



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**PEDRO SEVERINO DO NASCIMENTO SILVA**

**DIMENSÕES EXPLICATIVAS DA TRANSPARÊNCIA:  
UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

CAMPINA GRANDE

2020



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**PEDRO SEVERINO DO NASCIMENTO SILVA**

**DIMENSÕES EXPLICATIVAS DA TRANSPARÊNCIA:  
UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Política, do Centro de Humanidades, da Universidade Federal de Campina Grande, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Orientador: Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz

CAMPINA GRANDE

2020

S586d Silva, Pedro Severino do Nascimento.  
Dimensões explicativas da transparência : uma análise dos municípios brasileiros / Pedro Severino do Nascimento Silva. - Campina Grande, 2020.  
84 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2020.  
"Orientação: Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz.  
Referências.

1. Transparência. 2. Democracia. 3. Lei de Acesso à Informação. I. Queiroz, Leon Victor de. II. Título.

CDU 351(43)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA  
Rua Aprígio Veloso, 882, - Bairro Universitário, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

## FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

**PEDRO SEVERINO DO NASCIMENTO SILVA**

"DIMENSÕES EXPLICATIVAS DA TRANSPARÊNCIA:  
UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 27/08/2020

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa - PPGCP - UFCG  
Orientador

Prof. Dr. Darcon Sousa - PPGCP - UFCG  
Examinador Interno

Prof. Dr. Arthur Leandro Alves da Silva - MPPP - UFPE  
Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **Leon Victor de Queiroz Barbosa, Usuário Externo**, em 08/09/2020, às 12:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **DARCON SOUSA, PROFESSOR**, em 16/09/2020, às 12:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Leandro Alves da Silva, Usuário Externo**, em 13/11/2020, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **0990114** e o código CRC **230F5888**.

---

“Como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação? Ou, por exemplo, se apenas um grupo goza do monopólio de fornecer a informação? Portanto, os cidadãos devem ter acesso às fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista”.

**Robert A. Dahl**

A Gilcimar Cabral (*in memoriam*),  
meu eterno amigo.  
Aos meus pais (Antônio e Narcisa),  
por serem exemplos de fé, humildade,  
persistência e superação.  
A minha esposa, Josiane Mendes,  
minha instituição de *accountability*  
horizontal,

**DEDICO**

## **AGRADECIMENTOS**

Todo o trabalho desempenha até aqui não é de minha exclusiva competência. Com toda certeza contei com a dedicação e apoio de várias pessoas que tornaram esse momento possível. Dessa forma, agradeço primeiramente a Deus, pela dádiva da vida, por me conceder essa oportunidade e por me permitir lhe servir.

O mestrado simbolizou momentos de desafios, construção e amadurecimento pessoal e acadêmico. Houve momentos difíceis, que exigiam superação, mas também contei com momentos de felicidades, de conquistas e em todos esses momentos, sempre tive pessoas especiais ao meu lado.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, em especial ao meu orientador Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz. Minhas palavras são de agradecimentos e admiração. Tive a honra de tê-lo como coorientador na graduação e, no mestrado, como orientador. Agradeço sua paciência para comigo, seus ensinamentos, seus conselhos que muito contribuí para minha formação. Admiro-o pelo seu profissionalismo e pela pessoa que o senhor é. Meu muito obrigado!

Manifesto aqui minha gratidão ao Professor Dr. Clovis Alberto de Melo, ao Prof. Dr. Darcon Sousa e a Prof. Kelly Cristina, que me ajudaram nessa jornada de construção de conhecimento e que foram decisivos no rumo que essa pesquisa tomou, a partir de suas valiosas contribuições na etapa de preparação e defesa da qualificação. Agradeço também ao Prof. Dr. José Maria da Nobrega Junior e ao Prof. Dr. Erico Miranda, que me ofertaram ricos conhecimentos para minha formação acadêmica.

Deixo registrado meus sinceros agradecimentos e reconhecimentos a Shirley Renata e a Marcia Porto, pelos trabalhos desempenhados à frente da secretaria do PPGCP/UFCG. Sempre foram muito prestativas e eficientes em suas funções. Suas intervenções facilitaram muito minha vida ao longo do mestrado.

Agradeço a minha esposa, Josiane Mendes, que jamais me negou apoio durante toda essa trajetória. Desde a seleção até a defesa da dissertação. Seu apoio, compreensão e incentivo tornaram essa dissertação possível. Obrigado por entender minha ausência em alguns momentos e por estar comigo nos desafios que a vida nos apresenta. Amo-te!

Agradeço a meus pais, guerreiros, batalhadores e grandes exemplos de superação e fé. Vocês ensinaram-me a não desistir nunca de meus objetivos, mas sempre me incentivou a lutar, independente dos obstáculos. Amo vocês como minha própria vida. Agradeço também aos meus irmãos, que, mesmo à distância, muito me ajudaram e me incentivaram. Deus vos abençoe grandemente.

Meu muito obrigado aos amigos e companheiros de jornada: Alex Muniz Barreto, Ana Flavia Campos S. De Carvalho, Caio Miranda, Caio Braga, Carlos Henrique, Celso Fernandes, Eduardo Souza, Frankleiber De Lima Silva, Kyeve Maia, Leonardo Oliveira, Maria Eduarda, Oscar Miranda, Pedro Henrique, Ramon Henrique Lira Samuel Miranda e Talita Uchôa. Pela convivência, pelas trocas de ideias, pelas viagens que fizemos, pelo café descontraído, pelos trabalhos publicados, pelas risadas e pelos sofrimentos compartilhados. Vocês tornaram a jornada mais leve.

Por fim, agradeço a todos que, de forma direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desse sonho. Como diz as Sagradas Escrituras, “É bem melhor serem dois do que um, porque têm melhor paga do seu trabalho. Porque se um cair, o outro levanta o seu companheiro” (ECLESIASTES 4:9-10).

Mais uma vez, meu muito obrigado a todos!

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Classificação dos países por regime de governo e nível de transparência .....</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 2 - Dimensões de efetivação da LAI – EBT.....</b>	<b>41</b>
<b>Tabela 3 - Dimensão e variáveis utilizadas na pesquisa .....</b>	<b>47</b>
<b>Tabela 4 - Variáveis utilizadas na pesquisa .....</b>	<b>54</b>
<b>Tabela 5 - Quesitos utilizados na EBT .....</b>	<b>55</b>
<b>Tabela 6 - Quesitos para avaliação das LAIs nos Municípios - EBT .....</b>	<b>55</b>
<b>Tabela 7 - Distribuição da Amostra (EBT) .....</b>	<b>56</b>
<b>Tabela 8 - Estatística descritiva do Índice de Transparência.....</b>	<b>62</b>
<b>Tabela 9 - Análise descritiva do índice de transparência por região .....</b>	<b>64</b>
<b>Tabela 10 - Distribuição dos níveis de transparência por porte populacional (%) .....</b>	<b>65</b>
<b>Tabela 11 - Correlação de Pearson da dimensão desenvolvimento.....</b>	<b>66</b>
<b>Tabela 12 - Teste de regressão da dimensão desenvolvimento .....</b>	<b>67</b>
<b>Tabela 13 - Correlação de Pearson da dimensão capacidade burocrática .....</b>	<b>68</b>
<b>Tabela 14 - Teste de regressão da dimensão capacidade burocrática.....</b>	<b>68</b>
<b>Tabela 15 - Correlação de Pearson da dimensão qualidade da gestão.....</b>	<b>69</b>
<b>Tabela 16 - Teste de regressão da dimensão qualidade da gestão.....</b>	<b>70</b>
<b>Tabela 17 - Correlação de Pearson da dimensão adesão à LAI .....</b>	<b>70</b>
<b>Tabela 18 - Teste de regressão da dimensão adesão à LAI.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabela 19 - Correlação de Pearson da dimensão porte do município.....</b>	<b>72</b>
<b>Tabela 20 - Teste de regressão da dimensão capacidade burocrática.....</b>	<b>73</b>
<b>Tabela 21 - Correlação de Pearson da dimensão região.....</b>	<b>73</b>
<b>Tabela 22 - Teste de regressão da dimensão região .....</b>	<b>74</b>
<b>Tabela 23 - Correlação de Pearson da dimensão norma da regulamentação .....</b>	<b>75</b>
<b>Tabela 24 - Teste de regressão da dimensão norma da regulamentação .....</b>	<b>76</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Difusão da Lei de Acesso à Informação no mundo (2020)</b> .....	33
<b>Gráfico 2 - Índice de transparência do Brasil antes e depois da aprovação da LAI</b> .....	39
<b>Gráfico 3 - Difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios</b> .....	40
<b>Gráfico 4 - Efetividade da ALI – EBT: Regulamentação da LAI</b> .....	42
<b>Gráfico 5 - Efetividade da LAI – EBT: Regulamentação da Transparência Passiva</b> .....	44
<b>Gráfico 6 - Distribuição dos níveis de transparência (%)</b> .....	63

## LISTA DE SIGLAS

<b>CFA</b>	Conselho Federal de Administração
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>DATASUS</b>	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
<b>DUDH</b>	Declaração Universal dos Direitos Humanos
<b>EBT</b>	Escala Brasil Transparente
<b>e-Sic</b>	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IBP</b>	<i>Internacional Budget Partnership</i>
<b>IDHM</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IFDM</b>	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
<b>IFGF</b>	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
<b>IGM</b>	Índice de Governança Municipal
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIDCP</b>	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>SPSS</b>	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>21</b>
1.1 TRANSPARÊNCIA COMO MECANISMO DAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS.....	21
1.2 TRANSPARÊNCIA COMO PROMOTORA DA <i>ACCOUNTABILITY</i> NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS.....	26
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>31</b>
2.1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA GERAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA.....	31
2.2 DIFUSÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....	35
2.3 MAPEANDO A REGULAMENTAÇÃO E A EFETIVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS .....	40
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>47</b>
3.1 DIMENSÕES EXPLICATIVAS DA TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL .....	47
3.1.1 Dimensão Capacidade Burocrática .....	48
3.1.2 Dimensão Desenvolvimento .....	49
3.1.3 Dimensão Qualidade da Gestão .....	50
3.1.4 Dimensão Porte Populacional.....	50
3.1.5 Dimensão Região .....	51
3.1.6 Dimensão Adesão a LAI .....	51
3.1.7 Dimensão Norma da Regulamentação .....	52
<b>4 METODOLOGIA .....</b>	<b>53</b>
4.1 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS .....	54
4.1.1 Variável dependente.....	54
4.1.1.1 Índice de Transparência.....	54
4.1.2 Variáveis independentes .....	57
4.1.2.1 Capacidade Burocrática.....	57

4.1.2.2 Desenvolvimento.....	58
4.1.2.3 Qualidade da Gestão.....	58
4.1.2.4 Porte Populacional do Município.....	59
4.1.2.5 Região.....	60
4.1.2.6 Adesão à LAI.....	60
4.1.2.7 Norma da regulamentação.....	61
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>62</b>
5.1 Análise descritiva dos dados.....	62
5.2 Análise de correlação e regressão das variáveis.....	65
1° Dimensão – Desenvolvimento.....	66
2° Dimensão – Capacidade Burocrática.....	67
3° Dimensão – Qualidade da Gestão.....	69
4° Dimensão – Adesão à LAI.....	70
5° Dimensão – Porte do Município.....	72
6° Dimensão – Região.....	73
7° Dimensão: Norma da regulamentação.....	75
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....</b>	<b>81</b>

## RESUMO

A transparência é um dos principais mecanismos para o fortalecimento dos regimes democráticos. Ela é entendida como a principal ferramenta capaz de reduzir a assimetria informacional entre Estado e sociedade, corroborando com a maximização da *accountability*, como também para fortalecer o controle social (FILGUEIRAS, 2011; O'DONNELL, 1998; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002; DOMINGOS, 2013). Porém, segundo dados da Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU), os municípios brasileiros apresentam baixos índices de transparência, motivado pela baixa adesão à lei de acesso à informação (LAI) (OLIVEIRA, 2017). Dessa forma, a presente pesquisa objetivou analisar as dimensões que impactam os níveis de transparência desses municípios. A análise foi feita com base nos dados da terceira edição da Escala Brasil Transparente, e contou com uma amostra de 2.325 municípios. Para tanto, o trabalho analisou argumentos da literatura sobre as dimensões explicativas para o índice de transparência municipal. Dessa forma, espera-se que a adesão à LAI e a capacidade burocrática do município correlacionem-se de forma positiva com o nível de transparência local; o porte populacional e a região do município influenciam na variação do índice de transparência; municípios desenvolvidos e com gestão eficiente apresentem maior nível de transparência; e, o ato normativo utilizado para regulamentar a LAI influencia no nível de transparência do município. Para testar as hipóteses, foram feitas análises de correlação e regressão, sendo utilizado o modelo de regressão linear multivariada. Após os testes, foi possível concluir que mais da metade dos municípios brasileiros apresentam níveis de transparência insuficientes, em que os piores índices estão entre os municípios das regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Os testes de regressão mostraram que todas as variáveis contidas nas dimensões desenvolvimento, qualidade da gestão e norma da regulamentação são significantes para explicar o nível de transparência dos municípios, com destaque para as dimensões regulamentação da LAI e norma da regulamentação, que apresentaram poder explicativo de 58% e 46%, respectivamente. As demais dimensões tiveram variáveis que não se mostraram significantes para explicar o nível de transparência dos municípios.

Palavras-chave: Transparência, Democracia, Lei de Acesso à Informação

## ABSTRACT

Transparency is one of the main mechanisms for strengthening democratic regimes. It is understood as the main tool capable of reducing the informational asymmetry between State and society, corroborating to maximize accountability, as well as to strengthen social control (FILGUEIRAS, 2011; O'DONNELL, 1998; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002; DOMINGOS, 2013). However, according to data from the Transparent Brazil Scale (EBT), developed by the Comptroller General of the Union (CGU), Brazilian municipalities have low levels of transparency, motivated by low adherence to the law on access to information (LAI) (OLIVEIRA, 2017). Thus, this research aimed to analyze the dimensions that impact the levels of transparency in these municipalities. The analysis was based on data from the third edition of the Transparent Brazil Scale, and included a sample of 2,325 municipalities. To this end, the work analyzed arguments from the literature on the explanatory dimensions for the municipal transparency index. Thus, it is expected that the adherence to LAI and the municipality's bureaucratic capacity correlate positively with the level of local transparency; the population size and the region of the municipality, influences the variation of the transparency index; developed and efficiently managed municipalities have a higher level of transparency; and, the normative act used to regulate LAI has a positive impact on the municipality's level of transparency. To test the hypotheses, correlation and regression analyzes were performed, using the multivariate linear regression model. After the tests it was possible to conclude that more than half of the Brazilian municipalities have insufficient levels of transparency, and the worst rates are among the municipalities in the North, Northeast and Southeast. The regression tests showed that all the variables contained in the dimensions of development, management quality and regulation rule are significant to explain the level of transparency of the municipalities, with emphasis on the LAI regulation and regulation rule dimensions, which presented explanatory power of 58% and 46%, respectively. The other dimensions had variables that were not significant to explain the level of transparency in the municipalities.

Keyword: Transparency, Democracy, Access to Information Law

## INTRODUÇÃO

O tema da transparência tem sido um dos mais recorrentes no cenário político mundial. Na teoria política contemporânea, a transparência é entendida como principal ferramenta capaz de reduzir a assimetria informacional entre Estado e sociedade, corroborando com a maximização da *accountability*, como também para fortalecer o controle social (FILGUEIRAS, 2011; O'DONNELL, 1998; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002; DOMINGOS, 2013).

A transparência também é considerada um dos mecanismos indispensáveis para a prevenção de atos ilícitos, a promoção da responsabilidade dos gestores públicos, a participação da sociedade civil e, conseqüentemente, para o fortalecimento dos regimes democráticos (MELO, 2010; DAHL, 2015; O'DONNELL, 2017; MORLINO, 2015).

Batista (2017) argumenta que a transparência está diretamente relacionada ao processo de formulação de leis e alocação orçamentária, com objetivo de informar o cidadão sobre as decisões do governo, corroborando com o fortalecimento do controle social, institucional, da responsividade e da prestação de contas. Nessa perspectiva, o Estado exerce papel fundamental como criador e mantenedor de leis que regulam a transparência na sociedade.

A regulamentação de leis com capacidade de gerar transparência na gestão pública é um dos mecanismos que possibilitam a tomada de conhecimento pela sociedade sobre as ações adotadas pelos governantes, referentes às políticas públicas implementadas e aos recursos mobilizados. Nesse sentido, *transparência* pode ser entendido como 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 (ALBUQUERQUE, et al. 2008).

Nesse sentido, governos em todo mundo têm adotado a Lei de Acesso à Informação (LAI) como ferramenta para garantir aos cidadãos o acesso aos dados oficiais do governo. Isso representa um símbolo de consolidação democrática ao permitir a disseminação de informações, sendo isto um dos princípios da teoria democrática (DAHL, 2015, O'DONNELL, 2011). É um instrumento de participação social e de controle externo, bem como um mecanismo reafirmador da liberdade de expressão (RODRIGUES, MICHENER, 2018).

No Brasil, a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) é entendida como principal ferramenta que obriga a União, os Estados e os Municípios prestarem contas de suas ações à

sociedade. Uma de suas importantes diretrizes, prevista nos arts. 1º e 2º, é obrigar todos os órgãos públicos a disponibilizar informações referentes a seus atos.

Os procedimentos previstos pela LAI são: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública. Na prática, toda informação que estiver sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos (SILVA, 2017).

Em se tratando dos municípios brasileiros, a Controladoria Geral da União (CGU) exerce um papel fundamental de orientação e fiscalização, no sentido de garantir que os entes federados regulamentem os dispositivos da LAI no nível local. Com esse objetivo, a CGU criou a Escala Brasil Transparente (EBT), visando mapear a regulamentação da LAI nos Estados e Municípios.

A EBT, em sua terceira edição (divulgada em 2017), demonstrou que apenas 38% dos municípios regulamentaram os dispositivos da LAI, comprometendo a geração da transparência passiva e ativa. A avaliação da EBT também evidenciou que 64% dos municípios não desenvolvem nenhum nível de transparência ou, em alguns casos, alguns municípios produzem baixos níveis de transparência, sendo que apenas 12% dos municípios estudados desenvolvem altos níveis de transparência.

Quando a análise é feita levando em consideração a região a qual os municípios pertencem, a porcentagem de entes federados em situação de nenhuma ou baixa transparência representa um total de 78%, 62% e 64% para as regiões do Norte, Nordeste e Sudeste, respectivamente. Por outro lado, a região Sul apresentou a maior porcentagem de municípios com notas entre 8.1 e 10, totalizando 25% dos municípios dessa região.

Esses dados denunciam uma realidade calamitosa da transparência nos municípios brasileiros. Dessa forma, o presente trabalho baseia-se na seguinte questão problema: quais dimensões impactam os níveis de transparência dos municípios brasileiros?

Diante da questão de pesquisa apresentada, este estudo norteia-se por um objetivo geral e quatro objetivos específicos. O objetivo geral consiste em identificar as dimensões que influenciam o nível de transparência dos municípios brasileiros. Os objetivos específicos

consistem em: a) identificar e descrever as variáveis que compõem cada dimensão da pesquisa; b) analisar as correlações das variáveis explicativas com o nível de transparência dos municípios; c) construir um modelo que tente explicar o fenômeno da transparência municipal a partir das variáveis explicativas; d) identificar as dimensões que impactam os níveis de transparência.

A pesquisa ainda conta com quatro hipóteses, a saber:

H<sup>1</sup> - a adesão à LAI e a capacidade burocrática do município correlacionam-se de forma positiva com o nível de transparência local;

H<sup>2</sup> - o porte populacional e a região do município influenciam na variação do índice de transparência;

H<sup>3</sup> - quanto maior o desenvolvimento do município e mais eficiente a gestão, maior o nível de transparência do município.

