

ANDERSON CARVALHO DE OLIVEIRA

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:  
RESULTADOS E DETERMINANTES**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de Mestre.

FLORESTAL  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal  
de Viçosa - Câmpus Florestal**

T

O48t  
2016  
Oliveira, Anderson Carvalho de, 1985-  
Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros :  
resultados e determinantes / Anderson Carvalho de Oliveira. –  
Viçosa, MG, 2016.  
vii, 37f. : il. ; 29 cm.

Orientador: Nálbia de Araújo Santos.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.  
Referências bibliográficas: f.34-37.

1. Administração pública - transparência. 2. Contas públicas  
- transparência. I. Universidade Federal de Viçosa.  
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de  
Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional  
(PROFIAP). II. Título.

CDD 22<sup>a</sup> ed. 352.38

ANDERSON CARVALHO DE OLIVEIRA

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:  
RESULTADOS E DETERMINANTES**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de Mestre.

APROVADO: 20 de setembro de 2016.

---

Fernanda Cristina da Silva

---

Marco Aurélio Marques Ferreira

---

Nálbia de Araújo Santos  
(Orientadora)

À minha esposa, Eveline.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que me guiou na realização desse trabalho, dando-me força e proteção.

À minha orientadora, professora Nálbia Araújo Santos, pelas observações e instruções desde a concepção até a conclusão desse trabalho.

Ao professor Robson Zuccolotto e à professora Telma Regina da C. G. Barbosa, pelas críticas e sugestões feitas durante a defesa do projeto de pesquisa.

À coordenação, aos professores e a todos os envolvidos na gestão do Mestrado Profissional Administração Pública em Rede Nacional da UFV, pelo apoio recebido.

Aos meus colegas de turma pela troca de experiências e pelo aprendizado cooperativo.

À minha família, pelo incentivo e apoio.

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Sumário das dimensões e variáveis explicativas usadas nos estudos empíricos .....	12
Tabela 2: Quesitos da Escala Brasil Transparente (EBT) .....	15
Tabela 3: Descrição das dimensões e das variáveis explicativas deste estudo .....	18
Tabela 4: Estatísticas descritivas dos determinantes da transparência passiva .....	20
Tabela 5: Desempenho médio dos determinantes da transparência passiva por <i>cluster</i> .....	22
Tabela 6: Desempenho médio dos <i>cluster</i> nos determinantes (indicadores agrupados) .....	23
Tabela 7: Descrição dos <i>clusters</i> com base nas notas alcançadas nas duas edições da EBT .....	23
Tabela 8: Comparação de médias entre <i>clusters</i> – teste de <i>Turkey</i> .....	24
Tabela 9: Desempenho médio na escala brasil transparente - por <i>clusters</i> .....	25
Tabela 10: Resultado, por <i>cluster</i> , das variáveis fiscais .....	27
Tabela 11: Resultado, por <i>cluster</i> , das variáveis sociais .....	28
Tabela 12: Resultado, por <i>cluster</i> , das variáveis econômicas .....	30
Tabela 13: Resultado, por <i>cluster</i> , das variáveis demográficas .....	31

## RESUMO

OLIVEIRA, Anderson Carvalho de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2016. **Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros: Resultados e determinantes**. Orientadora: Nálbia de Araújo Santos. Coorientadora: Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa.

A transparência administrativa tem sido apontada pela literatura como essencial para a modernização da gestão pública e o combate à corrupção. O fortalecimento da democracia, os modelos pós-burocráticos e a evolução das ferramentas de tecnologia da informação possibilitaram a elevação do grau de transparência na gestão pública a níveis antes inimagináveis. Contudo, observa-se que os entes da federação registram diferentes graus de transparência passiva. Diante do Contexto, este trabalho analisa os determinantes da transparência passiva nos municípios com menos de 50.000 habitantes. Para tanto, em um primeiro estágio, utilizando técnicas de formação de *clusters*, os municípios foram separados em 3 agrupamentos conforme o desempenho obtido nas variáveis determinantes da transparência. Em um segundo estágio, os *clusters* foram avaliados e comparados quanto ao resultado da Escala Brasil Transparente. Averiguou-se que desenvolvimento econômico e social e a capacidade fiscal do município são variáveis que influenciaram nos resultados da EBT em suas duas edições. Assim, conclui-se que deve ser adotada uma política diferenciada para a promoção da transparência administrativa nos pequenos, considerando o respectivo desenvolvimento econômico, fiscal e social. Por fim, observou-se que a atuação dos órgãos de controle e o debate e desenvolvimento de métricas capazes de mensurar a transparência são caminhos possíveis para melhoria dos índices de transparência passiva nos municípios.

## ABSTRACT

OLIVEIRA, Anderson Carvalho de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, september of 2016. **Passive transparency in small municipalities: Results and determinants.** Adviser: Nálbia Araújo Santos. Co-adviser: Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa.

Administrative transparency has been pointed out in the literature as essential for the modernization of public management and the fight against corruption. The strengthening of democracy, post-bureaucratic models, and the evolution of information technology tools have made it possible to raise the level of transparency in public management to previously unimaginable levels. However, it is observed that the entities of the federation register a different degree of passive transparency. In the Context, this paper analyzes the determinants of passive transparency in municipalities with less than 50,000 inhabitants. To do so, in the first stage, using clustering techniques, the municipalities were separated into 3 clusters according to the performance obtained in the variables that determine the transparency. In a second stage, the clusters were evaluated and compared to the results of the Transparent Brazil Scale. It was found that the economic and social development and the fiscal capacity of the municipality are variables that influenced the results of the EBT in its two editions. Thus, it is concluded that a differentiated policy should be adopted to promote administrative transparency in small ones, considering their economic, fiscal and social development. Finally, it was observed that the performance of control bodies and the debate and development of metrics capable of measuring transparency are possible ways to improve indexes in municipalities.

**SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO .....	1
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	5
2.1 Aspectos Conceituais da Transparência.....	5
2.2 Estudos Sobre Transparência .....	8
3. MATERIAL E MÉTODOS .....	14
3.1 Tipo de Pesquisa, Fontes de Dados, Amostra e a Escala Brasil Transparente .....	14
3.2 A técnica de agrupamento, variáveis da pesquisa, expectativa teórica e teste de diferenças de médias .....	17
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	18
4.1 Variáveis da pesquisa e expectativas teóricas.....	18
4.2 Estatística descritiva e análise da técnica de agrupamento .....	19
4.3 Validação da Formação dos Clusters.....	23
4.4 Desempenho dos Clusters na Escala Brasil Transparente .....	25
4.5 Escala EBT e determinantes da transparência .....	26
4.5.1 Capacidade Fiscal.....	26
4.5.2 Desenvolvimento Social.....	28
4.5.3 Desenvolvimento Econômico .....	29
4.5.4 Características Demográficas.....	30
5. CONCLUSÕES.....	32
REFERÊNCIAS.....	34

## 1. INTRODUÇÃO

Conforme Pereira (1995), a administração pública burocrática tradicional, sobre o pretexto de promover a impessoalidade, acabava por dificultar a transparência administrativa e, por conseguinte, prejudicar o controle social (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, 1995). Assim, a relevância da transparência para a modernização da gestão pública tornou-se evidente a partir da adoção do modelo gerencial, na Inglaterra, em meados do século XX (CRUZ; FERREIRA; SILVA; MACEDO, 2012). Logo, para a eficiência no atendimento das demandas do cidadão, o modelo pós burocrático de administração atribuiu à transparência maior grau de importância no setor público.

Para Bobbio (1986, p. 29) “uma das razões da superioridade da democracia diante dos estados absolutos (...) funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao 'poder sem máscara'”. Nesse contexto, Yazigi (1999) indica a transparência como ferramenta de combate a corrupção e fortalecimento da democracia.

Do ponto de vista de Teixeira e Zuccolotto (2014, p. 244) uma administração transparente pode ajudar a aumentar o nível de confiança da população e do mercado no governo, promove maior estabilidade da economia e auxilia na melhoria da gestão pública. As democracias atuais são indissociáveis de uma gestão governamental transparente não havendo democracia efetiva sem transparência administrativa e acesso à informação por parte dos cidadãos.

A evolução das ferramentas de tecnologia da informação foi fundamental e transformou a forma como a informação circula pela sociedade, aumentando exponencialmente os dados disponíveis para a população. Essa evolução também ocorreu no setor público através da implantação de programas como o governo eletrônico, que permitiu a disponibilidade de informações para os gestores públicos e para o cidadão em geral.

No Brasil, após a vigência da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a transparência administrativa teve destaque nos debates em torno da gestão pública (CRUZ; FERREIRA; SILVA; MACEDO, 2012). Esse protagonismo nos debates alcançado pela transparência administrativa decorre da necessidade de cumprir objetivos da LRF como “acabar com a prática comum no Brasil de os prefeitos e governadores frequentemente deixarem altas

dívidas para serem pagas pelos seus sucessores” e contribuir “para o aumento da transparência dos gastos públicos em todos os níveis de governo da Federação” (HERNANDES, 2011, p.23). Desde então, debates acerca da transparência na gestão pública têm culminado em transformações teóricas e práticas. Sob a perspectiva teórica, cabe destacar o aumento na quantidade de estudos científicos que abordam o assunto. Contudo, as transformações observadas nos aspectos práticos são ainda mais relevantes e abrangem tanto mudanças na legislação vigente como alterações na estrutura institucional e administrativa do poder público e na atribuição dos órgãos e entidades estatais.

Como exemplo de alteração na legislação, cita-se a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011, que regulamentou o acesso às informações. Apesar de ser um direito individual, previsto no texto originário da Constituição Federal de 1988, o acesso à informação somente recebeu a devida atenção do legislador infraconstitucional após a ampliação do debate em torno da transparência. Em vigor desde 2012 (180 dias após sua publicação), a LAI aplica-se à administração direta e indireta de todos os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) abrangendo os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para execução de atividades de interesse público.

No âmbito das alterações na estrutura institucional e na atribuição dos órgãos públicos, ressalta-se o papel da Controladoria Geral da União (CGU). Desde a sua criação (em 2003) a CGU desempenha as atividades de controle interno do poder executivo federal atuando na defesa do patrimônio público e no incremento da transparência da gestão. Dentre as medidas estabelecidas pelos gestores da CGU diretamente relacionadas à promoção da transparência administrativa, destacam-se a implementação e manutenção do portal da transparência e das páginas da transparência das diversas entidades do poder executivo federal, bem como a coordenação da implementação da LAI na esfera federal, o desenvolvimento e disponibilização do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e da Escala Brasil Transparente (EBT) visando assegurar a efetividade da LAI também no âmbito dos estados e municípios. Como órgão central do sistema de controle interno do poder executivo federal, a CGU recebeu da LRF e da LAI atribuições relacionadas ao monitoramento e à promoção da transparência administrativa na gestão pública.

