

Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam?

Pedro Nascimento
Universidade Federal de Pernambuco

1 Introdução

O tema da transparência tem sido um dos mais recorrentes no cenário político mundial. Na teoria política contemporânea, a transparência é entendida como a principal ferramenta capaz de reduzir a assimetria informacional entre Estado e sociedade, corroborando a maximização da *accountability*, como também para fortalecer o controle social (Filgueiras, 2011; O'Donnell, 1998; Peruzzotti e 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 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, Medeiros e Feijó, 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), além de um instrumento de participação social e de controle externo, bem como um mecanismo reafirmador da liberdade de expressão (Rodrigues e Michener, 2018).

No Brasil, a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) é entendida como a 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, poucos municípios produzem baixos níveis de transparência, sendo que apenas 12% daqueles 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: qual o impacto das dimensões porte populacional e região nos níveis de transparência dos municípios brasileiros?

A escolha pelas respectivas dimensões justifica-se por dois motivos principais. A primeira diz respeito aos dados da Escala Brasil Transparente (já mencionados acima), que destaca a grande variação dos níveis de transparência municipal, quando estratificado por porte populacional e por região. O segundo ponto a ser considerado é o fato de que a literatura que aborda o poder local destaca a importância dessas duas dimensões para explicar os municípios brasileiros, tendo em vista a grande diversidade existente em termos de desenvolvimento, cultura, economia e burocracia (Jacques, Quintana e Macagnan, 2013; Melo, Martins e Martins, 2016).

Diante da questão de pesquisa apresentada, este estudo norteia-se por um objetivo geral e dois 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) analisar o impacto da dimensão região no nível de transparência dos municípios, b) analisar o impacto da dimensão porte populacional no nível de transparência dos municípios brasileiros. A pesquisa ainda conta com uma hipótese, a saber: H – as dimensões porte populacional e região impactam na variação do índice de transparência dos municípios brasileiros.

Para testar a hipótese da pesquisa, foi construído um banco com dados secundários, utilizando os softwares Excel e *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), o que possibilitou análises descritivas, correlação e regressão. Após os testes, foi possível verificar que a dimensão “região” explica a variação da transparência municipal em até 62%, em que municípios localizados nas regiões Centro-Oeste e Sul tendem a ser mais transparentes que os localizados em outras regiões. Por outro lado, a dimensão “Porte Populacional” apresentou poder explicativo de até 27%, com destaques para

os municípios com porte populacional de médio e grande porte, que mostraram ser mais transparentes que os demais.

2 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, para promover 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 os 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-se evitar manipulações eleitorais, o cometimento de atos ilícitos por parte dos governos, bem como 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 à informação nas democracias modernas por meio de uma perspectiva eleitoral. 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).

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 deficit informacional entre o cidadão e o Estado não seja reduzido (Filgueiras, 2011).

Filgueiras (2011) concorda com Melo (2010) e este acrescenta que a corrupção contribui para a ineficiência do Estado, tendo seu impacto percebido nas mais diversas áreas como 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, 2011; 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 o benefício de alguns ou de um grupo específico e desencoraja a participação da sociedade civil na gestão pública (Heald, 2006; Filgueiras, 2011).

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 entendida 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 e 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, com mais eficiência (Islam, 2003).

A premissa de Islam (2003) já tinha sido percebida por Ferejohn (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 as decisões do governo ao cidadão. 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 o fortalecimento do controle social e, conseqüentemente, governos que agem com transparência diante da sociedade tendem a ser mais democráticos (Dahl, 2015; O'Donnell, 2011; Heald, 2006; Filgueiras, 2011; Melo, 2010; Morlino, 2015).

Com base nos dados do *Internacional Budget Partnership* – IBP (2019), 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 orçamentária. 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 orçamentário. Já o terceiro critério avalia o quanto os poderes horizontais (poder legislativo e as instituições de auditoria) fiscalizam o plano orçamentário 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
	Abrangente	Substancial	Limitado	Mínimo	Pouca ou nenhuma	
D. Plena*	03	06	04	-	-	13
D. Imperfeita**	01	11	19	03	02	36
R. Híbridos•	01	01	14	07	06	29
R. Autoritários••	-	02	05	04	10	21
Total	05	20	42	14	18	99

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

* Democracia Plena ** Democracia Imperfeita • Regimes Híbridos ••Regimes Autoritários

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 três países disponibilizam o mínimo de informações e outros dois 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 garantias 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*.