H<sup>4</sup> - o ato normativo utilizado para regulamentar a LAI influencia no nível de transparência do município.

Para testar as hipóteses da pesquisa, foram feitas análises estatísticas, descritivas, correlação e regressão, a partir da utilização dos softwares Excel, Python e *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Após os testes, foi possível verificar que todas as variáveis contidas nas dimensões desenvolvimento, qualidade da gestão e norma da regulamentação são significantes para explicar o nível de transparência dos municípios, com destaque para as dimensões regulamentação da LAI e norma da regulamentação, que apresentaram um poder explicativo de 58% e 46%, respectivamente. As demais dimensões tiveram variáveis que não possuem significância para explicar o nível de transparência municipal.

Dessa forma, a pesquisa possui a estrutura descrita a seguir: no primeiro capítulo, faz-se uma discussão sobre a importância da transparência para as democracias modernas, destacando seus principais impactos, enquanto mecanismo importante para consolidação dos regimes democráticos. Nessa parte, faz-se necessária a abordagem de autores da democracia contemporânea, que defendem o acesso à informação pública em suas análises. Nesse sentido, destaca-se Dahl (2015) O'Donnell (2017), Filgueiras, (2011), Morlino (2015) e Batista (2017). Desenvolve-se também uma discussão sobre a importância da transparência para as *accountability's* vertical, horizontal, societal e sistêmica. Destaca-se os principais autores que

estudam sobre accountability nas democracias: destaca-se O'Donnell (1998), Shedler (1999), Peruzzotti e Smulovitz (2002), Domingos (2013) e Morlino (2015).

No segundo capítulo, a abordagem está voltada para a análise da Lei de Acesso à Informação e sua importância para fomentar a transparência pública. Nesse sentido, faz-se um mapeamento da implantação da LAI nos países. Logo em seguida, a abordagem é voltada para o Brasil, analisando os municípios que regulamentaram a LAI no nível local e quais mecanismos foram implantadas por esses entes federados.

No capítulo três, faz-se uma discussão sobre as seis dimensões utilizadas na pesquisa, cujo objetivo é analisar seu impacto ou não, no nível de transparência dos municípios. Nessa parte, são apresentados estudos nacionais e internacionais, desenvolvidos anteriormente, cujo objetivo foi analisar o impacto das variáveis no nível de transparência dos municípios.

Logo em seguida, apresenta-se os aspectos metodológicos utilizados para desenvolver a presente pesquisa. Nessa parte, mostra-se as variáveis que compõem as dimensões do trabalho, sua composição, suas fontes e o modelo inferencial utilizado para alcançar os resultados da pesquisa. Por fim, apresenta-se os resultados da pesquisa e, logo em seguida, faz-se uma análise dos resultados e as considerações finais.

## CAPÍTULO 1

### 1.1 TRANSPARÊNCIA COMO MECANISMO DAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

A Transparência é um dos mecanismos indispensáveis para prevenção de atos ilícitos para promoção da responsabilidade dos gestores públicos, a participação da sociedade civil, a geração da *accountability* e, conseqüentemente, para o fortalecimento dos regimes democráticos (MELO, 2010; DAHL, 2015; O'DONNELL, 2017; MORLINO, 2015).

Na democracia contemporânea, o conceito de transparência está intrinsecamente ligado ao processo de produção e disseminação da informação. Robert A. Dahl (2001) observa que, em uma sociedade democrática, é necessário que seus cidadãos sejam esclarecidos para poderem participar efetivamente do governo. O autor argumenta que a liberdade de expressão, o direito de votar e ser votado, eleições livres justas e frequentes, autonomia para associação e cidadania inclusiva, são critérios democráticos que exigem fontes de informações alternativas.

A partir desse entendimento, Dahl (2001) assegura que as informações não podem ser controladas pelo governo, por um grupo específico ou por um partido político. A concentração das informações nas mãos do governo ou de apenas um grupo inviabiliza a participação social e compromete o regime democrático (DAHL, 2001).

Nessa perspectiva, o acesso à informação é entendido como direito fundamental às democracias modernas, para que outros direitos essenciais sejam garantidos (DAHL, 2001; O'DONNELL, 2011). Para Guilherme O'Donnell (2011), é impossível garantir ao cidadão uma efetiva participação nas eleições, sem que antes o direito ao acesso à informação seja preservado. E não apenas em períodos eleitorais, mas também em períodos entre eleições, para que, dessa forma, possa evitar manipulações eleitorais, o cometimento de atos ilícitos por parte dos governos, como também o fortalecimento da fiscalização por parte da sociedade civil (O'DONNELL, 2011).

Anthony Downs (2013) concorda com Dahl (2001) e O'Donnell (2011) e examina com mais detalhes a importância do acesso a informação nas democracias modernas por meio de uma perspectiva eleitoral. Em seu clássico livro “Uma Teoria Econômica da Democracia”, Downs (2013) argumenta que o acesso à informação permite ao indivíduo, em períodos eleitorais, examinar as ações do governo, atentando para as diferenças entre o atual governo e

os partidos da oposição, sendo que, a partir das informações disponíveis, o indivíduo pode analisar o quanto seria beneficiado caso depositasse seu voto em determinado candidato. Do contrário, o eleitor estaria imerso na incerteza, comprometendo sua tomada de decisão (DOWNS, 2013, p.66).

Porém, os efeitos da transparência por meio do acesso à informação não estão restritos apenas a períodos eleitorais. Fernando Filgueiras (2011) observa que a transparência se tornou fundamental no ordenamento democrático para mitigar atos ilícitos dos governos. Diante dos muitos casos de corrupção que assolam as democracias modernas, clama-se por transparência das instituições, pela abertura das contas do Estado e pela moralização da política. É impossível pensar em uma gestão responsável sem que haja a liberdade de informações e que o déficit informacional entre o cidadão e o Estado não seja reduzido (FILGUEIRAS, 2011).

Melo (2010) concorda com Filgueiras (2011) e acrescenta que a corrupção contribui para a ineficiência do Estado, tendo seu impacto percebido nas mais diversas áreas, sendo elas educação, segurança, saúde e programas sociais que buscam reduzir a desigualdade populacional. O autor destaca a transparência por meio do acesso à informação como sendo um dos principais fatores para o controle dos funcionários públicos e, conseqüentemente, para redução de atos corruptos na administração pública, na qual, uma sociedade bem informada teria melhores condições de avaliar seus políticos (MELO, 2010).

Ao analisar os procedimentos necessários para aferir a qualidade dos regimes democráticos, Morlino (2015) destaca a necessidade da ausência de corrupção nos governos. Para tanto, o autor sugere o controle social e institucional, sendo esses viabilizados por meio do acesso à informação. A teoria política contemporânea é categórica ao afirmar que a prática da corrupção nos governos fere gravemente os princípios democráticos, sendo necessária a adesão por parte dos governos, de mecanismos que possam inibir a prática de atos ilícitos (DAHL, 2001; O'DONNELL, 2011; FILGUEIRAS, 2011). Para tanto, a transparência apresenta-se como um dos mecanismos para prevenção desses atos, ao mesmo tempo que proporciona à sociedade a oportunidade de fiscalizar, punir ou até premiar seus governantes (CAMPOS, 1990; FILGUEIRAS, 2011; O'DONNELL, 2012; DAHL, 2001; MORLINO, 2015).

Kosach e Fung (2014) também destacam a importância da transparência para as democracias modernas, por meio da disponibilização de informações sobre as instituições

governamentais sobre as políticas públicas e o orçamento. Essa prática proporciona o fortalecimento do controle dos cidadãos em relação ao governo.

Heald (2006) destaca que a transparência significa uma regra de conduta de agentes públicos e simboliza a abertura de processos e resultados de assuntos públicos relacionados ao governo. Esse autor pressupõe, dessa forma, que o governo deve operar com transparência nos seus atos, sendo o sigilo utilizado apenas em questões de segurança nacional. Nessa perspectiva, o segredo excessivo só corrobora com o benefício de alguns ou de um grupo específico e desencoraja a participação da sociedade civil na gestão pública (HEALD, 2006, FILGUEIRAS, 2015).

Dessa forma, a transparência pode ser entendida do ponto de vista informacional. Nesse perspectiva, ela diz respeito à redução da assimetria das informações entre o Estado e a sociedade civil, visando minimizar os erros da gestão e permitir o controle social no setor público. A maximização das informações por parte do Estado permite ao cidadão exercer seu papel de agente fiscalizador e controlador das ações governamentais (FILGUEIRAS, 2011).

A abertura das informações relacionadas ao Estado possibilita ainda aprimorar o controle social, a partir dos seguintes aspectos: 1) os eleitores passam a saber a quem atribuir de fato a responsabilidade pelo desempenho do governo; 2) os eleitores podem votar para destituir do governo os partidos responsáveis por mau desempenho; 3) os políticos passam a ter incentivos para serem reeleitos; 4) os eleitores devem dispor de instrumentos institucionais para punir ou premiar os políticos pelos resultados de suas ações (FILGUEIRAS, 2011). Essa dimensão da transparência, entendida do ponto de vista eleitoral, tende a calcificar os regimes democráticos.

Nesse sentido, *transparência* pode ser entendido como um processo que envolve duas partes, em que a primeira investe para que a segunda parte execute por meio de políticas públicas eficientes. Nesse processo, ambas as partes devem ter acesso a informações suficientes para que possam tomar decisões racionais, como também para que possam cumprir obrigações e compromissos (FORSSBAECK, OXELHEIM, 2014).

Islam (2003) chama atenção para o fato de que os Governos têm incentivo para atuarem de forma transparente visando garantir recompensas a partir dessa prática. Governos transparentes governam melhor porque a ampliação da informação proporciona a existência de um mercado político com menos corrupção e, conseqüentemente, mais eficiente (ISLAM, 2003).

A premissa de Islam (2003) já tinha sido percebida por Jhon Ferejhon (1997) ao argumentar em seus estudos que os agentes públicos são incentivados a tornarem suas ações transparentes com objetivo de obterem ganhos políticos.

Batista (2017) observa que a transparência está diretamente relacionada ao processo de formulação de leis e alocação orçamentária, com objetivo de informar o cidadão sobre as decisões do governo. A autora entende a importância da transparência, sendo esse mecanismo apontado como central no debate sobre controle social, responsividade e prestação de contas. Nessa perspectiva, o Estado passa a exercer papel fundamental como criador e mantenedor de leis que regulam a transparência na sociedade.

Dessa forma, para consolidação do regime democrático, é necessário que haja uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão. Mas para que isso seja possível, é fundamental que as instituições políticas atuem com clareza diante da sociedade, informem e prestem contas de suas ações e percebam a transparência como valor fundamental a ser garantido para o fortalecimento do controle social (FILGUEIRAS, 2011).

O debate sobre a transparência permite duas conclusões importantes: o processo referente à transparência diz respeito à participação da sociedade civil na gestão pública, corroborando com o fortalecimento do controle social e, conseqüentemente, governos que agem com transparência diante da sociedade tendem a serem mais democráticos (DAHL, 2015; O'DONNELL, 2012; HEALD, 2006; FILGUEIRAS, 2015; MELO, 2010; MORLINO, 2015).

Com base nos dados do *Internacional Budget Partnership* – IBP, é pode-se perceber uma possível relação entre transparência e democracia. A referida instituição avalia o nível de transparência dos países, tendo como base três critérios: índice de orçamento aberto, participação pública e fiscalização prçamental. Ou seja, o IBP toma por base a questão orçamentária dos países.

O primeiro critério tem por finalidade observar o volume de informações que o governo de determinado país fornece à sociedade, referente à questão orçamentária. O segundo critério analisa o quanto o governo fornece oportunidade para a população se envolver no processo orçamental. Já o terceiro critério avalia o quanto os poderes horizontais (poder legislativo e as instituições de auditoria) fiscalizam o plano orçamental de seu país.

Ao final da avaliação, é atribuída uma nota a cada país, que vai de 0 a 100 pontos, classificando-os nas seguintes categorias: 1. Informações abrangentes disponíveis (81 – 100):

países cujo governo disponibiliza um grande volume de informações orçamentárias para a sociedade; 2. Informações substanciais disponíveis (61 – 80): países cujo governo disponibiliza informações orçamentárias em quantidade aceitável para a sociedade; 3. Informações limitadas disponíveis (41 – 60): países cujo governo fornece informações orçamentárias de forma limitada para a sociedade; 4. Informações mínimas disponíveis (21 – 40): países cujo governo disponibiliza informações mínimas sobre o orçamento do país; 5. Pouca ou nenhuma informação disponível (0 – 20): países que disponibilizam pouca ou nenhuma informação sobre o orçamento do país.

A Tabela 1 mostra o nível de transparência de 99 países e seus respectivos regimes de governo. O objetivo é analisar a possível relação entre os regimes e o nível de abertura orçamentária (transparência) de cada país.

Os regimes de governo foram elaborados pelo *Democracy Index*, que classifica os países em quatro níveis de regimes diferentes: Democracia Plena, Democracia Imperfeita, Regimes Híbridos e Regimes Autoritários.

**Tabela 1 - Classificação dos países por regime de governo e nível de transparência**

Tipos de Regimes	Níveis de Transparência					Total
	Abrange.	Substancial	Limitado	Mínimo	Pouca ou nenhum	
<b>D. Plena</b>	03	06	04	-	-	<b>13</b>
<b>D. Imperfeita</b>	01	11	19	03	02	<b>36</b>
<b>R. Híbrido</b>	01	01	14	07	06	<b>29</b>
<b>R. Autoritário</b>	-	02	05	04	10	<b>21</b>
<b>Total</b>	<b>05</b>	<b>20</b>	<b>42</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>99</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Democracy Index e *Internacional Budget Partnership*

É possível observar na Tabela 1 que os países considerados democracias (plena e imperfeita), que somam 49 no total, são os que mais atuam de forma transparente diante da sociedade, disponibilizando informações abrangentes e substanciais a respeito da questão orçamentária, ou seja, quanto mais democrático o país, mais transparente ele tende a ser.

Porém, não se pode afirmar que todos os países democráticos agem com transparência. Os dados mostram que 19 países considerados democracias imperfeitas disponibilizam informações limitadas sobre o orçamento do governo. Outros 3 países disponibilizam o mínimo de informações e outros 02 países fornecem pouca ou nenhuma informação orçamentária. No limite, pode-se afirmar que a maioria dos países democráticos é transparente em relação ao orçamento governamental.

Em síntese, nas democracias modernas a publicidade deve ser amplamente difundida com objetivo de fomentar a transparência dos atos dos governos. A transparência é benéfica para as democracias modernas, por sua capacidade de garantir outros direitos fundamentais ao regime democrático. A existência de eleições limpas e justas, o direito de se associar a partidos ou grupos e o direito de participar efetivamente da gestão pública são garantidas geradas a partir da transparência. Além disso, ela tem o potencial de inibir atos ilícitos, reduzindo a corrupção, bem como de empoderar o controle social e institucional a partir da geração da *accountability*.

## **1.2 TRANSPARÊNCIA COMO PROMOTORA DA ACCOUNTABILITY NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS**

O debate em torno da importância da transparência nos regimes democráticos tem ganhado cada vez mais espaço no meio acadêmico. Alguns autores abordam a questão de forma a destacar sua relevância nas discussões sobre *accountability*, responsividade, prestação de contas e controle social (O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999; FILGUEIRAS, 2011; MORLINO, 2015; BATISTA, 2017). Trata-se de um conceito central na teoria política contemporânea, e, com a crescente demanda por *accountability*, esse princípio torna-se cada vez mais necessário (CAMPOS, 1999; O'DONNELL, 2012; DOMINGOS, 2013; FILGUEIRAS, 2011).

Portanto, o debate sobre transparência relaciona-se à ideia de *accountability*, palavra de origem inglesa e sem tradução para o português, mas comumente associada à obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações e de por elas se responsabilizarem perante a sociedade. O pressuposto é o de que a democracia se consolida mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, observando a relação entre governantes e governados (O'DONNELL, 1998; FILGUEIRAS, 2011).

Jhon Ferejhon (1997) observou que os agentes públicos são induzidos a tornar suas ações transparentes (controláveis pelos eleitores), com a finalidade de atrair suporte e recursos, bem como visando a aumentar o seu grau de poder. Percebe-se uma concepção de *accountability* endógena, na qual os governos, intencionalmente, agem de forma transparente buscando atingir ganhos políticos (FEREJHON, 1997).

Nessa configuração, *accountability* envolve duas partes: a primeira delega responsabilidade para que a segunda execute a gestão dos recursos. Essa relação entre o

principal e o agente gera a obrigação daquele que detém o poder de gerir o recurso, de prestar contas de suas ações, estando sujeito a sanções em caso desvio de conduta (POWER, 1997, p.5).

Analisar a *accountability* enquanto capacidade do Estado em trazer respostas a sociedade também faz parte dos estudos desenvolvidos por Andréas Schedler (1999). Para o autor, a *accountability* política pressupõe a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), traduzida pela obrigação dos gestores públicos informarem e explicarem seus atos e a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de impor sanções aqueles que agirem de forma ilícita nos deveres públicos (SCHEDLER, 1999).

Essa noção de *accountability* bidimensional desenvolvida pelo autor envolve a capacidade de resposta e a capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*). Porém, a existência dos atos da *accountability* dependem de pelo menos três dimensões importantes: a dimensão informacional (relativas à transparência das ações dos governantes), a dimensão justificação (condizente com a necessidade dos governantes explicarem suas decisões) e, por último, a dimensão punição, em que os governantes respondem pela prática de atos ilícitos, de acordo com as leis vigentes (SCHEDLER, 1999).

O cientista político Guillermo O'Donnell (2017), principal referência na ciência política sobre *accountability*, entende que as atividades de controle desenvolvidas pela sociedade e instituições em relação ao Estado podem ser classificadas em duas categorias, a saber: *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

Na *accountability* vertical, o controle é exercido pela sociedade civil, por meio das eleições, na qual o eleitor tem o poder e a oportunidade de premiar ou punir determinados candidatos, votando a favor deles ou da oposição (O'DONNELL, 2017). Para que um eleitor possa decidir por premiar ou punir determinado candidato, faz-se necessária uma análise do mandato do gestor público e dos atos praticados ao longo do mesmo. Para tanto, O'Donnell (2011) sugere a necessidade de pelo menos três direitos fundamentais: liberdade de opinião, de associação e acesso a variadas fontes de informação. Nesse contexto, a transparência, enquanto princípio democrático, proporciona a existência de outros direitos fundamentais à consolidação da democracia (O'DONNELL, 2017).

O controle sobre o governo, por meio institucional, é classificado por O'Donnell (2017) como *accountability* horizontal. Ela pressupõe a existência de um controle mútuo dos poderes estatais na forma de freio e contrapesos, em que as instituições detêm o direito e o poder legal

e estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998).

Para a consolidação desse mecanismo de controle entre as instituições, o autor assegura a necessidade de pelo menos cinco garantias institucionais, a saber: 1) partidos de oposição com um papel importante, se não o principal, na direção das agências; 2) agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas, altamente profissionalizadas, dotadas de recursos suficientes e independentes do governo; 3) um judiciário altamente profissionalizado, dotado de um orçamento independente dos outros poderes e autônomo em suas decisões relativas a estes; 4) informação confiável e adequada, com uma mídia confiável independente, assim como instituições de pesquisa e disseminação; 5) indivíduos especialmente políticos e outros líderes institucionais (O'DONNELL, 1998).

A forma bidimensional de *accountability* apresentada por O'Donnell mostra-nos dois tipos de ações. Enquanto a *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto, que implica um controle de baixo para cima, ou sob forma do controle burocrático, que pressupõe um controle de cima para baixo, a *accountability* horizontal pressupõe uma ação entre iguais, por meio do mecanismo *checks and balances*, da mútua vigilância entre os três poderes do Estado (O'DONNELL, 1998).