Objetivando obter subsídios para desempenhar tais atribuições, a controladoria desenvolveu a Escala Brasil Transparente como metodologia para obtenção de um indicador que avalia o grau de cumprimento da Lei de Acesso a Informação. Na sua versão inicial (1.0) a metodologia concentrou-se em mensurar a transparência passiva de estados e municípios por considerar que ainda não haviam métricas de avaliação que contemplassem essa vertente. A versão seguinte (2.0) manteve a mesma métrica e o foco na transparência passiva, contudo, ampliou significativamente a amostra de municípios avaliados.

A transparência passiva refere-se à necessidade de o Estado fornecer aos cidadãos as informações por eles solicitadas. Nessa vertente da transparência governamental, ao contrário do que ocorre na transparência ativa, o Estado aguarda passivamente que o cidadão o acione e requeira a informação desejada, para que só então a mesma seja disponibilizada ao requerente (YAZIGI, 1999).

Alguns autores se propuseram a estudar a transparência administrativa apontando seus determinantes teóricos e submetendo os mesmos a comprovações empíricas. A maioria destes estudos se concentrou na perspectiva orçamentária ou fiscal (REIS, FERREIRA e FERREIRA, 2015; RIBEIRO e ZUCCOLOTTO, 2012; WRIGHT e PAULO, 2014) e na transparência ativa (WRIGHT e PAULO, 2014; RIBEIRO e ZUCCOLOTTO, 2012). Além disso, os estudos que se dedicaram a encontrar os determinantes da transparência, em geral, focaram na coleta de dados no âmbito nacional (REIS, FERREIRA e FERREIRA, 2015), estadual (SOUZA, WRIGHT, PAULO e MONTE, 2015; ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2014) ou especificamente nos grandes municípios (CRUZ, FERREIRA, SILVA e MACEDO, 2012).

Dessa forma, identifica-se uma lacuna nos estudos acerca da transparência no Brasil visto que não foram encontrados trabalhos dedicados à avaliação da transparência especificamente nos pequenos municípios brasileiros, assim como não se identificou estudo voltado para a vertente passiva da transparência governamental. Cabe ressaltar que a transparência passiva, como complemento da vertente ativa, é essencial para assegurar a efetividade do fornecimento de informações aos cidadãos. Observa-se também que os pequenos municípios (com até 50.000 habitantes) representam 90% das cidades brasileiras. Esses municípios têm realidade fiscal, socioeconômica e cultural distinta se comparada à realidade das capitais e dos grandes centros urbanos.

Esta pesquisa adota os resultados da Escala Brasil Transparente como *proxy* de transparência passiva para analisar o resultado da transparência passiva nos pequenos

municípios brasileiros e identificar possíveis padrões de comportamento para *clusters* de municípios formados em função das variáveis apontadas como determinantes da transparência governamental. A seguinte questão orienta o estudo: Agrupamentos de municípios com características semelhantes, considerando as variáveis determinantes da transparência passiva, possuem grau de transparência efetivamente diferente? Assim, o estudo objetiva analisar se existe diferença significativa entre o desempenho alcançado na Escala Brasil Transparente pelos agrupamentos de municípios formados a partir das variáveis determinantes da transparência.

Esta pesquisa é relevante por permitir a exploração da metodologia oficial adotada pelo governo federal para avaliar a efetividade da Lei de Acesso à Informação. Ademais, possibilita a ampliação dos estudos relativos à transparência passiva no Brasil para uma compreensão a respeito das variáveis capazes de influenciar esta dimensão da transparência, especialmente no âmbito dos pequenos municípios brasileiros.

Para cumprir o objetivo proposto, inicialmente realizou-se uma revisão de literatura para identificar as principais variáveis associadas ao nível de transparência na gestão pública. Na sequência, embasado na revisão de literatura, coletou-se dados a respeito das variáveis e do resultado da Escala Brasil Transparente (referente à 1ª e 2ª edição), portando a pesquisa utiliza essencialmente dados secundários. Após o processo de coleta de dados foi utilizado a técnica de análise de *cluster* para agrupar os municípios em função das respectivas características associadas ao grau de transparência. Na sequência, os grupos obtidos pela técnica de *cluster* foram comparados no que diz respeito aos desempenhos alcançados nas duas edições da EBT. Por fim, foram realizadas ponderações sobre os resultados obtidos considerando a revisão de literatura.

Este estudo é composto por 4 capítulos, além desta introdução que apresenta linhas gerais do trabalho. O segundo capítulo apresenta uma revisão de literatura que aborda os conceitos que embasam este trabalho, bem como os estudos anteriores que abordaram os determinantes da transparência administrativa apresentando as variáveis que afetam a mesma. O terceiro capítulo dedica-se a descrever a metodologia da pesquisa, detalhando os procedimentos de coleta, processamento e análise de dados para alcançar o objetivo proposto. No quarto capítulo os dados são analisados e associados às principais referências teóricas encontradas na literatura para subsidiar a discussão dos resultados alcançados. Por fim, no quinto capítulo apresentam-se as considerações finais do estudo.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Aspectos Conceituais da Transparência

Transparência administrativa, no senso comum, é compreendida como a característica inerente à gestão pública que, com clareza e livre de ambiguidades, promove a publicidade aos seus atos e às informações de interesse geral. Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (p.139, 2015):

“Em geral, os trabalhos acadêmicos que se destinam à avaliação da transparência dos governos o fazem de forma geral e, em pouquíssimos casos, delimitam o tipo ou classificação da transparência que se pretende estudar. De forma geral, os trabalhos misturam avaliações de transparência ativa com transparência passiva, de transparência nominal com efetiva, de visibilidade de informação com capacidade de inferência e, principalmente, misturam as perspectivas analíticas da transparência, avaliando ao mesmo tempo transparência contábil, transparência orçamentária, do processo de compras, midiática, etc.”

Em parte, o sentido genérico aplicado ao termo transparência decorre da transformação pela qual o termo tem atravessado nos últimos anos. Embora a disponibilidade de informações seja condição necessária para efetivação da transparência, observa-se que existe uma diferenciação entre transparência nominal e transparência efetiva. Um dos problemas do conceito de transparência ocorre por que um maior volume de dados não assegura que as informações sejam apresentadas com um maior grau de qualidade. Do ponto de vista de Etzioni (2010), existe o risco de uso ideológico da transparência pois, geralmente, as informações são produzidas por agências estatais que podem escolher quais informações chegarão ao conhecimento do público conforme os objetivos políticos do governo que às vezes divergem do interesse público.

Heald (2006) denomina de transparência nominal a situação em que ocorre a divulgação da informação ao cidadão, contudo, de forma que não possibilita que este tenha uma correta assimilação ou compreensão da mesma. Em contrapartida, a transparência efetiva ocorre quando a informação é disponibilizada e permite aos receptores sua correta captação, processamento, compreensão e utilização. Assim, para ser efetiva a transparência deve possibilitar ao cidadão a realização de julgamentos e inferências com base nas informações divulgadas. A diferença entre a transparência efetiva e a transparência nominal é denominada ilusão de transparência e pode ocorrer por diversos motivos, por exemplo, a utilização de uma linguagem predominantemente técnica; a dificuldade dos receptores no processamento dos dados; a manipulação dos dados visando ocultar informações desfavoráveis ao governo; e a ocultação de

informações objetivando dificultar a identificação de transações ilícitas (ZUCCOLOTTO, 2014).

A mensuração das diferenças entre transparência efetiva e nominal é difícil porque pode variar em função da capacidade de assimilação dos dados por parte da sociedade. Além disso, a existência de dados manipulados ou ocultos raramente pode ser devidamente identificada pelo cidadão comum. Nesse sentido, a existência de órgãos de controle com atuação autônoma e a formação de cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres políticos tende a reduzir a ilusão de transparência. Embora muitos estudos acadêmicos não façam menção à distinção entre transparência nominal e efetiva, a mesma não pode ser ignorada sob o risco de a ilusão de transparência provocar distorções nos resultados obtidos (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA e RICCIO, 2015).

Uma outra distinção importante a ser feita, especialmente para os objetivos do presente trabalho, é a existente entre transparência ativa e transparência passiva. A transparência passiva refere-se à necessidade de o Estado fornecer aos cidadãos as informações por eles solicitadas. Assim, nesta concepção o Estado aguarda passivamente que o cidadão o acione e requeira a informação desejada para que só então a mesma seja disponibilizada ao requerente. Esta concepção contrapõe-se à transparência ativa em que o Estado age de modo proativo e disponibiliza as informações consideradas de interesse público, para que quaisquer cidadãos interessados as consulte sempre que julgar necessário (YAZIGI, 1999). São duas modalidades de promoção da transparência que não se excluem, pelo contrário, se complementam e devem necessariamente coexistir para assegurar a efetividade no fornecimento de informações aos cidadãos.

Diferentemente do caso da transparência nominal, a transparência ativa e a passiva devem ser igualmente incentivadas por apresentarem características complementares. Não é possível que a transparência ativa supra toda a necessidade de informações dos cidadãos, tampouco não seria viável atribuir à transparência passiva essa responsabilidade. Conforme orientação da Controladoria Geral da União (CGU):

“Quando se tratar de informações de interesse geral, os órgãos e entidades devem optar pela transparência ativa, se esforçando para publicar o máximo de informações possível na internet.” (CGU, 2012).

Segundo a Controladoria, ao divulgar as informações de interesse público e geral de forma ativa a administração pública evita uma grande quantidade de pedidos de informação. Assim, o fornecimento desse tipo de informação de forma ativa reduziria a

demanda pela transparência passiva e os custos do governo na obtenção e fornecimento de informações. Contudo, não é possível suprir toda a necessidade de informação dos cidadãos de forma ativa. Logo, a Controladoria reconhece também a importância da transparência passiva no atendimento das demandas da sociedade:

Apesar do esforço para a maximização da transparência ativa, em geral haverá informações que não serão publicadas na internet, visto que não despertam o interesse coletivo ou têm o uso muito restrito. Mas, estas informações também são públicas e, como tal, pertencem à sociedade.

Para garantir o acesso também a essas informações, a administração pública tem a obrigação de fornecê-las por meio da transparência passiva.” (CGU, 2012).

