

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CARLOS EDUARDO GIRÃO DE ARRUDA

TRANSPARÊNCIA SUBNACIONAL:
um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos
municípios brasileiros

SÃO PAULO
2016

CARLOS EDUARDO GIRÃO DE ARRUDA

TRANSPARÊNCIA SUBNACIONAL:

um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa:

Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador:

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

SÃO PAULO
2016

Arruda, Carlos Eduardo Girão de.

TRANSPARÊNCIA SUBNACIONAL: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros / Carlos Eduardo Girão de Arruda. – 2016.

115 fls.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Transparência no governo. 2. Brasil. [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011]. 3. Administração pública. 4. Responsabilidade (Direito). 5. Brasil - Municípios. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalo. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

CARLOS EDUARDO GIRÃO DE ARRUDA

TRANSPARÊNCIA SUBNACIONAL:

um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo. Linha de Pesquisa: Governo e sociedade civil em contexto subnacional

Data de aprovação: 23 de fevereiro de 2016

Banca examinadora:

Prof. Dr. Marco Antônio de Carvalho Teixeira
Orientador FGV-EAESP

Prof. Dr. Gustavo Andrey de Almeida Lopes
Fernandes FGV – EAESP

Prof. Dr. Robson Zuccolotto UFV -MG

A meus filhos, Mariana e Tiago, na
esperança de que o Brasil de seu tempo
tenha o compromisso com a democracia e
a participação cidadã.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pela compreensão, especialmente pelas ausências do pai junto aos pequenos.

A minha esposa, por suprir tal ausência com o amor de mãe e carinho de companheira.

Também não poderia deixar de agradecer ao apoio e paciência do meu orientador, sem as quais não teria sido possível o atendimento aos prazos acadêmicos.

A meus colegas de trabalho e superiores, pela tolerância com minhas eventuais ausências e alguns atrasos decorrentes desta “jornada dupla”.

Agradeço em especial ao atual Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, Carlos Higino Ribeiro de Alencar, pela confiança e estímulo ao desenvolvimento pessoal, não somente meu, mas de diversos colegas em situação similar. Esta característica sem dúvidas deixará marcas evidentes e significativas em nosso Órgão.

O que chamamos democracia começa a assemelhar-se tristemente ao pano solene que cobre a urna onde já está apodrecendo o cadáver. Reinventemos, pois, a democracia antes que seja demasiado tarde.

José Saramago (Diário de Notícias (2009))

RESUMO

O fortalecimento da democracia passa necessariamente pelo acesso a informação. Esta vem sendo regulada por marcos legais ao longo das últimas décadas. Entretanto sabemos que a prática por vezes não corresponde à teoria. Verificar como os municípios brasileiros vêm implementando suas obrigações em face da LAI passa, além de avaliar seu cumprimento pela investigação das causas de eventuais desníveis em tal atendimento. Mais que isto, tentar identificar variáveis que impactem mais decisivamente tal implementação. A partir desta premissa, buscamos identificar tais fatores e quantificar o impacto de cada um deles no resultado de avaliação de um dos índices de transparência criados recentemente – o Escala Brasil Transparente (EBT). Cumpriu-se essa tarefa por meio das seguintes ações: (i) realização de pesquisa bibliográfica a partir da produção acadêmica; (ii) catalogação e análise dos instrumentos legais para transparência; (iii) levantamento das variáveis determinantes para a transparência; (iv) estabelecimento de relação entre tais variáveis e os índices de transparência encontrados, por meio de técnicas estatísticas, especialmente correlação e regressão. As pesquisas feitas constataram que a produção acadêmica da área de Administração Pública sobre o tema ainda é virtualmente inexistente e que as investigações da causalidade da transparência se faz necessária; que, dada a correlação encontrada entre as variáveis selecionadas e a transparência, as conclusões são por hipóteses promissoras que merecem estudos mais detalhados, com técnicas qualitativas a fim de uma determinação mais precisa de causa-efeito.

PALAVRAS-CHAVES: *Accountability*; Índice de Transparência; Municípios; Lei de Acesso à Informação; Transparência; Variáveis da Transparência

ABSTRACT

The strengthening of democracy requires access to information. This has been regulated by legal frameworks over the past decades. However we know that the practice sometimes does not match the theory. Check how municipalities are implementing their obligations in the face of LAI passes, in addition to assessing compliance by investigating the causes of any gaps in such care. More than that, try to identify variables that impact more decisively such implementation. From this premise, we seek to identify these factors and quantify the impact of each on the result of evaluation of the transparency indexes created recently - the Brazil Transparent Scale (EBT). He fulfilled this task by means of the following: (i) carrying out bibliographic research from the academic production; (ii) cataloging and analysis of the legal instruments for transparency; (iii) survey of the determinants for transparency; (iv) establishing the relationship between these variables and the transparency index found by means of statistical techniques, especially correlation and regression. The surveys found that the academic production of the Public Administration area on the subject is still lacking and that the transparency of causality research is needed; that given the correlation between the selected variables and transparency, the findings are a promising hypotheses that deserve more detailed study, with qualitative techniques to a more accurate determination of cause and effect.

KEYWORDS: Access to Information Act; Accountability; Counties; Transparency; Transparency Index; Transparency Variables

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1: Principais variáveis explicativas para a transparência	60
Quadro 2: Sumário dos indicadores selecionados	63
Quadro 3: Dados estatísticos dos indicadores na amostra	65
Tabela 1: Sumário do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)	67
Tabela 2: Sumário Coeficiente de Correlação de Spearman (ρ)	67
Quadro 4: Correlações e significâncias entre variáveis independentes e a dependente	69
Quadro 5: Estatísticas da equação gerada pela regressão do EBT2	71
Quadro 6: Estatísticas da equação gerada pela regressão com municípios com menos de 50 mil habitantes do EBT2	72
Quadro 7: Estatísticas da equação gerada pela regressão com municípios com mais de 50 mil habitantes do EBT2	72

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	12
1.1.	IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.2.	METODOLOGIA DE PESQUISA	19
2.	ACESSO À INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA	23
2.1	A DEMOCRACIA E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA	25
2.2	DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI	29
2.2.1	<i>Democracias Participativa e Deliberativa</i>	30
2.2.2	<i>Democracia Digital</i>	31
3	CONCEITO, IMPLEMENTAÇÃO E INCREMENTO DA TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	34
3.1	A TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	39
3.1.1	<i>Políticas Públicas</i>	40
3.1.2	<i>Descentralização de Políticas Públicas no Brasil</i>	43
3.2	TRANSPARÊNCIA, SUAS DIMENSÕES E VARIEDADES	45
3.2.1	<i>Dimensões da Transparência</i>	46
3.2.2	<i>Variedades de Transparência</i>	48
3.3	AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSPARÊNCIA EM ÂMBITO SUBNACIONAL	50
4	VARIÁVEIS DA TRANSPARÊNCIA	52
4.2	MENSURAÇÕES DE TRANSPARÊNCIA DE ENTES SUBNACIONAIS	56
4.2.1	<i>Índice de Transparência do Contas Abertas</i>	56
4.2.2	<i>Ranking Nacional de Transparência do Ministério Público Federal</i>	57
4.2.3	<i>Escala Brasil Transparente</i>	58
4.3	VARIÁVEIS DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA	59
5	ANÁLISES ESTATÍSTICAS	64
5.1	ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES	66
5.1.1	<i>Correlação Entre as Variáveis Independentes</i>	66
5.2	MODELO DE REGRESSÃO MULTIVARIADA	69
5.2.1	<i>Definindo o Modelo</i>	70
5.3	ANÁLISES DOS RESULTADOS	73
5.3.1	<i>Variáveis Irrelevantes Para a Transparência</i>	74
5.3.2	<i>Variáveis Relevantes para a Transparência</i>	76
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS	82

ANEXO A – MUNICÍPIOS DA AMOSTRA	89
ANEXO B - METODOLOGIA DO CONTAS ABERTAS	98
ANEXO C – METODOLOGIA ENCCLA / MPF	100
ANEXO D – METODOLOGIA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE	102
ANEXO E – CORRELAÇÕES ENTRE VARIÁVEIS INDEPENDENTES E DESTAS COM A DEPENDENTE	103
ANEXO F – TABELA t DE STUDENT	109
ANEXO G – REGRESSÃO MODELO INICIAL	110
ANEXO H – REGRESSÃO MODELO POR FAIXA DE HABITANTES	113

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o processo de democratização de informações públicas aos cidadãos nem sempre se deu – ou tem se dado – de forma retilínea e sem sobressaltos. Pelo contrário, trata-se de um movimento que apresenta avanços e longas estagnações, muito em função do regime militar, que perdurou por mais de duas décadas (1964-1985)¹. Nesse período, mais recentemente definido também como uma ditadura civil-militar, o país caracterizou-se pelo fim das liberdades democráticas e instituição de um autoritarismo que suprimiu direitos constitucionais, impôs forte censura, cassou políticos da oposição e reprimiu os movimentos de resistência ao regime. Nesse contexto, era natural que o acesso à informação pública – ou nas mãos do poder público – não fosse a maior das demandas sociais. Mesmo após o processo de redemocratização do Brasil, esse processo não evoluiu na velocidade desejada. Entretanto, nas últimas décadas temos experimentado um avanço nos marcos legais e nas práticas relativas ao direito do cidadão ao acesso à informação pública.

Muito desse avanço se deve ao atual momento da história da humanidade, que tem se mostrado propício à difusão de informações, dada a evolução das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Testemunhamos a era da sociedade do conhecimento, marcada pela democratização do acesso a computadores, cada vez mais potentes, à internet, aos aparelhos portáteis de transmissão de dados e de comunicação. Tais inovações impactam nosso dia a dia, e suas consequências são bem relatadas por Manuel Castells em seu livro *Sociedade em rede* (2000).

Nesse tipo de sociedade, há espaço para uma democratização da informação como nunca antes experimentada pela humanidade, com uma mudança significativa na relação Estado e sociedade, no que concerne à sua disponibilização. No âmbito do estatal, a melhoria da gestão e da governança está cada vez mais ancorada no aparato das TIC, com vistas ao atendimento das demandas por eficiência exigidas pela sociedade. Nessa perspectiva, surge o conceito de governo eletrônico, tecnologia que busca a modernização da administração pública.

¹ Em 31 de março de 1964, um golpe militar derrubou o presidente da República, João Goulart, instaurando no Brasil um regime ditatorial que perdurou até 1985, com a eleição indireta à Presidência de Tancredo Neves – falecido antes da posse, assumiu em seu lugar José Sarney, seu vice.

No que diz respeito à sociedade civil, a acessibilidade proporcionada pelas TIC redefine a balança do poder em razão da disponibilidade de informações. Nesse âmbito surge um outro conceito, o de democracia eletrônica (GUZZI, 2010), que se assenta na participação cidadã. Dito de outro modo, essa participação propicia um maior diálogo entre o governo e a sociedade civil organizada, agora com um potencial de empoderamento, que é dado pelo acesso a informações que possibilitam um debate mais rico e simétrico entre as partes.

A presente dissertação é um estudo sobre a implementação desse processo de democratização de informações, no que tange ao seu cumprimento, em âmbito subnacional, seus recentes avanços na legislação pátria de transparência pública, mais especificamente a demanda de informações públicas efetuadas pelos cidadãos junto às administrações públicas dos municípios brasileiros. Nessa perspectiva, falamos de transparência passiva². A partir do marco legal, se estabelece a relação entre o exigido e o cumprido por parte de tais administrações municipais, buscando-se identificar as variáveis que tenham influência no cumprimento desse marco legal, estabelecendo-se um padrão de relação entre tais variáveis e o nível de transparência.

O marco regulatório é o último do conjunto legislativo³ que regulamenta, de algum modo, a transparência – a Lei Ordinária nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011). Essa lei regulamenta o acesso a informações previsto no Inciso XXXIII do Artigo 5º, no Inciso II do §3º do Artigo 37 e no §2º do Artigo 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Para tato, adiciona à ordem constitucional algumas exigências constantes na transparência ativa, regulada pela LC 131/2009, bem como define conceitos de sigilo para o manuseio e disponibilização de documentos públicos e, principalmente, norteia o processo de solicitação de informações efetuada por cidadãos a órgãos públicos integrantes das administrações direta e indireta dos poderes executivo, legislativo (incluindo as Cortes de Contas), Judiciário e Ministério Público de todas as esferas.

Com a promulgação da LAI, o Brasil se tornou o 89º país do mundo e o 19º da América Latina⁴ a contar com tal tipo de legislação. Assim, passou a fazer parte do rol de países que buscam efetivamente tratar a informação como bem público, sendo o sigilo a exceção à regra de transparência.

² Trata da disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica.

³ Lei nº 4.320/64, Constituição Federal de 1988, Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 12.527/11

⁴ Conforme o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI. Disponível em: <www.iti.gov.br>.

A lei brasileira é considerada uma das leis mais completas e fortes do mundo acerca do tema, de acordo com o RTI Rating⁵ (18º lugar em completude, em maio/2015). Sua completude e abrangência, de fato, são uma qualidade da lei conferida pelo legislador. Entretanto, é fato também que a sua implementação integral exige um preparo oneroso por parte das administrações. Esforço que compreende o atendimento ativo às exigências da LC 131/2009 e da Lei 12.527/2011, por meio de *websites* completos e atualizados diariamente, bem como provimento de condições aos cidadãos para buscar as informações desejadas e, a princípio, não informadas pelas administrações, ou seja, a transparência passiva. No âmbito desta última, cabe aos órgãos públicos operacionalizar serviços de fácil acesso aos cidadãos, seja por meio presencial (Serviço de Informação ao Cidadão – SIC), seja por meio eletrônico (e-SIC).

A Lei 12.527/2011 é de âmbito nacional, portanto, possui aplicabilidade em todas as unidades federativas, mesmo que emanada do âmbito federal. Assim, da mesma forma que busca garantir aos cidadãos um direito constitucional, transfere à União e seus entes a responsabilidade pelo atendimento ao comando legal, mas também aos Estados e municípios tal obrigação e os ônus dela decorrentes. Dessa forma, coloca-se a questão da efetiva implementação da LAI em nível local, uma vez que é certo que esta implica significativo investimento de capital – humano e tecnológico – para a ocorrência do bom cumprimento da legislação, bem como a mudança na rotina administrativa interna dos entes subnacionais, de forma a não só cumprir os prazos das demandas com base na transparência passiva, como atender a todos os quesitos por ela exigidos.

Trata-se, sem dúvidas, de um grande esforço e desafio proposto à maioria dos municípios brasileiros, vez que não estamos aqui a falar apenas daqueles burocraticamente estruturados, com recursos próprios advindos de sua Parcela Subnacional de Receitas (PSR), compatíveis com um aparato burocrático adequado e correspondendo às expectativas da sua população. Neste trabalho falamos também – e principalmente – de municípios que dispõem dessa autonomia fiscal, administrativa e política para sua autodeterminação e manutenção, mas, na prática, ou possuem um sistema arrecadatório débil, a ponto de não conseguir receita própria efetiva compatível com a potencial, ou têm um nível de despesas incompatível com uma estrutura administrativa adequada a ser mantida.

⁵ O Right to Information Rating é um programa fundado pelas organizações Access Info Europe e Centre for Law and Democracy (CLD) com a finalidade de prover a advogados, legisladores, reformistas em geral e interessados outros um instrumento eficiente e confiável de comparação de força dos quadros legais internacionais acerca do tema. Aponta, além dos pontos fortes, as oportunidades de melhoria do aparato legal em questão. Para melhor conhecimento da metodologia do RTI, consultar: <<http://www.rti-rating.org>>.

Esse cenário é comum à maior parte dos 5.570 municípios brasileiros. Por isso, em nosso estudo, abordaremos as variáveis impactantes na transparência em todos os municípios, mas procuramos também especificar as implicações, restrições e resultados de forma segmentada, de um lado as 4.957 cidades que possuem até 50 mil habitantes, que representam 89% dos municípios e desfrutam de restrições estruturais típicas das pequenas administrações⁶ e do outro os restantes 11% dos municípios brasileiros – classificados como médios ou grandes.