3 Dimensões determinantes da transparência municipal

Diversas pesquisas têm sido desenvolvidas, no sentido de tentar explicar a variação do nível de transparência dos municípios brasileiros. Muitos desses trabalhos avaliam a relação entre o índice de transparência municipal e fatores ou dimensões consideradas importantes. Ferreira (2019) e Raupp (2016) argumentam que a capacidade burocrática municipal é uma das mais importantes. Segundo esses 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.

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, menores são 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 à Lei de Acesso à Informação nos municípios. Essa observação é importante, tendo em vista que um dos fatores importantes para a produção e divulgação de informações é a regulamentação da LAI nos municípios (CGU, 2020).

Marengo, Strohschoen e Joner (2017), ao analisar a capacidade estatal de 5.500 municípios brasileiros, constataram 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 (Marengo, Strohschoen e Joner, 2017).

Laswad, Fischer e Oyelere (2005) constataram que a variação do nível de transparência municipal também pode ser explicada pelo fator desenvolvimento. García e García (2008) analisaram os níveis de transparência em 334 municípios espanhóis, com mais de 20.000 habitantes. Os resultados mostraram que municípios mais desenvolvidos tendem a divulgar mais informações sobre questões contábeis do executivo na internet. Na mesma ótica, Rodrigues Bolívar, Caba Pérez e López 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, fortalecendo os trabalhos de Rodrigues Bolívar, Caba Pérez e López 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 de 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 de desenvolvimento corroboram a elevação do índice de transparência municipal.

Por outro lado, Bernardo, Reis e Santana 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 constataram 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 e 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.

Outros estudos sinalizaram que a qualidade da gestão pública é importante para geração da transparência municipal. Ribeiro e Zuccolotto (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. Zuccolotto e Teixeira (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.

Na presente pesquisa, foram consideradas as dimensões porte populacional e região, como fatores explicativos para a variação do nível de transparência local. A escolha pelas respectivas dimensões justifica-se por dois motivos principais. O primeiro diz respeito aos dados da Escala Brasil Transparente (já mencionado acima), que destacam a grande variação dos níveis de transparência municipal, quando estratificado por porte populacional e por região.

O segundo ponto a ser considerado é o fato de que a literatura que aborda o poder local destaca a importância dessas duas dimensões para explicar os municípios brasileiros, tendo em vista a grande diversidade existente em termos de desenvolvimento, cultura, economia e burocracia (Jacques, Quintana e Macagnan, 2013; Melo, Martins e Martins, 2016).

4 A pesquisa

Para analisar a relação entre as dimensões região e porte populacional com o nível de transparência dos municípios brasileiros, foram coletados dados da Escala Brasil Transparente (EBT), referente a sua terceira edição, publicada no ano de 2017.

A EBT 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 2 apresenta os quesitos utilizados na EBT:

Tabela 2 – 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 (2017).

Sua execução é dada 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 3 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 3 – 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%	25%	REGULAMENTAÇÃO
02	O município regulamentou a LAI?	Art. 42 LAI	150	4,17%		
03	A prefeitura regulamentou a criação do SIC?	Art. 9º I LAI	200	5,56%		
04	Existe a previsão para as autoridades classificarem informação quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 LAI	150	4,17%		
05	Existe previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas?	Art. 32 LAI	100	2,78%		
06	Existe pelo menos uma instância recursal?	At. 15 LAI	200	5,56%		
07	Foi localizada a existência de um SIC físico?	Art. 9º inciso I LAI.	500	13,89%	75%	TRANSPARÊNCIA PASSIVA
08	Foi localizada uma alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica?	Art. 10 §2º LAI	200	5,56%		
09	São exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Art. 10 §1º LAI	300	8,33%		
10	Foi localizada a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Art. 9º I, “b” e “c” LAI	200	5,56%		
11	O poder executivo cumpre os prazos para resposta das solicitações?	Art. 11 §§ 1º e 2º LAI	500	13,89%		
12	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos de acordo com o solicitado?	Art. 5º LAI	1000	27,78%		
TOTAL			3600	100%	100%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT (2017).

Os dados da terceira edição da EBT 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.

A dimensão *porte populacional* foi dividida em quatro 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 I = 0, Porte Pequeno II = 1, Médio Porte = 2 e Grande Porte = 3.

Na dimensão *região* estão contempladas as cinco regiões do Brasil: Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Cada região foi utilizada como uma variável diferente, 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.