A coexistência combinada de transparência ativa e passiva possibilita a elevação dos níveis de transparência efetiva. Ativamente o órgão ou entidade deve fornecer informações de interesse de uma quantidade indeterminada de cidadãos, restando atuar passivamente apenas em pedidos pontuais.

Outra classificação relevante para os objetivos deste estudo diz respeito às direções da transparência. Heald (2006), ao tratar do assunto, observa que a transparência vertical pode ser para cima ou para baixo. Aquela refere-se ao fornecimento de informações dos subordinados para os superiores hierárquicos (para cima) ao passo que esta faz referência ao fornecimento de informações por parte dos governantes para os governados (para baixo). A transparência para baixo é essencial para efetividade da democracia e da *accountability* em uma sociedade, enquanto a transparência para cima associa-se à relação entre burocracia e governo. Segundo Zuccolotto (2015):

“em uma estrutura democrática, essas classificações são de extrema relevância, visto que o fluxo informacional deverá ocorrer tanto para cima (quando os burocratas prestam contas aos políticos sobre a efetividade da implementação das políticas) quanto para baixo (quando o representante eleito (executivo ou legislativo) prestará contas ao representado – população).”

Horizontalmente a transparência pode ocorrer para dentro, quando é possível observar de fora o que ocorre no interior da organização, ou para fora, quando da organização é possível observar o que ocorre além da mesma. Transparência para dentro:

“é relevante para legislações sobre liberdade de informação e esse direcionamento de transparência é que possibilita os mecanismos de controle social por meio de legislações que determinam padrões de comportamento (como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal). Uma questão importante na Transparência para dentro é que ela traz consigo uma associação muito forte com vigilância, levando a uma discussão sobre os limites desse tipo de transparência para que não seja invasiva à privacidade do cidadão ou do governante.” (ZUCCOLOTTO, 2015).

Diante dos conceitos acima mencionados, ressalta-se que o presente estudo se preocupa predominantemente com a transparência efetiva, passiva, para baixo e para dentro. Com as delimitações acima, a transparência aproxima-se da mensuração realizada pela Escala Brasil Transparente, sinônimo de transparência passiva para esta pesquisa. Reitera-se que o estudo não ignora a importância de avaliação da transparência sobre outras perspectivas, tampouco, de considerar as direções para cima e para fora, bem como a vertente ativa. Contudo, compreende que a delimitação do termo no âmbito desse estudo permitirá ao mesmo melhor atingir seus objetivos.

## **2.2 Estudos Sobre Transparência**

Na percepção do senso comum, governos menos corruptos, sociedade mais participativa e mecanismos de *accountability* mais eficazes estão associados ao termo transparência. No que diz respeito aos determinantes da transparência administrativa, a maioria dos estudos (CRUZ, FERREIRA, SILVA e MACEDO, 2012; RIBEIRO, ZUCCOLOTTO, 2012; WRIGHT e PAULO, 2014; REIS, FERREIRA e FERREIRA, 2015) parte do pressuposto de que fatores socioeconômicos, fiscais e culturais estão associados ao volume e à qualidade das informações oferecidas pelo Estado ao cidadão. Além disso, a maioria dos estudos pesquisados preocupa-se predominantemente com a transparência fiscal ou orçamentária na vertente ativa. Aqueles que se propuseram verificar quais são os determinantes da transparência, em geral, focaram nos contextos dos estados (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2014; WRIGHT, PAULO, SOUSA e MONTE, 2015) ou dos grandes municípios brasileiros (CRUZ, FERREIRA, SILVA e MACEDO, 2012).

Ribeiro e Zuccolotto (2012) estudaram como fatores fiscais e sociais interferem na transparência fiscal, com base no pressuposto que os municípios com maior arrecadação orçamentária, maior capacidade de investimento em saúde e educação e melhores resultados nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e humano, disponibilizariam em maior quantidade e da forma mais adequada as informações de interesse público para os cidadãos. Na pesquisa, os autores utilizaram o Índice de Transparência Fiscal dos Municípios (ITFm), desenvolvido por Paiva e Zuccolotto (2009), como variável dependente, e conseguem comprovar que investimento em saúde e educação é determinante no aumento da transparência fiscal nos municípios. Contudo, os autores ressaltam que:

“Constatou-se, também, que municípios com maiores investimentos per capita em educação e saúde são mais transparentes, todavia, essas variáveis discriminam menos fortemente a transparência que as variáveis sociais.

Com relação ao desempenho social, pôde-se constatar que municípios com maiores índices sociais são mais transparentes, ou seja, municípios com melhores indicadores de desenvolvimento educacional, de condições de saúde e de geração de emprego e renda, apresentaram maiores indicadores de transparência. Nesse ponto, verifica-se aquilo que já é comum se discutir em administração pública: a qualidade do gasto e não a quantidade do gasto.”.

Além disso, Ribeiro e Zuccolotto (2012) propõem que outras variáveis como a religião predominante nos municípios e até mesmo a forma como ocorreu a colonização em cada um deles pode interferir na transparência fiscal na esfera municipal. Ainda sugerem que o investimento em educação em anos anteriores pode ser significativo para explicar o grau de transparência, visto que os resultados desses investimentos podem ocorrer no longo prazo.

No contexto dos estados brasileiros, Zuccolotto e Teixeira (2014) estudaram as variáveis que afetam o índice de transparência fiscal do estado. O estudo pressupõe que melhores condições socioeconômicas (saúde, educação e emprego) implicam em maior índice de transparência. Os autores utilizaram o Índice de Transparência criado pelo Comitê de Transparência da Associação Contas Abertas como variável dependente. O índice concentra-se nas informações fornecidas ativamente pela administração pública via os portais da transparência. Os autores concluíram que, para o modelo adotado, apenas foi possível comprovar que as variáveis socioeconômicas e fiscais apresentam correlação com a transparência fiscal. Assim, embora no âmbito teórico seja aceito o impacto de variáveis políticas nos níveis de transparência dos municípios empiricamente o estudo não apontou a existência de correlação linear, considerando os dados do Índice de Transparência.

Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012) se propuseram ao estudo da transparência da gestão pública nos maiores municípios brasileiros. Na pesquisa, investigam a forma que variáveis como região do município, sua participação em redes de integração, o PIB per capita, receita orçamentária e taxa de alfabetização podem atuar como determinante da transparência administrativa. Concluem que, considerando 96 dos 100 maiores municípios brasileiros, 56% da transparência administrativa pode ser explicada pelas variáveis receita orçamentária e dinamismo municipal (capacidade do município de crescer em relação a si próprio). Nesse estudo, observam que a variável que apresenta maior capacidade de explicar a transparência administrativa é a receita corrente. Assumindo-se que a receita corrente expresse a capacidade de investimento do

município e a taxa de alfabetização representa o nível educacional, conclui-se que esse estudo contraria a verificação de Zuccolotto e Ribeiro (2012) que identificaram que ganhos efetivos nos indicadores socioeconômicos determinam a transparência em maior grau que a capacidade fiscal e de investimento do município. Para a realização do estudo foi utilizada como variável dependente o Índice de Transparência de Gestão Pública Municipal (ITGP-M) desenvolvido pelos autores com base no Índice de Transparência de los Ayuntamientos (ITA), criado pela organização Transparência Internacional para avaliação da transparência em meio eletrônico.

Wright e Paulo (2014) avaliaram como taxa de urbanização, idade da população, nível de educação no município, renda per capita, independência financeira e competição política podem determinar a transparência fiscal ativa municipal. Utilizam o Índice de Transparência criado pela Associação Contas Abertas como variável dependente. A conclusão do estudo é que apenas a variável da competição política não apresenta correlação estatisticamente significativa e por isso não determina o nível de transparência dos municípios.

Também utilizando o Índice de Transparência da Associação Contas Abertas como variável dependente, Wright, Paulo, Sousa e Monte (2015) investigaram os determinantes da transparência ativa nos governos estaduais brasileiros. Neste estudo, pesquisaram como características da população (tamanho, faixa etária, renda e nível educacional) e do estado (competição política, receitas, gastos sociais, urbanização e densidade demográfica) determinam a transparência ativa do governo. Na conclusão do estudo observou-se que tamanho da população e nível de urbanização do estado influenciaram a transparência administrativa. Contudo, o estudo não confirma as expectativas dos autores ao detectar que “em direção oposta ao esperado, a variável receita orçamentária apresentou-se negativamente relacionada à TGA” (TGA = transparência ativa). Esta conclusão contraria também a expectativa teórica e algumas comprovações empíricas observadas em outros estudos como Zuccolotto e Ribeiro (2012) e Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012). Embora os estudos utilizem variável dependente distinta a expectativa teórica para todos os autores era de que quanto maior a receita do ente federativo mais condições o mesmo teria para disponibilizar informações aos cidadãos.

Reis, Ferreira e Ferreira (2015) pesquisaram os fatores determinantes da transparência orçamentária pública em nível nacional. Para elaboração de um modelo estatístico que fosse capaz de explicar a variação dos níveis de transparência em

diversos países os autores assumiram o Open Budget Index como medida de transparência (variável dependente). Em seguida, submeteram a teste itens como o índice de percepção da corrupção (IPC), índice do desenvolvimento humano para educação (IDH-E), a taxa de urbanização (TXURB), número de partidos políticos (NPP), o PIB per capita e duas variáveis dummy que informam se o país pertence a América Latina (DAL) e se adotou as normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público até 2008 (IPSAS). Após elaboração do modelo, verificou-se que o mesmo explica em mais de 60% as variações na transparência orçamentária pública nacional sendo estatisticamente significativas as variáveis do IDH-E, IPC e IPSAS. Logo, os autores concluíram que a transparência orçamentária pública nacional está estritamente ligada à educação, à percepção da população sobre a corrupção e à adoção das normas internacionais de contabilidade voltadas para o setor público. Para os autores:

“Esperava-se que as demais variáveis contribuíssem com o poder de explicação do modelo. As variáveis Urbanização e Renda foram validadas empiricamente por Wright (2014) em estudos sobre transparência em nível municipal. No entanto, essas expectativas não se confirmaram neste estudo a nível nacional. Ademais, as demais variáveis se constituíam em expectativas teóricas sem comprovações empíricas que comprovem a relação destas variáveis com os níveis de transparência dos países.”. (REIS, FERREIRA e FERREIRA, 2015)

Assim, observa-se que a transparência orçamentária, também no nível nacional, está diretamente afetada pela qualidade da educação. Contudo, no estudo não foi detectado significância estatística para as variáveis urbanização e renda, divergindo da conclusão de Wright e da expectativa prévia. Cabe ressaltar que a divergência entre os resultados dos estudos pode, pelo menos em parte, ser explicada pelo fato de os mesmos não utilizarem a mesma variável dependente.