Em que pese esforços institucionais realizados por órgãos, que têm, de alguma forma, responsabilidades de promoção da transparência em seus âmbitos federativos, a deficiência ainda é evidente. Ilustrando tais esforços, o órgão recursal de última instância do poder executivo federal (PEF), a Controladoria-Geral da União (CGU), iniciou uma ação denominada “Brasil Transparente”⁷, que oferece treinamentos – na modalidade ensino à distância (EAD) e presencial –, fornecendo gratuitamente o código fonte do sistema eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic), possibilitando aos municípios a construção de suas respectivas páginas para tal fim. O mesmo ocorre em Estados com aspectos funcionais e estruturas administrativas mais bem organizadas. É o caso do “Programa Transparência Paulista”, executado pela Corregedoria Geral de Administração (CGA) do estado de São Paulo⁸, que também busca fomentar a cultura de transparência pública em seu âmbito de atuação.

A despeito de tais esforços institucionais, há um índice significativo de descumprimento da LAI, evidenciado em diversas pesquisas – como a Escala Brasil Transparente, da CGU; o Índice de Transparência da Associação Contas Abertas⁹; e o ranking nacional de transparência do Ministério Público Federal, este com base em questionário

⁶ Definidos como sendo aqueles de até 50 mil habitantes, conforme número de corte para diversos programas federais, tais como PAC Saneamento, modalidade específica de Minha Casa Minha Vida, linha de financiamento para utilização de água de reúso etc.

⁷ Programa implementado em três frentes: a capacitação de agentes públicos, de forma presencial ou à distância; fornecimento do código-fonte do sistema e-SIC federal, bem como de apoio técnico para a implantação do sistema; e fornecimento de manuais acerca o cumprimento da LAI e guia para a criação de portais da transparência pelos Estados e municípios.

⁸ Implementado, entre 2013 e 2014, pela Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap), por meio de ciclos de capacitação por videoconferências, com objetivo de compartilhar conceitos, procedimentos, ferramentas e orientações, conforme previsto pelo Decreto Estadual 59.161/2013, a municípios e tutores-mediadores treinados pela instituição.

⁹ Entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne em seus quadros pessoas físicas e jurídicas, jornalistas, estudantes e empresários que buscam colaborar com o aprimoramento do dispêndio público no Brasil. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br>>.

elaborado no bojo da Ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Enccla), do ano de 2015¹⁰.

Por fim, para que a transparência cumpra sua função de democratizar a informação, facilitando o controle e a participação cidadã na avaliação de políticas públicas, há de se buscar a identificação de variáveis que impactem o cumprimento do seu comando legal para então se atuar nas causas, de forma a que se fortaleça a democracia participativa na sociedade brasileira.

1.1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Dada a evolução da conceituação e dos marcos legais de transparência, nesta pesquisa a questão que precisa ser problematizada é a identificação de como os poderes executivos subnacionais brasileiros, mais especificamente dos municípios, vêm se comportando no atendimento aos requisitos da transparência governamental. Em territórios tão desiguais, uma marca da nossa realidade, a capacidade das gestões públicas subnacionais para o cumprimento de legislações que demandam altos investimentos financeiros, operacionais e humanos certamente é diversa. Assim, cabe buscar um conjunto de fatores determinantes para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação no âmbito subnacional para que se possa estabelecer e implementar políticas que atuem sobre em tais fatores.

Nos últimos anos têm sido divulgados estudos sobre a transparência pública – seja dos entes subnacionais, seja dentre órgãos do governo federal. Especificamente no que se refere ao âmbito subnacional, destacamos o Índice de Transparência da organização Contas Abertas, o ranking nacional de transparência do Ministério Público Federal e o Escala Brasil Transparente da Controladoria-Geral da União (que acaba por ser a base de estudos do presente trabalho). O que os difere são seus objetos de análise – o qual será objeto de adequada descrição no capítulo 4 desta pesquisa.

Assim, pelo grande número de entes federados, bem como pela complexidade de avaliação do cumprimento dos marcos legais de transparência no Brasil, torna-se imperativa uma delimitação de escopo de pesquisa. Com tal propósito, conforme já mencionado, optamos por restringi-la problematizando apenas parte da última legislação promulgada – a Lei de Acesso à Informação, por tal razão a parte afeta à complementação da Lei Complementar nº 131/2009 (transparência ativa¹¹).

¹⁰ Acesso ao questionário no sítio <http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015>

¹¹ Definida como aquela divulgação de informações previstas no Artigo 8º da Lei 12.527/2011.

Especificaremos nosso estudo à atuação dos poderes executivos municipais frente à regulamentação da LAI, especificamente no que diz respeito ao atendimento aos artigos relativos à disponibilização de serviços de informação ao cidadão (SIC), físicos ou eletrônicos, ao cumprimento do prazo e à adequação das respostas a questionamentos efetuados por cidadãos e à disponibilização de procedimentos de demandas que não o constrojam¹².

Sabe-se que não há dispositivos coercitivos específicos para o cumprimento dessas obrigações, ao contrário da transparência ativa, prevista pela LC 131/2009¹³. No que se refere à transparência passiva, o descumprimento por parte de órgãos do poder executivo federal possibilita uma série de recursos administrativos subsequentes, bem como, certamente, o socorro judicial. Já em âmbito municipal, quando a LAI é regulamentada, certamente as instâncias recursais são em menor número e, conseqüentemente, haverá uma possibilidade maior de ajuizamento de demandas judiciais. Aqui está – a princípio – o aparente estímulo ao cumprimento da legislação nacional por parte dos prefeitos: o receio de um ajuizamento de uma ação de improbidade administrativa por parte dos Ministérios Públicos¹⁴. Além disso, em âmbito administrativo não parece haver qualquer instrumento de *enforcement* que não seja a atuação da sociedade civil frente à autoridade pública.

A resposta a tal problema se dá por verificação de algumas hipóteses imaginadas como relativamente determinantes para o tema. A primeira refere-se à natureza socioeconômica da localidade. Entendendo que não se está falando da atuação coercitiva dos Ministérios Públicos, o que determinaria a maior aplicabilidade da lei seria a característica da sociedade local. Ou seja, a primeira hipótese a ser levantada é a de que sociedades mais instruídas e com uma renda *per capita* mais elevada estariam mais aptas a desempenhar o controle social da administração pública local, de forma a que os atos das prefeituras fossem mais responsivos. Em outras palavras, tais sociedades estariam mais aptas ao exercício da “*accountability* democrática” que, corroborando o conceito definido por Abrucio e Loureiro

¹² Falamos portanto do atendimento aos seguintes artigos da Lei 12.527/11: 5; 9; Inc. I e alíneas; 10, §§ 1º e 2º; 11, §§ 1º e 2º; 15; 27; 32; e 42.

¹³ Art. 73-C, da LC 131, que remete, quando do descumprimento à obrigação de publicação de uma série de informações de forma ativa na rede de computadores, à sanção prevista no Inciso I do §3º do Art. 23 da LC 101/2000, o qual prevê a impossibilidade do ente federado receber transferências voluntárias por parte da União.

¹⁴ Lei 8.429/1992, que no Artigo 11 elenca os atos administrativos que atentam contra os princípios da administração pública, dentre eles negar publicidade aos atos oficiais.

(2004), ocorre ao longo do exercício do mandato, por meio de fiscalização contínua dos políticos e dos burocratas com poder decisório.

Uma segunda hipótese refere-se à capacidade do poder executivo local em estruturar a administração pública. Considerando a premissa do custo demandado para garantir a transparência à sociedade, é de se esperar que municípios que tenham uma arrecadação local eficiente, bem como um nível de endividamento saudável, acabe por ter sua administração local economicamente viável, sendo tais características determinantes para a implantação de serviços de atendimento ao cidadão e o cumprimento da lei.

A última hipótese está relacionada ao tipo de sociedade, mas não em seu aspecto socioeconômico, e sim suas características demográficas, especificamente segundo os contextos de ocupação – se mais urbana ou não – e etário (idade média de sua população) – com vistas à compreensão de como determinadas configurações de sociedade refletem-se no índice de transparência municipal.

Desde logo esclarecemos que existem outras hipóteses, que não serão testadas analiticamente em função de demandarem um aprofundamento característico de análises qualitativas, que não está no escopo deste trabalho. Como exemplos, citamos os interesses locais, especificamente dos gestores. Não basta um alto índice de profissionalização da administração local, uma alta capacidade de geração de receitas que viabilize a manutenção de uma máquina pública adequada, se não houver interesse político para tal – a dita vontade política. Também não cabe nesta pesquisa analisar a influência que eventualmente possa existir em função de atuação institucional externa, como as ações de conscientização dos Tribunais de Contas locais, respectivas controladorias etc., aspectos que poderiam ser considerados determinantes para a difusão desigual de determinada política pública, no caso a transparência.

Toda implementação de política pública pode ser abordada pelo ponto de vista do custo político. Por outro lado, há situações em que em que esses custos não são determinantes, vez que tal decisão é baseada em crenças e valores e não em sopesamento de eventuais custos. No caso em tela, seria de se esperar decisões tomadas de acordo com a ideologia partidária, com partidos de esquerda mais permeáveis aos cidadãos e os de direita mais focados no processo.

1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA

A definição da metodologia de pesquisa adequada para o presente desafio fincou-se em alguns pré-requisitos – já pacíficos em metodologia –, como a acurada delimitação do tema e do problema, do objeto (local, período, público e questão a ser investigada, bem como sua relevância e exequibilidade) e a revisão da bibliografia. Isso feito, delimitamos e estruturamos as fases importantes:

- 1 – percepção do problema a avaliar;
- 2 – discussão e especificação do problema a avaliar; e
- 3 – elaboração do projeto de pesquisa.

Resumidamente, pois já tratado em detalhes no subitem anterior, no presente caso falamos do nível de aderência municipal aos comandos legais previstos na Lei 12.527/2011. Mais especificamente, observamos o cumprimento dos artigos relativos à sua regulamentação, classificação de informações, implantação de instrumentos que facilitem o acesso à informação de cidadãos locais e o nível de atendimento, sua tempestividade e qualidade das respostas fornecidas aos demandantes.

Nesse sentido, já está evidenciado por meio de pesquisas, cujas metodologias encontram-se detalhadas no capítulo 4 da presente pesquisa, um sensível desnível de atendimento a tais dispositivos legais por parte dos municípios brasileiros. Especificamente no que se refere ao atendimento de demandas de cidadãos, um percentual insatisfatório cumpre a lei 12.527/2011.

No que tange à especificação desse problema, ela se refere às peculiaridades relacionadas aos entes subnacionais, com suas autonomias, estruturas administrativas, limitações e culturas locais, que impactam de forma desigual o cumprimento de uma lei nacional, sendo encontradas restrições de diversas ordens e variados motivos para sua regular implementação em âmbito municipal.

No sentido de especificar e delimitar o universo de pesquisa, definiu-se como escopo o levantamento inédito de cumprimento da denominada transparência passiva subnacional, nomeado Escala Brasil Transparente (EBT), programa da Controladoria-Geral da União, com foco no atendimento às demandas dos cidadãos.

Bastante amplo, o levantamento da CGU foi realizado em duas rodadas – ETB1 e ETB2, divulgadas em maio e novembro de 2015, respectivamente, montando a partir daí o convencionado “Mapa da Transparência”. Na primeira rodada foram avaliados 465

municípios com menos de 50 mil habitantes, as capitais dos estados, seus respectivos estados e o Distrito Federal, segundo o grau de transparência – inclusive recebendo notas¹⁵ de acordo com os quesitos de transparência passiva exigidos pela Lei 12.527/11¹⁶. Desse total, apenas 185 municípios (incluindo capitais) receberam notas maiores que zero, por demonstrarem algum conhecimento da legislação e adotarem alguma medida – por menor que tenha sido – para implementar o comando nacional. Na segunda rodada foram avaliados 1.613 entes federativos, sendo 1.398 municípios¹⁷ com menos de 50 mil habitantes, 26 capitais, 26 estados, Distrito Federal e 155 municípios com mais de 50 mil habitantes, dos quais 798 implementaram alguma medida da lei. Esse cenário suscita alguns questionamentos: que fatores são comuns e levaram esses municípios a atender o comando legal nacional? A presença e a intensidade da verificação desses fatores estão correlacionadas a um índice de transparência? São essas as perguntas a serem respondidas nesta dissertação. E a perquirição desses questionamentos demandam diferentes tipos de métodos.

Assim, temos um universo de pesquisa de 5.570 municípios brasileiros. Seleccionamos para nossa amostra os 1.579 municípios e o Distrito Federal – avaliados na segunda rodada do EBT, incluindo revisitas aos municípios da primeira rodada e os municípios que solicitaram sua inclusão no Escala Brasil Transparente¹⁸, conforme detalhado no ANEXO A.

De acordo com detalhamento dado pela Controladoria-Geral da União, a metodologia de seleção de tais municípios privilegiou a amostra probabilística de forma estratificada – com sete faixas populacionais –, de forma a possibilitar a generalização dos resultados, com um nível de confiança de 90%¹⁹.

Definido o universo de pesquisa, passamos à identificação das variáveis que potencialmente influenciam o grau de transparência passiva subnacional. Para este fim, e na ausência de estudos específicos desse tipo de transparência, buscamos auxílio, por meio de levantamento bibliográfico, de estudos relativos à transparência fiscal, os quais encontram-se melhor detalhados no capítulo 4 desta pesquisa. Ao final de tal levantamento, identifica-se

¹⁵ Notas variando de 0 a 10.

¹⁶ Para ver a metodologia de avaliação do programa “Escala Brasil Transparente”, acessar o link: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>.

¹⁷ Todos os 465 municípios com menos de 50 mil habitantes verificados na EBT1 foram incluídos na segunda rodada (EBT2).

¹⁸ 105 municípios solicitaram sua inscrição no EBT junto a CGU, sem que soubessem a data da avaliação. Destes 83 tinham menos de 50 mil habitantes e se enquadravam no escopo da presente pesquisa.

¹⁹ Para maiores detalhes, acessar <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/arquivos/plano-amostal-ebt-2.pdf>>

quatro tipos de variáveis a se estudar, quais sejam: políticas, sociodemográficas, socioeconômicas e fiscais.

Num maior nível de detalhamento, levantamos indicadores relativos a cada uma destas variáveis, que possam ter impacto direto na transparência – em princípio fiscal – para aplicação de testes de correlação entre as mesmas e a transparência passiva subnacional. Tal detalhamento se dá nos capítulos 4 e 5 da presente, identificando-se oito indicadores com potencial impacto para tanto. A estes, agregamos o coeficiente de Gini a fim de testar sua influência na cultura da transparência subnacional.

Cumpramos ressaltar que o levantamento da variável política – e eventual indicador – se deu de forma binária, em função da composição histórica das forças políticas subnacionais brasileiras – melhor explicitada no capítulo 4 da presente. Assim, valemo-nos do ato voluntário dos municípios em se submeter a determinada rodada de avaliação de transparência. Entendendo ser uma variável qualitativa, não nos pautamos na investigação dos motivadores dos mesmos – se por um lado poderia objetivar a legitimação da ação do executivo municipal, por outro poderia ser uma estratégia de posicionamento político.

A partir do momento em que encaramos de forma binária tal variável, compreendemos a limitação decorrente, entretanto pudemos trazer para a pauta de investigação uma variável potencialmente determinante de escolhas políticas municipais. Assim, criamos uma variável dummy para espelhar a adesão voluntária, atribuindo a tais municípios o valor 1 e aos demais o valor 0.