Nesse sentido, para a realização da pesquisa, foi utilizado como variável dependente o índice de transparência dos municípios brasileiros e como variáveis independentes o Porte Pequeno I, Porte Pequeno II, Porte Médio, Grande Porte, assim como as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Após a coleta dos dados, foi produzido um banco de dados para realização de testes estatísticos. Nesse sentido, foram utilizados os softwares Excel, Python e o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) para tratar o banco de dados, para realização de estatísticas descritiva 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 Os resultados

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 duas dimensões estudadas na pesquisa. Deliberou-se por realizar dois testes (de correlação e de 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 destacado anteriormente, a variável dependente utilizada é o nível de transparência dos municípios, representada pelos dados da Escala Brasil Transparente, referente à sua terceira edição (2017). Na referida edição, foram mapeados os níveis de transparência de 2.301 municípios e 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 4 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.

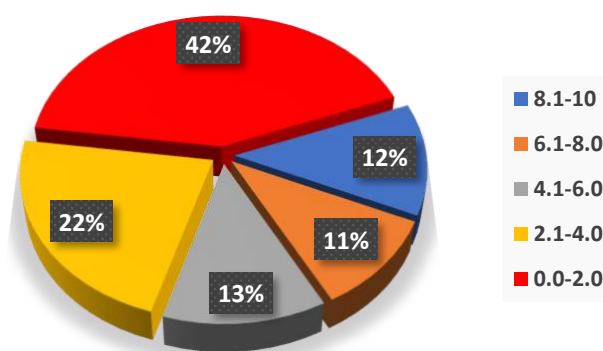
Tabela 4 – Estatística descritiva do Índice de Transparência

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

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT (2017).

Ainda referente à Tabela 4, 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 1 apresenta a porcentagem de municípios e os níveis de transparência, organizados em cinco estágios diferentes.

Gráfico 1 – Distribuição dos níveis de transparência (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT (2017).

De acordo com o Gráfico 1, 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 possui 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 (Silva, 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 (Firjan, 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 5 uma distribuição diferente dos índices de transparência, dependendo da localização do ente avaliado:

Tabela 5 – Análise descritiva do índice de transparência por região (%)

Região	% de notas entre				
	0,0 - 2,0	2,1 - 4,0	4,1 - 6,0	6,1 - 8,0	8,1 - 10
Norte	58	20	10	6	6
Nordeste	46	26	10	9	9
Centro-Oeste	38	18	22	10	12
Sul	25	19	14	17	25
Sudeste	42	22	12	12	12

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EBT (2017) e MUNIC (2017).

É possível observar na Tabela 5 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 6:

Tabela 6 – Distribuição dos níveis de transparência por porte populacional (%)

Porte	% de notas entre				
	0,0 - 2,0	2,1 - 4,0	4,1 - 6,0	6,1 - 8,0	8,1 - 10
Porte Pequeno I	44	23	12	10	11
Porte Pequeno II	44	23	12	11	10
Porte Médio	42	20	14	7	17
Grande Porte	19	19	16	14	32

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do EBT (2017) e MUNIC (2017).

Conforme a Tabela 6, os municípios com os menores índices de transparência (notas entre 0,0 e 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 duas dimensões, em que cada uma agrupa um conjunto de variáveis explicativas, a saber: porte do município e região.

Optou-se por realizar dois 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.

1º Dimensão – Porte do Município

A dimensão *porte do município* é composta por quatro variáveis: *Porte Pequeno I*, *Porte Pequeno II*, *Porte Médio* e *Grande Porte*. A Tabela 7 apresenta os resultados do teste de correlação entre as variáveis transparência e as variáveis explicativas.

Tabela 7 – Correlação de Pearson da dimensão porte do município

		Transparência	Porte Pequeno I	Porte Pequeno II	Porte Médio	Grande Porte
Transparência	Correlação de Pearson	1	-0,070**	-0,032	0,034	0,158**
	N		2325	2325	2325	2325
Porte Pequeno I	Correlação de Pearson		1	-0,731**	-0,358**	-0,367**
	N			2325	2325	2325
Porte Pequeno II	Correlação de Pearson			1	-0,129**	-0,132**
	N				2325	2325
Porte Médio	Correlação de Pearson				1	-0,065**
	N					2325
Grande Porte	Correlação de Pearson					1
	N					

Fonte: Elaboração própria.

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

Verifica-se uma correlação forte, negativa e significativa (p-valor < 0,01) entre a variável *Porte Pequeno I* e *índice de transparência* (r = - 0,070). As variáveis *Porte Pequeno II* e *Porte Médio* não apresentaram correlações com a variável dependente. Já a variável *Grande Porte* apresentou correlação fraca, positiva e significativa (p-valor < 0,01) com a variável dependente (r = 0,158).