Na formulação da metodologia Escala Brasil Transparente, baseando-se na experiência dos seus especialistas, a Controladoria Geral da União assumiu como verdadeira a hipótese de municípios maiores possuírem maior capacidade de ofertar informações de interesse público aos cidadãos. Para a CGU os municípios de maior porte possuiriam mais ferramentas e recursos (financeiro, tecnológico, entre outros) a disposição para disponibilização de informações ao público. Segundo o órgão, “quanto maior for o município maior a capacidade e responsabilidade deste ente em ofertar transparência”. Desta forma, a metodologia considera como último critério de desempate a população do município. Contudo, o estudo da CGU não se pautou pela necessidade de comprovação empírica dessa hipótese.

A tabela 1 resume as dimensões e as principais variáveis explicativas abordadas nos estudos anteriores:

Tabela 1: Sumário das dimensões e variáveis explicativas usadas nos estudos empíricos

<b>Dimensão</b>	<b>Variáveis explicativas</b>	<b>Autores</b>
Capacidade Fiscal	Receita Orçamentária	Ribeiro e Zuccoloto (2012); Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012); Wright, Paulo, Sousa e Monte (2015);
	Receita Corrente	Zuccoloto e Teixeira (2014);
	Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS)	Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012);
	Gasto Sociais	Ribeiro e Zuccoloto (2012); Wright, Paulo, Sousa e Monte (2015);
	Resultado Fiscal do Governo	Zuccoloto e Teixeira (2014);
	Endividamento	Zuccoloto e Teixeira (2014);
Desenvolvimento Social	IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012); Reis, Ferreira e Ferreira (2015);
	IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (saúde)	Ribeiro e Zuccoloto (2012); Zuccoloto e Teixeira (2014); Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012);
	IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (educação)	Ribeiro e Zuccoloto (2012); Zuccoloto e Teixeira (2014); Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012);
	Taxa de Urbanização	Wright e Paulo (2014); Wright, Paulo, Sousa e Monte (2015); Reis, Ferreira e Ferreira (2015);
	Taxa de Alfabetização	Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012);
Desenvolvimento Econômico	PIB – Produto Interno Bruto	Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012); Wright e Paulo (2014); Reis, Ferreira e Ferreira (2015);
	IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (emprego e renda)	Ribeiro e Zuccoloto (2012); Zuccoloto e Teixeira (2014); Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012);
	Dinamismo Municipal	Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012);
Características Geográficas e Demográficas	Tamanho da População	Wright, Paulo, Sousa e Monte (2015);
	Região	Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012);
	Localização do Município	Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012); Wright e Paulo (2014);

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos autores citados.

Diferentemente dos estudos sobre o tema citados anteriormente, este estudo optou por não utilizar um modelo regressivo como ferramenta para correlacionar variáveis. Apesar da técnica da regressão ser usada recorrentemente, os resultados alcançados nos estudos anteriores foram divergentes conduzindo a conclusões não convergentes entre os estudos e entre esses e os respectivos pressupostos iniciais. A maioria dos modelos obtidos nas pesquisas anteriores não é capaz de demonstrar a

influência da maior parte das variáveis previamente associadas de modo que acaba por explicar o resultado da transparência por meio de uma ou duas variáveis.

Os estudos se aproximam no que diz respeito às questões metodológicas, aos objetivos e às expectativas teóricas: A metodologia pressupõe a adoção de uma variável independente como proxy de transparência administrativa e submete, sempre através de modelos de regressão, diversas variáveis a comprovação empírica dos seus impactos no nível de transparência. Assim, os estudos objetivam verificar empiricamente variáveis determinantes do grau de transparência da administração pública. Quanto às expectativas teóricas, pressupõe-se que um maior ou menor grau de transparência na gestão pública municipal está associado aos indicadores de desenvolvimento econômico e social, bem como à capacidade de investimento dos municípios. Além disso, alguns fatores geográficos e demográficos também foram apontados tais como a localização do município e o tamanho da sua população. Assim, existe um certo grau de consenso quanto às variáveis associadas ao nível de transparência administrativa ofertado pelos municípios de modo que possam ser agregadas nas dimensões de capacidade fiscal, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e características geográfica e demográfica.

### 3. MATERIAL E MÉTODOS

#### 3.1 Tipo de Pesquisa, Fontes de Dados, Amostra e a Escala Brasil Transparente

Este estudo consiste em uma pesquisa quantitativa-descritiva que empregou as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental para obtenção de dados e hipóteses a serem confirmadas ou refutadas. Conforme Marconi e Lakatos (2003, p 187), pesquisas quantitativo-descritivas:

“consistem em investigações de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais ou chave. Qualquer um desses estudos pode utilizar métodos formais, que se aproximam dos projetos experimentais, caracterizados pela precisão e controle estatísticos, com a finalidade de fornecer dados para a verificação de hipóteses. Todos eles empregam artifícios quantitativos tendo por objetivo a coleta sistemática de dados sobre populações, programas, ou amostras de populações e programas. Utilizam várias técnicas como entrevistas, questionários, formulários etc. e empregam procedimentos de amostragem.”

Com base em Marconi e Lakatos (2003), esta pesquisa consiste em verificação de hipótese:

“estudos de verificação de hipótese - são aqueles estudos quantitativo-descritivos que contêm, em seu projeto de pesquisa, hipóteses explícitas que devem ser verificadas. Essas hipóteses são derivadas da teoria e, por esse motivo, podem consistir em declarações de associações entre duas ou mais variáveis, sem referência a uma relação causal entre elas”. (MARCONI e LAKATOS, 2003)

As principais fontes de dados do trabalho são a primeira e a segunda aplicação da Escala Brasil Transparente (EBT), que estão disponíveis no sítio da CGU, em formato aberto. Um *checklist* da EBT e o dicionário de dados com a descrição dos campos não numéricos do estudo compõem o banco de dados.

A amostra consiste em 465 municípios brasileiros, com até 50.000 habitantes, participantes da versão 1.0 da Escala Brasil Transparente (EBT). Essa amostra corresponde a aproximadamente a 9% dos municípios brasileiros de cada estado, sendo considerada representativa. Ressalta-se que o processo de seleção utilizado pelos auditores da Controladoria Geral da União (CGU) é o aleatório, quando da aplicação da metodologia do EBT.

A EBT foi desenvolvida pela CGU visando fornecer subsídios para o cumprimento das competências atribuídas à CGU pelo inciso I, do artigo 41, da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, bem como pelo artigo 68, do Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012 (inciso II), e pelo artigo 18, do Decreto 8.109 de 17 de setembro de 2013 (inciso III). Além disso, os principais objetivos do desenvolvimento da EBT são

fomentar a cultura da transparência na administração pública, conscientizar sobre a importância do direito fundamental de disponibilizar à informação, apoiar e orientar a promoção da transparência administrativa e da disponibilização à informação nas esferas Estadual e Municipal.

A EBT versão (1.0) é um índice de transparência passiva, e sua metodologia focou na avaliação e desenvolvimento de uma métrica que visou fomentar a cultura da transparência na administração pública, conscientizando sobre a importância do direito fundamental de acesso à informação, apoiando e orientando a promoção da transparência administrativa e do acesso à informação também nas esferas Estadual e Municipal. Objetivou ainda realizar uma avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação por parte dos estados e municípios e dos níveis de transparência passiva. Logo, a EBT é a primeira iniciativa governamental de desenvolvimento de um indicador de níveis de transparência passiva. A metodologia consiste na avaliação de 12 quesitos classificados em duas categorias, conforme descreve a Tabela 2:

Tabela 2: Quesitos da Escala Brasil Transparente (EBT)

<b>Categoria</b>	<b>Quesito Avaliado</b>
Regulamentação da Lei de Acesso a Informação;	Exposição da legislação no site do avaliado;
	Existência da regulamentação;
	Regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC);
	Regulamentação da classificação do sigilo;
	Regulamentação da responsabilização do servidor Regulamentação de instâncias recursais
Transparência Passiva	Divulgação do SIC físico (atendimento presencial);
	Existência de um e-SIC (atendimento pela <i>internet</i> );
	Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;
	Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
	Respostas aos pedidos no prazo legal; Respostas em conformidade com o que foi solicitado.

**Fonte:** Adaptado de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>

### Segundo a Controladoria:

“Visando a uma aplicação da métrica com a menor influência possível da subjetividade do avaliador, optou-se por um preenchimento binário, sendo possível para cada quesito do *checklist* apenas dois tipos de resposta 'SIM' ou 'NÃO', salvo quando não existir um site ou este estiver fora do ar, podendo nesse caso existir os termos 'Não Localizado' ou 'Site Fora do AR'” (Site da CGU)

Os auditores da CGU atribuíram pontuação máxima a cada resposta positiva para cada quesito e atribuíram zero para cada resposta negativa. Assim, pontuação total obtida pelo município pode variar entre 0 e 3600. O peso dos quesitos da categoria Transparência Passiva é 75% e os demais 25% é o peso dos quesitos da categoria Regulamentação da Lei de Acesso a Informação. A escala final do indicador é de 0 a 10. Para converter essa pontuação total na EBT para a base 10 foi aplicada a equação 1:

$$Nota = \frac{\text{Pontuação Atingida} * 10}{7 : 4 : 4} \quad (1)$$

O indicador permite a elaboração de um ranking capaz de comparar os municípios em função do grau de transparência passiva ofertado aos cidadãos, assim:

“A criação de uma nota propiciou um ranking dos entes avaliados em termos de regulamentação e transparência passiva, funcionando o posicionamento dos avaliados como um fator que possibilita e incentiva a melhoria do cenário encontrado.” (CGU, 2015).

A primeira coleta de dados da EBT ocorreu entre janeiro e maio de 2015 junto a 519 entes federativos (entre estados e municípios) brasileiros. Além dos 465 municípios com a população de até 50.000 habitantes, selecionados aleatoriamente, fizeram parte da amostra os 26 Estados, o Distrito Federal e as 27 capitais (devido a suas atribuições constitucionais, o Distrito Federal consta tanto no ranking dos como no dos estados).