A partir da análise abordada por O'Donnell (1998), Peruzzotti e Smulovitz (2002) desenvolveram um novo termo com uma nova perspectiva: *accountability* social. O objetivo é contemplar as ações das associações civis, ONGs, movimentos sociais e mídias, cujo sentido é monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilícitos, acionando as instituições de controle horizontal. Esse mecanismo de controle vertical social, pode ser norteado por vias legais e não institucionais. Como exemplo da primeira ação, tem-se as reivindicações ante os organismos de supervisão e, como exemplo da segunda ação, tem-se as mobilizações sociais e as denúncias midiáticas (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

O conceito de controle social, estabelecido por Peruzzotti e Smulovitz, ultrapassa as bases do controle vertical eleitoral. Ele contempla as ações que são desenvolvidas pelos cidadãos, de forma individual ou coletivamente, em períodos pós-eleitorais. A maioria dessas ações tem por objetivo reparar, impedir ou sancionar ações e, às vezes, omissões de indivíduos eleitos para cargos públicos. Esse mecanismo de controle apresenta-se em certa medida, como

suporte importante para a *accountability* vertical eleitoral (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Observando as contribuições de O'Donnell (1998) e Peruzzotti e Smulovitz (2002), para o estudo da *accountability* e entendendo a necessidade de a democracia transcender a mera formalidade constitucional em países oriundos de regimes autoritários, Nelson Domingos (2013) cunhou o termo *accountability sistêmica*, no sentido de se pensar a superação da relação vertical-horizontal, na prestação de contas, e ser estabelecida uma dinâmica de participação e controle entre todas as esferas da comunidade política.

De forma geral, a *accountability sistêmica* diz respeito à participação e ao controle para além da verticalidade e da horizontalidade, através da interação da sociedade civil e dos órgãos do Estado. Nesse sentido, a comunidade política pode exigir do Judiciário respostas em relação às decisões judiciais e atos administrativos, mediante manifestações populares e remédios constitucionais, por exemplo. Os cidadãos também podem, ainda, monitorar e punir as ações do executivo e do legislativo em caso de descumprimento de lei, ou premiá-los nas eleições em caso de positiva responsividade às demandas sociais (DOMINGOS, 2013).

A *accountability sistêmica* compreende também a influência da sociedade nos poderes Executivo e Legislativo, através de propostas de leis e da exigência da prestação de contas das mesmas. O executivo, por sua vez, pode financiar projetos individuais ou coletivos dos cidadãos organizados. Tais cidadãos devem prestar contas aos demais eleitores e ao Estado.

A característica chave que diferencia a *accountability* sistêmica das demais é a capacidade de colocar o cidadão como principal ator, no sentido de influenciar não só o comportamento do Executivo e Legislativo, mas também do Judiciário e da própria sociedade civil. Esse último ocorre por exemplo, quando um cidadão ou um grupo de cidadãos organizados em associação recebe verbas do Estado para desenvolver determinado projeto, e os demais cidadãos que compõem a comunidade política exigem que aqueles prestem contas de suas ações. Trata-se de cidadãos exigindo a prestação de contas horizontalmente a outros cidadãos, o que não é contemplado pelas *accountabilitys* vertical e horizontal (DOMINGOS, 2013).

As definições de *accountability* apresentadas até o momento mostra-nos que as democracias modernas necessitam de mecanismos de controle como parte de sua consolidação. Tal demanda tem possibilitado a defesa da transparência das instituições públicas e das políticas

públicas desenvolvidas por esses. Tal prática culmina em um governo responsável diante da sociedade (FILGUEIRAS, 2011).

Enquanto ferramenta democrática, a transparência possibilita a geração da *accountability*, que envolve: (a) estabelecer fatos e atribuir causalidade e responsabilidade; (b) formular e aplicar padrões normativos para avaliar a conduta e as razões fornecidas para o comportamento e os resultados; e (c) criar e aplicar competências para exigir, interpretar e avaliar as ações e punir condutas e ações inadequadas do agente. (OLSEN, 2018).

Para Luis Felipe Miguel (2005), *accountability* importa para o amadurecimento da democracia e pode ser entendida como a capacidade que os eleitores têm de impor sanções aos governantes, no sentido de reconduzir ao cargo aqueles que desempenham bem seus mandatos e destituindo aqueles que possuem desempenho insatisfatório. Nesse sentido, esse mecanismo de controle implica na prestação de contas dos detentores de mandatos a órgãos competentes (*accountability* horizontal), como também a capacidade desses representantes de implantar as políticas públicas, para que a sociedade possa exercer o controle social (*accountability* vertical).

Com base na ideia do controle da sociedade sobre o Estado e das instituições de controle sobre este, o debate sobre *accountability* assume papel importante e fundamental para as atuais democracias. Nesse modelo, a *accountability* está centrada na eficiência do Estado e das políticas públicas desenvolvidas por este.

Tendo em vista a promoção da *accountability* nas democracias, a transparência deve estar em evidência nos governos. Ou seja, nos regimes democráticos, transparência e *accountability* são partes do mesmo prisma. Em síntese, governos transparentes governam melhor, tendo em vista que a ampliação das informações corrobora com a existência da *accountability*.

## CAPÍTULO 2

### 2.1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA GERAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

O acesso à informação pública é um dos mecanismos indispensáveis para a geração da transparência, para prevenção de atos ilícitos e para promoção da responsabilidade dos gestores públicos frente a sociedade civil (MELO, 2010; DHAL, 2001; O'DONNELL, 2011). De acordo com Robert Dahl (2001), o acesso à informação promove o controle das ações governamentais e garante direitos essenciais à sociedade.

No debate atual, o conceito de transparência tem sido relacionado ao processo de formulação e disseminação de informações por parte dos governos, de forma que o cidadão seja informado acerca de suas decisões. Dessa forma, faz-se necessária a regulamentação do acesso à informação (BATISTA, 2017).

Para Albuquerque et al. (2006), a regulamentação do acesso à informação contribui para a implantação de mecanismos que possibilitem a sociedade a tomada de conhecimento das ações adotadas pelos governantes, das políticas públicas implementadas e dos recursos mobilizados. Nesse sentido, *transparência* pode ser entendido como 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.

Entendida como a produção e divulgação de informações relevantes, a transparência representa um dos fundamentos da governança pública, vista como a capacidade do governo em elaborar e implantar políticas públicas, cumprindo a função de aproximar o Estado da sociedade, bem como a de ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão (PAES, 2012). Dessa forma, a presente seção tem por objetivo fazer uma discussão sobre a lei de acesso à informação e sua importância para geração da transparência.

Rodrigues e Michener (2018) consideram as leis de acesso à informação como instrumentos importantes para geração de transparência, pois possui a capacidade de proporcionar aos cidadãos acesso aos dados oficiais do governo. Elas representam um símbolo

de consolidação democrática. É um instrumento de participação social e de controle externo, da mesma forma que se manifesta como um mecanismo reafirmador da liberdade de expressão.

Atualmente existem 128 leis de acesso à informação no mundo (RTI RATHING, 2020), com a maioria sendo implantada a partir do ano 2000. A implantação dessas LAIs nos países ocorreram motivadas por diversos fatores. Muitas delas surgiram após a redemocratização e, em outros países, a LAI surgiu como resultado da agitação popular, que clamava por um modelo de governo mais aberto e transparente. Em outros casos, alguns países aderiram à LAI para se adequarem a exigências internacionais (CORONEL, 2012).

Outros países resolveram adotar uma lei de acesso à informação com objetivo de inibir os atos ilícitos que já eram percebidos no setor público. Foi o caso da Suécia, que implantou a LAI em todo o território nacional, ainda no século 18, objetivando frear a corrupção sistêmica do parlamento e tornar públicas as ações do governo (MANNEINEN, 2016).

A LAI Sueca foi implantada em 1766, servindo como modelo para os demais países. Ela surgiu em meio aos debates sobre o impacto da corrupção no parlamento. Nesse período, a corrupção profunda e sistêmica tinha tornado-se hábito comum no país. Liderada por Anders Chydenius, a lei tinha como objetivo regular a liberdade de imprensa, mas também constava a garantia para todos os cidadãos terem acesso aos documentos públicos sem qualquer censura (MANNEINEN, 2016).

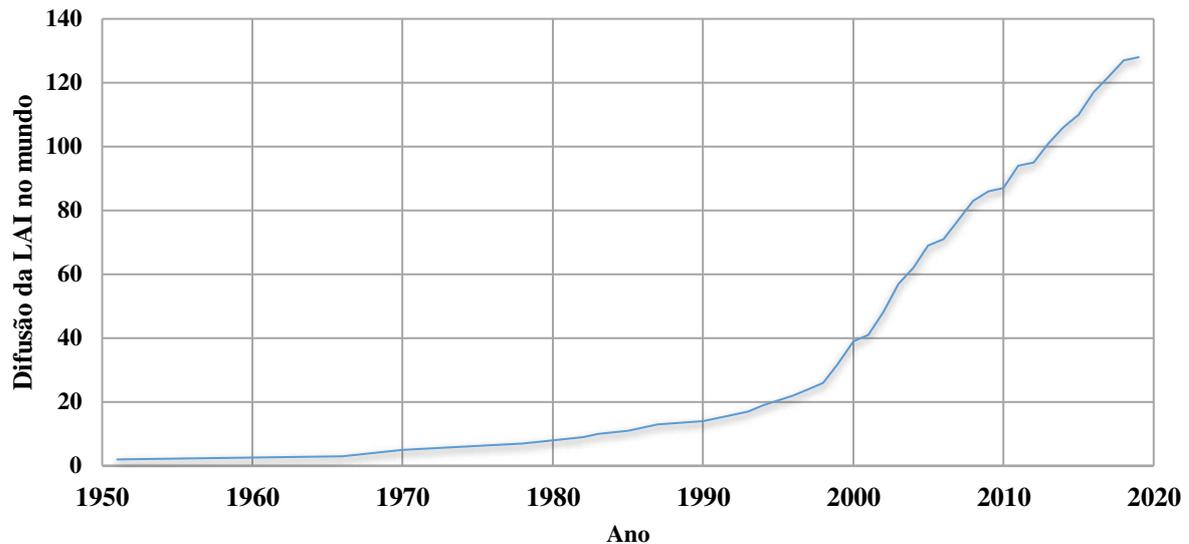
A Lei de Acesso à Informação da Suécia é atualmente considerada uma das melhores leis do mundo em termos jurídicos, e se destaca pelo alto nível de transparência produzido no país (RTI RATING, 2020; FREEDOM HOUSE, 2019).

A segunda LAI só foi criada em 1951 pela Finlândia, seguida pelos Estados Unidos da América que, em 1970, criou a *Freedom of Information Act*. A partir desse marco histórico, a difusão da lei de acesso à informação deu-se de forma lenta e gradual, chegando a um total de 128 leis implantadas no mundo em 2020, conforme dados do *Global Right to Information* (RTI RATING, 2020)<sup>1</sup>, representados no Gráfico 1.

---

<sup>1</sup> Global Right to Information (RTI) é um programa fundado pela Access Info Europe (AIE) e pelo Centro de Direito e Democracia (CLD), cujo principal objetivo é fornecer aos advogados, reformadores, legisladores e outros, uma ferramenta confiável para avaliar comparativamente a força geral de uma estrutura legal para o RTI. A Classificação indica os pontos fortes e fracos da estrutura legal e fornece um meio útil para identificar áreas que precisam ser aprimoradas.

**Gráfico 1 - Difusão da Lei de Acesso à Informação no mundo (2020)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RTI Right (2020)

O Gráfico 1 apresenta a difusão de LAIs no mundo no período de 1951 a 2020. O ano de 1951 refere-se ao momento em que a Filândia adotou uma Lei de Acesso à Informação em seu país. Antes disso, apenas a Suécia tinha criado sua própria LAI, em 1766. Os traços na linha representam a quantidade de LAIs implantadas nos países por ano. Pode-se notar uma difusão lenta nas décadas de 1970 e 1980. Já na década de 1990, percebe-se que a adesão a LAI começou a crescer de fato.

Na primeira década dos anos 2000, houve uma expansão gradual, com destaque para o ano de 2003, quando houve uma adesão por parte de 9 países. Entre os anos de 1990 e 2000, percebe-se que 25 países aderiram a uma LAI. Entre os anos 2000 e 2010, foram implantadas 48 LAIs no mundo, sendo essa a maior quantidade de LAIs implantadas em uma década. Já na década de 2010 a 2020, foram implantadas 41 leis de acesso à informação.

É importante observar que até o ano 2000 existiam apenas 39 LAIs no mundo, sendo esse cenário mudado posteriormente devido à intensa adesão dos países a leis de acesso à informação. Do ano 2000 ao ano de 2020, houve uma adesão de 89 países, ou seja, nesse período, o número de LAIs mais que dobrou no mundo.

Para Coronel (2012), essa mudança no cenário mundial, que levou os países a aderirem uma lei acesso à informação, ocorreu devido a alguns fatores importantes. Uma delas foi a necessidade dos países se adequarem à Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e ao Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), ao determinarem que todos têm

o direito de receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (CORONEL, 2012).

Além desses incentivos internacionais, alguns países aderiram à LAI motivados pela criação de Leis Modelos de Acesso à Informação. O objetivo é incentivar os países a criarem suas próprias LAIs, tendo uma lei internacional como referência a ser seguida (CORONEL, 2012.) Atualmente, existem 4 leis modelos no mundo, são elas:

- 1) Lei Modelo da União Europeia: criada em 2001 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, a referida lei regula o acesso público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão;
- 2) Convenção Sobre o Acesso a Documentos Oficiais: a convenção aconteceu em 2009 e deliberou sobre o acesso a documentos oficiais do governo, por parte da sociedade, sem a necessidade de justificarem suas razões para solicitação e sem cobrança de nenhuma taxa para a apresentação de pedidos e vista de documentos;
- 3) Lei Modelo da União Africana: criada em 2010 pela União Africana – UA, a lei declara ser um modelo a ser seguido pelos Estados Africanos, tendo em vista a incorporação de detalhes internacionais, relevantes para o aprimoramento do acesso à informação; e,
- 4) Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação: criada em 2010 pela Organização dos Estados Americanos – OEA, a referida lei estabelece um padrão internacional de acesso à informação, para que os países americanos, ao criarem suas próprias leis, possam ter uma referência a seguir.

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 entenderem que sua disseminação representa um avanço na prestação de contas do governo aos seus cidadãos, o controle das contas públicas e, conseqüentemente, um amadurecimento democrático dos países (MANNINEN, 2016; BATISTA, 2017; RODRIGUES, MICHENER, 2018).

No geral, a lei de acesso à informação apresenta dispositivos legais que obrigam o governo a disponibilizar informações de suas ações à sociedade civil, ou seja, a LAI regula o acesso à informação na sociedade, garante a liberdade de expressão e empodera o controle social, com base em parâmetros internacionais (COUTINHO, ALVES, 2015).

## 2.2 DIFUSÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, o debate sobre o acesso à informação pública começou a ser evidenciado ainda no ano de 1949. No referido ano, foi aprovado o Decreto n° 27.583, regulamentando a salvaguarda de informações que interessavam a segurança nacional. O referido decreto estabeleceu 4 graus de sigilo, que vigoraram até a aprovação da LAI. Em 1967, com o Decreto n° 60.417, o acesso à informação ficou restrito apenas à obtenção de certidões, ao mesmo tempo em que se estabeleciam como sigilosas todas as informações produzidas ou custodiadas pela administração pública (PAES, 2012).

Em 1977, com o Decreto n° 79.099, é feita uma revisão nas normas de sigilo de informações para incluir atores civis. Em 1988, com a nova Constituição Federal, o direito de acesso à informação pública passa a ser considerado como fundamental. Segundo a nova constituição, no Título II, Capítulo I, Artigo 5°, 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: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a Lei Complementar n° 131/09 e a Lei de Acesso à Informação – LAI.

A Lei de Responsabilidade Fiscal 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 estabeleceu regras para orientar as finanças públicas no país, garantindo maior responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos através 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, compreendendo 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; MELLO, 2016).

A Lei Complementar nº 131/09 por sua vez, entrou em vigor em 2010 e 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. Ou seja, a referida lei complementar regulou no Brasil a transparência ativa, que consiste na disponibilidade de informações das ações do governo, em portais eletrônicos.

Mesmo com a LRF e a LC 131 proporcionando a geração da transparência nos municípios, foi com a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) que o Brasil passou a garantir de fato o direito ao acesso à informação pública (COUTINHO et al. 2015).

Promulgada em 18 de novembro de 2011, a referida lei entrou em vigor em 16 de maio de 2012 estabelecendo a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção. Na prática, toda informação que estiver sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos.

A LAI brasileira foi elaborada tendo o desafio de se adequar aos critérios da Lei Modelo de Acesso à Informação - LMAI, que foi criada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), para estabelecer padrões mínimos de acesso à informação, para que os países das Américas criassem suas próprias leis tendo uma referência (ARAÚJO, MELLO, 2016).

Ela começou a ser debatida em 2005, quando o conselho de transparência pôs em discussão a importância de uma lei que possibilitasse a geração da transparência, estímulo ao controle social, a prevenção e enfrentamento à corrupção. Em 2006, a Controladoria Geral da União apresentou o anteprojeto sobre a LAI ao Conselho de Transparência para análise; em 2009, o Poder Executivo colocou na pauta do Congresso a PL n° 5.228 para regular o acesso à informação. Finalmente, em 2011, o PL 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) é aprovado no Congresso Federal e sancionado pelo poder executivo, entrando em vigor seis meses depois, em 16 de maio de 2012 (Fórum de Direito de acesso a Informações Públicas).

A LAI representa uma importante alteração no marco regulatório, ao criar mecanismos para o exercício do direito ao acesso à informação (ARAÚJO, MELLO, 2016). Uma de suas importantes diretrizes, prevista nos arts. 1° e 2°, é obrigar todos os órgãos públicos a disponibilizarem informações referentes a seus atos. Dessa forma, a aplicação da LAI se estende às seguintes entidades:

- a) União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- b) abrangendo os poderes Executivo, Legislativo, Cortes de Contas, Judiciário e o Ministério Público;
- c) entidades da administração pública direta (órgãos públicos) / Indiretas (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mistas) / Demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e/ou município;
- d) entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público.

Uma das principais características e diferenciação da Lei de Acesso à Informação é precisar a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção, podendo o cidadão solicitar informações sobre determinado tema de interesse individual ou coletivo, sem necessariamente apresentar uma justificativa de sua motivação. Na prática, toda

informação que esteja sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos (COUTINHO, ALVES, 2015).

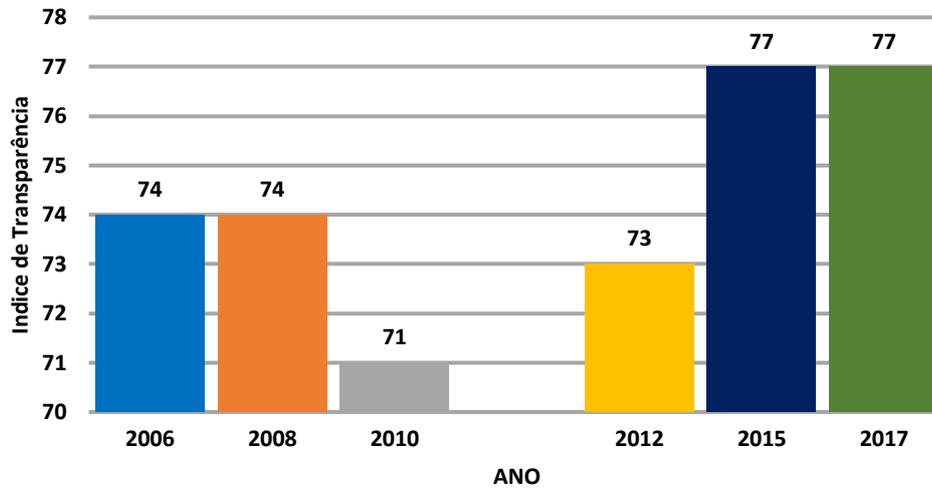
As entidades governamentais têm a responsabilidade de fazer valer tais direitos à informação pública, fazendo valer o princípio da transparência passiva e ativa. A primeira diz respeito às informações que devem ser disponibilizadas à pessoa física ou jurídica, por meio de solicitação previamente protocolado no órgão; a transparência ativa, por sua vez, diz respeito à obrigação que o gestor tem em disponibilizar em tempo real (em sites criados para esse fim) informações de suas ações (BRASIL, 2011; SILVA, 2017).