Nessa perspectiva qualitativa, foi realizado um levantamento bibliográfico que possibilitou a construção do conceito de democracia, acesso à informação, transparência e suas variantes e especificidades relativas à descentralização de políticas públicas em Estados federados, estabelecendo hipóteses genéricas para um desnivelamento na implementação geográfica. A partir daí, construímos o capítulo teórico, assentado em estudos já realizados e que indicam fatores impactantes na implementação de políticas públicas em âmbito subnacional, em especial aquelas relacionadas à transparência. Posteriormente foi realizada uma coleta de dados secundários²⁰, por meio de pesquisa documental, com vistas ao levantamento de indicadores sociais, econômicos, demográficos e fiscais dos municípios.

Num segundo momento, já na perspectiva da metodologia quantitativa, avaliamos as correlações²¹ entre as variáveis independentes – identificadas por meio de pesquisas

²⁰ Levantamentos constantes na base do IBGE – Atlas Brasil 2010, bem como os relativos às finanças dos municípios, junto à Secretaria do Tesouro Nacional.

²¹ Indica a força de associação entre duas variáveis métricas

anteriores, conforme supra referenciado –, inclusive procedendo testes estatísticos de forma a garantir a inexistência de multicolinearidade²² entre as variáveis independentes, o que prejudicaria o isolamento do impacto de determinado fator para o índice de transparência.

Após tal trabalho, também utilizando instrumentos quantitativos, construímos, por meio de regressão múltipla²³, uma função multivariável que possa expressar a relação entre as variáveis independentes e seu impacto na variável de controle estabelecida, qual seja, o índice de transparência.

Por último procedemos a análise dos resultados alcançados, avaliando o comportamento das variáveis independentes eleitas inicialmente, identificando sua efetiva pertinência e isolando-as para que possamos ter um bom leque de hipóteses para a proposição de novas pesquisas, bem como proposições de novas políticas públicas de forma a impactar o cumprimento da Lei 12.527/2011.

²² Ocorrência de perfeita correlação de uma única variável independente com uma relação de outras variáveis independentes.

²³ Técnica estatística por meio da qual se consegue construir uma função entre variáveis independentes que determinam uma variável de controle. Tal função é construída de forma a que a distância entre sua representação gráfica e os pontos efetivos que ela busca representar seja a menor possível (por meio do método de mínimos quadrados).

2 ACESSO À INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA

Neste capítulo contextualizamos, de maneira sucinta, a importância do acesso à informação na consolidação da democracia moderna. No Brasil, especificamente, esse acesso é caracterizado como um direito fundamental, conforme explicitado no Artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e muito bem analisado pelo constitucionalista José Afonso da Silva (2012, p. 263):

No mesmo artigo 5º, XIV e XXXIII, já temos a dimensão coletiva do direito à informação. O primeiro declara assegurado a todos o acesso à informação. É o interesse geral contraposto ao interesse individual da manifestação de opinião, ideias e pensamentos, veiculados pelos meios de comunicação social. Daí porque a liberdade de informação deixará de ser mera função individual para tornar-se função social.

Resguardados pelo texto constitucional (BRASIL, 1988), os direitos fundamentais costumam ser divididos em gerações ou dimensões²⁴ de direitos. A subdivisão inicial é facilmente identificada pela relação com o lema da Revolução Francesa (1789-1799)²⁵: liberdade (primeira dimensão), igualdade (segunda dimensão) e fraternidade (terceira dimensão). Estudos mais contemporâneos interpretam a existência dos direitos de quarta e quinta dimensões.

Os direitos de primeira dimensão são os relacionados às liberdades negativas clássicas e enfatizam o princípio da liberdade, sendo fruto da revolução liberal ocorrida na França. Conforme Bonavides (2004, p. 563): “[...] os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente”.

Já os direitos fundamentais de segunda dimensão relacionam-se com as liberdades positivas, e visam assegurar a igualdade material entre os cidadãos. Surgiram no contexto da

²⁴ Geração foi a terminologia trazida por Paulo Bonavides (2004), um dos principais constitucionalistas que leu os direitos fundamentais a partir de um contexto histórico, agrupando-os como “gerações de direitos”. Tal terminologia vem, hoje, sendo substituída pelo termo “dimensão” pela corrente majoritária de constitucionalistas, vez que a primeira está diretamente ligada à ideia de sucessão, substituição. Claramente não é a ideia a ser transmitida, posto que os direitos fundamentais não se sobrepõem, mas sim – em dado momento da história da sociedade – são descobertos, elevados ou reforçados.

²⁵ A Revolução Francesa, que levou ao colapso a monarquia, teve como princípios difundidos a liberdade, igualdade e fraternidade – os direitos individuais do homem.

Revolução Industrial ²⁶, na busca pelos direitos sociais (básicos) empreendidos pelo proletariado, à época. Nas palavras de Bonavides (2004, p. 564):

[...] são os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula.

Os direitos fundamentais de terceira dimensão consagram o princípio da fraternidade, protegendo os interesses coletivos ou difusos, tendo sido trazidos à tutela jurídica quando da revolução dos meios de comunicação, iniciada na primeira metade do século XX. Sobre eles, Bonavides (2004, p. 569) assim se posiciona:

Com efeito, um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.

Essa subdivisão, rapidamente referenciada acima, trata da caracterização inicial elaborada pela doutrina. Conforme já mencionado, a evolução da sociedade cria novas percepções de direitos a serem tutelados, de acordo com as “revoluções sociais” a que estamos sujeitos. Assim surgem, segundo alguns doutrinadores, os direitos fundamentais de quarta e quinta dimensões.

Os direitos de quarta dimensão estariam relacionados à democracia, à informação e ao pluralismo. Tal credenciamento é defendido por alguns constitucionalistas, como o próprio Paulo Bonavides e Marcelo Novelino. Este ressalta que:

[...] tais direitos foram introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política, compreendem o direito à democracia, informação e pluralismo. Os direitos fundamentais de quarta dimensão compendiam o futuro da cidadania e correspondem à derradeira fase da institucionalização do Estado social sendo imprescindíveis para a realização e legitimidade da globalização política (NOVELINO, 2008, p. 229).

²⁶ Um conjunto de mudanças que ocorreram na Europa nos séculos XVIII e XIX, particularmente a substituição do trabalho artesanal pelo assalariado e o uso das máquinas.

Por fim há a defesa – ainda incipiente – dos direitos de 5ª dimensão, que, em última instância, tutelariam o direito à paz, propugnado como garantia à sociedade, elevando-se a um posto de destaque no âmbito protetivo dos direitos fundamentais.

Assim, situa-se o direito à informação uma garantia protetiva constitucional a ser buscada como um direito fundamental de 4ª dimensão, sendo a sua tutela contribuinte do desenvolvimento sustentado de outro direito fundamental de mesma dimensão, a democracia. Logo, vê-se no direito à informação um pressuposto para a consolidação democrática.

Por outro lado, esse direito tem sua implementação e seu exercício transformados ao longo das décadas, especialmente com o advento das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Por essa razão, as sociedades ocidentais vêm experimentando quebras de paradigmas quanto à participação social e seu impacto no desenvolvimento democrático moderno. Dito isso, resta necessário compreender a evolução dos conceitos de democracia ao longo da história, bem como a participação social no seu exercício.

2.1 A DEMOCRACIA E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

O conceito de democracia como conhecemos hoje surgiu no século VI a.C., tendo sido aperfeiçoado longo do século V a.C. na Grécia antiga, quando passou a fazer parte do pensamento político-filosófico dos gregos. O primeiro governo relativamente democrático conhecido foi o de Péricles, o mais emblemático político ateniense (444 a 429 a.C.). Esse período ficou conhecido como “Idade de Ouro de Atenas”, em função dos grandes desenvolvimentos que a cidade experimentou nas áreas das artes plásticas e cênicas, arquitetura, desenvolvimento urbano, filosofia, história, literatura, organização social e política.

Em sua gestão, Péricles buscou trazer a população livre sem posses para o processo decisório da pólis (cidade-Estado). Esse processo, bem como toda a vida política ateniense, se dava em assembleias populares nas quais o povo deliberava sobre assuntos de interesse da comunidade. Conforme Held (2006), esse processo decisório (e de governo) era baseado naquilo a que Péricles se referia como “discussões próprias”, isto é, discurso livre e irrestrito, garantido pela *isegoria*²⁷. Assim, há a extensão do direito de cidadania para além dos oligarcas e militares, envolvendo todos os homens livres da sociedade ateniense.

²⁷ Princípio de igualdade de manifestação na assembleia de cidadãos. A todos era concedido o mesmo tempo para falar sem interrupção.

Esse modelo democrático foi mantido e aprimorado, tendo em perspectiva o interesse coletivo e o respeito às leis e à justiça. E os atenienses pareciam se orgulhar de seu modo de governo, levando uma vida política “livre e aberta”, em que os cidadãos poderiam desenvolver suas capacidades e habilidades (HELD, 2006). Isso não significava que a população não enxergasse as limitações mútuas, apenas possibilitava o crescimento individual, respeitando a ordem e as demandas da pólis. As questões privadas passaram a ser subordinadas às públicas, reforçando-se assim os direitos coletivos frente aos individuais.

Mesmo após a queda de Atenas alguns desses princípios democráticos foram mantidos no império romano e nos períodos mais obscuros supervenientes. Entretanto, um dos principais ideais da democracia ateniense foi deixado de lado, o da cidadania ativa, aquela participação direta e irrestrita dos cidadãos, garantida pela *isegoria*. Essa participação, considerada por Held (2006) a principal característica da democracia clássica, acabou por se perder com a queda de Atenas.

No Iluminismo houve uma tentativa de resgate da democracia, com várias modificações no modelo ateniense tendo sido implementadas. Uma das mais significativas e exitosas foi a introdução da representatividade – exercida por um corpo independente de políticos legitimados pelos cidadãos. Isso ocorreu muito em função do crescimento populacional e da complexidade do governo. Surgiu, então, a democracia representativa.

Em um contexto que se apresentou como inviável tecnicamente para o exercício direto da participação cidadã, portanto, nasceu esse modelo. Conforme Mill (apud HELD, 2006), a democracia direta não seria sustentável na sociedade moderna. E seria insustentável basicamente pelo tamanho das aglomerações populacionais. Qualquer comunidade que fosse um pouco maior que uma pequena cidade teria tal tipo de participação inviabilizada. Além de limitações físicas para promoção de suas assembleias, a ideia de mobilizar e organizar tais encontros passou a não ser razoável nas sociedades modernas. Ainda, dada a inviabilidade de coordenação de grande quantidade de cidadãos, outro problema apontado por Mill (apud HELD, 2006) seria – num raciocínio schumpeteriano – representado pelo perigo identificado de que as pessoas mais sábias da comunidade fossem apagadas pela maioria, menos preparada ou experiente.

Nessa forma de governo representativa, o poder político passou do próprio cidadão para a figura de um representante, estabelecendo-se um vínculo representante-representado que pode se expressar politicamente, de acordo com Castanho (2012), de três formas:

- como uma técnica na qual a vontade de uma pessoa é atribuída à outra ou à coletividade;
- como um instrumento para exprimir a vontade do representado, em que o representante é uma espécie de porta-voz do representado; ou
- como uma combinação dos anteriores, com os elementos inerentes à representação e expressão, atribuindo-se ao povo a vontade do representante.

Assim, o contorno dessas dificuldades seria a representação que se expressa, politicamente, por um vínculo representante-representado. Nas palavras de Todorov (2012, p. 15-16) temos que

[...] a democracia é, no sentido etimológico, um regime no qual o poder pertence ao povo. Em outras palavras, a população inteira escolhe seus representantes, os quais, de maneira soberana, estabelecem as leis e governam o país durante um período de tempo decidido de antemão.

Esse tipo de democracia viabilizou a manutenção dos princípios imaginados em sua origem – relativamente coerentes com os fundamentos iniciais propostos –, em uma sociedade cada vez mais numerosa e com relacionamentos mais complexos.

Liberal como Mill, porém conservador, Alexis de Tocqueville enxergou como novidade salutar a democracia representativa (frente ao absolutismo da época). Entretanto, tomou como risco nesse modelo o individualismo que surgiria com a igualdade de condições proposta pela democracia republicana. Esse individualismo poderia levar os cidadãos a se ocuparem mais com os assuntos privados em detrimento dos públicos, delegando cada vez mais tais atribuições públicas ao Estado, aos políticos e aos burocratas. O pensador francês entendia como remédio o associativismo da sociedade civil – observado quando de sua temporada de nove meses nos Estados Unidos. Por meio deste, postulou Tocqueville, a sociedade se fortaleceria para resolver seus problemas, prescindindo do Estado em questões locais. Assim, ele acreditava na participação popular fora do poder, diferindo novamente de seu contemporâneo Mill, que pregava a representação das particularidades (minorias) no poder, temendo o individualismo como indutor de um egoísmo e comodismo por delegar tanta autonomia ao Estado, fortalecendo-o a ponto de se correr o risco de transformá-lo numa tirania.

O temor descrito por Tocqueville acabou se verificando com a desmobilização paulatina da população em relação a preceitos básicos e estruturantes da democracia, que foi se perdendo ao longo do tempo – eminentemente a ideia de uma participação ativa e direta

por parte da sociedade no controle do governo. Desse modo, num processo de acomodação ocasionado pela legitimação dos representantes eleitos pela sociedade para tratar dos assuntos políticos, acabou por ocasionar o descolamento entre os reais interesses da população e o de seus representantes escolhidos. A consequência desse processo acabou por ser o descrédito dos políticos profissionais e o enfraquecimento da cidadania.

À época, críticas também surgiam a esse tipo de democracia, notadamente com Rousseau que, ao contrário de Tocqueville, via uma participação dentro do governo e não fora dele. Nessa linha, propunha a democracia “participativa” direta, sobretudo no que concernia ao poder legislativo. Sobre seu posicionamento, Weffort (1992, p. 107) já assevera: “Rousseau rejeitou a representação como tal e, por consequência, rejeitou a ideia de democracia baseada na representação. (...) ele parece pensar em uma democracia direta ou, às vezes, de modo paradoxal, em uma democracia plebiscitária”.

Sobre isso Bobbio (1987, p. 41) afirma que:

[...] a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada (...) pela democracia direta. Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean Jacques Rousseau, quando afirmou que “a soberania não pode ser representada”.

Sobre a tendência à democracia participativa, em referência a Rousseau, temos Pateman (1992, p. 35): “Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação. A compreensão da natureza do sistema político que ele descreve em *O contrato social* é vital para a teoria da democracia participativa”.

Ao longo da história da democracia, resta cada vez mais evidenciado o desvirtuamento do conceito inicial de poder (*kratos*) do povo (*demos*), já antevisto por Rousseau e, mais contemporaneamente, destacado na argumentação de Barber (2003) acerca da incompatibilidade da democracia representativa com alguns princípios democráticos, como a liberdade e igualdade, na medida em que alienaria a vontade política da comunidade, prejudicando sua atuação como instrumento regulador de políticas, acabando por impedir a formação de um público participativo.

Assim, percebe-se o crescente e gradual desconforto ocasionado pela acomodação popular quanto às decisões na esfera política, separando-se esta da esfera pública, esvaziando-se o interesse dos cidadãos em participar da vida política contemporânea, desvirtuando-se em

seu nível mais básico. Como consequências mais nefastas dessa descrença no sistema político temos a apatia política da sociedade e a percepção²⁸ da proliferação da corrupção²⁹.

Como se pode observar, o conceito de participação dos cidadãos existe desde a concepção da democracia clássica, e vem ganhando força atualmente, por meio do conceito de democracia deliberativa e participativa (descrito a seguir), especialmente em função do avanço tecnológico, sobretudo das já mencionadas TIC, que ganharam grande impulso nas últimas décadas. O advento de ferramentas tecnológicas e mecanismos capazes de aumentar o tráfego de informações no espaço digital acabou por facilitar o acesso e a participação dos cidadãos na esfera política, com potencial para aproximar as pessoas, propiciando o surgimento de espaços virtuais para debates e discussões, formando opiniões coletivas ricas, configurando-se como uma efetiva participação cidadã no processo político. Tais mecanismos (TIC) são, assim, contribuições decisivas para o desenvolvimento e consolidação da democracia, conferindo esperança aos críticos do processo representativo, na medida em que propiciam o resgate da característica fundante da democracia, a participação cidadã.