Na sua segunda etapa de coleta de dados da EBT, versão (2.0), os auditores da CGU ampliaram o escopo para mais de 1.500 municípios e não se limitou apenas às cidades com até 50.000 ou às capitais. As avaliações e revisões para apuração da métrica foram realizadas pela controladoria entre julho e outubro de 2015 e não houve alteração na metodologia entre a primeira e segunda versão, isto possibilita uma comparação entre seus resultados. Todos os municípios que participaram da 1ª versão da avaliação foram incluídos também na 2ª versão da apuração. Assim, é possível também verificar a evolução dos municípios entre uma avaliação e outra.

Como este estudo se dedica a analisar o comportamento da transparência passiva especialmente nos pequenos municípios, os resultados da EBT para os Estados, suas respectivas Capitais e o Distrito Federal foram desprezados. Além disso, como este estudo avalia a evolução do resultado da transparência passiva nos municípios entre as duas aplicações da EBT, a amostra utilizada no mesmo se limitará aos 465 municípios que participaram da primeira e da segunda edição da escala. Assim, aqueles municípios que foram agregados à amostra da EBT apenas em sua 2ª versão também serão desconsiderados.

Além dos dados da EBT obtidos no site da CGU, utilizaram-se dados de IBGE, STN, Tribunais de Contas, TSE, entre outros. Esses dados forneceram as informações sobre as variáveis que representam a capacidade fiscal, o desenvolvimento social, o desenvolvimento econômico e características geográficas e demográficas. Assim, o estudo optou por coletar informações dos municípios que representam as variáveis apontadas pelos estudos citados anteriormente que influenciam a transparência dos mesmos.

### **3.2 A técnica de agrupamento, variáveis da pesquisa, expectativa teórica e teste de diferenças de médias**

Análise de agrupamentos consiste em um conjunto de técnicas computacionais que, essencialmente, objetiva reunir em um mesmo grupo um conjunto de objetos similares. Dessa forma, a partir da análise de *cluster*, diversas observações podem ser reunidas em uma quantidade inferior de agrupamentos sendo que os elementos de cada agrupamento guardam características comum entre eles e que os diferencia dos elementos que compõem agrupamentos distintos (LINDEN, 2009).

Neste estudo, as técnicas de *clusters* são utilizadas para agrupar a amostra de 465 municípios conforme as variáveis determinantes da transparência passiva. Essa técnica possibilita formar grupos de municípios que apresentaram comportamento homogêneo, considerando as variáveis determinantes da transparência. Ademais, tais grupos formados são heterogêneos entre eles, conforme os diferentes padrões de comportamento observados no desempenho dessas variáveis. Assim, após a aplicação da técnica de *clusters*, cada agrupamento representará um diferente comportamento dos municípios quanto a essas variáveis. Para validação da formação dos *clusters* realizou-se testes estatísticos de comparação de médias (ANOVA unidimensional e teste de *Turkey*) para averiguar se há diferenças significativas entre os agrupamentos.

Após a formação dos *clusters* os mesmos serão avaliados e comparados quanto ao desempenho registrado nas duas edições da Escala Brasil Transparente. Novamente, para certificar da existência de diferença significativa entre os resultados dos *clusters* realizou-se testes estatísticos de comparação de médias (ANOVA unidimensional e teste de *Turkey*).

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Variáveis da pesquisa e expectativas teóricas

As variáveis usadas no estudo foram divididas nas dimensões capacidade fiscal, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e características demográficas. Cada dimensão e cada variável está vinculada a uma expectativa teórica. Realizou-se procedimentos empíricos visando atestar essas expectativas, conforme observado em estudos anteriores. A Tabela 3 apresenta as variáveis, possíveis determinantes da transparência passiva, que este trabalho utilizou. Referida tabela informa ainda a dimensão associada à respectiva variável, bem como sua sigla empregada no decorrer do estudo e uma breve descrição da variável:

Tabela 3: Descrição das dimensões e das variáveis explicativas deste estudo

Dimensão	Variáveis explicativas	Sigla	Breve Descrição da Variável
Capacidade Fiscal	IFGF – Receita Própria	IFGFR	O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) tem como objetivo estimular a melhoria da gestão fiscal e da responsabilidade administrativa nos municípios. Elaborado pela Firjan a partir de dados da STN, o IFGF varia de 0 a 1 sendo que quanto melhor a gestão fiscal do município, mais perto de 1 será o resultado.
	IFGF – Gastos com Pessoal	IFGFG	
	IFGF – Investimentos	IFGFI	
	IFGF – Liquidez	IFGFL	
	IFGF – Custo da Dívida	IFGFC	
Desenvolvimento Social	IDH – Longevidade	IDHML	O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal mede a oportunidade de viver uma vida com acesso a saúde, educação e renda.
	IDH – Educação	IDHME	
	IFDM – Educação	IFDME	O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal usa variáveis como mortalidade infantil (saúde), nº de matrícula (educação) e índice de Gini (emprego e renda) para avaliar o desenvolvimento social e econômico dos municípios.
	IFDM – Saúde	IFDMS	
Desenvolvimento Econômico	IFDM – Emprego e Renda	IFDMR	Representa a soma de todos bens e serviços finais produzidos no município, segundo dados do IBGE.
	PIB – Produto Interno Bruto	PIB-PC	
	IDH – Renda	IDHMR	
Características Demográficas	Tamanho da População	POP	Número de habitantes do município, segundo IBGE.
	Taxa de Urbanização	TXURB	Percentual da população urbana em relação à população total do município, segundo IBGE.

**Fonte:** Elaborado pelo autor fundamentado na revisão de literatura.

A expectativa teórica é que municípios com maior capacidade fiscal possuam também melhores índices de transparência passiva. Essa relação é esperada, seja por que municípios com boa capacidade fiscal possuem melhores condições de investir recursos em ferramentas que os possibilitem atender às demandas de informação por parte dos

cidadãos, seja por que os municípios mais transparentes estão sujeitos a maior controle social e, conseqüentemente, se veem obrigados a melhorar sua gestão fiscal. Conforme observado em estudos anteriores como Zuccolotto e Teixeira (2014) e Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012), a transparência administrativa está associada à melhoria na gestão fiscal. Assim, espera-se que a relação entre os desdobramentos do IFGF seja positiva, visto que o resultado do indicador será maior para uma gestão fiscal mais eficiente.

Também estão positivamente associadas à transparência administrativa as dimensões de desenvolvimento social e desenvolvimento econômico (RIBEIRO e ZUCCOLOTTO, 2012; WRIGHT e PAULO, 2014). Desse modo, espera-se uma relação positiva entre os indicadores do PIB, IDH e do IFDM e o resultado da transparência administrativa, seja por que municípios transparentes tenham maior capacidade administrativa para ofertar saúde, educação, emprego e renda à sociedade ou seja por que cidadãos com maior acesso a saúde, educação, emprego e renda possuam maior capacidade em requerer dos órgãos públicos o cumprimento do dever de transparência.

Por fim, espera-se que municípios que tenham maior população e uma parcela maior dessa população vivendo na área urbana consigam ofertar maior transparência. Essa relação possivelmente ocorre por que quanto maior a população ou quando maior sua concentração em centros urbanos, maior o seu potencial de organização e sua capacidade de exigir dos governantes que forneçam as informações de interesse público (WRIGHT, PAULO, SOUSA E MONTE, 2015; CRUZ, FERREIRA, SILVA E MACEDO, 2012).

#### **4.2 Estatística descritiva e análise da técnica de agrupamento**

Para cumprir com o objetivo do estudo utilizou-se a técnica de agrupamento ou de *cluster* visando agrupar os municípios da amostra em função do respectivo desempenho nas variáveis determinantes da transparência passiva. Inicialmente, realizou-se uma análise dos dados a partir da estatística descritiva referente às variáveis determinantes da transparência, conforme a seguir na Tabela 4:

Tabela 4: Estatísticas descritivas dos determinantes da transparência passiva

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
POP	1.222	49.690	12.577,033	10.108,786
TXURB	0,000	1,000	0,454	0,244
IFGFR	0,015	1,000	0,208	0,153
IFGFG	0,000	1,000	0,510	0,214
IFGFI	0,019	1,000	0,442	0,256
IFGFL	0,000	1,000	0,512	0,324
IFGFC	0,000	1,000	0,838	0,132
IFDMR	0,121	0,848	0,459	0,122
IFDME	0,123	1,000	0,701	0,126
IFDMS	0,166	0,988	0,688	0,167
PIB-PC	2.679,66	283.298,20	13.618,249	16.830,694
IDHME	0,087	0,748	0,548	0,090
IDHML	0,046	0,890	0,796	0,058
IDHMR	0,078	0,843	0,634	0,082

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A análise dos dados acima permite concluir que a escala das variáveis PIB-PC e POP diverge bastante da registrada nas outras variáveis. Desta forma, antes da aplicação da técnica de *cluster* foi necessário a padronização estatística dos resultados das variáveis em função das respectivas médias e desvio padrão. Essa medida permitiu a utilização simultânea das variáveis, mesmo possuindo diferente escalas de valores e grandezas.

Para obtenção dos agrupamentos foi utilizada a ferramenta disponibilizada pelo SPSS para formação de *clusters* através de análise hierárquica. Adotou-se a distância euclidiana quadrática como parâmetro de mensuração, sendo utilizado o Método de Ward por ser considerado mais apropriado ao tamanho da amostra e a quantidade de variáveis e por ter apresentado resultado mais satisfatório após verificação empírica de outros métodos.

Após a verificação da possível formação de até 5 agrupamentos, concluiu-se que a divisão do conjunto em 3 *clusters* segrega melhor os elementos em função das características determinantes da transparência passiva. Observou-se que a formação de um número maior de agrupamentos pode inviabilizar a interpretação dos resultados e a comparação entre os *clusters* e implica na segregação de elementos semelhantes. Por

outro lado, a segregação em uma menor quantidade de *clusters* acabou por agregar elementos com características distintas em um único agrupamento.

Assim, os resultados obtidos implicaram a formação de 3 *clusters*, pois desta forma agrupou-se os municípios da amostra de modo que o comportamento quanto aos determinantes da transparência passiva fosse o mais homogêneo dentro de cada *cluster* e o mais distante possível entre um *cluster* e outro.

Evitou-se a formação de mais de 3 *clusters*, já que uma quantidade maior de agrupamentos implicaria a formação de *clusters* com características semelhantes e com pequena quantidade de municípios. Ademais, evitou-se a formação de menos de 3 *clusters*, visto que isso implicaria na junção de agrupamentos com características distintas. Assim, em quaisquer das hipóteses (quantidade maior ou menor de *clusters*) o pressuposto de máxima semelhança entre elementos do mesmo *cluster* e máxima distinção entre os *clusters* estaria prejudicado. Logo, a formação dos *clusters* resultou na identificação de 3 diferentes padrões de comportamento dos pequenos municípios no que diz respeito aos determinantes da transparência passiva.