No que se refere à transparência passiva, a Lei de Acesso à Informação orienta as instituições públicas a criarem um Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, a fim de atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (BRASIL, 2011).

Nessa perspectiva, a LAI pode ser entendida como um mecanismo criado para gerar transparência pública, aumentar a *accountability* e o controle social, funcionando como instrumento de desincentivo às ações ilícitas do governo (PAES, 2012).

Para analisar o efeito da LAI brasileira na geração da transparência, o Gráfico 8, produzido a partir dos dados do *International Budget Partnership* (IBP), que avalia o índice de orçamento aberto dos países, a partir dos critérios de participação e controle orçamental, mostra o nível de transparência de três anos antes e três anos depois da aprovação da LAI no Brasil. A referida instituição atribui nota que vai de zero a cem, em que o primeiro representa ausência total de transparência e o segundo significa que o país é totalmente transparente.

**Gráfico 2 - Índice de transparência do Brasil antes e depois da aprovação da LAI**



Elaboração própria com base nos dados do Índice de Orçamento Aberto

De acordo com o Gráfico 2, em 2006 o Brasil já apresentava um índice de transparência substancial. Esse índice permaneceu em 2008, sofrendo uma alteração de menos três pontos em 2010, chegando a 71 pontos. Em 2011, o Brasil aprovou sua lei de acesso à informação e, um ano depois, já mostrava uma leve recuperação, subindo dois pontos no índice de transparência orçamentária, chegando a 73 pontos. Em 2015, três anos após a sanção da LAI, o índice de transparência do Brasil subiu quatro pontos, chegando a 77 pontos e se consolidando em 2017. Esses dados permitem afirmar do ponto de vista orçamentário que os efeitos da LAI brasileira são visíveis nos anos seguintes após sua aprovação.

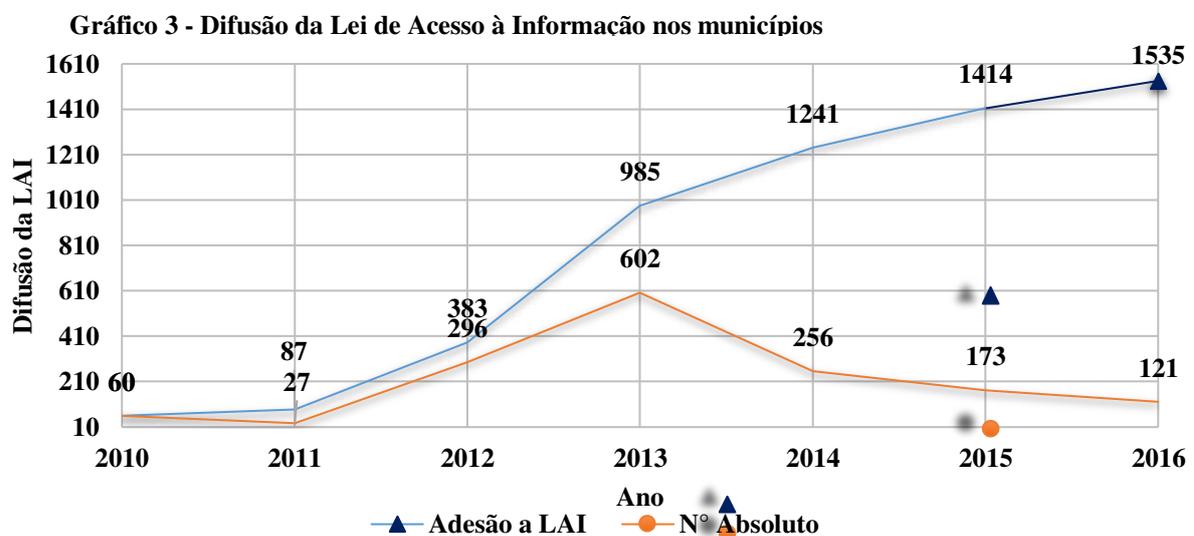
### 2.3 MAPEANDO A REGULAMENTAÇÃO E A EFETIVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A partir da promulgação da LAI no Brasil, muitos Estados e Municípios passaram a criar leis e decretos, no sentido de regulamentar e efetivar o acesso à informação a nível local. Para Coronel (2012), a implantação da lei de acesso à informação no município tem a capacidade de gerar transparência dos atos do poder executivo e fomentar o controle social.

Dessa forma, iremos analisar quantos municípios brasileiros regulamentaram a LAI, além de observar quais direitos foram efetivados a partir dessa regulamentação.

O Gráfico 3 mostra a distribuição dos municípios com leis e decretos que regulamentaram o acesso à informação local. A linha conectada por pontos indica a quantidade de municípios que regulamentaram a LAI por ano; a linha conectada por triângulos representa o número acumulado de municípios com LAIs regulamentadas. O eixo X do gráfico inicia-se no ano de 2010 e termina em 2016, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Escala Brasil Transparente (EBT).

Percebe-se que, em 2010 já haviam 60 municípios que indicavam ter uma lei de acesso à informação regulamentada, mesmo antes da aprovação da LAI. O primeiro município a regulamentar a LAI no Brasil foi a cidade de Miracema, situada no Estado do Rio de Janeiro, no ano de 1959. A segunda regulamentação só veio a ocorrer em 1990, na cidade de Damolândia, situada no Estado de Goiás.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE e EBT

De acordo com o Gráfico 3, o número de municípios que regulamentaram a LAI começa a crescer em 2011 (ano da aprovação da LAI no Brasil) tendo como destaque o ano de 2013, quando 602 municípios regulamentaram a LAI. Nota-se também que, a partir do ano de 2014, há uma queda significativa no número de municípios regulamentando a LAI. No referido ano, foram percebidas apenas 256 regulamentações; em 2015, esse número caiu para 173 e, em 2016, para 121 municípios.

Um dos pontos que pode ser apontado para justificar a baixa adesão dos municípios na regulamentação da LAI no Brasil é a incapacidade fiscal dos municípios (principalmente em municípios menores), que dificulta o gerenciamento da administração pública (SILVA, 2017).

Outro ponto que deve ser levado em consideração para a baixa adesão dos municípios na regulamentação da LAI é o fato de os municípios com população de até dez mil habitantes não são obrigados a divulgarem informações na internet (BRASIL, 2011). Essa determinação por parte da LAI respeita o fato de que dos municípios que se enquadram nessa categoria, muitos deles não possuem estrutura para atender essa demanda (SILVA, 2017)

A Escala Brasil Transparente mapeia os municípios que regulamentaram a LAI e quais dispositivos foram regulamentados. A importância dessa observação decorre da preocupação em entender quais os direitos fundamentais os municípios garantiram à sociedade ao regulamentarem a LAI. Com base na Escala Brasil Transparente, é possível identificar pelo menos doze direitos essenciais, que estão divididos em duas dimensões: Regulamentação da LAI e Transparência Passiva, como mostra a Tabela 2:

**Tabela 2 - Dimensões de efetivação da LAI – EBT**

<b>REGULAMENTO DA LAI</b>	<b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA<sup>2</sup></b>
Legislação no site	Divulgação do SIC Físico
Existência da regulamentação	Existência de e-SIC
Regulamentação do SIC	Acompanhamento do pedido
Classificação do sigilo	Inexistência de impedimentos
Responsabilização do servidor	Resposta no prazo legal
Instâncias recursais	Resposta em conformidade

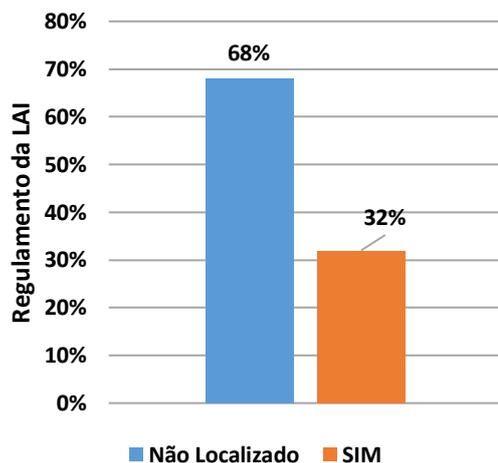
Fonte: Elaboração própria com base na EBT

<sup>2</sup> Representa o fluxo de informacional individualizado, sob demanda específica do interessado, que deve ser atendido pela administração pública. (SILVA, 2017).

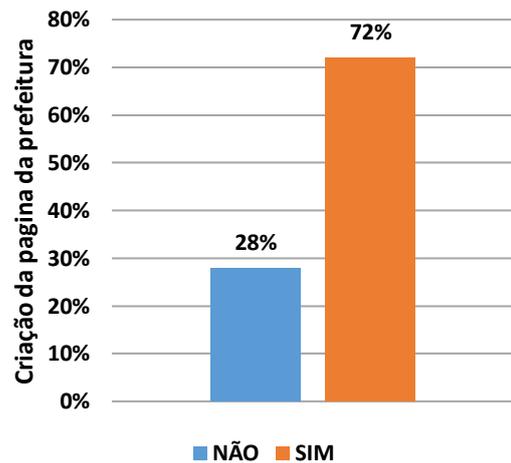
Esses pontos elencados acima são de fundamental importância, tendo em vista que a regulamentação da LAI serve para estabelecer critérios fundamentais, com objetivo de tornar o direito à informação pública algo efetivo.

O gráfico 4 apresenta os seis indicadores da dimensão Regulamentação da LAI, destacando a porcentagem de municípios que regulamentaram os indicadores que compõe tal dimensão. No painel A do gráfico 6, podemos observar que a maioria dos municípios, cerca de 68%, regulamentaram a LAI no nível local, sendo 32% o número de municípios sem a adoção da regulamentação. Com relação à divulgação da legislação no site específico, o painel B mostra que a maioria dos municípios, cerca de 72%, obedeceram a esse quesito:

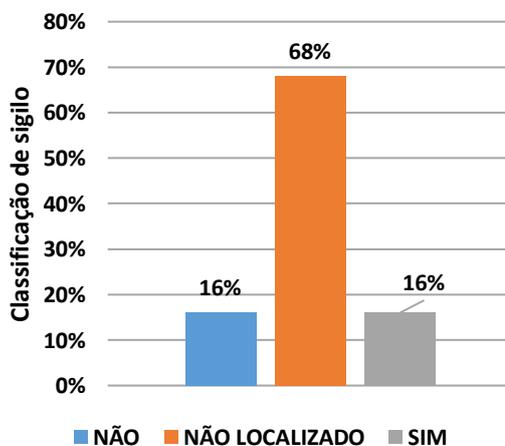
**Gráfico 4 - Efetividade da ALI – EBT: Regulamentação da LAI**



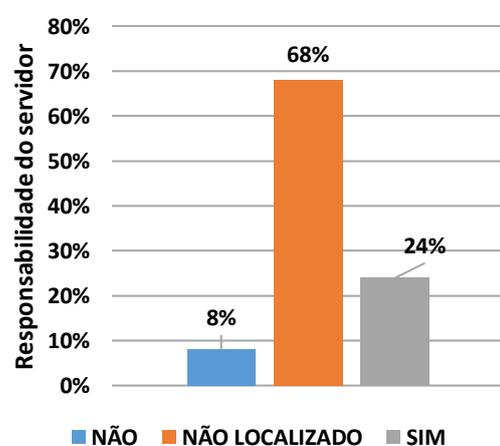
(a) Existência da regulamentação



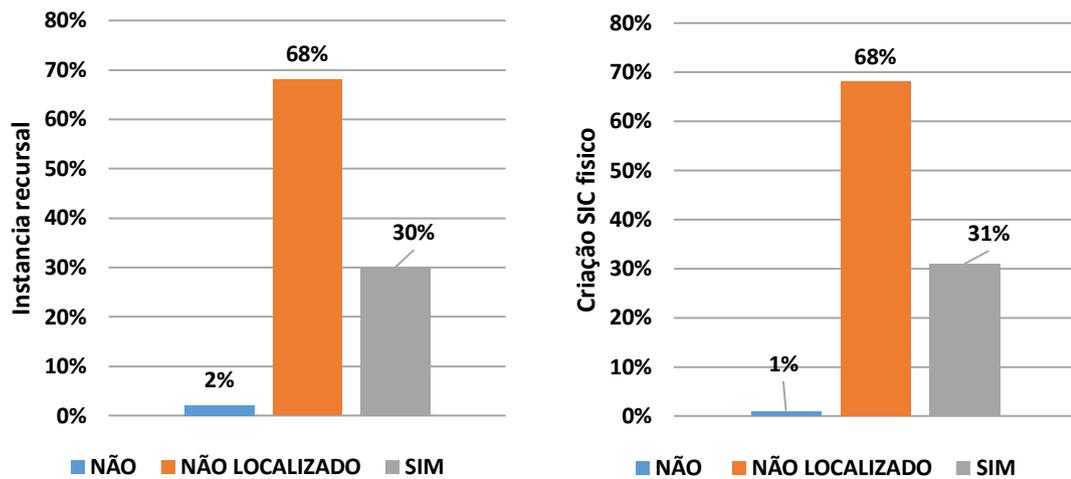
(b) Legislação no site



(c) Classificação de sigilo



(d) Responsabilização do servidor



(e) Instância recursal

(f) Regulamentação do SIC

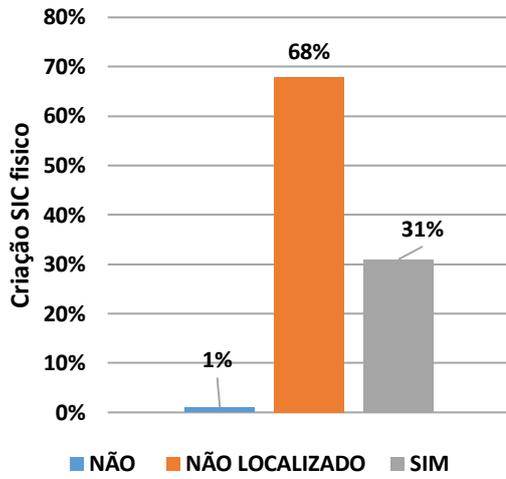
Elaboração própria com base nos dados da EBT.

Ainda no gráfico 4, no painel C, pode-se notar uma grande percentagem de municípios “não localizados”. Isso acontece pelo fato de a EBT avaliar tanto municípios que regulamentaram a LAI como municípios que não regulamentaram a LAI no nível local. Percebe-se ainda que apenas 16% regulamentaram a classificação de sigilo. No painel D, vemos que apenas 24% dos municípios responsabilizam um servidor em caso de negativa de informações solicitadas pelos cidadãos.

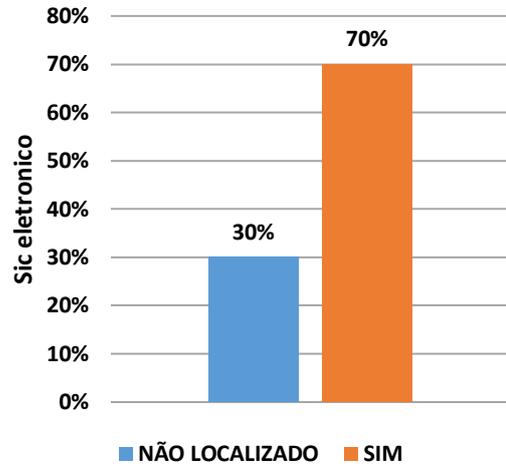
No painel E, referente à regulamentação de uma instância recursal, percebe-se que apenas 30% dos municípios contemplados na pesquisa regulamentaram esse direito. Esse quesito é importante, pois garante ao cidadão recorrer em caso de ter seu pedido de informação negado indevidamente. Por fim, no painel F percebe-se que apenas 31% dos municípios regulamentaram o SIC, sendo que, em 68% dos casos, não foi localizada essa informação.

No Gráfico 5, apresentamos os seis indicadores que fazem parte da dimensão Transparência Passiva, como parte da avaliação da EBT. No painel A, observa-se que em 68% dos municípios não foi possível localizar a existência do SIC físico (possibilidade de atendimento presencial), 1 % não criou essa modalidade de atendimento e apenas 31% regulamentaram esse direito. Ou seja, 69% dos municípios não garantem ao cidadão atendimento presencial. No painel B, os dados mostram a percentagem de municípios que regulamentaram o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Percebe-se que a maioria dos municípios, cerca de 70%, regulamentaram esse serviço, ou seja, a maioria dos municípios criaram mecanismos para os cidadãos solicitarem informações por meio da internet.

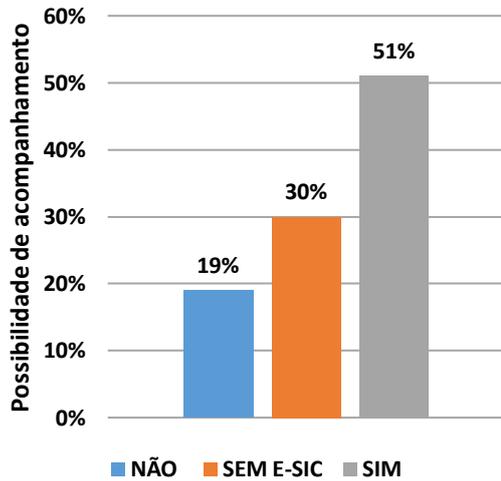
**Gráfico 5 - Efetividade da LAI – EBT: Regulamentação da Transparência Passiva**



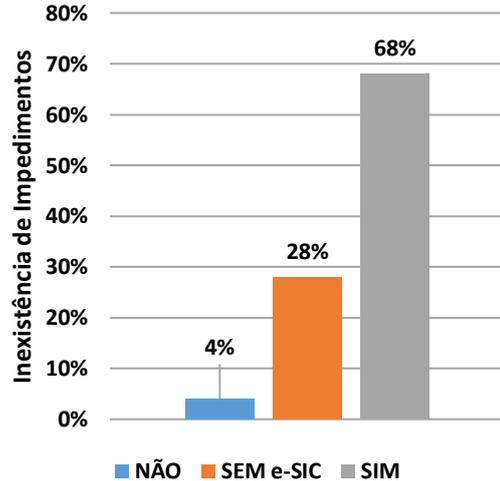
(a) Criação do SIC físico



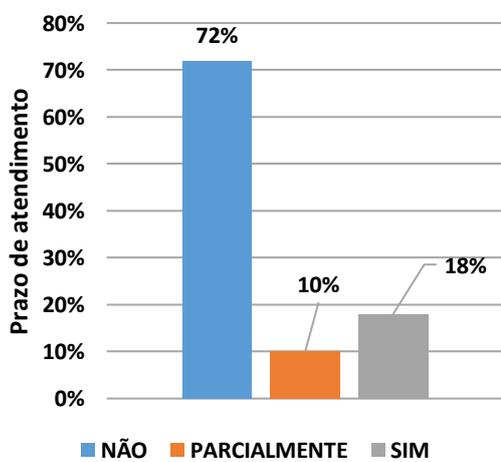
(b) Criação do SIC eletrônico



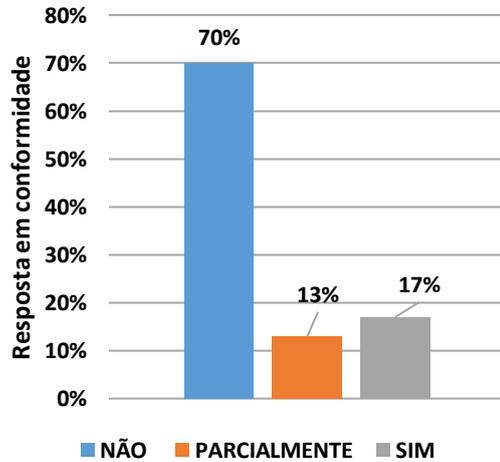
(c) Possibilidade de acompanhamento



(d) Inexistência de impedimentos



(e) Prazo de atendimento



(f) Resposta em conformidade

Elaboração própria com base nos dados da EBT

No painel C, é possível observar que 30% dos municípios não possuem e-SIC e 51% regulamentaram o direito de o cidadão acompanhar o andamento do pedido de informação e 19% não regulamentaram esse direito. O painel D avalia a existência de procedimentos que impedem ou dificultam a solicitação das informações. Observa-se que 68% dos municípios não exigem dados que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.