2.2 DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI

Como se pode ver, o conceito e a prática da democracia vêm evoluindo e se modificando de acordo com as alterações nas relações de poder estabelecidas, bem como com o aumento do tamanho e da complexidade das sociedades atuais. Assim, desde sua criação, perdeu-se um princípio caro a ela: a participação direta do cidadão. Embora aplaudido por uns (Mill), rejeitado por outros (Rousseau) ou objeto de apreensão e ressalvas (Tocqueville), o instituto da representatividade solidificou-se na sociedade moderna. Entretanto, com o tempo, chegou-se à situação em que os representantes não conseguem mais se identificar ou atender às demandas sociais. Nesse contexto, a sociedade passou a se organizar e a buscar espaços de interação representante-representado, o que acabou por gerar novas qualificações para a democracia (participativa e deliberativa) e vem ganhando impulso na última década com o avanço das TIC (democracia digital). Tal movimento propicia a participação ativa da sociedade, mas pressupõe um nivelamento de conhecimento dos cidadãos por meio do acesso à informação de forma íntegra, ágil e eficiente.

²⁸ Ranking de problemas do país, conforme pesquisa realizada pelo Datafolha entre 25 e 26 de novembro de 2016 < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml> >

²⁹ Sendo a segunda consequência indireta da primeira, em função da diminuição da fiscalização decorrente da sociedade e da vigilância de seus interesses.

2.2.1 Democracias Participativa e Deliberativa

Chegamos ao fim do século XX buscando a participação dos cidadãos nas decisões políticas, dentro das possibilidades impostas pela complexidade de nossa sociedade atual. Assim, conforme Loureiro (2009, p. 65), temos que:

O grande desafio da teoria e da prática democrática hoje reside no aperfeiçoamento da democracia representativa (aí incluindo seus vínculos com a participação dos cidadãos para além do voto), e não na redução das esferas de decisão por parte dos representantes eleitos ou mesmo na substituição por outros atores políticos.

Vê-se que o debate não se circunscreve à questão do modelo ser representativo ou não, mas se ele é participativo – para além do processo eleitoral – ou não. Essa perspectiva demanda uma aproximação do representado com a arena política. Conforme Zucolotto (2014, p. 33), “[...] é de fundamental importância superar os déficits de formação política da opinião e da vontade, resultantes das desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades prometidas pelo direito, sob a égide do capitalismo, ou seja, é necessário, antes de tudo, ampliar a participação nos processos decisórios”.

Assim é que surgem instrumentos que possibilitam momentos de intervenção direta do cidadão na política representativa, tais como o plebiscito, o referendo, a audiência pública, o orçamento participativo etc. É de se ressaltar a importância do acesso à informação para o incremento e a qualidade dessa participação popular. Ainda, dada a natureza dos instrumentos desenvolvidos, bem como o nível de complexidade dos assuntos da administração atualmente, a participação direta da sociedade no planejamento é mais apropriada quando os problemas em questão encontram-se claramente definidos – o que é potencialmente viabilizado pelo acesso à informação.

Uma das vertentes da democracia participativa, a deliberativa, conforme definição de Zucolotto (2014, p. 33), defende

[...] uma teoria explicitamente normativa da democracia, cujo cerne é o respeito ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos, legitimidade que é dependente, por sua vez, do respeito a procedimentos imparciais de deliberação.

Assim, temos uma preocupação de justificativa das normas, da defesa da sua existência, seja em função procedimental, seja de direito. Há um evidente respeito à norma em si, porém, mais que isso, uma necessidade de justificar decisões tomadas tanto pelos cidadãos quanto por seus representantes.

Nesse debate, de novo um nivelamento de conhecimentos é essencial, com a difusão da informação sendo fundamental para a legitimação. Registre-se aqui uma grande crítica oriunda de Young (apud ZUCCOLOTTO, 2014) acerca da suposição de igualdade de condições entre as pessoas que demonstrem as mesmas capacidades – econômicas, sociais ou culturais. De qualquer forma, a evolução na conceituação da representatividade acaba por trazer o pluralismo – evidentemente, não nivelado – e seus riscos. Por outro lado, traz para a discussão de políticas públicas princípios resgatados da democracia direta: inclusão, participação e comunicação livre de todos os cidadãos.

2.2.2 Democracia Digital

Por esse breve histórico pudemos constatar, especialmente pelas últimas tipologias de democracia representativa – a participativa e a deliberativa –, que a evolução conceitual da representatividade vem acompanhada pela evolução tecnológica. Desde a década de 1970, com o aparecimento dos computadores, e, depois, entre os anos 1980 e 1990, com a relativa popularização dos computadores pessoais e das mídias digitais, tributárias sobretudo da internet, cada vez mais difundida e popular, experimentamos um incremento no ativismo cidadão por meio digital, também chamado de cyberativismo. Assim, contemporaneamente, a democracia digital passou de um conceito para uma realidade que acaba por ter possibilidades efetivas de incrementar a participação social, transformando a democracia representativa como a conhecemos.

A expressão democracia digital – e outras que lhes são próximas ou correspondentes, como democracia eletrônica (*e-democracy*), cyberdemocracia e democracia virtual, entre outras versões – vem sendo cada vez mais usada no discurso público. Em termos acadêmicos comporta pequenas variações de significados, mas converge para o objetivo de intensificar a interligação mundial, ampliando a liberdade e a facilidade de comunicação, estabelecendo assim um novo espaço público – conforme Lévy (1999), uma “Ágora virtual” –, com potencial para redefinir as condições de governança. Busca-se, desse modo, quase uma ruptura com o modelo tradicional representativo.

Nesse cenário, o cidadão, individualmente ou por meio de entidades de classe, organizações civis diversas e quaisquer formas de aglutinação por afinidades, passa a deter o real poder de deliberação, deixando de ser usado por partidos e representantes como um quantitativo que demonstra e confere força e legitimidade ao agente político eleito. Não restam dúvidas de que essa colaboração de indivíduos ou grupo de indivíduos por meio da internet fortifica e qualifica o processo democrático no Brasil. Entretanto, alguns aspectos afetam sua plena implementação, como, por exemplo, a melhoria dos sistemas de filtragem inteligente de dados, uma vez que os debates a serem travados na “Ágora virtual” são por demais pluralistas, demandando uma sistematização que favoreça tomadas de decisão em coletivos dispersos e heterogêneos.

A evolução do exercício da democracia digital, tal qual a dos direitos fundamentais expostos no início deste capítulo, encerram uma segmentação por características, seja por afinidade ou por oportunidade histórica. Em estudo realizado por Sivaldo Pereira da Silva são listados cinco possíveis graus de democracia digital a serem exercidos:

- a) Primeiro grau de democracia digital – pode ser caracterizado pela ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos. As TIC e o ciberespaço (incluiu-se a internet) seriam instrumentos democráticos na medida em que circulam informações governamentais genéricas e melhoram a prestação de serviços públicos (...);
- b) Segundo grau de democracia digital – consiste no emprego das TICs para colher a opinião pública e utilizar esta informação para a tomada de decisão política (...);
- c) **Terceiro grau de democracia digital** – é representado pelos princípios da **transparência e da prestação de contas** (*accountability*) (...) A publicidade de informações aqui é significativamente diferente da publicidade de informações do primeiro grau (...) A publicidade, neste terceiro grau, é voltada para fortalecer a cidadania, concentrando energias na configuração de uma esfera governamental disposta a “evitar” a prática do segredo;
- d) Quarto grau de democracia digital – está baseado na “democracia deliberativa” (...); e
- e) Quinto grau de democracia digital – (...) Neste último grau, as TICs teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal da democracia direta (SILVA, 2005, p. 450-468; grifos nossos).

Dentro dos graus delimitados por Gomes (apud SILVA, 2005), grifamos aquele que interessa a esta dissertação, o denominado terceiro grau de democracia, centrado na verificação da prestação de contas do governo à sociedade, não cumprido à época, conforme determinado constitucionalmente, mas normatizado infralegalmente pela Lei Complementar

131/2009 e pela Lei Ordinária 12.527/2011. Mais especificamente, a capacidade de disponibilização da informação do poder público para o cidadão demandante.

A despeito do grau de democracia digital, observa-se em todos eles, como era de se esperar, que a disponibilização da informação é fundamental. Vê-se uma relação íntima e necessária entre esta e a democracia:

Se democracia significa liberdade e igualdade no gozo de direitos e de oportunidades, parece claro que a informação livre, como acentuado no início, dela constitui fundamento um fundamento essencial (...). A relação entre democracia e informação é, portanto, biunívoca, de coessencialidade, no sentido de que uma não pode existir sem a outra e o conceito de uma comporta o conceito da outra (FERRARI, 2000, p. 165-166).

Mais que isso, não basta a informação ser destinada ao público; é preciso que ela seja ofertada de forma plural, equânime e com qualidade. Só dessa maneira o exercício da democracia, enriquecido com a sistemática participação ativa da sociedade – como idealizado em seu nascimento –, será atingido, em todos os graus³⁰, a contento. Nessa perspectiva, é possível delimitar este estudo ao cumprimento de uma dimensão do exercício do terceiro grau de democracia digital, a fim de se efetivar a garantia universal de um direito fundamental de quarta dimensão. Esse exercício enfrenta diversos desafios de ordem prática em um país como o Brasil, da constituição do Estado nacional a problemas de estrutura local, que discutiremos a seguir.

³⁰ Neste trabalho, controle social é entendido na perspectiva de Rudá Ricci (2009, p. 9): “[...] a participação da sociedade civil da elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações da gestão pública”.

3 CONCEITO, IMPLEMENTAÇÃO E INCREMENTO DA TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Quando se fala em transparência de informações públicas no Brasil, pode-se dizer que o seu passo inicial tenha se dado no ocaso do governo de João Goulart, quando, às vésperas de sua deposição da Presidência da República, foi aprovado o Projeto de Lei 201, em meados de março de 1964. O PL, apresentado em 4 de maio de 1950 pelo então deputado paulista Berto Conde, só foi colocado em pauta pelos parlamentares mais de uma década depois, em 1962, sendo aprovado como a Lei 4.320, promulgada em 17 de março de 1964, balizadora, até hoje, do direito financeiro pátrio. Talvez seja esse o momento de início da profissionalização da gestão pública e *accountability*³¹.

Dentre outras inovações, essa lei trouxe o conceito de orçamento-programa, vinculando a alocação de recursos a objetivos a serem perseguidos, dando uma visão de concretude às peças orçamentárias, desde então. Ainda, conforme seu Artigo 2º, positiva os princípios de anualidade, unicidade, universalidade e exclusividade, por exemplo. Em outras palavras, confere periodicidade e tempo delimitado para a execução das despesas aprovadas, bem como das metas propostas. Traz também o conceito de que a peça orçamentária há de ser única e completa, contemplando todas as receitas e despesas dos poderes, fundos, órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta.

Tais inovações estavam em consonância com o que havia de mais moderno à época. Dada a importância da matéria regulada, bem como a excelência de sua redação, passados mais de 50 anos a Lei 4.320/64 ainda é vigente, tendo sobrevivido a três constituições federais como o segundo normativo mais importante pátrio, abaixo apenas da própria Carta Magna atual. Em que pese algumas das inovações trazidas pela norma constitucional de 1988, em especial as peças orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual –, essa lei foi recepcionada como complementar.

Dentre outras inovações, estabeleceu a correlação entre dotação orçamentária e políticas públicas com metas predefinidas, delimitação de escopo de atuação, balizamento de transferência de recursos à iniciativa privada, na forma de subvenção, definição clara de etapas de execução de despesas com empenho, liquidação e pagamento e a previsão da

³¹ Referimo-nos ao termo como “responsabilidade”, embora não existam traduções, nem mesmo em sua língua de origem. Disponível em: CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, p. 30-50, fev./abr.1990.

obrigatoriedade de publicação do orçamento e dos respectivos balanços anuais, bem como das respectivas interfaces com os controles interno e externo. Assim, a Lei 4.320/64 traz em si os instrumentos básicos para o exercício da *accountability* vertical³².

Nascida na transição democrática, a atual Constituição veio a exigir a criação de instituições e o aperfeiçoamento das já existentes – *accountability* horizontal –, demandando a elaboração de instrumentos que inibissem atos danosos das autoridades responsáveis pela gestão do dinheiro público – *accountability* vertical. Símbolo dessa transição e da incorporação de *accountability*, a normativa constitucional atual ampliou os controles internos e externos da administração pública, na medida em que (BRASIL, 1988)³³:

- (i) ampliou as atribuições do órgão de controle externo, os Tribunais de Contas – mais especificamente o Tribunal de Contas da União (TCU) –, fazendo constar atribuições específicas a eles (Artigos 70 e 71)³⁴; e
- (ii) obrigou os órgãos dos três poderes a dispor de mecanismo de controle interno (Artigo 74) e regras rígidas para os servidores públicos (Artigo 37).

Outros instrumentos foram trazidos, em seu corpo, privilegiando a prestação de contas por parte dos gestores públicos. Notadamente, é de se citar as inovações no campo orçamentário, com a previsão constitucional, como dito acima, dos planos plurianuais, das leis de diretrizes e das leis orçamentárias, em seu Artigo 48, Inciso II, bem como a positivação da publicidade como princípio constitucional, em seu Artigo 37, e com a instituição do direito dos cidadãos à transparência pública, conforme disposto no Inciso XXXIII de seu Artigo 5º – inciso que só viria a ser regulamentado em 2011, por meio da Lei 12.527 (conhecida por Lei de Acesso à Informação).

Tais instrumentos reforçam não só a *accountability* vertical, mas também a horizontal ³⁵, tendo previsão constitucional a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas nos planos plurianuais e da execução dos programas de governo, por meio dos

³² Atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil que procuram estabelecer formas de controle ascendentes sobre governantes e burocratas (CENEVIVA; FARAH, 2006).

³³ LOUREIRO, Maria Rita (Coord.). Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal. – *Série Pensando o Direito, nº 33/2011* (PRODOC BRA 07/004), 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B329D6EB2-8AB0-4606-B054-4CAD3C53EE73%7D>>. Acessado em: 17/11/2014.

³⁴ Ressalta-se que os Tribunais de Contas não são os únicos órgãos de controle externo; o próprio poder legislativo assume essa função, conforme Art. 49, Inciso X, e 70, *caput*, da CF.

³⁵ Conforme O'Donnell (1998), é aquele que se dá por meio de mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua, na forma de freios e contrapesos entre poderes, mas também por meio de atuação de agências estatais específicas para tal monitoramento e fiscalização.

controles internos de cada poder e do controle externo, com apoio dos primeiros, conforme previsão do Artigo 74 e seus incisos (BRASIL, 1988).

Com a gradativa estabilização da democracia brasileira, percebeu-se que para haver efetiva *accountability* seria necessário ter transparência³⁶. Por conta disso, o tema começou a ocupar o debate político – além do científico-teórico – como uma vertente fundamental para se perseguir um ideal democrático.

Tornar os atos públicos passíveis de críticas pela população, por meio de sua divulgação, seria um meio de combater a corrupção pela *accountability*. Na mesma direção, Filgueiras (2014) aponta que o fundamental para a institucionalização da *accountability* é reduzir o déficit de informação entre o cidadão e o Estado, propiciando a abertura dos segredos deste³⁷ pela via da transparência.