O resultado da aplicação das técnicas de cluster foi a formação de três agrupamentos que representam 3 padrões de comportamento dos municípios no que diz respeito aos desempenhos obtidos nos determinantes da transparência administrativa. Complementando a informação da Tabela 4, cabe mencionar que o *cluster* 1 corresponde à maior quantidade de elementos (210 municípios), seguido pelo *cluster* 2 (177). O *cluster* 3 representa, por sua vez, a menor quantidade de municípios (78).

A Tabela 5 a seguir apresenta o desempenho médio nas variáveis determinantes da transparência passiva para cada *cluster*:

Tabela 5: Desempenho médio dos determinantes da transparência passiva por *cluster*

Variáveis	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
POP	7.621	14.520	21.542
TXURB	0,432	0,395	0,651
IFGFR	0,185	0,128	0,450
IFGFG	0,588	0,393	0,570
IFGFI	0,548	0,329	0,415
IFGFL	0,537	0,409	0,680
IFGFC	0,853	0,838	0,808
IFDMR	0,470	0,396	0,576
IFDME	0,730	0,636	0,778
IFDMS	0,736	0,605	0,755
PIB-PC	15.017	6.353	26.298
IDHME	0,569	0,500	0,605
IDHML	0,811	0,768	0,829
IDHMR	0,659	0,579	0,700

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Avaliando detidamente os dados da tabela 5 observamos que o *cluster 3* apresenta maior população média e maior taxa de urbanização, bem como Produto Interno Bruto *per capita* mais elevado. Além disso, os indicadores fiscais, econômicos e sociais (desdobramentos do Índice Firjan de Gestão Fiscal, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), quando avaliados em conjunto, apresentam resultado melhor que os apresentados nos agrupamentos 1 e 2.

Verificamos ainda que o *cluster 2* apresenta, considerando o conjunto de indicadores fiscais, econômicos e sociais, um pior desempenho, não apenas que o registrado pelo *cluster 3*, mas também que o apresentado pelo *cluster 1*. Também o PIB *per capita* e a taxa de urbanização do *cluster 2* registraram médias inferiores à registrada nos outros agrupamentos. Contudo, a população média nos municípios do *cluster 2* supera a população média observada nos municípios do agrupamento 1.

Logo, podemos concluir que o *cluster 3* representa municípios mais desenvolvidos, o agrupamento 1 apresenta municípios com grau de desenvolvimento intermediário e os municípios representados pelo *cluster 2* são aqueles que apresentam os piores resultados no que diz respeito aos diversos indicadores de desenvolvimento. A Tabela 6 a seguir deixa evidente essa constatação:

Tabela 6: Desempenho médio dos *cluster* nos determinantes (indicadores agrupados)

<b>Variáveis</b>	<b>Cluster 1</b>	<b>Cluster 2</b>	<b>Cluster 3</b>
IFGF	0,542	0,420	0,585
IFDM	0,645	0,546	0,703
IDHM	0,680	0,616	0,711
PIB-PC	15.017	6.353	26.298
TXURB	0,432	0,395	0,651
POP	7.621	14.520	21.542

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Desta forma, o presente trabalho classificou os municípios constantes da amostra adotada nos agrupamentos descritos na tabela 7:

Tabela 7: Descrição dos *clusters* com base nas notas alcançadas nas duas edições da EBT

<b>Cluster</b>	<b>Comportamento</b>
<i>Cluster 1:</i> Desempenho Intermediário nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	Municípios que registraram desempenho intermediário no Índice Firjan de Gestão Fiscal, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, bem como no PIB per capita e na Taxa de Urbanização.
<i>Cluster 2:</i> Desempenho Baixo nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	Municípios que registraram o pior desempenho no Índice Firjan de Gestão Fiscal, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, bem como no PIB per capita e na Taxa de Urbanização.
<i>Cluster 3:</i> Desempenho Alto nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	Municípios que registraram o melhor desempenho no Índice Firjan de Gestão Fiscal, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, bem como no PIB per capita e na Taxa de Urbanização.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

### 4.3 Validação da Formação dos *Clusters*

A técnica de análise de *cluster* objetivou, no presente estudo, formar grupos de municípios que apresentaram comportamentos homogêneos quanto às variáveis determinantes da transparência, segregando em *clusters* distintos os diferentes padrões de comportamento observados no que diz respeito ao desempenho dessas variáveis. Assim, para validação da formação dos *clusters* faz-se necessário a realização de testes estatísticos que averiguem a diferença entre os agrupamentos.

Visando verificar o pressuposto acima descrito, procedeu-se, para todas as variáveis determinantes da transparência, à comparação de médias através da análise de variância unidimensional (*ANOVA* unidimensional). Complementarmente foi utilizado o teste de *Turkey* para que nos casos em que houver a confirmação da existência de pelo

menos um *cluster* significativamente diferente dos demais o mesmo possa ser identificado.

Em todas as variáveis a ANOVA unidimensional identificou a existência de pelo menos um *cluster* significativamente diferente dos demais. Quanto ao resultado do teste *Turkey*, pode-se afirmar que para a maioria das variáveis, todos os *clusters* são significativamente diferentes dos demais, conforme resume a Tabela 8 abaixo:

Tabela 8: Comparação de médias entre *clusters* – teste de *Turkey*

Variáveis	Cluster 1 x Cluster 2	Cluster 1 x Cluster 3	Cluster 2 x Cluster 3
POP	0,000	0,000	0,000
TXURB	<b>0,251</b>	0,000	0,000
IFGFR	0,000	0,000	0,000
IFGFG	0,000	0,000	<b>0,750</b>
IFGFI	0,000	0,000	0,020
IFGFL	0,000	0,000	0,002
IFGFC	<b>0,503</b>	0,021	<b>0,181</b>
IFDMR	0,000	0,000	0,000
IFDME	0,000	0,003	0,000
IFDMS	0,000	<b>0,585</b>	0,000
PIB-PC	0,000	0,000	0,000
IDHME	0,000	0,001	0,000
IDHML	0,000	0,003	0,000
IDHMR	0,000	0,000	0,000

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Os resultados da aplicação do teste de *Turkey* indicam que, considerando um nível de significância de 5%, os *clusters* são significativamente distintos no que diz respeito ao conjunto de variáveis. Nas variáveis POP, IFGFR, IFGFI, IFGFL, IFDMR, IFDME, PIB-PC, IDHME, IDHML e IDHMR todos os *clusters* se mostraram significativamente distintos entre si. Nas variáveis TXURB, IFGFG e IFDMS, um *cluster* se mostrou diferente dos demais (*cluster* 3, *cluster* 1 e *cluster* 2 respectivamente). Já na variável IFGFC os *clusters* 1 e 3 se mostraram significativamente diferentes entre si, contudo, o mesmo não ocorreu quando na comparação de qualquer um dos dois com o *cluster* 2. Essa informação complementa o resultado apurado através da análise de variâncias que já indicava a existência de pelo menos um *cluster* significativamente diferente de outro.

Em função dos dados apresentados acima é possível concluir pela efetiva existência de três padrões de comportamento distintos na amostra de municípios objeto da presente pesquisa, validando a técnica de *cluster* adotada para segregação em agrupamentos.

#### 4.4 Desempenho dos *Clusters* na Escala Brasil Transparente

Após a formação dos *clusters* verificou-se o desempenho de cada um deles na Escala Brasil Transparente. A tabela 9 sintetiza o desempenho médio de cada cluster nas duas edições da EBT:

Tabela 9: Desempenho médio na escala brasil transparente - por *clusters*

	1ª Edição da EBT	2ª Edição da EBT	Elevação %
<i>Cluster</i> 1: Desempenho Intermediário nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	1,273	1,913	50,27%
<i>Cluster</i> 2: Desempenho Baixo nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,770	1,281	66,36%
<i>Cluster</i> 3: Desempenho Alto nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	1,373	2,728	98,68%

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Verifica-se que os três clusters registraram elevação no índice médio da EBT sendo o menor crescimento da ordem de 50%. O agrupamento de municípios que registrou maior elevação no índice obteve resultado na segunda edição da EBT praticamente duas vezes superior ao registrado na primeira edição (98,68%). Contudo, apesar do crescimento observado em todos os agrupamentos de municípios, o resultado da transparência passiva ainda pode ser considerado insatisfatório pois a escala possível de notas varia no intervalo de 0 a 10.

Observa-se que o *cluster* 3, que apresentou melhor desempenho nos índices fiscais, econômicos e sociais, bem como maior taxa de urbanização e PIB *per capita*, também apresentou melhor desempenho médio nas duas etapas da escala brasil transparente. Por sua vez, o *cluster* 2, que representa os municípios com os piores índices nas variáveis determinantes da transparência passiva também apresentou o pior resultado nas duas edições da EBT.

Destaca-se que, o comportamento acima relatado, apresenta consonância com a expectativa teórica. De fato, a literatura associa a gestão pública transparente a uma melhor gestão fiscal que implicaria no maior retorno para a sociedade na forma de

políticas públicas, refletindo também em melhorias no campo econômico e social. Logo, o fato de municípios com melhores índices sociais, econômicos e fiscais registrarem índice de transparência mais elevado que os demais corroboram com a citada expectativa teórica.

Como as afirmações acima estão baseadas em comparativo de médias dos resultados entre os *cluster*, novamente faz-se necessidade verificar, via procedimento estatístico, a existência de diferença significativa entre os resultados registrados. Através do ANOVA unidirecional foi possível verificar que existe pelo menos um *cluster* significativamente diferente de algum outro entre os demais no que diz respeito ao resultado da EBT nas duas edições. Isso confirma que a observação efetuada acima é estatisticamente válida. Além disso, foi utilizado o teste de *Turkey* visando identificar quais os resultados são diferentes significativamente. Na primeira edição da EBT o teste *Turkey* verificou que são estatisticamente diferentes, para uma significância de 0,05, os resultados do *cluster* 1 e do *cluster* 2. Já no que diz respeito à segunda edição da EBT o teste revelou diferença significativa, para uma significância de 0,05, tanto entre o *cluster* 1 e o *cluster* 2 como entre o *cluster* 2 e o *cluster* 3.