No painel E, apresenta-se o resultado de municípios que responderam aos pedidos de informação no prazo legal. Segundo os dados, apenas 18% responderam no prazo legal, enquanto 72% não atenderam aos pedidos no prazo legal. Finalmente, no painel F percebe-se que 17% dos municípios responderam aos pedidos em conformidade com o que foi solicitado e 70% não responderam aos pedidos de acordo com o solicitado.

Os resultados referentes às dimensões Regulamentação da LAI e Transparência Passiva ainda estão longe do esperado. Em um país de 5.570 municípios, poucos são os que regulamentaram todos os direitos previstos na Lei nº 12.527. Muitos deles ainda não regulamentaram a LAI e outros fizeram de forma a dificultar a vida das pessoas que têm interesse em obter informações do Estado e outros regulamentaram apenas parte dos direitos que o cidadão precisa.

A lei de acesso à informação possui como regra a publicidade e o sigilo como exceção e os indicadores acima citados representam um avanço na busca por uma gestão mais transparente, eficiente e democrática. Além dos indicadores já citados, está o direito de todo e qualquer cidadão solicitar informações dos órgãos públicos, sem a necessidade de justificar a sua motivação. Essa exceção dá-se apenas para informações consideradas sigilosas, classificadas assim por entidades competentes.

O cenário que se apresenta em relação à regulamentação e efetivação da lei de acesso à informação nos municípios apresenta-nos certas preocupações. Mesmo após quatro anos da Lei 12.527/2011 em vigor (o presente estudo leva em consideração dados da EBT, referentes ao ano de 2016), a grande maioria dos municípios brasileiros ainda falta se adequar à LAI.

Nas seis variáveis que contemplam a dimensão “Regulamentação da Lai”, a maioria dos municípios não tiveram suas informações localizadas. Isso significa que a administração não regulamentou o direito no nível local, ou o fizeram de forma a dificultar o cidadão ter acesso às informações dos governos. Outra parte dos municípios não regulamentou os componentes da LAI e uma parte pequena dos municípios efetivou a dimensão regulamentação no nível local.

Na dimensão “Transparência Passiva”, percebe-se que poucos foram os municípios que efetivaram de fato os direitos contidos na lei de acesso à informação. Em quase todas as seis variáveis dessa dimensão, percebe-se que os critérios exigidos não foram encontrados na maioria dos municípios.

Na lei de acesso à informação, a transparência surge como atributo fundamental para uma gestão pública democrática e rompe com a velha prática e os velhos modelos de governo, em que se acreditava que era propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida (SILVA, 2017).

Nesse contexto, a criação da Lei 12.527 estabelece o acesso à informação pública como ferramenta importante, que proporciona aos cidadãos conhecimento da administração pública, qualificando-o para participar efetivamente da gestão governamental, contribuindo assim para uma sociedade mais *accountable* (AMORIM, SILVA, 2014)

## CAPÍTULO 3

### 3.1 DIMENSÕES EXPLICATIVAS DA TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL

Diversas pesquisas foram realizadas no sentido de tentar explicar o nível de transparência dos municípios brasileiros. Muitos desses trabalhos avaliam a relação entre o índice de transparência municipal com o desenvolvimento, a saúde, a educação, a economia, a participação, a burocracia e a política (RODRIGUES E HERNÁNDEZ, 2008; GARCIA E GARCIA, 2008; BARTOLUZZIO E ANJOS, 2016). No presente estudo, as variáveis estão agrupadas em sete dimensões: *adesão à LAI*, *norma da regulamentação*, *porte populacional*, *região*, *qualidade da gestão*, *desenvolvimento* e *capacidade burocrática*. Cada uma dessas dimensões é composta por duas ou mais variáveis, como descrito na tabela 3:

**Tabela 3 - Dimensão e variáveis utilizadas na pesquisa**

<b>DIMENSÃO</b>	<b>VARIÁVEIS</b>
<b>Capacidade Burocrática</b>	Proporção de funcionários com CLT
	Proporção de funcionários comissionados
	Proporção de funcionários estatutário
<b>Desenvolvimento</b>	IDHM
	PIB per capita
<b>Qualidade da Gestão</b>	Índice de Governança Municipal -IGM
	Índice Fiscal
<b>Porte do Município</b>	Porte Pequeno I
	Porte Pequeno II
	Médio Porte
	Grande Porte
<b>Região</b>	Sul
	Sudeste
	Centro-Oeste
	Norte
	Nordeste
<b>Adesão à LAI</b>	e-SIC
	Regulamentação da LAI
<b>Norma da Regulamentação</b>	Lei
	Decreto
	Instrução Normativa

Fonte: Elaboração própria

### 3.1.1 Dimensão Capacidade Burocrática

A transparência da gestão município depende de múltiplos fatores. A capacidade burocrática municipal é um dos mais importantes. Segundo pesquisadores, ter um corpo de funcionários capacitados e comprometidos com a gestão pública pode fazer muita diferença, tendo em vista que a produção e disseminação de informações exige um trabalho diário e constante e, portanto, comprometimento (BATISTA, 2015; FERREIRA, 2019; RAUPP, 2016). Para além da disseminação dessas informações, deve-se ter o cuidado para difundi-las de forma clara e acessível a todos os cidadãos.

A capacidade burocrática no presente trabalho é formada por três grupos de funcionários: aqueles que possuem cargos comissionados, ou seja, que foram escolhidos pelo executivo municipal para exercer determinada função na gestão pública de forma transitória: os que trabalham em regime estatutário, sendo que, nessa condição estão os servidores públicos concursados, que desempenham função na administração pública municipal; (e) o terceiro grupo de funcionários, que possuem vínculo com a gestão municipal por meio Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Ao analisar o impacto da qualidade da burocracia local na redução das falhas na implementação de recursos de transferências federais, Batista (2015) constatou que quanto maior a capacidade burocrática municipal, menor os números de falhas de implementação e de irregularidades na gestão de recursos federais, ressaltando a importância da qualidade burocrática para explicar a implementação de políticas públicas descentralizadas. Em outra pesquisa divulgada em 2017, a referida autora observou que a capacidade burocrática do município tem efeito positivo na adesão a lei de acesso à informação nos municípios. Essa observação é importante, tendo em vista que um dos fatores importantes para produção e divulgação de informações é a regulamentação da LAI nos municípios (CGU, 2019).

Marengo et al. (2017), ao analisar a capacidade estatal de 5.500 municípios brasileiros, constatou que municípios com melhor qualidade burocrática possuem melhores condições para aproveitar a transferência de responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais, ampliando seu potencial para tributar e implementar políticas públicas (MARENCO et. al., 2017).

O efeito da capacidade burocrática sobre a gestão pública também foi analisado no estudo desenvolvido por Ferreira (2019). O autor constatou que quanto mais eficiente a burocracia estatal, maior o desempenho dos tribunais de contas subnacionais.

### 3.1.2 Dimensão Desenvolvimento

A presente dimensão é composta pelas variáveis *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM* e *PIB per capita municipal*. Tendo em vista que a primeira variável mede o nível educacional, a renda e a saúde dos municípios, e a segunda mede o nível de prosperidade dos habitantes de determinado município, essa dimensão se apresenta como importante por permitir analisar se em municípios mais desenvolvidos há maior ou menor índice de transparência.

Estudos internacionais apontam que o desenvolvimento do município é importante para explicar o nível de divulgação de informações sobre ações praticadas pelo executivo. Em uma pesquisa desenvolvida em municípios da Nova Zelândia, Laswad, Fischer e Oyelere (2005) constataram que o PIB per capita dos entes federados se relacionam com o nível de divulgação de informações financeiras divulgadas na internet, produzindo altos níveis de transparência ativa.

Outro estudo que analisou a correlação entre desenvolvimento municipal e níveis de transparência foi desenvolvido por Garcia e Garcia (2008). Os autores analisaram os níveis de transparência em 334 municípios espanhóis, com mais de 20.000 habitantes. Os resultados constataram que municípios mais desenvolvidos tendem a divulgar mais informações sobre questões contábeis do executivo, na internet. Na mesma ótica, Rodrigues e Hernández (2008) desenvolveram uma pesquisa nos grandes municípios da Espanha, mensurando o nível de correlação entre desenvolvimento municipal na divulgação de informações pública. Os resultados mostraram forte correlação entre desenvolvimento e divulgação de informações, corroborando com os trabalhos de Rodrigues e Hernández (2008).

No Brasil, vários pesquisadores vêm se dedicando a pesquisas que analisam a correlação entre transparência e desenvolvimento municipal. Nessa perspectiva, pode-se citar o estudo desenvolvido por Bartoluzzio e Anjos (2016), que analisaram os índices de transparência em 181 municípios do Estado de Pernambuco, observando se os indicadores desenvolvimento, como receita tributária, índice de desenvolvimento humano (IDHM), índice de Firjan de desenvolvimento municipal (IFDM), taxa de analfabetismo, PIB *per capita* e idade média tinham alguma relação com o nível de transparência desses municípios. A pesquisa constatou que apenas os indicadores IDHM e IFDM corroboram com a elevação do índice de transparência municipal.

Por outro lado, Bernardo, Reis e Sediya (2017) analisaram o nível de transparência em 66 municípios do estado de Minas Gerais, de médio e grande porte (mais de 50 mil habitantes) e constaram que municípios com bom desempenho em suas receitas orçamentárias, com alta taxa de alfabetização e bons desempenhos econômicos, tendem a divulgar mais informações em seus portais eletrônicos sobre os gastos com políticas públicas.

Ainda nessa perspectiva, Antonovz, Correa e Peixe (2017), ao analisarem a presença da transparência em portais eletrônicos dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, observando se o IDHM e o Índice de GINI estavam relacionados com o nível da transparência. Concluíram que o IDHM e a transparência caminham juntos, enquanto que o Índice de GINI não representa relação com a transparência dos Estados.

### **3.1.3 Dimensão Qualidade da Gestão**

A dimensão qualidade da gestão é composta por duas variáveis: *índice de gestão municipal* e *índice fiscal dos municípios*. O objetivo é analisar se municípios em melhores condições fiscais e com bons desempenhos na gestão tendem a ser mais transparentes que os que possuem situação inversa.

Ribeiro e Zucolotto (2012) constataram que municípios com melhores desempenhos fiscais tendem a divulgar mais informações em portais eletrônicos. Cruz et al. (2012) pesquisaram o nível de transparência nos 100 municípios mais populosos do Brasil e constataram que municípios com melhores condições fiscais e com bons desempenhos na gestão aparentam melhores desempenhos no nível de transparência.

Teixeira et al. (2014) analisaram o impacto da qualidade da gestão e do desenvolvimento municipal, utilizando a variável gestão fiscal e IFDM, respectivamente, e constataram que as duas variáveis são importantes para explicar a transparência dos Estados brasileiros, com destaque para a variável gestão fiscal.

### **3.1.4 Dimensão Porte Populacional**

A dimensão Porte Populacional é composta pelas variáveis *pequeno porte I*, *pequeno porte II*, *porte médio* e *porte grande*, segundo classificação do IBGE. Segundo Oliveira (2017), o porte populacional dos municípios é fator importante para explicar o nível de transparência.

Ao analisar as variáveis que impactam na transparência passiva dos municípios brasileiros, observou-se que os municípios de porte médio e grande tendem a apresentar maior nível de transparência passiva. Cruz et al. (2009), em sua pesquisa sobre transparência municipal, concluíram que municípios de porte médio, porte grande e metrópole apresentam maior nível de transparência.

### **3.1.5 Dimensão Região**

A dimensão região compreende as cinco regiões do Brasil (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste), sendo elas utilizadas como variáveis. Como a pesquisa contempla cidades de todas as regiões, é importante analisar se esse fator é determinante para explicar seus níveis de transparência. Essa análise é importante, pois a região diz muito dos municípios, principalmente relacionada ao seu desenvolvimento econômico e social. As variáveis foram coletadas a partir do portal do IBGE.

Pesquisas desenvolvidas nesse sentido já apontavam que o fator região importa para explicar o nível de transparência. É o caso da pesquisa desenvolvida por Jacques et al. (2013), ao concluir que municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste, tendem a ser mais transparentes que os localizados em outras regiões. A pesquisa desenvolvida por Melo et al. (2016) obteve resultados parecidos. Jacques et al. concluíram que a variável Região Nordeste impacta negativamente na transparência dos municípios, enquanto que as variáveis Região Sul e Sudeste se comportam de forma positiva e significativa com o índice de transparência.

### **3.1.6 Dimensão Adesão a LAI**

A presente dimensão é composta pelas variáveis *e-SIC*, *Regulamento da LAI*, *Lei*, *Decreto* e *Instrução Normativa*. Cada uma dessas variáveis tem sua importância na adesão da LAI por parte dos municípios. O e-SIC é uma das principais ferramentas, pois é por meio dele que a sociedade pode solicitar informações à administração pública sobre algum tema de seu interesse. Porém, seu destaque principal enquanto parte da regulamentação da LAI é que, o e-SIC, se implantado corretamente por parte do poder executivo, pode fomentar a transparência passiva, e, conseqüentemente, fortalecer o princípio publicidade (CGU, 2015; OLIVEIRA, 2017). A variável *regulamentação da LAI* contempla os municípios que regulamentaram a lei

de acesso à informação no nível local, por sua vez, a variável *sem regulamentação*, compreende os municípios que não regulamentaram os dispositivos da LAI.

As variáveis *Lei*, *Decreto* e *Instrução Normativa* possuem particularidades na regulamentação da LAI. O decreto é criado pelo poder executivo e não depende da aprovação do legislativo. Seu principal objetivo é fazer cumprir os dispositivos de uma lei específica. Ela possui menos força normativa por não ser elaborada em conjunto com o legislativo. A Instrução normativa tem como objetivo detalhar com precisão o conteúdo de determinada lei, explicando de forma clara os direitos e obrigações nela contida.

A lei, por sua vez, é superior ao decreto, que não pode contrariá-la, sob pena de ser ilegal e não ter validade. Ela se diferencia do Decreto, pois é formulada conjuntamente entre os Poderes Executivo e Legislativo.

### **3.1.7 Dimensão Norma da Regulamentação**

A presente dimensão tem por objetivo analisar se a norma utilizada para regulamentar a lei de acesso à informação nos municípios impacta de forma diferente na transparência municipal. Dessa forma, as variáveis que compõem a dimensão norma da regulamentação são: *lei*, *decreto* e *instrução normativa*. Elas foram coletadas a partir do relatório geral da Escala Brasil Transparente – EBTe do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

As variáveis *Lei*, *Decreto* e *Instrução Normativa* possuem particularidades na regulamentação da LAI. O decreto é criado pelo poder executivo e não depende da aprovação do legislativo. Seu principal objetivo é fazer cumprir os dispositivos de uma lei específica. A Instrução normativa tem como objetivo detalhar com precisão o conteúdo de determinada lei, explicando de forma clara os direitos e obrigações nela contida.

A lei, por sua vez, é superior ao decreto, que não pode contrariá-la, sob pena de ser ilegal e não ter validade. Ela se diferencia do Decreto pois é formulada conjuntamente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Diante das particularidades de cada norma, objetiva-se analisar seus impactos na transparência municipal.

## 4 METODOLOGIA

A pesquisa apresenta-se como uma forma de investigação, que tem como finalidade buscar respostas aos anseios da sociedade, por meio de procedimentos científicos (RAUPP, 2011). Nessa parte, serão apresentados os procedimentos metodológicos que foram utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, abrangendo a tipologia de pesquisa, os procedimentos de coleta, análise de dados e as limitações do estudo.

Trata-se de uma pesquisa que envolve estatísticas descritivas e inferenciais. A utilização do primeiro tipo de pesquisa tem por objetivo descrever a forma como os dados que foram utilizados nesse estudo, facilitando assim o entendimento das variáveis utilizadas em cada dimensão. A utilização de estatística inferencial teve por objetivo testar as hipóteses da pesquisa. Dessa forma, optou-se por realizar análise de regressão multivariada, tendo em vista que os tipos de dados utilizados na pesquisa se adequam ao modelo de análise em questão (FÁVERO, 2015).

A pesquisa tem por objetivo analisar as dimensões explicativas do índice de transparência dos municípios brasileiros. Como a LAI foi aprovada em 2011, a Controladoria Geral da União (CGU) divulgou duas avaliações dos índices de transparência dos municípios, em 2015 e 2016, respectivamente, sendo a terceira avaliação divulgada em 2017.

Dessa forma, para as análises, foram utilizados dados da terceira edição da Escala Brasil Transparente. Os dados se referem a uma amostra com 2.328 entes federados (sendo 2.301 municípios e 27 capitais). Devido à falta de dados para três municípios, a presente pesquisa contou com uma amostra de 2.325 entes federados.

O foco da pesquisa está no índice de transparência dos municípios brasileiros, tomando por base a Lei de Acesso à Informação, já que, segundo a Controladoria Geral da União, todos os municípios devem se adequar à LAI, no sentido de tornar a administração transparente diante dos cidadãos.

Nesse sentido, para a realização da pesquisa, foi utilizado como variável dependente o índice de transparência dos municípios brasileiros. As principais dimensões explicativas para o índice de transparência, levantados a partir da literatura nacional e internacional, são: *Capacidade Burocrática, Desenvolvimento, Qualidade da Gestão, Porte Populacional, Região e Adesão à LAI e Norma da Regulamentação*. A Tabela 4 apresenta as variáveis que serão utilizadas nos modelos multivariados e o sinal esperado.

Tabela 4 - Variáveis utilizadas na pesquisa

Dimensão	Variáveis	Sinal Esperado	Motivo	Fonte
Capacidade Burocrática	Proporção de funcionários contratados pela CLT	+	Municípios com maior capacidade burocrática tendem a facilitar a aplicação da LAI e, conseqüentemente, gerar mais transparência.	IBGE
	Proporção de funcionários comissionados	+		IBGE
	Proporção de funcionários estatutário	+		IBGE
Desenvolvimento	PIB <i>per capita</i>	+	Maior desenvolvimento social do município pode representar maior preocupação com as ações dos agentes públicos.	IBGE
	IDHM	+		Atlas Brasil
Qualidade da Gestão	Índice de Governança Municipal -IGM	+	Municípios que detém gestão de qualidade proporcionam mais transparência aos cidadãos.	CFA
	Índice Fiscal	+		FIRJAN
Porte do Município	Pequeno I	+	Espera-se que o porte populacional seja um fator explicativo para o nível de transparência dos municípios	IBGE
	Pequeno II			
	Médio Porte			
	Grande Porte			
Região	Sul	+	A região em que o município está localizado pode ser um dos fatores explicativos para o nível de transparência.	IBGE
	Sudeste			
	Centro-Oeste			
	Norte			
	Nordeste			
Adesão a LAI	E-sic Regulamentação da LAI	+	Espera-se que municípios com adesão à LAI apresentem maior transparência.	EBT
Norma da Regulamentação	Instrução Normativa	+	Espera-se que o tipo da norma utilizado para regulamentar a LAI influencie no nível de transparência	EBT
	Decreto			
	Lei			

Fonte: Elaboração própria

## 4.1 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

### 4.1.1 Variável dependente

A pesquisa possui como variável dependente o índice de transparência dos municípios brasileiros. Os dados referentes a essa variável foram consolidados pela Escala Brasil Transparente, em sua terceira edição (2017), e coordenado pela Controladoria Geral da União.