Já em fins do século passado, mais precisamente em 1998, os planos plurianuais (PPA) foram regulamentados pelo Decreto 2.829, sendo editada, em 2000, a Lei Complementar 101, que representou grande avanço no sentido de controle da administração ao estabelecer um novo paradigma de finanças públicas para o Brasil. Conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, ela traz consigo quatro vigas mestras, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

A Lei Complementar 101/2000 regulamentou os Artigos 163, Inciso I, e 165, §9º da Constituição Federal, trazendo normas orientadoras para as finanças públicas brasileiras e previsão de “[...] severas punições para aqueles governantes que não souberem administrar os recursos públicos durante o seu mandato” (MARCUIZZO; FREITAS, 2004, p. 175). Assim, robustece a transparência e o controle do ciclo orçamentário e de planejamento das políticas públicas brasileiras, complementando a Lei 4.320/64. Desse modo, a lei complementar, ao regulamentar a Constituição e assegurar, em conjunto com a Lei 4.320/64, instrumentos de controle interno e externo, apoia a ação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público na verificação do correto cumprimento das regras e o controle de gastos de todos os poderes, em todos os níveis.

Portanto, faltaria a instrumentalização necessária à *accountability* vertical, a ser providenciada por meio da regulamentação do acesso à informação prevista no Inciso XXXIII do Artigo 5º, no Inciso II do §3º do Artigo 37 e no §2º do Artigo 216 da Constituição (BRASIL, 1988). Tal regulamentação veio em dois momentos. Primeiro com a Lei

³⁶ Conforme Bobbio (1987, p. 84), “[...] pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público”.

³⁷ Por não ser objeto da presente pesquisa, ressalvo a utilização do termo segredos de Estado utilizado por Filgueiras (2014), com as devidas restrições às informações classificadas nos termos da Lei 12.527/11.

Complementar 131/2009, que alterou a LC 101/2000 e trouxe obrigações de transparência a todos os entes federados, inclusive prevendo punições ao seu descumprimento, com suspensão de transferências voluntárias de recursos por parte da União.

No segundo momento, em 2011, foi promulgada a Lei 12.527 – objeto específico da presente dissertação –, que traz novas obrigações às instâncias subnacionais, relativas à disponibilização de informações públicas em seu domínio, nos três poderes e em todos os níveis de governo, regulando o procedimento de acesso à informação ao cidadão. Trata-se de leis nacionais que obrigam todas as unidades federativas ao seu cumprimento. Com isso completou-se o ciclo de normatização relativa ao controle do planejamento dos programas governamentais e suas execuções, bem como de publicidade da orçamentação e execução das políticas públicas, em todas as esferas de governo.

Essa evolução gradual nos marcos regulatórios nacionais da transparência, *accountability* pública e responsabilização tem se mostrado útil ao controle horizontal, viabilizando instrumentos valiosos para fiscalizar a boa e regular aplicação de recursos públicos, bem como a efetividade de tais gastos. Entretanto, ela ainda é limitada, dado que a participação social – dimensão vertical da *accountability* – é de grande importância para o controle dos gastos públicos, quando verifica o bom cumprimento dos orçamentos aprovados pelos representantes dos cidadãos.

Além desse processo, o debate sobre políticas públicas se fortalece sob outro conceito importante, o de *accountability*, mais especificamente da *accountability* democrática, descrito por Abrucio e Loureiro (2004). Por meio dele se garantiria um processo contínuo de “prestação de contas” do poder político à sociedade, seja quando do processo eleitoral, pela soberania popular, seja no exercício do mandato, pela fiscalização contínua dos políticos e dos burocratas com poder decisório ou, por último, de legislações intertemporais – basicamente uma manutenção das “regras do jogo” por um período que transcenda um(ns) mandato(s). Estas são denominadas por Abrucio e Loureiro (2004) como “regras estatais intertemporais”, que garantiriam o afastamento do risco do governo de ocasião, sendo uma forma de assegurar estabilidade, limitando legalmente o poder dos administradores públicos e garantindo os direitos básicos do cidadão – por força constitucional –, preservando assim os direitos intergeracionais.

O caminho para se chegar ao exercício da *accountability* democrática inicia-se na e gravita em torno da posse e disponibilidade da informação. Esta é essencial para uma análise crítica do que nos cerca: enriquece debates, propiciando uma maior e melhor análise, reflexão e comparação de fatos, políticas e eventos que ocorrem a nossa volta. Conforme já

visto, essa disponibilidade vem sendo garantida desde a promulgação da Carta Magna, em 1988. Entretanto, como um direito de difícil implementação prática, haja vista a característica difusa de sua prestação.

Um primeiro obstáculo a ser vencido é o de marcos legais nacionais, o que parece estar relativamente superado pelo conjunto de leis que regulam a matéria, iniciado com a promulgação da 4.320/64 e concluído com a edição da 12.527/11, que estabeleceram as diretrizes para a transparência pública e penalidades relativas ao descumprimento da transparência ativa. Em que pese alguns pontos que poderiam ter ressalvas como a modernização de nossa lei que regula o direito financeiro e a extensão das penalidades administrativas ao descumprimento da transparência passiva, trata-se de um firme arcabouço regulatório.

Um segundo empecilho parece ser a natureza difusa das ações governamentais a garantir tal direito constitucional. Propiciar conhecimento tempestivo de informações da gestão pública e garantir o acesso à informação ao cidadão demandante, é, sem dúvidas, um grande desafio. Porém, esse empecilho vem se tornando amplamente superável com o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, que conseguem viabilizar o exercício desse direito constitucional fundamental.

Conforme mencionado na introdução desta dissertação, a evolução das TIC acaba por propiciar revolução na transparência pública, com a disponibilização instantânea e desburocratizada de informações que melhoram as condições de participação dos cidadãos nos debates públicos. Essa aproximação coloca o cidadão a par das políticas públicas desde o processo de proposição e orçamentário até sua execução e cumprimento das metas previamente assumidas. Ainda, propicia um desnudamento dos processos administrativos do governo, antes opacos. Desse modo, cria um vínculo da população com seus representantes pautado pela transparência de dados, diminuindo o desnível de informações entre uma sociedade consumidora e seus representantes. Do mesmo modo, eleva o nível da análise crítica dos cidadãos à gestão pública, dado o maior conhecimento disponibilizado. Por fim, esse conhecimento mais aprofundado do tema – gestão pública – incentiva e fomenta o exercício da participação popular.

Se, por um lado, a disponibilização de uma informação de forma simples e eficiente propicia uma participação social ativa, com discussões que enriquecem o debate, por outro, ela acaba por induzir um monitoramento contínuo, seja da execução de determinada política pública, seja da conduta dos agentes públicos. Assim temos um incremento do controle social, que se torna mais efetivo. Talvez a maior e principal consequência da

disponibilização de informação e transparência seja o incentivo ao controle social e o fomento à *accountability* democrática dos representantes.

Aqui cabe uma breve explicação sobre o conceito de controle social com o qual trabalhamos: “[...] trata da disponibilização de condições para que os cidadãos possam (1) avaliar os serviços de atendimento que são oferecidos e (2) cobrar do Estado a melhoria destes serviços” (MEDEIROS; PEREIRA, 2003, p. 63).

Para os objetivos desta pesquisa, interessa a *accountability* democrática, a ser prestada por burocratas e/ou políticos eleitos, de forma a que a sociedade civil, organizada ou não, possa, por meio da transparência, exercer um controle efetivo sobre os recursos dispendidos pelos gestores públicos, questionando e propondo adequações a tais investimentos, de forma efetivamente participativa.

3.1 A TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como vimos anteriormente, a evolução do conceito e da prática da democracia alterou também a relevância da informação. Conforme bem pontuado por Ferrari (2000), esse processo acabou conferindo um caráter de essencialidade à disponibilização da informação (ou uma relação de coessencialidade entre democracia e informação), tomada como matéria-prima da participação do cidadão nas decisões dos seus representantes.

Quando se busca o fortalecimento da democracia, se deseja a difusão da informação como uma política pública fomentadora de participação social, com caráter de deliberação. Para tanto, se necessita não só de marcos legais, o que ocorre no caso da transparência com o rol da legislação, tema já abordado na introdução deste trabalho (BRASIL, 1988; 2000; 2009; 2011), mas também da implementação de instrumentos que busquem, de acordo com Bobbio (1987), a valorização da relevância política da periferia em relação ao centro.

A atuação cidadã na democracia representativa moderna implica a participação e o controle social sobre a execução de programas de governo. A fim de entender esse processo, há de se conceituar as políticas públicas viabilizadas por tais programas, a descentralização das mesmas e o necessário acompanhamento da democratização da informação, essencial para o efetivo controle social nos entes subnacionais de um Estado federativo como o Brasil.

Considerando esses apontamentos, o tema descentralização acaba se tornando relevante para a difusão de qualquer política pública, não sendo diferente com a transparência.

Nessa perspectiva, contextualizamos e problematizamos a descentralização das atuais políticas públicas brasileiras, acabando por conceituar tipos de transparência e instrumentos que viabilizam a participação da sociedade na definição de novas ações.

3.1.1 Políticas Públicas

A participação social na democracia representativa moderna deve extrapolar o momento do voto, “[...] pois assim se evita a situação enunciada por Rousseau, em referência irônica à Inglaterra de sua época (século XVIII): o povo inglês só é soberano no momento da votação; no dia seguinte passa a ser escravo” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 8).

Tal participação deve se dar por diversas frentes, dentre elas do planejamento e da avaliação de políticas públicas. Estas podem ser definidas como implementações (ou ausência de) patrocinadas ou executadas pelo poder público, decorrentes de decisões também públicas, destinadas a modificar a realidade social sobre a qual incidirão. Inclusive, conforme Theodoulou (1995), a definição de política pública envolve algumas ideias como a de que a inatividade do governo é tão importante quanto sua atividade. Outras noções acerca de políticas públicas, ainda segundo essa autora, postulam que: a) a implementação da política pública idealmente envolve todos os níveis de governo; b) não se esgota em marcos e legislação regulatória, devendo se fazer entranhar nas instituições responsáveis por implementá-la; c) trata-se de um curso de ação intencional, acompanhado de metas e objetivos a serem perseguidos; e d) de execução de ideias de forma dinâmica, apresentando resultados de curto e longo prazos, de acordo com suas conseqüentes regulações, ações de *enforcement* e de avaliação.

De forma didática, podemos também recorrer à definição de política pública como podendo

[...] denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego

criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização) (VILLANUEVA, 1992, p. 8).

As decisões acerca das políticas públicas se operacionalizam a partir de definições de objetivos e estratégias e da alocação de recursos para implementar o planejamento, que nem sempre são ordenadas. Pelo contrário, em regra essas estratégias são caóticas e turbulentas. O processo por meio do qual elas são definidas – o “*politics*”³⁸ – é “[...] político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição” (FREY, 2000, p. 216-217).

O processo de decisão de tais políticas é, assim, não somente dado pelo recorte político que o envolve – o “*polity*” –, mas também pela própria complexidade da sociedade e da debilidade do aparelho estatal. Tal complexidade se reflete na execução das políticas, conferindo característica de turbulência à ação governamental, com impacto sobre o cidadão. A essa dinâmica social, March e Olson (1972) denominam “anarquia organizada”³⁹.

Tratamos até agora da fase de formulação da “*policy cycle*”⁴⁰, provavelmente a mais determinante do sucesso de uma política pública e uma daquelas em que se vê claro o espaço para a atuação da sociedade civil, organizada ou não – a outra é a fase da avaliação. Entretanto, o “*policy cycle*” não se esgota nessas fases, podendo ser subdividido em algumas variações: “[...] as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente” (FREY, 2000, p. 226).

No consenso acadêmico encontram-se as fases de formulação, implementação e avaliação. O que Frey (2000) propõe é uma subdivisão da formulação entre percepção dos problemas, “*agenda-setting*” e elaboração de programas e decisão. Nessa subdivisão, a fase da percepção de problemas é contínua e infinita, do mesmo modo que as variáveis que devem ser observadas tanto pelo formulador quanto pelos atores impactados por alguma delas. A

³⁸ Conforme Frey (2000), a literatura da “*policy analysis*” diferencia três dimensões da política. A primeira delas é a institucional, sendo definida como “*polity*”, referindo-se à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e pela estrutura institucional político-administrativa. Já a segunda, definida como “*politics*” refere-se ao aspecto processual da formulação de políticas, com o aspecto negocial tendo evidência no processo. A última delas é a “*policy*”, que leva em conta a política a ser implementada propriamente dita, ao seu conteúdo material.

³⁹ Em sua concepção, anarquia organizada “[...] é uma coleção de escolhas com relação a determinados problemas, temas e sentimentos procurando situações decisórias em que eles possam vir à luz, de soluções procurando por assuntos que elas poderiam responder e ‘*decision makers*’ procurando por trabalho” (MARCH; OLSON, 1972, p. 16).

⁴⁰ Diversas fases nas quais pode se subdividir o estudo de implementações de políticas públicas.

partir da disseminação da percepção de tal fato de um grupo social para uma parcela mais significativa da sociedade, o assunto em questão passa a ser tratado como um problema de “*policy*” (WINDHOFF-HÉRITIER apud FREY, 2000). Já na fase de “*agenda-setting*”, discute-se a inclusão do problema na pauta política. Tem-se avaliações objetivas sobre custos e benefícios de atuação, sua viabilidade e seu impacto, mas também há disputas de grupos para definição de prioridades. Fechando a fase de formulação, tem-se a denominada por Frey (2000) de elaboração de programas e decisão, na qual basicamente ocorre a escolha mais apropriada para o enfrentamento da questão eleita na fase anterior.

Já na etapa de implementação ocorre a execução das encomendas de políticas públicas. É quando se apresenta o resultado e é evidenciado o impacto da “*policy*” escolhida. Trata-se de importante fase a ser estudada do “*policy cycle*”, pois “[...] muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua implementação” (FREY, 2000, p. 228).

Na última das etapas do “*policy cycle*” é inerente o conceito de *accountability* – o da avaliação das políticas públicas –, em que a disponibilização de informações aos órgãos de controle (*accountability* horizontal) e aos *stakeholders*⁴¹ (*accountability* vertical) é essencial para a responsabilização dos agentes públicos envolvidos no processo. Nos dizeres de Ceneviva e Farah (2006, p. 2), “[...] a avaliação de políticas e programas governamentais é vista não apenas como um instrumento de gestão, mas sobretudo como um meio para auferir o desempenho e estabelecer os parâmetros para a prestação de contas da burocracia e dos governantes”. Nessa fase, segundo Frey (2000, p. 228), efetivamente são apreciados “[...] os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros”.

Conceituadas a política pública e suas fases, destaca-se a importância da transparência e do consequente controle social na formulação, implementação e avaliação de tais ações governamentais. Conforme Bresser-Pereira (apud CENEVIVA, 2006, p. 15):

A introdução de mecanismos de controle social e de responsabilização da administração pública pelo desempenho de políticas e programas governamentais aparece, nessa literatura, como uma promessa de substituição de um modelo no qual impera o controle burocrático baseado na observância a normas e procedimentos, sem a participação dos cidadãos;

⁴¹ Trata-se dos públicos de interesse de uma organização. São as partes interessadas e envolvidas voluntária ou involuntariamente com a política pública, em que há um objetivo específico de relacionamento, trazendo benefícios para ambas as partes.

para um outro no qual se estabelece o controle *a posteriori* de resultados da ação governamental, e no qual a sociedade participa da definição de metas e dos índices de desempenho, assim também como da avaliação direta dos bens e serviços públicos.

3.1.2 Descentralização de Políticas Públicas no Brasil

Superada a definição de políticas públicas, esclarecemos como sua implementação atende à população em um Estado federativo. Nessa perspectiva, há um inexorável processo de descentralização ou, como assevera Palotti (2009, p. 90), “[...] a relação entre descentralização e federalismo é constitutiva, ou seja, os dois elementos são mutuamente complementares”.