As validações acima confirmam que existe uma diferença significativa entre os resultados obtidos por cada *cluster* nas duas edições da EBT. Como os critérios para formação dos *clusters* foram exclusivamente variáveis consideradas determinantes da transparência passiva, podemos considerar que estas de fato influenciaram os resultados da EBT em suas duas edições.

#### **4.5 Escala EBT e determinantes da transparência**

##### **4.5.1 Capacidade Fiscal**

Este estudo adotou o Índice Firjan de Gestão Fiscal como parâmetro de capacidade fiscal. Esse índice compõe-se de cinco indicadores: Receita Própria (IFGFR), Gastos com Pessoal (IFGFG), Investimentos (IFGFI), Liquidez (IFGFL) e Custo da Dívida (IFGFC). A escala desses indicadores é de 0 a 1. Assim, o grupo de município com resultado próximo de 1 alcançaram um grau de capacidade fiscal adequado. A expectativa é que o agrupamento de municípios com melhor resultado nos índices que denotam capacidade fiscal também apresente os melhores resultados na transparência passiva.

Tabela 10: Resultado, por *cluster*, das variáveis fiscais<sup>1</sup>

Variáveis	IFGFR	IFGFG	IFGFI	IFGFL	IFGFC
<i>Cluster</i> 1: Desempenho Intermediário nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,185	0,588	0,548	0,537	0,853
<i>Cluster</i> 2: Desempenho Baixo nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,128	0,393	0,329	0,409	0,838
<i>Cluster</i> 3: Desempenho Alto nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,45	0,57	0,415	0,68	0,808

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Verifica-se nos dados da Tabela 10 um comportamento semelhante nas variáveis IFGFR, IFGFI e IFGFL que designam respectivamente os componentes Receita Própria, Investimentos e Liquidez do Índice Firjan de Gestão Fiscal. Nessas variáveis o *cluster* 3 apresentou o melhor resultado sendo seguido pelo *cluster* 1. O *cluster* 2 apresentou o pior resultado. Através da ANOVA unidimensional e do teste de *Turkey* verificou-se que existe diferença significativa entre todos os *clusters* para estas 3 variáveis, conforme observado nos resultados do teste de *Turkey* na Tabela 8. O mencionado comportamento corresponde à expectativa teórica para dimensão capacidade fiscal pois os municípios com melhor índice de gestão fiscal apresentaram também melhor resultado no indicador de transparência.

No que diz respeito ao IFGFG e IFGFC, que respectivamente representam Gastos com Pessoal e Custo da Dívida, não é possível efetuar a mesma constatação. Os resultados não correspondem necessariamente à expectativa teórica e tampouco foi observada diferença significativa entre as médias de todos os *clusters*, como demonstrado no teste de *Turkey*.

Dentre as variáveis indicativas da capacidade fiscal, Receita Própria, Investimentos e Liquidez apresentaram conformidade com a expectativa teórica sendo que o desempenho das mesmas nestas variáveis mostrou-se significativamente diferente entre todos os *clusters*. Já no que se refere aos Gastos com Pessoal e ao Custo da Dívida, não foi identificado consonância entre os respectivos indicadores e o resultado da EBT tampouco diferença significativa entre os resultados de todos os *clusters*.

<sup>1</sup> Dimensão de capacidade Fiscal refere-se ao Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que tem como objetivo estimular a melhoria da gestão fiscal e da responsabilidade administrativa nos municípios. Elaborado pela Firjan a partir de dados da STN, o IFGF varia de 0 a 1 sendo que quanto melhor a gestão fiscal do município, mais perto de 1 será o resultado. As variáveis do IFGF são Receita Própria (IFGFR); Gastos com Pessoal (IFGFG), Investimentos (IFGFI), Liquidez (IFGFL) e Custo da Dívida (IFGFC).

#### 4.5.2 Desenvolvimento Social

Na Tabela 11 apresentam-se os resultados dos indicadores da dimensão de Desenvolvimento Social, que foi representada por meio dos componentes de longevidade e educação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHML e IDHME), bem como as variáveis educação e saúde do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDME e IFDMS).

Especialmente no que diz respeito à variável educação, acredita-se que os municípios que apresentam uma população com grau de instrução mais elevado tendem a ser mais exigidos quanto ao grau de transparência e por consequente, registrem índices mais elevados na EBT. Espera-se ainda que municípios capazes de atender à demanda da sociedade por informações também ofereçam serviços públicos de saúde e educação com melhor qualidade, impactando positivamente nas variáveis do desenvolvimento social.

Assim, espera-se uma relação positiva entre as variáveis do desenvolvimento social e o resultado da transparência passiva nos municípios.

Tabela 11: Resultado, por *cluster*, das variáveis sociais<sup>2</sup>

Variáveis	IFDME	IFDMS	IDHME	IDHML
<i>Cluster 1</i> : Desempenho Intermediário nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,73	0,736	0,569	0,811
<i>Cluster 2</i> : Desempenho Baixo nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,636	0,605	0,5	0,768
<i>Cluster 3</i> : Desempenho Alto nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,778	0,755	0,605	0,829

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Observamos nos dados da Tabela 11 um comportamento padrão para todas as variáveis que representam desenvolvimento social (IFDME, IFDMS, IDHME e IDHML). O *cluster 3* que apresentou o melhor resultado nas duas edições da EBT apresentou o melhor resultado em todos os indicadores, em contrapartida do *cluster 2*

<sup>2</sup> Dimensão de Desenvolvimento Social refere-se ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em seus componentes Longevidade (IDHML) e Educação (IDHME), bem como ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para as áreas da Educação (IFDME) e Saúde (IFDMS). O IDHML indica a expectativa de vida ao nascer, que sinaliza de vida longa e saúde ao passo que o IDHME indica, através da escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem, qual o acesso ao conhecimento. O IFDME é apurado reunindo dados de matrículas na educação infantil, abandono no ensino fundamental, distorção idade-série no ensino fundamental, docentes com ensino superior no ensino fundamental, média de horas aulas diárias no ensino fundamental e do resultado do IDEB no ensino fundamental. O IFDMS engloba dados do número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e das internações sensíveis a atenção básica (ISAB). Todos os componentes do IDHM e todas as áreas do IFDM variam de 0 a 1 sendo que quanto melhor o desempenho do município, mais perto de 1 será o resultado.

que apresentou o pior resultado nas duas edições da EBT e também registrou o pior resultado em todos os indicadores que designam desenvolvimento social. Tal comportamento guarda consonância com a expectativa teórica pois acredita-se que municípios mais transparentes também fornecem serviços públicos como saúde e educação com maior qualidade e por isso apresentam melhores resultados de desenvolvimento social. Extrai-se da tabela 6 que os resultados são estatisticamente diferentes entre todos os clusters nas variáveis IFDME, IDHME e IDHML. No que diz respeito à variável IFDMS, não se pode afirmar que há diferença significativa entre os resultados do cluster 1 e do cluster 3.

#### **4.5.3 Desenvolvimento Econômico**

Este estudo adota 3 índices como parâmetros de mensuração para o desenvolvimento econômico: a dimensão Emprego e Renda do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDMR), a dimensão Renda do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMR) e o Produto Interno Bruto do Município per capita (PIB-PC).

A expectativa para a relação entre Desenvolvimento Econômico e Transparência dos municípios é a mesma para a relação entre essa e Desenvolvimento Social. Assim, acredita-se que quanto maior o grau de desenvolvimento econômico do município maior é a possibilidade de que o mesmo ofereça acesso a informação à população. Além disso, quanto maior o acesso da população a recursos materiais, maior também seria a capacidade de que a mesma exija dos governantes a disponibilização das informações que são de seus interesses. Essa característica seria especialmente reforçada no que diz respeito ao acesso às ferramentas de comunicação como computador e internet.

Tabela 12: Resultado, por *cluster*, das variáveis econômicas<sup>3</sup>

Variáveis	IFDMR	PIB-PC	IDHMR
<i>Cluster 1</i> : Desempenho Intermediário nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,47	15.017	0,659
<i>Cluster 2</i> : Desempenho Baixo nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,396	6.353	0,579
<i>Cluster 3</i> : Desempenho Alto nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,576	26.298	0,7

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Novamente se observa um comportamento padrão e de acordo com a expectativa teórica em todas as variáveis que designam desenvolvimento econômico na Tabela 12. O *cluster 3*, que registrou melhor desempenho nas duas edições da EBT, apresentou também os melhores resultados para todos os indicadores econômicos, sendo seguido, na ordem, pelo *cluster 1* e pelo *cluster 2* que apresentaram respectivamente resultado intermediário e o pior resultado nas duas edições da EBT. Existe diferença significativa entre as médias de todos os *clusters* em todas as variáveis que designam desempenho econômico, conforme demonstrado através do teste de *Turkey* (tabela 8).

#### 4.5.4 Características Demográficas

Existe a expectativa teórica de que, a depender da característica demográfica do município, um grau diferente de transparência pode ser oferecido à população. Nesse sentido, o presente estudo analisa como o tamanho da população do mesmo e a taxa de urbanização podem influenciar no grau de transparência.

Quanto ao tamanho da população, pressupõe-se que municípios com mais habitantes possuem maior grau de transparência. Como todos os municípios considerados nesse estudo possuem menos de 50.000 habitantes a variável servirá para verificar se entre os pequenos municípios a variação na população afeta o grau de transparência. Por fim, quanto à taxa de urbanização, acredita-se que a população concentrada na área urbana possui mais mecanismos de organização e cobrança que a possibilita exigir do poder público a disponibilização das informações que são do seu interesse.

<sup>3</sup> O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para a área Renda (IFDMR) leva em consideração a geração de emprego formal, a absorção de mão de obra local, a geração de renda formal, os salários médios no emprego formal e a desigualdade. Já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em seu componente renda (IDHMR) procura medir o Padrão de Vida da população através da renda média dos residentes de determinado município. Por fim, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita (PIB-PC) corresponde a soma de todos bens e serviços finais produzidos no município dividido pela quantidade de habitantes do mesmo. Todos os componentes do IDHM e todas as áreas do IFDM variam de 0 a 1 sendo que quanto melhor o desempenho do município, mais perto de 1 será o resultado.