#### 4.1.1.1 Índice de Transparência

A Escala Brasil Transparente é um indicador desenvolvido pela Controladoria Geral da União e tem por objetivo avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo aplicado a Municípios, Estados e o Distrito Federal. Dessa forma, a CGU busca aprofundar o monitoramento da transparência pública por meio da aplicação de

questionário, composto por doze quesitos que envolvem aspectos da regulamentação da LAI (25%) e da existência e efetividade dos dispositivos da transparência passiva (75%), sendo essa caracterizada pelo Serviço de Informação ao Cidadão físico (SIC) e Serviço de Informação ao Cidadão Eletrônico (e-SIC). A Tabela 5 apresenta os quesitos utilizados na EBT:

**Tabela 5 - Quesitos utilizados na EBT**

QUESITOS	
Regulamentação da LAI (25%)	Transparência Passiva (75%)
Exposição da legislação no site do avaliado	Divulgação do SIC físico (atendimento presencial)
Existência da regulamentação	Existência de um e-SIC (atendimento pela <i>internet</i> )
Regulamentação do SIC	Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso
Regulamentação da classificação de sigilo	Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso
Regulamentação da responsabilização do servidor	Respostas aos pedidos no prazo legal
Regulamentação de instâncias recursais	Respostas em conformidade com o que foi solicitado

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT

Sua execução se dá 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 uma pergunta de segurança para a mensuração realizada sobre a regulamentação.

A resposta aos questionários resultou em uma nota que vai de 0 a 10 pontos, em que 25% da nota é composta pelo quesito regulamentação da Lei de Acesso à Informação e 75% pela efetividade e existência e atuação dos SIC. A tabela 6 apresenta os quesitos utilizados pela CGU, a previsão legal contida na LAI, a pontuação e o peso de cada quesito, divididos pelo foco de abrangência:

**Tabela 6 - Quesitos para avaliação das LAIs nos Municípios - EBT**

Nº	Quesitos	Previsão legal	P. Máxima	% Quesito	% Total	Foco
01	O regulamento foi localizado na página eletrônica da prefeitura?	Art. 8º, § 2º, LAI.	100	2,78%		R
02	O município regulamentou a LAI?	Art. 42º, LAI.	150	4,17%		E
03	A prefeitura regulamentou a criação do SIC?	Art. 9º, I, LAI.	200	5,56%		G
04	Existe a previsão para as autoridades classificarem informação quanto ao grau de sigilo?	Art. 27, LAI.	150	4,17%	25%	U
						L
						A
						M
						E
						N

<b>05</b>	Regulamentação, existe previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	Art. 32º, LAI.	<b>100</b>	2,78%	<b>75%</b>	<b>T A Ç Ã O  T R A N S P A R Ê N C I A  P A S S I V A</b>	
<b>06</b>	Existe pelo menos uma instância recursal?	At. 15º, LAI.	<b>200</b>	5,56%			
<b>07</b>	Foi localizada a existência de um SIC físico?	Art. 9º, inciso I, LAI.	<b>500</b>	13,89%			
<b>08</b>	Foi localizada uma alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica?	Art. 10º, §2º, LAI.	<b>200</b>	5,56%			
<b>09</b>	São exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Art. 10º, §1º, LAI.	<b>300</b>	8,33%			
<b>10</b>	Foi localizada a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Art. 9º, inciso I, alíneas “b” e “c”, LAI.	<b>200</b>	5,56%			
<b>11</b>	O poder executivo cumpre os prazos para resposta das solicitações?	Art. 11º, §§ 1º e 2º, LAI.	<b>500</b>	13,89%			
<b>12</b>	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos de acordo com o solicitado	Art. 5º, LAI.	<b>1000</b>	27,78%			
<b>TOTAL</b>			<b>3600</b>	<b>100%</b>			<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT

Para elaboração da terceira edição da Escala Brasil Transparente, foram considerados como universo populacional todos os municípios brasileiros, segundo a estimativa populacional do IBGE, totalizando 5570 municípios. Dessa forma, foram escolhidos de forma aleatória 2301 municípios e as 27 capitais.

O método de amostragem adotado foi o da Amostra Aleatória Estratificada para estimar a Proporção. Dessa forma, o universo amostral foi dividido em partes, de forma tal que cada parte do universo tenha representação na amostra. A tabela 7 apresenta a distribuição da amostra, referente a 3ª edição da EBT. O recorte foi feito obedecendo a seguinte ordem: Região, Estados e Municípios, conforme a tabela 7:

**Tabela 7 - Distribuição da Amostra (EBT)**

<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Estado</b>	<b>Universo de municípios</b>	<b>Capital</b>	<b>Amostra de municípios</b>	<b>Total da Amostra</b>
<b>Centro-Oeste</b>	DF	Distrito Federal	1	1	1	<b>1</b>
<b>Centro-Oeste</b>	GO	Goiás	246	1	102	<b>103</b>
<b>Centro-Oeste</b>	MT	Mato Grosso	141	1	82	<b>83</b>
<b>Centro-Oeste</b>	MS	Mato Grosso do Sul	79	1	57	<b>58</b>
<b>Nordeste</b>	AL	Alagoas	102	1	66	<b>67</b>
<b>Nordeste</b>	BA	Bahia	417	1	135	<b>136</b>

<b>Nordeste</b>	CE	Ceará	184	1	92	<b>93</b>
<b>Nordeste</b>	MA	Maranhão	217	1	101	<b>102</b>
<b>Nordeste</b>	PB	Paraíba	223	1	107	<b>108</b>
<b>Nordeste</b>	PE	Pernambuco	185	1	98	<b>99</b>
<b>Nordeste</b>	PI	Piauí	224	1	105	<b>105</b>
<b>Nordeste</b>	RN	Rio Grande do Norte	167	1	87	<b>88</b>
<b>Nordeste</b>	SE	Sergipe	75	1	55	<b>56</b>
<b>Nordeste</b>	TO	Tocantins	139	1	86	<b>87</b>
<b>Norte</b>	AC	Acre	22	1	20	<b>21</b>
<b>Norte</b>	AP	Amapá	16	1	14	<b>15</b>
<b>Norte</b>	AM	Amazonas	62	1	45	<b>46</b>
<b>Norte</b>	PR	Pará	144	1	78	<b>79</b>
<b>Norte</b>	RO	Rondônia	52	1	39	<b>40</b>
<b>Norte</b>	RR	Roraima	15	1	13	<b>14</b>
<b>Sudeste</b>	ES	Espírito Santo	78	1	54	<b>55</b>
<b>Sudeste</b>	MG	Minas Gerais	853	1	204	<b>205</b>
<b>Sudeste</b>	RJ	Rio de Janeiro	92	1	69	<b>70</b>
<b>Sudeste</b>	SP	São Paulo	645	1	171	<b>172</b>
<b>Sul</b>	PR	Paraná	399	1	137	<b>138</b>
<b>Sul</b>	RS	Rio Grande do Sul	497	1	148	<b>149</b>
<b>Sul</b>	SC	Santa Catarina	295	1	137	<b>138</b>
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>5570</b>	<b>27</b>	<b>2301</b>	<b>2328</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT

#### 4.1.2 Variáveis independentes

Nessa parte, serão apresentadas as variáveis independentes utilizadas na pesquisa. Para melhor organização, elas foram organizadas em seis dimensões, a saber: capacidade burocrática, desenvolvimento, qualidade da gestão, porte populacional, região e adesão à LAI. Elas estão descritas abaixo, com as variáveis que as compõem.

##### 4.1.2.1 Capacidade Burocrática

Essa dimensão é composta por três variáveis: *proporção de funcionários comissionados*, *proporção de funcionários estatutários* e *proporção de funcionários contratados pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)*. As informações referentes a essas variáveis foram coletadas no banco de dados do MUNIC, desenvolvidos pelo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que analisa a composição burocrática dos municípios.

#### **4.1.2.2 Desenvolvimento**

Essa dimensão é composta pelas variáveis: *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM* e *PIB per capita municipal*. A primeira variável foi coletada do portal Atlas Brasil e a segunda, do IBGE. Ambas as variáveis tem por objetivo analisar o desenvolvimento dos municípios.

O IDHM é caracterizado como uma medida composta por três indicadores de desenvolvimento: longevidade, educação e renda, tendo por base dados do Censo Demográfico do IBGE. O índice varia de 0 a 1, em que, quanto mais perto de 1 mais desenvolvido é o município. Os municípios são classificados de acordo com a nota obtida na avaliação. Dessa forma, entes federados com notas até 0,499 possuem desenvolvimento considerado baixo; municípios com notas entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento; já os que possuem notas acima de 0,800 possuem desenvolvimento humano considerado alto. Dessa forma, a média aritmética utilizada para obter o IDHM consolidado é:  $IDHM = \frac{IDHM - Educação + IDHM - Longevidade + IDHM - Renda}{3}$ . (PNUD, 2019).

O PIB *per capita* municipal é um indicador econômico que tem por objetivo principal relacionar o crescimento de uma economia com a riqueza de sua população. Tal indicador é calculado dividindo o Produto Interno Bruto pelo total de habitantes. Quanto mais baixo o resultado desse cálculo, mais precária é a situação daquele município. Os dados referentes ao PIB *per capita* foram colhidos a partir do IBGE.

#### **4.1.2.3 Qualidade da Gestão**

Essa dimensão utiliza como variável o *índice de Governança Municipal – IGM agregado* e o *Índice de Gestão Fiscal (IFGF)*.

O Índice de Governança Municipal – IGM é uma métrica desenvolvida pelo Conselho Federal de Administração – CFA, com objetivo de avaliar a governança pública dos municípios brasileiros. Ele é elaborado a partir de dados secundários, considerando áreas como educação, saúde, gestão fiscal, recursos humanos, transparência e violência, extraídos de bases públicas como Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e DATASUS. A partir desses dados, o Índice de Governança Municipal avalia três dimensões da vida pública municipal: gestão, finanças e desempenho.

O Índice de Gestão Fiscal (IFGF) é uma metodologia desenvolvida pelo sistema FIRJAN, que apresenta uma radiografia da situação das contas públicas municipais a partir de resultados fiscais declarados pelas próprias prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O IFGF é composto por quatro indicadores: 1 – Autonomia, 2 – Gastos com Pessoal, 3 – Investimento e 4 – Liquidez. É atribuída uma pontuação que varia entre 0 e 1, na qual, quanto mais próxima de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFGF, a partir das notas obtidas: 0,8 a 1,0 = gestão excelente; 0,6 – 0,8 = boa gestão; 0,4 a 0,6 = gestão em dificuldade; 0,0 a 0,4 = gestão crítica.

#### **4.1.2.4 Porte Populacional do Município**

Essa dimensão diz respeito ao porte populacional dos municípios. Ela foi dividida em cinco variáveis: porte pequeno I, porte pequeno II, porte médio e grande porte. Segundo o IBGE, os municípios são classificados a partir da quantidade de habitantes no nível local. Dessa forma, municípios com até 20.000 habitantes são considerados porte pequeno I; municípios com 20.001 até 50.000 habitantes são considerados de porte pequeno II; com 50.001 até 100.000 habitantes, de médio porte; e os com entre 100.001 a 900.000 habitantes são classificados como sendo de grande porte.

O objetivo é analisar em que medida o porte populacional influencia na qualidade da transparência dos municípios. Essas variáveis foram coletadas a partir dos dados do MUNIC, produzidos pelo IBGE.

As variáveis foram transformadas para possibilitar os testes de regressão linear. Essa mudança fez-se necessária tendo em vista o fato de que as variáveis dessa dimensão são classificadas como categóricas. Dessa forma, elas foram transformadas em numéricas, passando a obter os seguintes valores: Porte Pequeno 1 = 0, Porte Pequeno 2 = 1, Médio Porte = 2 e Grande = 3.

#### 4.1.2.5 Região

Nessa dimensão, estão contempladas as cinco regiões do Brasil: Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Cada região foi utilizada como variáveis diferentes, resultando em cinco variáveis. Elas são importantes para entendermos a dinâmica da transparência em cada região do Brasil. As informações para essas variáveis foram coletadas no site do IBGE.

Tendo em vista que as cinco variáveis presentes na dimensão região se configuram como variáveis categóricas e, portanto, não podem ser utilizadas para análises de regressão linear, foi executada uma transformação nas variáveis com objetivo de possibilitar os testes de regressão. Nesse sentido, cada variável foi transformada em números, ficando da seguinte forma: Centro Oeste = 0, Nordeste = 1, Norte = 2, Sudeste = 3 e Sul = 4.

#### 4.1.2.6 Adesão à LAI

Essa dimensão é composta pelas variáveis *e-SIC* e *regulamentação da LAI*. Elas foram coletadas a partir do relatório geral da Escala Brasil Transparente – EBT.

A variável regulamentação da LAI diz respeito aos municípios que regulamentaram a LAI no nível local. Para cada município é atribuído nota 0 ou 150 pontos, enquanto que a variável e-SIC foi incluída na pesquisa com objetivo de observar se municípios que regulamentaram esse direito produzem mais transparência que os que ainda não aderiram. O e-SIC permite a qualquer pessoa - física ou jurídica - encaminhar pedidos de acesso à informação a qualquer órgão ou entidade do poder executivo. Por meio do site e-SIC, além de fazer o pedido, é possível acompanhar o cumprimento do prazo de resposta; consultar as respostas recebidas, entrar com recursos, apresentar reclamações, entre outras ações (CGU).

A variável e-SIC apenas indica se o município criou ou não essa ferramenta no nível local. Trata-se de uma variável binária (sim ou não). Dessa forma, a variável foi transformada em variáveis numéricas com objetivo de possibilitar os testes de correlação e regressão. Nesse sentido, 1 significa que o município criou o site e-SIC e 2 significa que o município não criou o site e-SIC.

#### 4.1.2.7 Norma da regulamentação

A dimensão norma da regulamentação possui três variáveis: lei, decreto e instrução normativa. Ela foi coletada do relatório geral da Escala Brasil Transparente – EBT e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A inclusão dessa dimensão na pesquisa justifica-se pelo fato de que, cada município que regulamentar a LAI no nível local deve o fazer por meio de um ato normativo. Cada norma possui características e funções diferentes. Dessa forma, o objetivo é analisar se a transparência dos municípios varia de acordo com a norma utilizada para regulamentação da LAI ou se não causa efeito algum. Como estamos lidando com variáveis categóricas, foi necessário transformá-las em variáveis numéricas, possibilitando os testes de correlação e regressão.

Nesse sentido, as variáveis lei, decreto e instrução normativa foram transformadas em números e passaram a ter os seguintes valores: valores: Lei = 1, Decreto = 2 e Instrução Normativa = 3.

Após a coleta dos dados, foi produzido um banco de dados para realização de testes estatísticos. Nesse sentido, foi utilizado os softwares Excel, Python e o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) para tratar o banco de dados, para realização de estatísticas descritivas e inferencial, com vistas a atingir os objetivos da pesquisa.

O modelo estatístico utilizado na pesquisa foi a regressão linear multivariada com objetivo de testar as hipóteses da pesquisa. Dessa forma, foram feitos seis testes de correlação e regressão, em que cada um dos testes representa uma dimensão presente na pesquisa. A utilização desse modelo mostrou-se eficiente e adequada, tendo em vista os tipos de variáveis utilizadas no presente trabalho (FÁVERO, 2015).

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Objetivando identificar as dimensões determinantes para a transparência dos municípios brasileiros, optou-se inicialmente por realizar uma análise descritiva das variáveis dependente e independentes. Logo em seguida, foram feitas análises de correlação e regressão da variável dependente com as variáveis explicativas, que compõem as sete dimensões estudadas na pesquisa. Deliberou-se por realizar seis testes (de correlação e regressão) separadamente, cada um representando uma dimensão das variáveis explicativas. Os testes de correlação têm por objetivo identificar a existência ou não de relacionamento entre as variáveis explicativas e a variável dependente. Já o teste de regressão multivariada tem por objetivo testar as hipóteses do presente estudo.

### 5.1 Análise descritiva dos dados

Conforme já destacado na sessão 4.1, a variável dependente utilizada é o nível de transparência dos municípios, representados pelos dados da Escala Brasil Transparente, referente a sua terceira edição. Na referida edição, foram mapeados os níveis de transparência de 2.301 municípios, todas as 27 capitais, totalizando 2.328 entes federados. Porém, devido à falta de dados das variáveis independentes para três municípios, a presente pesquisa foi realizada com um total de 2.325 entes federados.

A Tabela 8 apresenta uma análise descritiva da variável transparência. É possível perceber que a menor nota dessa variável foi 0,00, indicando que alguns municípios brasileiros obtiveram a referida nota. Por outro lado, a nota máxima dessa variável foi 10,00, indicando que alguns municípios foram avaliados com a nota máxima pela Escala Brasil Transparente.

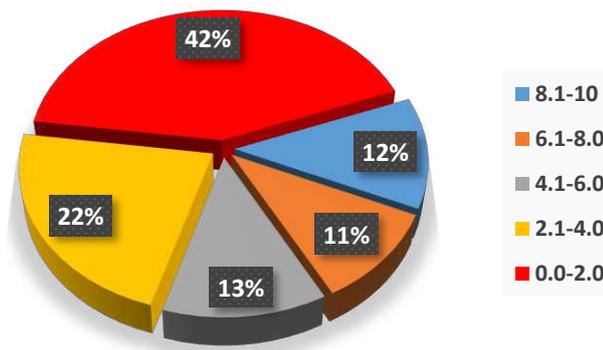
**Tabela 8 - Estatística descritiva do Índice de Transparência**

<b>Indicadores</b>	<b>Índice de Transparência</b>
<b>Quantidade</b>	2.325
<b>Mínimo</b>	0,00
<b>Máximo</b>	10,00
<b>Média</b>	3,35437
<b>Desvio Padrão</b>	3,04216

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT

Ainda referente à Tabela 8, é possível observar que a média das notas dos 2.325 municípios é de 3,35. Essa média denuncia o baixo nível de transparência presentes nos entes federados brasileiros. O gráfico 6 apresenta a porcentagem de municípios e os níveis de transparência, organizados em cinco estágios diferentes.

**Gráfico 6 - Distribuição dos níveis de transparência (%)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT

De acordo com o Gráfico 6, percebe-se que 42% dos municípios pesquisados obtiveram notas de 0,0 a 2,0 pontos, 22% tiveram notas entre 2,1 e 4,0, 13% obtiveram notas entre 4,1 e 6,0, 11% ficaram com notas entre 6,1 e 8,0 e 12% com notas entre 8,1 e 10.

Esses resultados denunciam uma realidade calamitosa na transparência dos municípios brasileiros. Observa-se que quase metade dos municípios possuem fracos níveis de transparência ou, até mesmo, não desenvolve nenhuma ferramenta capaz de gerar transparência. Se somarmos as duas primeiras faixas das notas de transparência, constataremos uma realidade ainda mais delicada na gestão pública municipal. Os dois conjuntos de notas somam 64% dos municípios estudados, e os colocam em um nível fraco de transparência. Em contrapartida, temos um total de 12% dos municípios com bons ou excelentes níveis de transparência. São entes federados que se destacam ao cumprirem o que determina a Lei de Acesso à Informação e não dificultam a geração da transparência passiva e ativa (OLIVEIRA, 2017).