Além de tal característica, o processo de descentralização de políticas públicas brasileiras acaba por se contextualizar num processo de alteração de regime político-econômico. De acordo com Faletti (2006), a partir da década de 1980, contemporaneamente à promulgação da Constituição Federal brasileira, a América Latina vivenciou o início de um período neoliberalista tanto na economia quanto na cultura e na política. Na ocasião, esgotou-se o modelo desenvolvimentista implementado no Brasil ⁴². Nesse período o país experimentou um processo inédito de descentralização de políticas públicas (FALETTI, 2006). Corroborando esse entendimento, o autor postula:

A reforma de Estado ocorrida em diversos países no início da década de 90 em grande medida consiste na adoção de estratégias de descentralização, seja entendida como readequação da atuação do papel do Estado na promoção de desenvolvimento econômico e social por meio da produção direta de bens e serviços, seja pela função de regular sua produção pelo mercado ou em parceria com a sociedade civil organizada (PALOTTI, 2009, p. 92).

De acordo com a teoria desenvolvida pelo autor, a descentralização foi concebida como um processo de reformas estatais, levando-se em conta interesses territoriais de políticas nacionais e subnacionais, e acabou por ter seus efeitos sentidos conforme uma dada sequência de dimensões de determinada política a serem descentralizadas (FALETTI, 2006).

Na mesma linha, Palotti (2009, p. 90) argumenta que “[...] regimes políticos federativos introduzem o elemento da autonomia dos entes federados, o que significa dizer que programas de transferência de novas competências sobre a gestão de políticas sociais

⁴² No Brasil, vários períodos são evidenciados por políticas desenvolvimentistas. Destacamos à época da publicação do texto (fins dos anos 1980) as décadas de 1950, com Juscelino Kubitschek e sua matriz desenvolvimentista, e 1970, sob o regime militar e o investimento em infraestrutura.

devem contar com a anuência dos entes federados subnacionais”. Assim, acaba por se tornar um processo atravessado por dilemas e tensões, em função das dimensões das políticas a serem descentralizadas. Especificamente no Brasil, como aponta Fleury (2004), tal processo de descentralização adotou a estratégia de fortalecimento do poder local a partir da municipalização das políticas sociais. Este pode ser caracterizado por competências descentralizadas (ABRUCCIO, 2005) ou dimensões de descentralização (FALETTI, 2006).

Sob a ótica de Abruccio, tais competências delegadas se fixam sobre quatro pressupostos principais: eleger seus representantes políticos; comandar diretamente a administração do ente subnacional; elaborar suas próprias legislações, dentro das competências atribuídas pelo pacto federativo; e cuidar de sua própria estrutura tributária e financeira. Já na ótica de Faletti, temos que a primeira dimensão da descentralização acaba sendo o campo administrativo, com aumento da capacidade burocrática local, bem como a transferência da administração e a provisão de serviços sociais. Pode trazer consigo a transferência de autoridade para a tomada de decisões (mas não é necessária) e de recursos para fazer frente a tais responsabilidades (também não obrigatoriamente). Na segunda dimensão, a descentralização fiscal prevê o aumento de receitas ou da autonomia fiscal dos entes subnacionais (caracteriza-se pela diversidade, podendo se constituir em aumento de transferências, criação de novos impostos subnacionais ou delegação de autoridade para cobrar e gerir impostos já existentes e previamente federais). Por último, temos a descentralização política, dimensão que foca a transferência da autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais, promovendo o fortalecimento da sua autonomia política.

O impacto da descentralização na sociedade subnacional seria decorrente da dimensão descentralizada, ou, no caso de todas, da ordem sequencial em que as mesmas foram colocadas em prática. Assim, uma descentralização administrativa pode ser boa ou ruim, dado que aumenta a capacidade burocrática local. Entretanto, se ocorrer isoladamente (sem uma transferência fiscal compatível), acaba-se por reduzir a autonomia dos governos subnacionais, tornando-os dependentes de transferência de recursos federais ou aumentando sua dívida para fazer frente a novas capacidades administrativas locais.

Da mesma forma, pode-se observar que a descentralização fiscal também tem uma característica dual, pois acaba por depender do desenho da política de descentralização. Quanto maior a necessidade de criação e fortalecimento de um aparato arrecadatório, menos bom ou pior será o impacto de tal descentralização para o ente em questão. Assim, a

autonomia dos subnacionais será tão maior quanto mais automatizada e independente de esforços arrecadatários for a descentralização fiscal.

Por último, a descentralização da dimensão política é, em regra, benéfica para os entes subnacionais porque confere a eles maior representatividade política no cenário nacional.

Nesse processo, em que ocorreram todas as dimensões do “*policy cycle*”, acaba-se alterando o modelo que funcionava até então. Assim, conforme Farah (2006, p. 64): “De um modelo centralizado e ‘monopolizado’ por agências estatais federais, passa-se a uma situação mais flexível em que uma multiplicidade de atores integra o processo decisório e a implementação, por meio dos mais diversos mecanismos”.

Importante ressaltar a magnitude da descentralização vivida. Conforme Frey (2000, p. 243-244), ela acabou conferindo aos municípios uma autonomia ampla “[...] tanto em questões financeiras e administrativas como políticas. O direito de poder outorgar a sua própria constituição local, concedido aos municípios com a Constituição de 1988, é sintomático dessa abrangente autonomia organizacional”.

Assim, busca-se trazer a administração para perto do munícipe, representando um importante passo para a democratização de processos decisórios, que tem por premissa a participação do cidadão, tanto na formulação como na implementação e avaliação.

O insumo básico para subsidiar essa participação é a informação. E a transparência pública é o instrumento que confere poder à sociedade civil, organizada ou não, para que cumpra sua função de controle na execução de políticas públicas.

3.2 TRANSPARÊNCIA, SUAS DIMENSÕES E VARIEDADES

Entendendo essencial a transparência para uma efetiva ocorrência de um processo de controle e de *accountability* – especialmente vertical – há, conforme O’Donnell (1998), uma obrigatoriedade de informação e explicação dos detentores de mandatos quanto a seus atos, durante o exercício de cargo público. Desse modo, no processo de responsabilização há de se conceituar transparência, seus tipos e dimensões.

Conforme Heald (2006), em primeiro lugar é essencial abordar a relação triangular, trazida pela literatura, entre transparência, abertura e vigilância⁴³. Nessa relação, embora conceitualmente exista diferença entre abertura e transparência, o autor postula que a

⁴³ Tradução livre para “[...] it is essential to address the triangular relationship between transparency, openness, and surveillance” (HEALD, 2006, p. 25).

utilização de determinada terminologia tenha se dado – e venha se dando – conforme a época. Assim, não vê diferença de ordem prática entre os dois termos. Por outro lado, Heald (2006) destaca que há entendimentos contrários – e pertinentes, porém não tão críticos para a presente conceituação –, como o de Birkinshaw (2006) e Larsson (1998), os quais vêm a transparência como uma abertura com os predicados de simplicidade e facilidade de compreensão.

Já no que diz respeito à vigilância, conforme Heald (2006, p. 26), seu sentido implica que “[...] alguém ou alguma coisa está fazendo a vigilância e isso explica porque o termo carrega um sentido de ameaça”. Desse modo, vigilância acaba sendo a característica auxiliar da sociedade civil no controle das prestações de serviços por parte do governo. E esse controle e essa vigilância são tão mais efetivos quanto mais adequada for a anatomia da transparência a que estamos a nos referir. Nessa perspectiva, temos as dimensões de transparência apresentadas a seguir.

3.2.1 Dimensões da Transparência

Destaca-se na literatura sobre transparência as definições de Heald (2006) em relação a suas dimensões e variedades. No que tange às dimensões, o autor entende que a transparência tem duas direções (vertical e horizontal) e quatro sentidos consequentes.

A direção vertical teria os seguintes sentidos:

- transparência “para cima” – decorrente de relações hierárquicas, por meio das quais o superior acaba por supervisionar a atuação do subordinado em função da relação subordinado/agente existente; e
- transparência “para baixo” – decorrente da relação de responsabilização (*accountability*) existente, do regime democrático instituído. Nesta direção o agente seria o governo e o povo, o sujeito principal a quem se destina a prerrogativa de uso da transparência.

Assim, teríamos dois sentidos na transparência vertical, sendo que “[...] quando as transparências ‘para cima’ e ‘para baixo’ coexistem, dizemos haver transparência vertical simétrica” (HEALD, 2006, p. 27).

Igualmente, na transparência horizontal haveria dois sentidos:

- transparência “para fora” – na qual o agente da organização observa o que ocorre no exterior, sendo importante para o entendimento a identificação da organização

no mundo (corporativo ou não) e a definição de políticas adequadas para o ambiente no qual se insere; e

- transparência “para dentro” – inversa à anteriormente descrita, permite observar de fora o que acontece dentro da organização, sendo aquela que é relevante para o exercício do direito à informação (BIRKINSHAW, 2006). Nela está intrínseca a ideia de vigilância (HEALD, 2006).

Da mesma forma que na transparência vertical, se diz que há simetria na transparência horizontal quando da coexistência dos dois sentidos de tal transparência em determinado momento.

De uma forma didática, em uma adaptação de Heald (2006), apresentamos graficamente todos os sentidos de transparência, como forma de ilustrar eventual existência de simetria nessas direções.

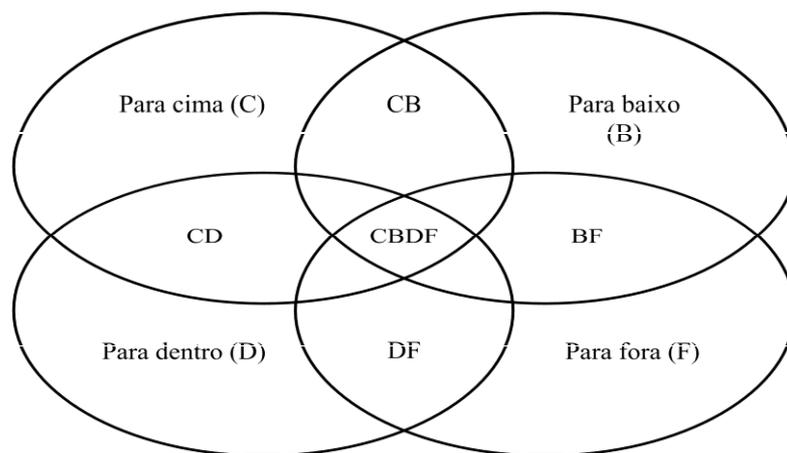


Figura 1: As quatro direções da transparência.

Fonte: Zuccolotto (2014)

A figura apresenta graficamente as hipóteses de simetria, destacando-se a interseção central, de todas as elipses, região de transparências vertical e horizontal simétricas, em todos os quatro sentidos possíveis – para baixo e para cima (vertical) e para dentro e para fora (horizontal).

3.2.2 Variedades de Transparência

Abstraindo as direções acima desenhadas, Heald (2006) argumenta que a transparência pode ser dividida de acordo com um conjunto de três classificações dicotômicas, conforme abaixo.

3.2.2.1 *Transparência de Eventos Versus de Processos*

O autor descreve a diferença entre as transparências de processos e de eventos tendo em vista o objeto de cada uma delas. As de evento seriam aquelas cujos objetos de transparência são produtos, denominando-os como *inputs*, *outputs* ou resultados, enquanto as de processo têm por fim explicitar os aspectos processuais e operacionais das transmutações de eventos. Seriam os processos de transformação e de associação.

No escopo de eventos, os denominados como *inputs* seriam aqueles mais básica e diretamente mensuráveis, como, por exemplo, o valor alocado no orçamento para a execução de determinada política pública. Nesse sentido, o sistema de gastos públicos é largamente concentrado em *inputs* (HEALD, 2006). Já os *outputs* são aqueles mensuráveis como níveis de atividade pelos fornecedores dos serviços, sendo o produto do trabalho empregado sobre os *inputs*. Como exemplo, em termos de metas de saúde, os *outputs* seriam *proxies* de nível de atividades do sistema de provisão de tais serviços.

O trabalho empregado sobre os *inputs* para gerar os *outputs*, que por sua vez podem ser medidos por transparência de eventos, nada mais é do que um processo de transformação por meio do qual determinadas rotinas podem transformar os insumos – em geral orçamentários – em serviços ou produtos oferecidos ou entregues aos cidadãos. A esse processo Heald (2006) refere-se como transformação, um dos objetos da transparência de processos.

Os resultados são o último tipo de transparência de eventos passível de observação. Igualmente fruto de um processo, a ele são associados *outputs* para observação dos resultados – em regra de políticas públicas. Esse tipo de evento é de difícil mensuração porque as “[...] mudanças, sejam melhorias ou deteriorações, são impactadas por diversos fatores que não a provisão fiscal” (HEALD, 2006, p. 31).

Novamente partimos de um evento para chegar outro: de *outputs* para resultados. Em outros termos, parte-se de sistema de mensuração de atividades (que por sua vez partem de financiamentos previstos no orçamento – *inputs*) para uma observação completa do

atingimento de objetivos de determinada política pública. Por certo, tal medida de mensuração final há de considerar o conjunto de *outputs* trazidos para determinado resultado, uma vez que o mesmo é fruto de um conjunto de medidas públicas, que geram diversos *outputs*. Assim, o processo por meio do qual ocorre tal mudança do evento a ser observado é de associação, já que reúne em um resultado alguns *outputs*. Este é o último dos objetos de transparência processual.

3.2.2.2. *Transparência Retroativa Versus Tempestiva*

No que se refere ao tempo da prestação da transparência, há duas óbvias divisões. A primeira refere-se à disponibilização das informações de forma *ex post*, em intervalos regulares predefinidos. Isso permite que a instituição se ocupe de suas obrigações para posteriormente divulgar informações relevantes sobre sua performance (HEALD, 2006).

O contraste constitui-se na segunda forma, na qual a “janela de *accountability*” é sempre aberta e a vigilância é contínua. Aqui, temos que a instituição não consegue se dedicar exclusivamente à sua atividade, sendo por isso necessária a permanente divulgação de seus atos e produtos (HEALD, 2006). Pode-se dizer que sua característica é a vigilância constante. Para o autor, talvez a grande limitação na transparência dos entes subnacionais seja seu custo, haja vista que “[...] é provavelmente menos custoso às organizações preparar-se para janelas periódicas e discretas de *accountability* do que ter uma janela sempre aberta” (HEALD, 2006, p. 33).

3.2.2.3 *Transparência Nominal Versus Efetiva*

Nesta abordagem, Heald (2006) aponta a ilusão de transparência como aquela que sintetiza a distinção entre a transparência nominal e a que efetivamente atinge os sujeitos de interesse. Assim, alerta que “[...] para a transparência ser efetiva, há de se ter receptores capazes de processá-la, digeri-la e utilizá-la” (HEALD, 2006, p. 35).

Em contrapartida, quando a informação é disponibilizada de forma que não possa ser utilizada ou compreendida, temos uma aparente transparência, denominada nominal. Nesse caso, há de se observar alguns fatores-chaves quando da disponibilização de informação, de forma que eventual atendimento a índices de transparência não iludam o atingimento do fim proposto. Zuccolotto (2014, p. 74) exemplifica o “[...] orçamento (LOA) como simples peça orçamentária e legislativa, liberação de informações para favorecimento

de um determinado grupo, manipulação de dados sobre as dívidas e despesas de ente público, entre outros”.

3.3 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSPARÊNCIA EM ÂMBITO SUBNACIONAL

Conforme já descrito neste capítulo, o processo de atendimento aos cidadãos passa pela elaboração e implementação de políticas públicas. Em um Estado federativo, essa execução implica necessariamente um processo de descentralização de competências aos entes subnacionais, de forma que estes tenham autonomias suficientes – administrativa, fiscal e política – para executá-las de maneira adequada. Por outro lado, essa descentralização de políticas públicas deve vir acompanhada por um processo análogo de *accountability*, de modo que a participação cidadã em âmbito subnacional possa se dar adequadamente, resguardando-se a democracia.

Para tal, podemos perceber a importância da descentralização da política pública de transparência, seja por meio de marcos legais, seja por instrumentalização das autoridades e sociedades civis dos entes federados. Assim, o insumo principal para o exercício da *accountability* subnacional acaba resguardado.