Tabela 13: Resultado, por *cluster*, das variáveis demográficas<sup>4</sup>

Variáveis	TXURB	POP
<i>Cluster</i> 1: Desempenho Intermediário nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,432	7.621
<i>Cluster</i> 2: Desempenho Baixo nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,395	14.520
<i>Cluster</i> 3: Desempenho Alto nos indicadores fiscais, econômicos e sociais	0,651	21.542

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O resultado observado na Tabela 13 da variável TXURB (Taxa de Urbanização) corresponde à expectativa teórica pois os *clusters* que obtiveram maior desempenho nas duas edições da EBT correspondem aos que registraram maiores taxas de urbanização. Contudo, conforme os resultados dos testes de Turkey, apresentados na tabela 8, as médias registradas entre os *clusters* 1 e 2 não podem ser consideradas significativamente diferentes.

Já no que diz respeito à variável POP, que designa a população média dos municípios do *cluster*, apenas o *cluster* 3 apresentou um resultado correspondente à expectativa teórica. Os *clusters* 1 e 2 apresentaram resultado inverso em relação à expectativa. Esperava-se que o *cluster* que apresenta menor população correspondesse ao que registrou o pior resultado na transparência passiva, o que, contudo, não se confirmou. Esse comportamento, diferente do esperado, talvez se explique em virtude de todos os municípios da amostra possuírem menos de 50.000 habitantes.

---

<sup>4</sup> População (POP) representa a média da população nos municípios de cada *cluster* e Taxa de Urbanização (TXURB) representa o índice percentual da população da área urbana em relação à população total.

## 5. CONCLUSÕES

O presente estudo analisou o comportamento da transparência passiva a partir de agrupamentos de municípios com desempenho semelhante nos determinantes da transparência. Para isso, se utilizou das técnicas de clusterização para a formação dos agrupamentos que representassem os diferentes padrões de comportamento dos municípios no que diz respeito ao comportamento das variáveis determinantes da transparência. Assim, foi possível a obtenção de 3 *clusters* capazes de representar o desempenho dos municípios no que diz respeito aos determinantes da transparência:

- *Cluster* 1: Desempenho Intermediário nos indicadores fiscais, econômicos e sociais
- *Cluster* 2: Desempenho Baixo nos indicadores fiscais, econômicos e sociais
- *Cluster* 3: Desempenho Alto nos indicadores fiscais, econômicos e sociais

Constatou-se, a partir da comparação das médias, da ANOVA unidimensional e do teste de *Turkey* que existe diferença significativa entre os resultados de todas as variáveis utilizadas para formação dos agrupamentos, considerando a significância de 0,05. Tal constatação valida a formação do *cluster* ao demonstrar que a diferença existente entre os agrupamentos é significativa. Logo, conclui-se pela existência de 3 padrões de comportamento dos municípios no que diz respeito ao desempenho nas variáveis determinantes da transparência.

Verificou-se também que a formação dos *clusters* apresentou um resultado coerente com as expectativas teóricas do estudo no que diz respeito às relações existentes entre as variáveis. Logo, o *cluster* 3 que representa os municípios com melhores índices de gestão fiscal corresponde também ao *cluster* com melhor resultado médio nos indicadores econômicos e sociais. No extremo oposto, o *cluster* 2 representa os municípios com piores indicadores sociais, econômicos e fiscais e, também em consonância às expectativas teóricas, apresenta pior desempenho médio no indicador que mensura a transparência passiva.

Assim, as constatações feitas no âmbito do presente estudo corroboram para o conjunto de expectativas teóricas previamente levantado sobre as relações entre os determinantes da transparência passiva e o resultado da EBT. Também as médias do resultado da EBT foram submetidas a análise de variância unidimensional e ao teste de

*Turkey* e o resultado dos mesmos demonstrou, em linhas gerais, que a diferença entre os resultados dos *clusters* é significativa, validando as conclusões obtidas.

Os resultados acima descritos evidenciam que municípios com diferentes níveis de desenvolvimento econômico, social e fiscal, bem como com diferentes características demográficas, fornecem transparência passiva em grau diferente para seus respectivos cidadãos. Logo, aponta para a necessidade de que políticas públicas diferentes possam ser necessárias para promoção da transparência, conforme as características de cada município. Assim, seria razoável propor, por exemplo, que municípios com menores índices de desenvolvimento econômico e social contassem com maior apoio técnico da União e dos Estados para cumprimento das obrigações decorrentes da implementação da lei de acesso à informação ou que lhe fossem concedidos prazos mais dilatados. Outra proposição razoável, considerando os resultados da presente pesquisa, é que o acompanhamento do cumprimento dos mandamentos da lei de acesso à informação seja realizado levando em consideração o porte e as características dos municípios.

Por fim, o presente estudo reconhece duas limitações de ordem prática: a primeira consiste no fato de que vários possíveis determinantes da transparência administrativa são conceitos vagos ou não passíveis de averiguação, especialmente considerando uma amostra tão extensa em um país de tamanho continental. Assim, variáveis relacionadas ao processo de formação dos municípios, às diferenças culturais, marcos legislativos regionais ou locais e a atuação dos órgãos de controle não puderam ser amplamente explorados no presente estudo. A segunda limitação reside no fato de que todos os indicadores são simplificações de realidades complexas e, muitas vezes, de difícil mensuração. Reduzir a transparência da gestão municipal ao resultado de uma pesquisa pode ser um recurso bastante simplório, injusto e até passível de questionamentos assim como o é, por exemplo, resumir desenvolvimento social em acesso a saúde e educação. Contudo, foge ao escopo do presente estudo propor a reestruturação de indicadores ou metodologias de mensuração da transparência, embora o mesmo reconheça ser este um interessante problema de pesquisa para trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF, 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.109 de 17 de setembro de 2013**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, 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. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. **Guia Técnico de Regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list**. 1ª ed. Brasília, DF, abr/2013.

\_\_\_\_\_. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª ed. Brasília, DF, 2013.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D. **Transparenting transparency initial empirics and policy applications**.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BURNS, J. H. **Happiness and Utility - Jeremy Bentham's Equation**. Utilitas, vol. 17, n.1. mar/2005.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 16 setembro 2015.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação: A Lei 12.527/2011**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < <https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/view.php?id=497&chapterid=103>>. Acesso em: 16 setembro 2015.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M; MACEDO, M. A. S. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais**

**eletrônicos dos maiores municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública (RAP), v.46, n.1, p.153-176, 2012.

EVANGELISTA, L. **Controle Social Versus Transparencia Pública: Uma Questão de Cidadania.** Brasília, DF, 2010.

FILGUEIRAS, F. **Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade.** Lua Nova, São Paulo, SP, p. 65-94, 2011.

FILHO, D. B. F.; JÚNIOR, J. A. S. **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r).** Revista Política Hoje, v.18, n.1, 2009.

FRANK, M.; OZTOPRAK, A. .A. **Concepts of Transparency: Open Data in UK Local Authorities.** CeDEM – Conference for eDemocracy & Open Government, 2015.

GUADAGNIN, A. **A Transparência na Gestão Pública - Uma Análise da Sua Concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo.** UFRGS, Porto Alegre, RS, 2011.

HEAD, D. **Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice.** Public Administration, vol. 81, nº 4, 2003.

MACHADO, V. N.; MARQUES, S. B. S. S.; MACAGNAN, C. B. **Nível de Transparência por Meio da Evidenciação de Informações Obrigatórias de Municípios do Rio Grande do Sul.** ABCustos. Vol. VIII, n. 3, set-dez de 2013.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** Ed. Atlas, 5ª ed. São Paulo, SP, 2003.

MAROCO, J.; **Análise Estatística – Com Utilização do SPSS.** Ed. Sílabo, 3ª ed. Lisboa, PT, 2007.

MARTINS, P. L.; VESPOLI, B. S. **O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento.** Revista de Administração da FATEA. V. 6, n. 6, p. 93-102, jan-jul/2013.

NETO, O. A. P.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. **Publicidade e transparência das contas públicas obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira.** Contabilidade Vista & Revista. V. 18, n. 1, p. 75-94, jan-mar/2007.

OLIVEIRA, M. M. **Modelos de Regressão com Variável Dependente Truncada ou Censurada.** Abr/2004.

PALUDO, A. **Administração Pública.** 3ª Edição. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

PESSOA, Y. S.; ALMEIDA, J. E. F. **Determinantes da Transparência das Universidades Federais Brasileiras.** XIV Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, SP, 21 a 23 de julho de 2014.

PINHO, J. A. G. **Accountability em Portais Estaduais e Municipais no Brasil: Realidades Distantes das Promessas**. Encontro de Administração Pública e Governança (EnPAG), São Paulo, SP, 2006.

REIS, A. O.; FERREIRA, M. A. M.; FERREIRA, M. A. S. **Análise dos Fatores Determinantes da Transparência Orçamentária Pública em Nível Nacional**. XV Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, SP, 29 a 31 de julho de 2015.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **A Face Oculta do Leviatã - Transparência Fiscal nos Municípios Brasileiros e suas Determinantes Socioeconômicas e Fiscais**. 2013.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros**. Encontro de Administração Pública e Governança (EnPAG), Salvador, BA, 2012.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **Identificação dos Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros**. Monografia (Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo), 2012.

SANTOS, C. S.; QUELHAS, O. L. G. **O que é Transparência Governamental**. VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, jun/2012.

SILVA, E. R. A.; SOUZA, P. L. **A Contribuição de Políticas de Transparência para a Melhoria da Qualidade da Gestão Pública - A Implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério do Planejamento**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, 2013.

SOUZA, R. G; WRIGHT, G. A.; PAULO, E.; MONTE, P. A. **A Janela que se Abre - Um Estudo Empírico dos Determinantes da Transparência Ativa nos Governos dos Estados Brasileiros**. Revista Ambiente Contábil – UFRN, Natal, RN, 2015.

WELCH, E. W.; WONG, W. **Global Information Technology Pressure and Government Accountability: the mediating effect off domestic context on website openness**. J-PART, out/2001.

WRIGHT, G. A.; PAULO, E. **Análise dos Fatores Determinantes da Transparência Fiscal Ativa nos Municípios Brasileiros**. VIII Congresso Anpcont, Rio de Janeiro, 17 a 20 de agosto de 2014.

YAZIGI, A. F. **Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir lá corrupción**. In: 9<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference (IACC), 10-15 October, 1999, Durban, South Africa.

ZUCCOLOTTO, R; TEIXEIRA, M. A. C. **As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros**. R. Cont. Fin. USP, São Paulo, v.25, n.66, p.242-254, dez/2014.

ZUCCOLOTTO, R.; RICCIO, E. L. **Characteristics of Scientific Production on Governmental Transparency Published in International Journals**. 9º CONTECSI.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. Tese (Doutorado). USP, São Paulo, 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. **Transparência - Reposicionando o Debate**. UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.