Os baixos níveis de transparência observados em mais de 60% dos municípios podem ser reflexo de múltiplos fatores. Um deles é a situação fiscal de muitos entes federados. Segundo o Índice Firjan de Gestão Fiscal (2019), cerca de 35% dos municípios não produzem receita

suficiente para sustentarem. Essa é uma realidade que vem piorando nos últimos cinco anos e tem refletido diretamente na administração pública, principalmente em municípios pequenos.

Categorizando a análise por regiões brasileiras, observa-se na Tabela 9 uma distribuição diferente dos índices de transparência, dependendo da localização do ente avaliado:

**Tabela 9 - Análise descritiva do índice de transparência por região**

<b>Região</b>	<b>% de notas entre 0.0 - 2.0</b>	<b>% de notas entre 2.1 - 4.0</b>	<b>% de notas entre 4.1 - 6.0</b>	<b>% de notas entre 6.1 - 8.0</b>	<b>% de notas entre 8.1 - 10</b>
<b>Norte</b>	58%	20%	10%	6%	6%
<b>Nordeste</b>	46%	26%	10%	9%	9%
<b>Centro-Oeste</b>	38%	18%	22%	10%	12%
<b>Sul</b>	25%	19%	14%	17%	25%
<b>Sudeste</b>	42%	22%	12%	12%	12%

Elaboração própria com base nos dados da EBT e IBGE

É possível observar na Tabela 9 que os municípios com os piores índices de transparência estão nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, com 58%, 46% e 42% dos municípios com notas entre 0.0 e 2.0, respectivamente. A maioria desses municípios apresentou notas igual a zero, mostrando não haver nenhum estágio de transparência nas prefeituras municipais.

Se levarmos em conta que as duas primeiras faixas de notas representam baixos níveis de transparência ou nenhuma transparência (em alguns casos), a porcentagem de municípios chegaria a um total de 78%, 62% e 64% para as regiões do Norte, Nordeste e Sudeste, respectivamente. Por outro lado, a região Sul apresentou a maior porcentagem de municípios com notas entre 8.1 e 10, totalizando 25% dos municípios dessa região.

Outra análise importante feita é a distribuição dos níveis de transparência dos municípios por porte populacional. Observa-se em que medida os níveis de transparência dos entes avaliados variam de acordo com seu porte populacional. Os resultados estão descritos na Tabela 10:

**Tabela 10 - Distribuição dos níveis de transparência por porte populacional (%)**

<b>Porte</b>	<b>% de notas entre 0.0 - 2.0</b>	<b>% de notas entre 2.1 - 4.0</b>	<b>% de notas entre 4.1 - 6.0</b>	<b>% de notas entre 6.1 - 8.0</b>	<b>% de notas entre 8.1 – 10</b>
<b>Porte Pequeno I</b>	44%	23%	12%	10%	11%
<b>Porte Pequeno II</b>	44%	23%	12%	11%	10%
<b>Porte Médio</b>	42%	20%	14%	7%	17%
<b>Porte Grande</b>	19%	19%	16%	14%	32%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do EBT e IBGE

Conforme a Tabela 10, os municípios com menos índices de transparência (notas entre 0.0 – 2.0), possuem Porte Pequeno I, Porte Pequeno II e Porte Médio. Se levarmos em consideração as duas primeiras faixas de notas, teremos um total 67%, 67% e 62% dos municípios com Porte Pequeno I, com Porte Pequeno II e com Porte Médio. Ou seja, mais de 60% desses municípios possuem índices de transparência baixo e alguns deles não apresentam nenhuma ferramenta capaz de gerar transparência.

Em suma, percebe-se que mais de 60% dos municípios brasileiros possuem baixos níveis de transparência ou nenhuma ferramenta capaz de produzir transparência. Quando observado por região, os dados se confirmam nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Quando categorizado por porte populacional, os dados se confirmam nos municípios com as seguintes características: Porte Pequeno I, Porte Pequeno II e Porte Médio.

## **5.2 Análise de correlação e regressão das variáveis**

A análise de regressão teve por objetivo testar empiricamente as hipóteses da pesquisa. Para tanto, foi utilizada a análise de regressão multivariada. A utilização desse modelo mostrou-se eficiente e adequada, tendo em vista os tipos de variáveis utilizadas no presente trabalho (FÁVERO, 2015).

Dessa forma, o objetivo da pesquisa consistiu em identificar as dimensões que influenciam o nível de transparência dos municípios brasileiros. A pesquisa conta com seis dimensões diferentes, em que cada uma delas agrupa um conjunto de variáveis explicativas, a

saber: desenvolvimento, capacidade burocrática, qualidade da gestão, adesão à LAI, porte do município e região.

Optou-se por realizar seis testes de correlação e regressão separadamente, nos quais cada teste representa uma dimensão explicativa. Tal decisão baseia-se no fato de que, dessa forma, há uma melhor compreensão dos resultados obtidos. É importante destacar que a pesquisa conta com um total de 2.325 municípios, selecionados a partir dos dados da Escala Brasil Transparente, sendo essa uma metodologia desenvolvida pela Controladoria Geral da União – CGU para medir o nível de transparência municipal.

### 1º Dimensão – Desenvolvimento

A dimensão desenvolvimento, compreende as variáveis Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM e o PIB *per capita* dos municípios. Com objetivo de testar uma possível correlação entre a variável dependente e independentes, a Tabela 11 apresenta o teste de correlação de Person:

**Tabela 11 - Correlação de Pearson da dimensão desenvolvimento**

		<b>Transparência</b>	<b>IDHM</b>	<b>PIB <i>per capita</i></b>
<b>Transparência</b>	Correlação de Pearson	1	0,294**	0,270**
	N		2325	2325
<b>IDHM</b>	Correlação de Pearson		1	0,721**
	N			2325
<b>PIB <i>per capita</i></b>	Correlação de Pearson			1
	N			

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Fonte: Elaboração própria.

Conforme a Tabela, a variável Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) apresentou correlação fraca, positiva e significativa (0,01) com a variável transparência ( $r = 0,294$ ). Já a variável PIB *per capita* apresentou fraca correlação positiva e significativa ( $p$  valor  $< 0,01$ ) com a variável transparência ( $r = 0,270$ ).

Em seguida, foi feito um teste de regressão para avaliar o possível impacto das duas variáveis no índice de transparência dos municípios. O modelo contendo as duas variáveis possui um poder explicativo de quase 10%, sendo representado pelo  $R^2$  (0,093). O baixo valor

apresentado no  $R^2$  indica que outras variáveis também podem explicar o nível de transparência dos municípios, como será mostrado ao longo dessa seção. As duas variáveis apresentaram um valor igual a 0,01, indicando que esse modelo é estatisticamente válido para explicar o nível de transparência nos municípios. A Tabela 12 apresenta os resultados do teste.

**Tabela 12 - Teste de regressão da dimensão desenvolvimento**

Variáveis	MODELO	
	Beta	Erro Padrão
IDHM	0,207***	1,161
PIB <i>per capita</i>	0,121***	0,121
Constante	-6,770	0,796
$R^2$	0,093	2,89842
Nº de observações	2.325	

Variável dependente: Índice de Transparência. Elaboração própria.

\*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

De acordo com a Tabela 12, as variáveis independentes IDHM e PIB *per capita* mostraram-se significantes para explicar o nível de transparência dos municípios brasileiros, ao nível de 0,01. Os resultados ainda mostram que, com o aumento de uma unidade na variável IDHM, há uma probabilidade de aumentar a transparência dos municípios brasileiros em quase 21%. Para a variável PIB *per capita*, para cada um real no PIB *per capita* do município, há uma probabilidade de a transparência aumentar em média 12%. Esses resultados corroboram com os estudos anteriores, que mostraram o efeito positivo do desenvolvimento local no grau de transparência dos municípios (RODRIGUES E HERNÁNDEZ, 2008; GARCIA E GARCIA, 2008; BARTOLUZZIO E ANJOS, 2016).

## 2º Dimensão – Capacidade Burocrática

A dimensão capacidade burocrática é composta pelas variáveis funcionários comissionados, funcionários estatutários e funcionários contratados pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. A Tabela 13 apresenta o teste de correlação entre as variáveis dependente e independentes:

Tabela 13 - Correlação de Pearson da dimensão capacidade burocrática

		Transparência	Estatutário	CLT	Comissionados
<b>Transparência</b>	Correlação de Pearson	1	0,131**	0,089**	0,111**
	N		2325	2325	2325
<b>Estatutário</b>	Correlação de Pearson		1	0,048*	0,691**
	N			2325	2325
<b>CLT</b>	Correlação de Pearson			1	0,102**
	N				2325
<b>Comissionados</b>	Correlação de Pearson				1
	N				2325

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Fonte: Elaboração própria

\* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

De acordo com os resultados, é possível perceber uma correlação fraca, positiva e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) entre a variável funcionários estatutários e índice de transparência ( $r = 0,131$ ). Já na variável funcionários contratados pela CLT, percebe-se uma correlação fraca, positiva e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável transparência (0,089). Por fim, na variável funcionários com cargos comissionados, percebe-se uma correlação fraca, positiva e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável índice de transparência (0,111).

Na Tabela 14, encontra-se os resultados do teste de regressão com as variáveis que compõem a variável capacidade burocrática. O modelo tem poder explicativo de 2,4% representado pelo  $R^2$  (0,024). A variável funcionários comissionados não se apresentou como significativa para explicar o nível de transparência dos municípios. Já as variáveis funcionários estatutários e contratados pela CLT mostraram ser significantes para explicar os níveis de transparência dos municípios brasileiros, ao nível de 0,01.

Tabela 14 - Teste de regressão da dimensão capacidade burocrática

Variáveis	MODELO	
	Beta	Erro Padrão
Comissionado	0,030	0,000
Estatutário	0,106***	0,000
CLT	0,081***	0,000
Constante	3,387	0,068
$R^2$	0,024	3,00749
Nº de observações	2.325	

Variável dependente: Índice de Transparência. Fonte: Elaboração própria.

\*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

De acordo com a Tabela 14, a variável funcionários com cargos comissionados não apresentaram significância estatística para explicar os níveis de transparência dos municípios

brasileiros. Já a variáveis funcionários estatutários tem a probabilidade de aumentar a transparência dos municípios em 10,6%. Por sua vez, a variável funcionários contratados pela CLT tem a probabilidade de explicar dependente em 8,1%.

Bartoluzzio e Anjos (2016), ao pesquisar o impacto da burocracia na transparência dos municípios, constataram que funcionários estatutários possuem maior influência nos níveis de transparência local que os funcionários que exercem funções na administração pública por meio de outros contratos. Dessa forma, os achados na presente pesquisa corroboram com os estudos dos referidos autores.

### 3º Dimensão – Qualidade da Gestão

A qualidade da gestão pública é fator importante para analisar vários aspectos da administração do poder executivo municipal. Nessa pesquisa, a dimensão qualidade da gestão é composta pelas variáveis Índice Fiscal do município e Índice de Gestão Municipal – IGM. A Tabela 15 apresenta o teste de correlação entre as variáveis explicativas com a variável transparência:

**Tabela 15 - Correlação de Pearson da dimensão qualidade da gestão**

		<b>Transparência</b>	<b>Ind. Fiscal</b>	<b>IGM</b>
<b>Transparência</b>	Correlação de Pearson	1	0,227**	0,159**
	N		2325	2325
<b>Ind. Fiscal</b>	Correlação de Pearson		1	0,407**
	N			2325
<b>IGM</b>	Correlação de Pearson			1

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a Tabela 15, verifica-se que a variável índice fiscal apresentou correlação fraca, positiva e significante (p-valor < 0,01) com a variável transparência (r = 0,22). Já a variável índice de gestão fiscal – IGM apresentou fraca correlação positiva e significativa (p valor < 0,01) com a variável transparência (r = 0,159).

Os resultados do teste de regressão, feitos com objetivo de testar as hipóteses da pesquisa, estão descritos na Tabela 16. O modelo tem poder explicativo de 5,6%, conforme o

R<sup>2</sup> (0,056). As duas variáveis mostraram serem significantes para explicar os níveis de transparência municipal, ao nível de 0,01.

**Tabela 16 - Teste de regressão da dimensão qualidade da gestão**

Variáveis	MODELO	
	Beta	Erro Padrão
<b>Ind. Fiscal</b>	0,194***	0.347
<b>IGM</b>	0,080***	0.255
<b>Constante</b>	2,342	0.121
<b>R<sup>2</sup></b>	0,056	2,95661
<b>N° de observações</b>	2.325	

Variável dependente: Índice de Transparência. Fonte: Elaboração própria.

\* p < 0,10; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01.

O objetivo é analisar o possível impacto das variáveis índice fiscal e índice de gestão municipal no nível de transparência dos municípios. De acordo com a tabela 16, é possível perceber que o aumento de uma unidade na variável Índice Fiscal tem a probabilidade de impactar a variável transparência em até 19,5% no índice de transparência do município. Já a variável Índice de Gestão Municipal – IGM, o aumento de uma unidade nessa variável, tem a probabilidade de impactar o nível de transparência em 8%. O resultado evidencia que municípios com equilíbrio fiscal tendem a ser mais transparentes. Esses resultados corroboram com os achados de Ribeiro e Zucolotto, (2012) e Teixeira et Al. (2014).

#### 4º Dimensão – Adesão à LAI

A dimensão adesão à LAI é composta pelas variáveis site e-SIC, regulamento da LAI. A Tabela 17 apresenta os testes de correlação entre a variável dependente e as variáveis independentes:

**Tabela 17 - Correlação de Pearson da dimensão adesão à LAI**

		Transparência	Site e-SIC	Regulamento da LAI
<b>Transparência</b>	Correlação de Pearson	1	0,492**	0,677**
	N		2325	2325
<b>Site e-SIC</b>	Correlação de Pearson		1	0,228**
	N			2325
<b>Regulamento da LAI</b>	Correlação de Pearson			1

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a Tabela 17, verifica-se que a variável site e-SIC apresentou correlação moderada, positiva e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável transparência ( $r = 0,492$ ). Já na variável regulamentou a LAI, verifica-se uma correlação moderada, positiva e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável transparência ( $r = 0,677$ ).

Os resultados do teste de regressão com as variáveis da dimensão adesão a LAI estão apresentados na Tabela 18. O modelo possui poder explicativo de 58%, representado pelo  $R^2$  (0,579). As variáveis site e-SIC e regulamento da LAI apresentaram resultados positivos e significativos ao nível de 0,01.

**Tabela 18 - Teste de regressão da dimensão adesão à LAI**

<b>MODELO</b>		
<b>Variáveis</b>	<b>Beta</b>	<b>Erro Padrão</b>
<b>Site e-SIC</b>	0,356***	0,112
<b>Regulamento da LAI</b>	0,596***	0,001
<b>(Constante)</b>	-2.955	0,204
<b>R<sup>2</sup></b>	0,579	1,97541
<b>N° de observações</b>	2.325	

Variável dependente: Índice de Transparência. Elaboração própria.

\*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

De acordo com a Tabela 18 municípios que possuem site e-SIC têm a probabilidade de serem mais transparentes em 36%. Os resultados mostraram também que municípios que regulamentaram a LAI no nível local apresentam probabilidade de serem mais transparentes em quase 60%.

Esses resultados são importantes pois, segundo a Controladoria Geral da União – CGU, uma das medidas importantes para geração da transparência nos entes federados é a regulamentação da LAI e a implantação do site e-SIC. Oliveira (2017) constatou em sua pesquisa que a implantação do site e-SIC fomenta a transparência passiva no nível municipal. Amorim e Silva (2014) evidenciaram em seus estudos a necessidade da regulamentação nos municípios para que possa ser garantido o princípio da administração pública.

### 5° Dimensão – Porte do Município

A dimensão *porte do município* é composta por quatro variáveis: *Porte Pequeno I*, *Porte Pequeno II*, *Médio Porte* e *Porte Grande*. A Tabela 19 apresenta os resultados do teste de correlação entre as variáveis transparência e as variáveis explicativas.

**Tabela 19 - Correlação de Pearson da dimensão porte do município**

		Transparência	Porte Pequeno 1	Porte Pequeno 2	Médio Porte	Grande Porte
<b>Transparência</b>	Correlação de Pearson	1	-0,070**	-0,032	0,034	0,158**
	N		2325	2325	2325	2325
<b>Porte Pequeno 1</b>	Correlação de Pearson		1	-0,731**	-0,358**	-0,367**
	N			2325	2325	2325
<b>Porte Pequeno 2</b>	Correlação de Pearson			1	-0,129**	-0,132**
	N				2325	2325
<b>Médio Porte</b>	Correlação de Pearson				1	-0,065**
	N					2325
<b>Grande Porte</b>	Correlação de Pearson					1

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se uma correlação forte, negativa e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) entre a variável *porte pequeno I* e *índice de transparência* ( $r = - 0,070$ ). As variáveis *porte pequeno II* e *médio porte* não apresentaram correlações com a variável *dependente*. Já a variável *grande porte* apresentou correlação fraca, positiva e significante ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável *dependente* ( $r = 0,158$ ).

Feitas essas análises, a Tabela 20 apresenta o resultado do teste de regressão das variáveis da dimensão *porte municipal* com a variável *transparência*. O modelo apresenta poder explicativo de quase 3%, representado pelo  $R^2 0,027$ . A variável *Porte Pequeno I* apresentou resultado negativo e significativo para explicar o nível de transparência dos municípios, ao nível de 0,05. A variável *médio porte* mostrou resultado positivo e significativo para explicar o índice de transparência, ao nível de 0,05. Já a variável *grande porte* apresentou resultado positivo e significativo ao nível de 0,01, enquanto a variável *porte pequeno II* não se mostrou estatisticamente significativa para explicar a variável *dependente*.

Tabela 20 - Teste de regressão da dimensão porte do município.

MODELO		
Variáveis	Beta	Erro Padrão
Porte Pequeno 1	- 0.70**	0.098
Porte Pequeno 2	0.005	0.156
Médio Porte	0.044**	0.267
Grande Porte	0.160***	0.261
Constante	3.396	0.076
R <sup>2</sup>	0,027	0,026
N° de observações	2.325	

Variável dependente: Índice de Transparência. Fonte: Elaboração própria.

\* p < 0,10; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01.

De acordo com a Tabela, municípios com Porte Pequeno I têm a probabilidade de serem menos transparentes ao nível de 0,70. Municípios de médio porte apresentam probabilidade de serem mais transparentes em 0,044, já os municípios de grande porte apresentam maior probabilidade de serem mais transparentes que os demais, com 0,160. As pesquisas de Cruz et al. (2009) e Oliveira (2017) também constataram que municípios de médio porte e grande porte apresentam maiores níveis de transparência que os demais.

## 6° Dimensão – Região

A dimensão *região* é composta pelas variáveis *Centro Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste* e *Sul*. A tabela 21 apresenta os resultados do teste de correlação entre a variável dependente e as variáveis independentes.

Tabela 21 - Correlação de Pearson da dimensão região

		Transparência	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
<b>Transparência</b>	Correlação de Pearson	1	0,036	-0,125**	-0,106**	-0,005	0,225**
	N		2325	2325	2325	2325	2325
<b>Centro Oeste</b>	Correlação de Pearson		1	-0,262**	-0,132**	-0,180**	-0,162**
	N			2325	2325	2325	2325
<b>Nordeste</b>	Correlação de Pearson			1	-0,293**	-0,400**	-0,360**
	N				2325	2325	2325
<b>Norte</b>	Correlação de Pearson				1	-0,202**	-0,182**
	N					2325	2325
<b>Sudeste</b>	Correlação de Pearson					1	-0,248**
	N						2325
<b>Sul</b>	Correlação de Pearson						1
	N						2325

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaboração própria

Verificou-se que as variáveis *Centro-Oeste* e *Sudeste* apresentaram correlação com a variável dependente. Já a variável *Nordeste* apresentou fraca correlação, negativa e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável dependente ( $r = - 0,125$ ). A variável *Norte* apresentou fraca correlação negativa e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável dependente ( $r = - 0,106$ ). Por sua vez, a variável *Sul* apresentou fraca correlação positiva e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável dependente ( $r = 0,225$ ).