Nessa linha, destaque-se os avanços sensíveis no sentido da descentralização do controle social. A estratégia, conforme Arretche (1996, p. 03), foca na criação de “[...] instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões políticas”. Ainda, de acordo com Diegues (2013, p. 83-84):

Após a promulgação da Carta Constituinte de 88, os conselhos municipais de políticas públicas se constituíram protagonistas no processo de descentralização das políticas públicas, se configurando como um espaço fértil de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade e propiciando desta forma, o acesso da sociedade civil às instâncias decisórias”.

Decorridos mais de 25 anos de sua instituição, o efeito do controle social não tem se efetivado conforme imaginado, só sendo possível, segundo Diegues (2013, p. 84), “[...] a partir do momento em que os conselhos se tornarem verdadeiramente um espaço de democracia participativa, ou seja, um espaço de mediação de interesses e conflitos entre os mais diversos atores da sociedade”.

Assim, na opinião de Caiden e Caiden (2001, p. 80), “[...] o monitoramento e a avaliação não foram apenas ornamentais nem tiveram uma significação incidental nas reformas. Foram (ou deveriam ter sido) as alavancas essenciais das mudanças”. Desse modo, é reforçado o sentimento de insucesso nas atribuições de monitoramento e avaliação por parte da sociedade civil organizada, implicando um controle social – no sentido de fiscalizar e controlar as atividades do Estado – débil.

Os canais institucionais de participação da sociedade civil na gestão governamental vão além dos conselhos – legalmente instituídos para o exercício do controle social nas aplicações de recursos públicos em políticas sociais –, como, por exemplo, o orçamento participativo, o planejamento participativo, as organizações não governamentais, os meios de comunicação social, os conselhos de políticas públicas e as ouvidorias (SIRAQUE, 2004). A qualquer uma dessas atividades participativas da sociedade civil é essencial a disponibilização de informação tempestiva e exata, de forma a propiciar a efetividade do controle social. Especificamente no que se refere aos conselhos no cumprimento de seu papel, Santos (2002, p. 104) assevera:

De um modo geral, os conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, e formas de acompanhamento e controle da gestão, que implicam a transparência do poder público no fornecimento de informações e a criação de indicadores necessários ao planejamento e à avaliação das ações.

Assim, verifica-se que a participação da sociedade civil na avaliação de políticas públicas e no exercício do controle social é subsidiada pela qualidade da informação pública a que se tem acesso. Com isso, acaba-se tendo uma correlação entre o controle social e a transparência, e desta com a *accountability* subnacional – embora não decorrente diretamente daquela, pois, ainda que a transparência seja uma condição necessária, não é suficiente para a responsabilização das autoridades e de organizações públicas.

Nessa linha retornamos à efetivação dos marcos legais de transparência – que regulamentam os artigos 163, Inciso I e 165 §9º da Constituição Federal, por meio especificamente das leis Complementar 131/2009 e Ordinária 12.527/2011. Retornamos também a nosso problema de pesquisa, o atendimento dos entes subnacionais ao comando nacional e o que leva a um atendimento tão heterogêneo quanto o verificado por meio de pesquisas.

4 VARIÁVEIS DA TRANSPARÊNCIA

Na construção desta dissertação pudemos estabelecer, ao longo dos capítulos anteriores, uma sequência lógica da importância da transparência para a consolidação da democracia representativa. Buscamos, em primeiro lugar, demonstrar a essencialidade que o acesso à informação passou a ter no mundo jurídico desde o fim do século passado, sendo entendido como direito fundamental de quarta dimensão entre doutrinadores e explicitado como tal em convenções internacionais.

Demonstrando o mesmo como direito fundamental do cidadão – e a consequente obrigação do Estado em resguardá-lo –, buscamos esclarecer a sua importância para o exercício da cidadania em um regime democrático. Para tanto, inicialmente apresentamos os conceitos de democracia ao longo do tempo, com vistas a demonstrar as razões de sua evolução, chegando à atual democracia representativa, com participação social – democracia representativa participativa ou deliberativa.

Por natureza lógica, nesse modelo democrático a participação social é condição necessária para sua existência. E para que essa participação seja efetiva, o conhecimento há de ser previamente compartilhado – daí a importância central do exercício do direito de acesso à informação, garantindo um nivelamento de conhecimento às partes protagonistas de debates nas arenas sociais e políticas. Além disso, com o auxílio das ferramentas de tecnologia de informação e comunicação (TIC), os cidadãos passam por um empoderamento que possibilita, ao menos em tese, tornar políticos e burocratas mais responsivos e *accountables* às necessidades da população, o que, potencialmente, inicia uma mudança fundamental na relação cidadão-político-burocrata.

Posteriormente a tais definições e esclarecimentos, pontuamos as peculiaridades do exercício desse tipo de democracia em um Estado federado como o Brasil. Assim, construímos o processo de descentralização de políticas públicas como movimento intrínseco ao federalismo na busca de atendimento e valorização dos anseios da periferia na formulação destas. Nesse processo, como pudemos observar, há uma série de transferências de autoridades do governo central para o periférico – a administrativa, a fiscal e a política.

Nesse cenário, dois pontos devem ser destacados. O primeiro: à medida que o poder se desloca do centro para as autoridades locais há implicações para além de eventuais questões relativas à dificuldade executória de políticas públicas. Assim, evidencia-se um deslocamento para o mesmo nível de administração pública da possibilidade de ocorrência de atos de corrupção. O segundo ponto a ser destacado: tal processo desloca, por consequência,

uma oportunidade de melhor monitorar e detectar erros de execução e desvios de conduta de agentes públicos por parte da sociedade local, dada sua proximidade e familiaridade com o dia a dia da cidade. Desse modo, a aproximação da execução das políticas públicas garante uma maior efetividade potencial da atuação do controle social, haja vista a proximidade entre a autoridade pública e os cidadãos. Nesse contexto, estes podem observar os resultados de sua participação. Para tal, é necessária a descentralização da transparência e, eventualmente, da *accountability*.

Nesse processo são observadas as idiossincrasias do Estado federado, desde a regulamentação da Lei de Acesso à Informação até a infraestrutura implantada para o seu cumprimento. No âmbito do poder executivo federal, a regulamentação já consta bem estabelecida na LAI, com suas instâncias recursais definidas e claras, assim como do órgão que mapeia o cumprimento e os prazos de atendimento às demandas – a Controladoria-Geral da União (CGU), conforme disposto na Seção II, artigos 15 a 20 da Lei 12.527/2011.

Quando se observa o nível subnacional, vê-se a complexidade característica de tal tipo de Estado. Já em primeiro plano, não há essa uniformidade de regulamentação e procedimentos. Há unicidades que se iniciam desde os instrumentos jurídicos utilizados para a regulamentação da LAI, que vem se dando por meio tanto de leis quanto por decretos – estaduais e municipais –, o que acaba conferindo especificidades na origem, seja legislativa ou executiva, implicando desnível do debate sobre os procedimentos e completude dos mesmos. Tal regulamentação, ainda que balizada pela lei nacional, deve ser objeto de adequação à realidade local, e o nível dos debates e da instituição nas quais eles ocorrem acabam por influir no resultado do instrumento.

Importante ressaltar que tal diversidade de possibilidade legislativa é legítima, em função da preservação das autonomias dos entes subnacionais, mas há de se ressaltar eventuais consequências na qualidade da regulamentação, que vão do aspecto procedimental da solicitação de informação até o nível e a quantidade de instâncias recursais que, em regra, são em menor número, sobretudo nos municípios (embora também possa ocorrer a limitação de instâncias em nível estadual).

Assim, temos que a qualidade da regulamentação na instância local impacta em boa definição algumas questões previstas na lei nacional, podendo resultar em uma maior efetividade futura na sua aplicação. Notadamente no que tange ao aspecto recursal, o que ocorre, conforme já mencionado, é a redução de instâncias recursais até a completa inobservância desse direito ao cidadão, contrariando o previsto no Artigo 15 da Lei nº 12.527/2011.

Ainda, em âmbito subnacional é a regulamentação que traz a qualificação das infrações administrativas que podem ser incorridas ao não atendimento das solicitações, mau uso da informação pública ou quaisquer das possibilidades elencadas nos incisos I a VII do Artigo 32 da LAI. Por último, depende da qualidade da regulamentação a previsão adequada ou não da forma de qualificação de sigilo de determinadas informações, desde a matéria tratada até o nível da autoridade com tais atribuições, como atendimento ao Artigo 27 da Lei 12.527/2011⁴⁴.

Do ponto de vista da infraestrutura, por ser uma obrigatoriedade do ente subnacional, a implementação de tais comandos legais depende da capacidade administrativa, financeira e política, dentre outras, o que acaba por impactar e diversificar a forma e a eficácia do atendimento ao cidadão. Identificar essas diversas variáveis que podem impactar tais capacidades é o que nos propomos, ainda neste capítulo.

Por último, buscamos conceituar transparência, de forma a que se possa identificar corretamente a noção abrangida pela LAI e como ela deve ser resguardada em âmbito subnacional.

Com todo esse trabalho de definição de conceitos, temos agora, para os fins desta dissertação, de definir os fatores importantes para o estudo a que nos propomos, de forma a poder elaborar uma função que reflita o impacto de tais fatores no grau de transparência que tem se verificado nos municípios brasileiros.

4.1 A TRANSPARÊNCIA DE ENTES POLÍTICOS COMO OBJETO DE ESTUDO

O modelo de gestão clássica idealizado por Max Weber compreendia agentes políticos e burocratas, cada qual com suas atribuições específicas esperadas. Aos primeiros competia, após a assunção do poder por meio de processo eleitoral, a definição de agenda e políticas públicas, sendo aos burocratas, em função de seu preparo técnico e especialização, após ascenderem a suas posições por processos seletivos – formais ou não – delegada a implementação destas políticas.

Tal modelo, em sua forma pura, tem pouco aplicabilidade. Ao longo do tempo percebeu-se que o domínio técnico sobre assuntos de Estado acabaram por conceder um poder

⁴⁴ Irregularidades observadas nas duas rodadas de pesquisas realizadas pela Controladoria-Geral da União, quando da construção do ranking Escala Brasil Transparente. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>.

decisório que extrapolava a divisão inicialmente idealizada. De fato tal processo acaba por insular o corpo burocrático. Conforme Bresser-Pereira (2008, p. 22): “Na medida em que se adota uma perspectiva weberiana de Estado, esta confusão pode surgir porque o Estado e sua burocracia assumem um caráter relativamente autônomo da sociedade”. Esse caráter e conhecimento técnico levou os técnico-burocratas a assumirem funções de elaboração de políticas públicas, ampliando seu protagonismo na gestão estatal.

Por óbvio, tal protagonismo de um dos atores passa a ser questionado pelo outro, e a definição de prioridades deixa de ser exclusividade dos representantes escolhidos pelo cidadão. Nesse contexto, então, é preciso criar mecanismos de controle da atribuição “usurpada”. Esse insulamento absoluto, com tal autonomia citada por Bresser-Pereira (2008), é que passa a ser questionado com a evolução do conceito de *accountability*. Ou seja, passa a ser discutida a abertura do Estado e dos seus negócios. Nos termos de Loureiro et al. (2010 apud ZUCCOLOTTO, 2014, p. 43), “[...] para controlar os resultados das ações burocráticas, aumentar a transparência governamental e implementar a possibilidade de a sociedade fiscalizar a administração pública a fim de evitar que a mesma se torne ensimesmada”.

A partir dessa necessidade, bem como da disseminação do conceito internacional de acesso à informação, traz-se à discussão o conceito de *accountability* democrática, já discutido neste trabalho, como forma de garantir a prestação de contas do Estado, burocratas e políticos à sociedade, que acaba exercendo tal controle por meio de processo eleitoral – exclusividade sobre os agentes políticos –, por meio institucional, durante os mandatos – atuando também sobre os burocratas – e com criação das regras estatais intertemporais – garantindo a “regra do jogo” ao longo do tempo.

Nessa linha de controle sobre o Estado – agentes políticos e burocratas – o debate acaba recaindo sobre o direito de acesso à informação, haja vista a natureza básica de tal direito para o seu exercício. Essa necessidade dá à transparência um protagonismo não só nos discursos de agentes públicos, mas também da sociedade civil e dos estudos de diversas áreas das ciências sociais aplicadas. Estas últimas buscam a definição e a compreensão da natureza do objeto a ser estudado – no caso da transparência, como apontado no capítulo anterior, diversas perspectivas abordam o tema. Mas, nesta dissertação restringimo-nos às perspectivas propostas por Heald (2010), abordando-a de acordo com sua direção (vertical ou horizontal) e variedade (eventos *x* processos, retroativa *x* tempestiva e nominal *x* efetiva). Também na introdução observamos a transparência em função de sua iniciativa – ativa ou passiva.

Ancorado nesse referencial teórico, o objeto deste trabalho é a transparência passiva, excetuando-se a classificação de documentos (recaindo assim, basicamente, nos

comandos legais que partem dos artigos 9º, Inc. I, 10, 11, 15, 27, 32 e 42 da Lei 12.527/2011), que tem direção horizontal, no sentido “de fora para dentro”. Ademais, a busca é pela transparência efetiva e tempestiva (dado o regramento do prazo para prestação de informações), independente da informação a ser prestada abarcar eventos ou processos.

4.2 MENSURAÇÕES DE TRANSPARÊNCIA DE ENTES SUBNACIONAIS

Conforme já dissertado, a construção de marcos legais acerca da obrigatoriedade da prestação de informações públicas no Brasil teve grande impulso com a promulgação as leis complementares 101/2000 e 131/2009 e a Lei Ordinária 12.527/2011. Enquanto esta última versa principalmente sobre a regulação da transparência passiva e da classificação de documentos – além de adicionar algumas informações obrigatórias ao cumprimento da transparência ativa –, as primeiras tinham por objeto exclusivo esta última.

Assim, dentre as metodologias para mensurar o atendimento aos comandos legais, verifica-se que a grande maioria tem como foco a transparência ativa, pesquisando suas páginas oficiais, buscando as informações exigidas por lei e, eventualmente, analisando a estrutura instituída para atendimento ao cidadão em suas demandas por informações. Dentre essas, discutiremos sobre três, incluindo a que utilizamos como ponto de partida do presente estudo.

4.2.1 Índice de Transparência do Contas Abertas

Trata-se de índice criado pela Associação Contas Abertas, que tem, entre seus objetivos, fomentar a cultura da transparência, o acesso à informação e o controle social. Por meio dela nasceu o projeto Índice de Transparência, com vistas à criação de critérios e formas de avaliação das informações disponibilizadas pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, em consonância com o disposto pela Lei Complementar 131/2009 (regulamentada pelo Decreto 7.185/10). Tem por meta estabelecer um ranking de transparência dos sítios criados pelos entes para o público em geral. O índice tem um histórico de três edições (2010, 2012 e 2014), tendo as duas primeiras avaliado exclusivamente os Estados e a última, incluído as suas respectivas capitais.

A metodologia⁴⁵ tem como base a apreciação do conteúdo dos sítios – suas correspondências às exigências da LC 131/2009 e da Lei 12.527/2011 (no que se refere à

⁴⁵ Mais informações em: <<http://indicedetransparencia.com/metodologia-2014>>.

transparência ativa), a usabilidade de referidos sítios e a série histórica de dados estão disponíveis no Índice da Transparência na forma descrita no ANEXO B.

Mensuradas e pontuadas tais informações, a associação as ponderou na seguinte razão, nas duas primeiras edições: 60% para conteúdo, 33% para usabilidade e 7% para a série histórica. Já na última houve alteração nesta razão, ficando-se em 55% para conteúdo, 40% para usabilidade e 5% para a série histórica. Assim se chegou a seu índice de transparência.