Feitas essas análises, a Tabela 8 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 R² = 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 *Porte Médio* 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 8 – Teste de regressão da dimensão porte do município

MODELO		
Variáveis	Beta	Erro Padrão
Porte Pequeno I	- 0.70**	0.098
Porte Pequeno II	0.005	0.156
Porte Médio	0.044**	0.267
Grande Porte	0.160***	0.261
Constante	3.396	0.076
R²	0.027	0.026
N° de observações	2.325	

Fonte: Elaboração própria.

Variável dependente: Índice de Transparência.

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

De acordo com a Tabela 8, municípios com *Porte Pequeno I* têm a probabilidade de serem menos transparentes ao nível de 0,70. Municípios de *Porte Médio* 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, Silva e Santos (2009) e

Silva (2017) também constataram que municípios de *Porte Médio* e *Grande Porte* apresentam maiores níveis de transparência que os demais.

2º Dimensão – Região

A dimensão *região* é composta pelas variáveis *Centro-Oeste*, *Nordeste*, *Norte*, *Sudeste* e *Sul*. A Tabela 9 apresenta os resultados do teste de correlação entre a variável dependente e as variáveis independentes.

Tabela 9 – Correlação de Pearson da dimensão região

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

Fonte: Elaboração própria.

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

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-valor < 0,01) com a variável dependente (r = - 0,125). A variável *Norte* apresentou fraca correlação negativa e significativa (p-valor < 0,01) com a variável dependente (r = - 0,106). Por sua vez, a variável *Sul* apresentou fraca correlação positiva e significativa (p-valor < 0,01) com a variável dependente (r = 0,225).

A Tabela 10 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 R² (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 10 – Teste de regressão da dimensão região

MODELO		
Variáveis	Beta	Erro Padrão
Centro-Oeste	0,083***	0,214
Norte	-0,037*	0,198
Sudeste	0,064***	0,166
Sul	0,247***	0,175
Nordeste	-0,125***	0,130
(Constante)	3,046	0,101
R²	0,062	2,94937
N° de observações	2.325	

Fonte: Elaboração própria.

Variável dependente: Índice de Transparência.

* p < 0,10; *** 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 ser menos transparentes ao nível de -0791.

Esses resultados corroboram os achados de Jacques, Quintana e Macagnan (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, Martins e Martins (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.

6 Considerações finais

A pesquisa atingiu seu objetivo principal, que era o de identificar as dimensões que influenciam os níveis de transparência dos municípios brasileiros. A primeira 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*, *Porte Médio* 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 hipótese da pesquisa, mostrando que o porte populacional do município influencia a variação da transparência.

A segunda dimensão observou se o fator região influencia o 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 da pesquisa.

Esses resultados corroboram os achados nas pesquisas de Jacques, Quintana e Macagnan (2013) e Melo, Martins e Martins (2016). Algumas conclusões fazem-se necessárias. Municípios localizados em regiões menos desenvolvidas enfrentam questões administrativas adversas. Segundo dados do Firjan (2019), quase dois mil municípios não conseguem se manter, já que a receita gerada localmente não é suficiente nem mesmo para custear as despesas da Câmara dos Vereadores. Essa realidade reflete diretamente na promoção e geração da transparência, tendo em vista que se faz necessária a constituição de um corpo técnico especializado para alimentar os portais eletrônicos e atender as demandas da sociedade, como orientado pela Lei de Acesso à Informação.

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 a hipótese 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

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de finanças públicas*. São Paulo: Gestão Pública Editora, 2008.
- 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, 2017.
- BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva de Sá; ANJOS, Luiz Carlos Marques dos. Análise de conglomerados do nível de transparência pública e indicadores socioeconômicos dos municípios pernambucanos. *RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, v. 11, n. 2, p. 48-65, 2016.
- BATISTA, Mariana. *A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos*. Brasília: ENAP, 2017.
- 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.
- BERNARDO, Joyce Santana; REIS, Anderson de Oliveira; SANTANA SEDIYAMA, Gislaine Aparecida. Explicative characteristics of the level of transparency in municipal public administration. *Revista Ciências Administrativas*, v. 23, n. 2, p. 277-292, 2017.
- BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Diário Oficial da