A Tabela 22 apresenta os resultados do teste de regressão com as variáveis da dimensão *adesão à LAI*. O modelo apresentou um poder explicativo de 6,2%, conforme representado pelo  $R^2$  (0,062). Percebe-se que as variáveis *Centro Oeste*, *Sudeste*, *Sul* e *Nordeste* apresentaram significância para explicar a variável transparência, ao nível de 0,01. Já a variável *Norte* não se mostrou estatisticamente significativa para explicar a variável dependente.

**Tabela 22 - Teste de regressão da dimensão região**

MODELO		
Variáveis	Beta	Erro Padrão
<b>Centro Oeste</b>	0,083***	0,214
<b>Norte</b>	-0,037*	0,198
<b>Sudeste</b>	0,064***	0,166
<b>Sul</b>	0,247***	0,175
<b>Nordeste</b>	-0,125***	0,130
<b>(Constante)</b>	3,046	0,101
<b>R<sup>2</sup></b>	0,062	2,94937
<b>N° de observações</b>		

Variável dependente: Índice de Transparência. Fonte: Elaboração própria.

\*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

De acordo com os dados, municípios localizados na região Centro-Oeste tendem a ser mais transparentes ao nível de 0,81. Já os municípios localizados na região Sudeste possuem a probabilidade de serem mais transparentes em 0,473. Os municípios localizados na região Sul apresentaram a probabilidade de serem mais transparentes em 1,948 e os localizados na região Nordeste mostraram serem menos transparentes ao nível de -0791.

Esses resultados corroboram com os achados de Jacques et al. (2013), ao concluírem que municípios localizados nas regiões Sul e Centro-Oeste tendem a ser mais transparentes que os municípios localizados em outras regiões. Do mesmo modo, Melo et al. (2016) concluíram que municípios localizados no Nordeste têm um impacto negativo no nível de transparência, enquanto os localizados na região Sul apresentam melhores índices de transparência.

### 7º Dimensão: Norma da regulamentação

A dimensão *norma da regulamentação* é composta por três variáveis: *Lei*, *Decreto* e *Instrução Normativa*. O objetivo é analisar qual das normas que os municípios utilizaram para regulamentar a lei de acesso à informação corroboram com maior ou menor transparência no nível local. Dessa forma, a Tabela 23 apresenta os resultados do teste de correlação da variável dependente com as variáveis explicativas:

**Tabela 23 - Correlação de Pearson da dimensão norma da regulamentação**

		Transparência	Lei	Decreto	Instrução Normativa
<b>Transparência</b>	Correlação de Pearson	1	0,361**	0,496**	0,022
	N		2325	2325	2325
<b>Lei</b>	Correlação de Pearson		1	-,187**	-0,014
	N			2325	2325
<b>Decreto</b>	Correlação de Pearson			1	-0,017
	N				2325
<b>Instrução Normativa</b>	Correlação de Pearson				1
	N				

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Fonte: Elaboração própria

De acordo com a Tabela, a variável *lei* apresentou correlação fraca, positiva e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ) com a variável transparência ( $r = 0,361$ ). Já a variável *decreto* mostrou se correlacionar de forma moderada, positiva e significativa ( $p - \text{valor} < 0,01$ ), com a variável dependente ( $r = 0,496$ ). Por sua vez, a variável *instrução normativa* não apresentou correlação com a variável transparência.

A Tabela 24 apresenta os resultados do teste de regressão das variáveis que compõem a dimensão norma de regulamentação. O modelo apresentou poder explicativo de 46%, conforme representado pelo  $R^2$  (0,460). Percebe-se que as variáveis *lei* e *decreto* se mostraram

significantes para explicar o nível de transparência dos municípios, ao nível de 0,01. Já a variável *instrução normativa* comportou-se de forma significativa para explicar a transparência nos municípios brasileiros ao nível de 0,05.

**Tabela 24 - Teste de egressão da dimensão norma da regulamentação**

<b>MODELO</b>		
<b>Variáveis</b>	<b>Beta</b>	<b>Erro Padrão</b>
<b>Lei</b>	0,471***	0.137
<b>Decreto</b>	0,584***	0.123
<b>Instrução Normativa</b>	0,039**	1.292
<b>Constante</b>	-14.712	0.056
<b>R<sup>2</sup></b>	0.460	2,23594
<b>Nº de observações</b>	2.325	

Variável dependente: Índice de Transparência. Fonte: Elaboração própria.

\* p < 0,10; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01.

Percebe-se que municípios que regulamentaram a lei de acesso à informação no nível local, por meio de lei, têm a probabilidade de serem transparentes a um nível de 47%. Já os municípios que regulamentaram a LAI por meio de decreto apresentam desempenho de 58% no índice de transparência. Por sua vez, municípios que utilizaram a instrução normativa para regulamentar a LAI demonstram um desempenho no índice de transparência em quase 4%. Ou seja, a regulamentação da lei de acesso à informação por meio dos atos normativos *decreto* e *lei* tem a probabilidade de gerar mais transparência nos municípios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa atingiu seu objetivo principal, que era o de identificar as dimensões que influenciam nos níveis de transparência dos municípios brasileiros. Foi constatado que as variáveis da dimensão *desenvolvimento* se correlacionam positivamente com o índice de transparência. O teste de regressão que utilizou as variáveis da dimensão *desenvolvimento*, mostrou que todas as variáveis são significativas para explicar o índice de transparência, em que o modelo possui um poder explicativo de 9% do fenômeno, fato que demonstra haver outras dimensões que impactam o fator transparência. Esses resultados confirmam a Hipótese H<sup>3</sup> do trabalho e, a partir dele, é possível afirmar que gestores que governam municípios mais desenvolvidos tendem a agir com mais transparência diante da sociedade.

Os testes também mostraram que as variáveis que compõem a dimensão *capacidade burocrática* se correlacionam de forma positiva com a variável *transparência*. No teste de regressão, foi possível constatar que apenas a variável *funcionários comissionados* não apresentou significância para explicar o fenômeno da transparência, enquanto que as variáveis *funcionários estatutários* e *funcionários contratados pela CLT* apresentaram significância estatística para explicar a variação da transparência municipal. O modelo possui poder explicativo de 2,4% e confirma parcialmente a hipótese H<sup>1</sup>. Com base nesses resultados, é possível afirmar que funcionários concursados e contratados possuem melhor desempenho à frente da administração pública. Esses resultados são importantes, pois os municípios necessitam de funcionários capacitados para poder alimentar os portais do governo municipal, bem como para atender as demandas de solicitação de informação.

Na terceira dimensão, *qualidade da gestão*, todas as variáveis apresentaram correlação positiva com a transparência. No teste de regressão, foi possível notar que todas as variáveis mostraram significância estatística para explicar a variação da transparência municipal. O modelo montado com as variáveis da referida dimensão possui poder explicativo de 5,6% e confirma a hipótese H<sup>3</sup>. Ou seja, municípios com melhor desempenho fiscal tendem a disponibilizar mais informações sobre gasto público para a sociedade.

A dimensão *adesão à LAI* é composta das variáveis *site e-SIC* e *regulamento da LAI*. O teste de correlação mostrou que as referidas variáveis se correlacionam positivamente com a transparência. O objetivo dessa dimensão foi analisar se municípios que adotaram o e-SIC e que regulamentaram a Lei de Acesso à Informação no nível local atuam ou não com mais

transparência. O modelo montado com as variáveis apresentou poder explicativo de 58%. Constatou-se, dessa forma, que municípios que regulamentaram a LAI e criaram um portal para que a sociedade possa solicitar informações do gestor público tendem a serem mais transparentes. Esses resultados confirmam a hipótese H<sup>1</sup> da pesquisa.

A quinta dimensão da pesquisa observa o porte populacional dos municípios. Constatou-se que apenas as variáveis *Porte Pequeno I* e *Grande Porte* se correlacionam positivamente com a variável transparência. As demais variáveis não apresentaram correlação alguma. Já no teste de regressão, as variáveis *Porte Pequeno I*, *Médio Porte* e *Grande Porte* apresentaram significância estatística para explicar o fenômeno da transparência. Já a variável *Porte Pequeno II* não apresentou significância alguma. O modelo possui poder explicativo de 2,7%. É importante destacar que, de acordo com os resultados, municípios com porte populacional pequeno tendem a ser menos transparentes, enquanto municípios de médio e grande porte são mais transparentes. Esses resultados confirmam parcialmente a hipóteses H<sup>2</sup> da pesquisa, mostrando que o porte populacional do município influencia na variação da transparência.

A sexta dimensão observou se o fator região influencia no nível de transparência dos municípios. No teste de correlação, apenas as variáveis *Centro-Oeste* e *Sudeste* não se correlacionam com a variável dependente, enquanto as variáveis *Nordeste* e *Norte* apresentaram correlação negativa com a transparência. No teste de regressão, a variável explicativa *Norte* não apresentou significância com a variável dependente. Os testes mostraram ainda que municípios localizados nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul tendem a ser mais transparentes, enquanto os localizados no Nordeste tendem a ser menos transparentes. O modelo possui poder explicativo de 6%. Esses resultados confirmaram parcialmente a hipótese H<sup>2</sup> da pesquisa.

Finalmente, na sétima dimensão, analisou-se o possível impacto da norma utilizada para regulamentar a Lei de Acesso à Informação no município no nível de transparência local. Foi possível constatar que as variáveis *Lei* e *Decreto* apresentaram correlação positiva com a variável transparência, enquanto que, a variável *Instrução Normativa* não se correlacionou com a variável dependente. No teste de regressão, todas as variáveis mostraram-se significativas para explicar o fenômeno da transparência municipal. O modelo possui um poder explicativo de 46%. Esses resultados confirmam a hipótese H<sup>4</sup> da pesquisa e nos permite afirmar que o ato normativo adotado poder público municipal para regulamentar a lei de acesso à informação influencia na qualidade da transparência que é produzida.

Os resultados apresentados acima possibilitam constatar que todas as sete dimensões são importantes para explicar a variação da transparência no nível municipal, com destaque para as dimensões *Regulamento da LAI* e *Norma da Regulamentação*, cujos poderes explicativos foi de 58% e 46%, respectivamente.

É preciso mencionar que municípios mais organizados do ponto de vista administrativo atuam com mais transparência diante da sociedade. Ou seja, municípios com uma burocracia capacitada e comprometida com a administração pública e que possuem equilíbrio fiscal, desenvolvem mais a transparência local.

Outra constatação importante na pesquisa é que o fator *desenvolvimento* se mostrou importante para explicar os níveis de transparência municipal. Observa-se que em municípios que apresentam baixos índices no IDHM e no PIB *per capita*, o poder público não atua com transparência, abrindo espaço para a prática de atos ilícitos, ao mesmo tempo em que compromete a fiscalização por parte da sociedade e dos poderes competentes. Tal realidade pode ser percebida na maioria dos municípios contemplados na presente pesquisa. Dos 2325 municípios estudados, mais de 70% apresentaram níveis de transparência insuficientes e, em alguns casos, não foi percebido nenhum tipo de transparência.

Essa realidade é confirmada quando analisamos os resultados obtidos nas dimensões *Porte Populacional* e *Região*. Constata-se que quanto menor o porte populacional do município, menos transparente ele é. Pode-se observar também que municípios localizados em regiões menos desenvolvidas tendem a ser menos transparentes ou apresentam pouca transparência, enquanto os localizados em regiões mais desenvolvidas apresentam melhores condições para desenvolver a transparência no poder executivo municipal.

Outro ponto que é possível destacar a partir dos resultados da pesquisa é que municípios que a regulamentação da Lei de Acesso à Informação no nível local e a implantação dos mecanismos exigidos pela lei, é um dos principais fatores para geração da transparência. Vale ressaltar que, segundo o IBGE, antes mesmo da aprovação da Lei nº 12.527 alguns municípios já desenvolviam algum mecanismo de transparência, mas somente depois que a LAI entrou em vigor, foi possível perceber maior comprometimento com uma gestão mais transparente. Porém, o baixo nível de transparência ainda presente em muitos municípios denunciam a necessidade de atuação do poder público para o efetivo cumprimento da legislação em vigor.

Em síntese, as dimensões abordadas na pesquisa mostraram-se importantes para explicar a transparência municipal. Porém, faz-se necessário o desenvolvimento de outras

pesquisas com a mesma temática, uma vez que outros testes são importantes para corroborar ou não, com as hipóteses do presente estudo. Outras dimensões também seriam importantes serem utilizadas ou até mesmo fatores que possam se apresentar como determinantes para explicar o fenômeno da transparência municipal.

## REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz; DE PINHO, José Antonio Gomes. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723-746, 2002.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. Gestão de finanças públicas. **Gestão Pública Editora**, 2008.

AMORIM, Michelle Ribeiro Lage; SILVA, Felipe de Souza. Impactos da implantação da lei de acesso à informação no serviço público: uma análise das dificuldades e benefícios à cidadania. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, v. 11, 2014.

ANTONOVZ, TATIANE; CORREA, MICHAEL DIAS; PEIXE, BLÊNIO CEZAR SEVERO. Transparência na Gestão Pública Estadual: Um Estudo dos Portais de Transparência dos Estados Brasileiros. In: **XIV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo**.

ARAÚJO, Taiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira—Uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, 2016.

BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva De Sá; ANJOS, Luiz Carlos Marques. Análise de Conglomerados do Nível de Transparência Pública e Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Pernambucanos. 2016.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BATISTA, Mariana. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. ENAP, Brasília, 2018.

BERNARDO, Joyce Santana; REIS, Anderson de Oliveira; SANTANA SEDIYAMA, Gislaine Aparecida. Explicative characteristics of the level of transparency in municipal public administration. **REVISTA CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**, v. 23, n. 2, p. 277-292, 2017.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, publicado em 05 de maio de 2000. Disponível em: Acesso em: 25/05/2020

\_\_\_\_\_. CONTROLADORIA Geral da União (CGU). Manual da lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasiltransparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasiltransparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acessado em: 25/05/2020

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.527/11, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; 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. Disponível em: Acesso em: 25/05/2020

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

CARNEIRO, Carla. *Governança e Accountability*: Algumas Notas Introdutórias. Minas Gerais: Fundação João Pinheiro, 2004.

CENEVIVA, Ricardo. *Democracia, Accountability e avaliação*: A avaliação de políticas como mecanismo de controle democrático. São Paulo: FGV, 2005. 161 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.

CORONEL, Sheila, S. (2012). Medindo a abertura: um levantamento dos ratings de transparência e as perspectivas de um índice global. Freedominfo.org. Disponível em: <<http://www.freedominfo.org/2012/10/measuring-openness-a-survey-of-transparency-ratings-and-the-prospects-for-a-global-index/>> Acesso em: 30/03/2020.

COUTINHO, Hugo César Peixoto; ALVES, José Luiz. Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais. **Comunicação & Informação**, v. 18, n. 1, p. 124-139, 2015.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M. & SANTOS, R. (2009) Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília, v. 12, n. 13, p. 102-115.

DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. 1. Ed. 2. reimpr. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001

DOMINGOS, Nelson. *Transição pela transação: uma análise da democratização em Angola*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. 200 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. 1 reimpr. **São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo**, 2013.

ESCALA BRASIL TRANSPARENTE. GOV. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/ebrt>>. Acesso em: 21/01/2020.

FÁVERO, Luiz Paulo. *Análise de Dados*. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FEREJOHN, John. *Accountability and authority: toward a theory of political accountability*. Mimeo, 1997.

FERREIRA, Thiago Augusto de Oliveira Marinho. *A efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros*. 2019.

FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo. 84: 353-364, 2011.

FORSSBAECK, Jens; OXELHEIM, Lars (Ed.). **O manual de Oxford de transparência econômica e institucional**. Oxford University Press, EUA, 2014.

GARCÍA, A. C. & GARCÍA, J. G. (2008). Determinantes de La divulgación contable através de Internet por parte de los gobiernos locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidade*. v. 37, nº 137, p. 63-84

HEALD, David Albert. Variedades de transparência. In: **Transparência: a chave para uma melhor governança ? : Anais da Academia Britânica 135** . Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

INQUERITO AO ORÇAMENTO ABERTO 2019. Open Budget Survey, 2019. Disponível em: < <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>>. Acesso em: 10/05/2010.

JACQUES, F. V. S.; QUINTANA, A. C. & Macagnan, C. B (2013) *Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil*. In: Encontro da Associação Nacional do Programa de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2013. Anais... Rio de Janeiro, ANPAD.

ISLAM, R. 2003. *Do more transparent governments govern better?* The World Bank, jun. (Policy Research Working Paper 3077).

KOSACK, Stephen; FUNG, ARCHON. Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, v. 17, p. 65–87, 2014.

LASWAD, F.; Fisher, R. & OYELERE, P. (2005) Determinants of voluntary internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*. 101-121

MANNINEN; Juha. Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act. In: *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006.

MAPA GLOBAL DE CLASSIFICAÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO. RTI Rating, 2010. Disponível em: < <https://www.rti-rating.org/>>. Acesso em 25/04/2020.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MELO, Clóvis. Corrupção e Políticas Públicas: uma análise empírica dos municípios brasileiros. 01/03/2010. 230f. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Recife – PE, 2010.

MELO, K. B; Martins, G. A. & MARTINS, V. F. (2016) Análise do nível de transparência dos websites dos municípios mineiros. *Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade*, RAGC, v.4, n9, p. 93- 111.

MIGUEL, Luiz Felipe. Impasses da *accountability* horizontal: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 25, nov. 2005.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e cultura**, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27- 54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa. –São Paulo: Paz e Terra, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Dissonâncias: críticas democráticas à democracia. – Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. 80.

OLSEN, J. P, *Accountability* democrática, ordem política e mudança: Explorando processos de *accountability* em uma era de transformação europeia, ENAP, Brasília, 2018.

PAES, Eneida Bastos. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Direito Público**, v. 9, n. 48, 2012.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Ed.). **Controlando a política: cidadãos e meios de comunicação nas novas democracias latino-americanas** . Temas, 2002.

POLO-OTERO, J. (2011). Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: Evidencia empírica para los municipios catalanes. *Revista de Economía del Caribe*(8), 133-166.

POWER, M. (1997). *A sociedade de auditoria: rituais de verificação* . OUP Oxford.

RIBEIRO, C. P. P. & ZUCCOLOTTO, R. (2012) Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros. Concurso Nacional de Monografias Conselho Henrique Santillo. Goiânia.

RODRIGUEZ, M. P., CABA, C., & Lopez Hernandez, A. M. (2008). EGovernment and public financial reporting: the case of Spanish regional governments. *The American Review of Public Administration*, 37(2), 142-177.

RAUPP, Fabiano Maury. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 30, p. 34-52, 2016.

RODRIGUES, Karina Furtado; MICHENER, Gregory. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 303-315, 2018.

SCHEDLER, Andreas et al. Conceitualizando a responsabilidade. **O estado autônomo: poder e responsabilidade em novas democracias**, v. 13, p. 17, 1999.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira. Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros [Dissertação]. 2017.

TEIXEIRA, M. A. C. & TEIXEIRA, M. A. C. (2014) As causas da transparência fiscal: evidências nos Estados brasileiros. *Revista Contabilidade Financeira - USP*. São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254.

TORRES; R, D. Governabilidade, governança e poder informal – Um problema central de sociologia política. *Civitas*. Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, jan.-mar. 2016.