- República Federativa do Brasil, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 11 mar. 2020.
- CAMPOS, Ana. M. Accountability: Quando poderemos traduzir para o português? *Revista de Administração Pública*, ano 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CGU. Controladoria Geral da União. *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. Acesso em: 25 maio 2020.
- CRUZ, Cláudia F.; FERREIRA, Aracéli C. S.; SILVA, Lino M.; MACEDO, Marcelo A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- CRUZ, Cláudia F.; SILVA, Lino M.; SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 12, n. 13, p. 102-115, 2009.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.
- DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DOMINGOS, Nelson. *Transição pela transação: uma análise da democratização em Angola*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo, 2013.
- EBT. Escala Brasil Transparente. *Dados Abertos*. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/ebt>. Acesso em: 21 jan. 2020.
- FÁVERO, Luiz Paulo. *Análise de Dados*. 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. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2019.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, n. 84, p. 353-364, 2011.
- FIRJAN. *Índice Firjan de Gestão Fiscal*. 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 10 maio 2020.
- FORSSBAECK, Jens; OXELHEIM, Lars (Eds.). *O manual de Oxford de transparência econômica e institucional*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- GARCÍA, Ana C.; GARCÍA, Jesús. G. Determinantes de La divulgación contable através de Internet por parte de los gobiernos locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, v. 37, n. 137, p. 63-84, 2008.
- HEALD, David Albert. *Variedades de transparência*. In: *Transparência: a chave para uma melhor governança?* Anais da Academia Britânica 135, 2006.
- IBP. Internacional Budget Partnership. *Inquerito Ao Orçamento Aberto*. Open Budget Survey, 2019. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>. Acesso em: 10 ago. 2019.

- ISLAM, Roumeen. *Do more transparent governments govern better?* Policy Research Working Paper 3077. Washington: The World Bank, 2003.
- JACQUES, Flávia V. S.; QUINTANA, Alexandre C.; MACAGNAN, Clea B. *Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil*. In: Anais do Encontro da Associação Nacional do Programa de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2013.
- KOSACK, Stephen; FUNG, Archon. Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, v. 17, p. 65-87, 2014.
- LASWAD, Fawzi; FISHER, Richard; OYELERE, Peter. Determinants of voluntary internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, v. 24, n. 2, p. 101-121, 2005.
- 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*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, 2010.
- MELO, Kamila B; MARTINS, Gabriel A.; MARTINS, Vidigal F. Análise do nível de transparência dos websites dos municípios mineiros. *RAGC – Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade*, v. 4, n. 9, p. 93-111, 2016.
- MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. *Sociedade e Cultura*, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2015.
- MUNIC. *Pesquisa de informações básicas municipais*. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 maio 2020.
- O'DONNELL, Guillermo. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.
- O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds.). *Controlando a política: cidadãos e meios de comunicação nas novas democracias latino-americanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.
- 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.
- RIBEIRO, Clarice P. P.; ZUCCOLOTTO, Robson. Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros. In: TCE-GO (Org.). *Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo: coletânea de monografias premiadas*. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2012.
- RODRIGUES, Karina F., 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.

RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Manuel P.; CABA PÉREZ, Carmen; LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio M. EGovernment and public financial reporting: the case of Spanish regional governments. *The American Review of Public Administration*, v. 37, n. 2, p. 142-177, 2008.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira. *Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, 2017.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio C. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. *Revista Contabilidade e Finanças*, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.

Artigo recebido em: Janeiro/2021

Aprovado em: Julho/2021

Pedro Nascimento (cienciapoliticaufcg@gmail.com) é Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco.

Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam?

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. Porém, segundo dados da Escala Brasil Transparente (EBT), os municípios brasileiros apresentam baixos índices de transparência. Dessa forma, a presente pesquisa objetivou analisar se os fatores *Região* e *Porte Populacional* influenciam nos níveis de transparência desses municípios. A análise foi feita com base nos dados da terceira edição da EBT, e contou com uma amostra de 2.325 municípios. Espera-se que o *Porte Populacional* e a *Região* do município influenciem na variação da transparência. Após os testes, foi possível verificar que municípios localizados nas regiões Centro-Oeste e Sul tendem a ser mais transparentes que os localizados em outras regiões. Por outro lado, municípios com porte populacional médio e de grande porte mostraram ser mais transparentes que os demais.

Palavras-chave: Transparência; Democracia; Lei de Acesso à Informação; Escala Brasil Transparente; Municípios.

Transparency in Brazilian municipalities: do dimensions of population and region matter?

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 the State and society. However, according to data from the Transparent Brazil Scale (EBT), Brazilian municipalities have low levels of transparency. Thus, this research aimed to analyze whether the factors Region and Population Size influence the levels of transparency of these municipalities. The analysis was based on data from the third edition of EBT and included a sample of 2,325 municipalities. Population size and the region of the municipality are expected to influence the variation in transparency. After the tests, it was possible to verify that municipalities located in the Midwest and South regions tend to be more transparent than those located in other regions. On the other hand, municipalities with medium and large populations showed to be more transparent than the others.

Keywords: Transparency; Democracy; Access to Information Law; Transparent Brazil Scale; Counties.