A análise revela que a avaliação fica adstrita ao cumprimento da transparência ativa por parte do ente, fortalecendo o aspecto de usabilidade por parte do cidadão, na última avaliação, de forma a valorizar a busca e a utilidade da informação disponibilizada.

4.2.2 Ranking Nacional de Transparência do Ministério Público Federal

O ranking do MPF foi realizado no último semestre de 2015, tendo sido publicado no Dia Internacional de Combate à Corrupção⁴⁶ – em 9 de dezembro do mesmo ano. O trabalho para elaboração do mesmo pautou-se pela aplicação de questionário criado no bojo da Ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Enccla), do ano de 2015⁴⁷.

Utilizado para a definição do ranking, o questionário elaborado pelos membros da Enccla é subdividido em assuntos com itens a serem verificados e que são afetos aos mesmos. No ANEXO C, reproduzimos de forma geral tais assuntos, com seus respectivos comandos legais indicados em notas⁴⁸.

Trata-se de uma mensuração que aborda alguns aspectos da transparência passiva – pelo menos formais – e abre mão de verificar a facilidade do acesso à informação por parte dos cidadãos. A ponderação dos itens para a formatação do ranking foi definida por meio de voto de cada uma das entidades componentes da Ação nº 4 de 2015 da Enccla⁴⁹.

⁴⁶ O Dia Internacional de Combate à Corrupção foi instituído em alusão à data de assinatura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em Merida, México, com intuito de fortalecer a cooperação internacional para ampliar a prevenção e o combate à corrupção.

⁴⁷ Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/aco/aco-de-2015>>.

⁴⁸ Conforme metodologia exposta no *link* <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/itens-avaliados>>.

⁴⁹ Link para a planilha com os pesos definidos para cada um dos itens: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/pontuacao/ranking/pontuacao>>.

4.2.3 Escala Brasil Transparente

Conforme já mencionado, a metodologia EBT privilegia a análise do cumprimento das exigências de transparência passiva e de classificação de informações. Enquanto a abordagem do Ministério Público Federal se dá nos aspectos formais, a avaliação a Escala Brasil Transparente excede as formalidades propostas pelo questionário da Enccla e aplica testes práticos de demandas de informações aos entes selecionados na amostra. Em seu sítio, a Controladoria-Geral da União⁵⁰ diz que a EBT se concentra “[...] na transparência passiva, sendo esta vertente escolhida pela ausência de métricas de avaliação que contemplem essa nova obrigação advinda da LAI”.

A primeira divulgação da Escala Brasil Transparente deu-se em março de 2015 e a segunda, em dezembro do mesmo ano. Enquanto a primeira teve como amostra todas as capitais dos Estados, Brasília e 465 municípios com menos de 50 mil habitantes, na segunda rodada foram mantidas todas as capitais e Brasília, expandindo-se a análise para 980 municípios abaixo dessa faixa e outros 128 acima dela.

Os quesitos observados foram definidos da seguinte forma: regulamentação da Lei de Acesso à Informação, tendo peso de 25% no total, e transparência passiva, que ficou com os restantes 75%. De fato, os pontos a serem avaliados são muito simples⁵¹, na forma descrita no ANEXO D.

Assim, percebe-se as diferentes iniciativas que buscam mensurar e ranquear os entes públicos em face de sua transparência, seja enfatizando a forma ativa, seja a passiva, seja um pouco de ambas. Também há diferenças no que concerne aos pontos observados: estritamente o cumprimento da lei, a usabilidade das ferramentas disponibilizadas ou por meio de pesquisas verificando-se a efetiva prestação dos serviços de informação ao cidadão.

Com esse histórico de medições, bem como a variedade de perspectivas, acaba sendo interessante a tentativa de analisar os fatores que possam ser comuns aos municípios que tenham determinada performance em âmbito de transparência.

⁵⁰ Mais informações em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>.

⁵¹ Os pesos aplicados a cada um dos quesitos, bem como o detalhamento das perguntas encaminhadas, encontram-se mais detalhadamente explicados em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>.

4.3 VARIÁVEIS DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA

Estabelecido o objeto de estudo, nos resta definir as variáveis que podem impactar o nível da transparência, as ditas variáveis independentes. Nesse sentido, nos compete avaliar, no campo teórico e prático, em alguma medida, quais seriam as essas determinantes, de forma a posteriormente levantá-las e buscar estabelecer uma correlação robusta entre elas e o nível de transparência.

Na afirmação de Zuccolotto (2014, p. 101): “De acordo com os estudos já realizados, os fatores que determinam a transparência podem advir de causas externas (sobretudo econômicas e fiscais) ou internas (vontade política, corpo técnico qualificado etc.)”.

Especificamente no caso brasileiro, há um complicador na pesquisa quanto à utilização de variáveis políticas, dada a história da construção das suas estruturas. Esta se deu na ênfase pessoal, relegando os partidos ao papel periférico de abrigar personalidades e patrociná-las, com o objetivo de influenciar a distribuição de políticas locais. Assim, ocorre uma diversidade de práticas locais, baseadas em interesses desses grupos, o que inviabiliza a um agrupamento vertical (sentido União-Estados-municípios) em torno de uma unidade ideológica, enfraquecendo ainda mais as estruturas partidárias.

Em sua tese de doutorado, Mizuca (2007) se propõe a investigar o comportamento dos partidos e seus acordos em eleições majoritárias municipais, em face dos aspectos ideológicos e governamentais no plano federal e ligados ao alinhamento das legendas em cada Estado. Em sua conclusão, o autor observa que os dados apontam para:

[...] a inexistência de variáveis capazes de explicar, nacionalmente, os acordos celebrados pelos partidos para a disputa de eleições municipais. Os argumentos apresentados sobre o posicionamento das legendas nas eleições municipais, quando consideradas as alianças para a disputa das prefeituras, indicaram que a discreta tendência de sobreposição entre aspectos ideológicos e questões de alinhamento em relação ao governo federal surgida em 2000, se enfraquece em 2004, e tem como resultado significativa inconsistência (MIZUCA, 2007, p. 113).

O autor ainda reforça que “[...] a utilização de variáveis nacionais nas análises dos desenhos dos acordos municipais, quando muito não vai além de tendências discretas, e parece distante de explicar plenamente a realidade acerca das coligações municipais em eleições majoritárias” (MIZUCA, 2007, p. 113). Segundo ele:

Tal afirmação reforça a necessidade de uma avaliação dos planos estaduais. Nesse caso, a possibilidade de verificação de variáveis estaduais capazes de explicar o comportamento dos partidos nas coligações municipais, seria reforçada por alguns dos aspectos verificados em capítulos anteriores: a) questões de ordem estatutária, que parecem fortalecer mais os organismos estaduais que as executivas nacionais nas disputas municipais; b) justificativas teóricas, principalmente de Panebianco (1990), para quem os partidos em uma nação federativa se organizam conforme lógicas fortalecidas pelas realidades estaduais; e c) os argumentos de Dalmoro e Fleischer (2005), que verificam, na prática, que os partidos são diferentes nos estados brasileiros, coexistindo 27 diferentes lógicas de organização das legendas quando analisadas as coligações em eleições proporcionais (MIZUCA, 2007, p. 113-114).

Assim, evidencia-se que o patrocínio político do governo estadual acaba sendo determinante para as coligações locais e, em regra, para o sucesso das políticas públicas. Estas acabam, portanto, se distanciando das diretrizes federais, inviabilizando o isolamento e a mensuração do impacto da cultura política e da ideologia na sua implementação em âmbito municipal.

Zuccolotto (2014, p. 104) constrói um quadro com as principais variáveis explicativas, endógenas ou exógenas, para a transparência e seus autores.

Quadro 1: Principais variáveis explicativas para a transparência.

Variável explicativa	Autores
Variáveis sociodemográficas (população, idade, gênero, densidade demográfica, urbanização)	Norris, Fletcher e Holden (2001); Styles e Tennyson, 2007); Serrano-Cinca, Rueda-Tomás e Portillo-Tarragona (2009); Piotrowski e Bertelli (2010); Polo-Otero (2011); Jorge e Sá (2011); Cassell e Mullaly (2012); Sol (2013)
Variáveis socioeconômicas (renda, educação, saúde, emprego)	Norris et al. (2001); Styles e Tennyson (2007); Serrano-Cinca et al. (2009); Siau e Long (2009); Piotrowski e Bertelli (2010); Jorge e Sá (2011); Cassell e Mullaly (2012); Ribeiro e Zuccolotto (2014)
Variáveis fiscais (receita, déficit, superávit, endividamento)	Alt et al. (2006); Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012); Ribeiro e Zuccolotto (2014)
Variáveis políticas (competição política e partidos políticos, abstenções, ideologia)	. Alt et al. (2006); Serrano-Cinca et al. (2009); Siau e Long (2009); Piotrowski e Bertelli (2010); (Jorge e Sá (2011); Sol (2013)

Fonte: Zuccolotto (2014)

Nessa linha, conforme já explicado supra, em função das peculiaridades da formação da cultura política nacional e em consequência da atual conformação político-ideológica em âmbito subnacional, essa variável não é, num primeiro momento, incluída de forma analítica em nosso modelo, pois tende a distorcer os resultados em função da falta de coerência entre partidos e ideologias.

No que se refere às variáveis sociodemográficas, trabalhamos com quatro indicadores. Além do quantitativo populacional – com o pressuposto de que cidades mais populosas requerem uma comunicação digital mais eficiente, ao passo que em cidades menores a fluidez das informações, inclusive relacionadas a questionamentos dos cidadãos, é maior – temos também o grau de urbanização, sob a hipótese de que a população urbana tem maior acesso à internet e ao cotidiano do município, quando comparada ao isolamento relativo da população rural, havendo, por isso, uma oportunidade maior de participação daquela na demanda por informações.

O terceiro reflete a idade média populacional, pois, de acordo com Caamaño-Alegre et al. (apud ZUCCOLOTTO, 2014), a idade média da população influencia positivamente – numa razão direta – a transparência. O último refere-se ao gênero. Neste, conforme dados da Controladoria-Geral da União, entre os anos de 2014 e 2015, a demanda total em âmbito federal reflete uma relação 55,37% de demandantes declarados como homens e 39,92% como mulheres⁵². Restringindo-se tais demandas a Ministérios que têm uma maior representatividade subnacional⁵³, temos uma leve predominância do gênero masculino, com 49,11% contra 45,94% do gênero feminino.

Já com relação às variáveis socioeconômicas, foram selecionados preliminarmente o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁵⁴ dos municípios da amostra, e o nível de emprego, fundamentado nos resultados de estudos de Bellver e Kauffmann (2005). Os dois autores enfatizam a associação entre indicadores de desenvolvimento socioeconômicos e humanos à transparência. Não foi utilizada a renda *per capita*, a fim de evitar distorções dos resultados em função da correlação entre esses dois indicadores, vez que o IDHM é composto, em parte, pelo IDHM Renda, que é a renda *per capita*⁵⁵.

A estes dois indicadores, selecionamos mais um que, embora não tenha sido identificado como determinante em tais estudos, em princípio entendemos ser relevante, carecendo de uma análise estatística quanto ao seu impacto no desempenho com relação à transparência passiva subnacional. Trata-se do coeficiente de Gini, buscando avaliar se o impacto da distribuição de renda em determinado espaço geográfico de um ente político pode

⁵² Informações relativas a pedidos de informação no Poder Executivo Federal no sítio <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/relatorios/anual/relatorioanualpedidos.aspx>>

⁵³ Aqui consideramos os Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Previdência Social, Desenvolvimento Social e Secretaria de Proteção às Mulheres.

⁵⁴ Trata-se de índice que considera as seguintes variáveis: vida longa e saudável (componente IDHM Saúde); acesso a conhecimento (IDHM Educação) e padrão de vida (IDHM Renda). Todos os dados são retirados do Censo Demográfico do IBGE. Os índices estão disponíveis no sítio: <<http://www.brasil.org.br/2013/>>.

⁵⁵ Para a fórmula do IDHM ver: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/metodologia-idhm.pdf>>.

afetar a cultura e a demanda por transparência locais e, conseqüentemente, o grau de prestação de informações que este ente subnacional provê a seus concidadãos.

Por último, no que se refere às variáveis fiscais, conforme destacado por Zuccolotto (2004, p. 103), referindo-se ao trabalho de Alt, Lassen e Rose (2006):

[...] a principal conclusão empírica dos trabalhos que abordam as causas da transparência fiscal é que seu aumento está associado à redução do endividamento e às possibilidades de geração de ciclos orçamentários com finalidades políticas” (...) Além da análise quantitativa, que avaliou o impacoto da (i) competição política, (ii) da polarização política, (iii) do nível de competição do governo, (iv) da dívida dos governos, (v) superávit fiscal e (vi) do déficit fiscal”, em estudo em quatro estados norte-americanos “...encontraram evidências de que tanto o cenário político quanto o ambiente fiscal influenciam o nível de transparência.

Neste aspecto, algumas considerações sobre a seleção de indicadores devem ser feitas. Considerando que o foco dos estudos de Alt et al. (2006) é a transparência fiscal, faz sentido a conclusão dos autores de que um aumento do superávit estimula a divulgação de tais dados, como forma de prestação de contas ou de marketing da gestão exitosa na área. Da mesma forma, quando a prestação de contas é deficitária, ela é necessária para justificar escolhas de determinadas políticas públicas potencialmente antipáticas à população.

Na perspectiva desta dissertação, quando buscamos observar não os resultados da gestão mas sim o cumprimento de um dispositivo legal, partimos da hipótese de que entes subnacionais mais “ricos” dispõem de maiores recursos para investimento em infraestrutura de atendimento e em custeio para sua manutenção. Assim, parece-nos que eventuais superávits ou déficits, por serem medidas de fluxo, embora impactem a disponibilidade orçamentário-financeira do ente, não alteram fundamentalmente sua capacidade de investimento. Por outro lado, a relação de endividamento do ente parece que tem efeito menos pontual na sua capacidade de investimento.

Nessa perspectiva, buscamos um indicador que pudesse refletir o grau de endividamento. Para tanto, selecionamos um indicador de apresentação obrigatório por parte dos municípios e que tem um índice-limite predefinido pelo órgão de contabilidade do poder executivo federal, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Desse modo, selecionamos o nível de endividamento, estabelecido na razão entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida, conforme Art. 30, §3º, da Lei Complementar nº 101/2000, regulamentada pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001.

Buscamos, para nossa regressão, os dados relativos ao segundo quadrimestre de 2015 (periodicidade de informações definida pelo §4º do mesmo Art. 30 da LC 101/2000), em função da proximidade com o término do último quadrimestre do ano analisado, evitando-se assim uma redução maior na amostra de municípios em função de eventuais atrasos no encaminhamento de tais informações ao Tesouro Nacional. Em que pese tal cuidado e a exigibilidade legal, constatamos que esses dados foram informados à STN por apenas 1.679 municípios⁵⁶, o que acaba por impactar nosso universo inicialmente selecionado.

Assim, de forma a sumarizar as escolhas dos indicadores utilizados nesta pesquisa – baseados eminentemente em estudos de transparência fiscal –, bem como os impactos esperados destes na transparência, temos o quadro infra:

Quadro 2: Sumário dos indicadores selecionados

Indicador	Variável Explicativa	Tendência esperada
População	Sociodemográfica	Positiva
IDHM	Socioeconômica	Positiva
Nível de emprego	Socioeconômica	Positiva
Gini	Socioeconômica	Negativa
Nível endividamento	Fiscal	Negativa
% Idosos	Sociodemográfica	Positiva
% Mulheres	Sociodemográfica	Neutra/Negativa
% Urbanização	Sociodemográfica	Positiva
Demanda por avaliação	Política	Positiva

⁵⁶ Dados relativos a relatórios quadrimestrais (segundo quadrimestre de 2015). Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rgf/finbra_rgf_list.jsf>. Acesso em: 17 jan. 2016.

5 ANÁLISES ESTATÍSTICAS

No presente capítulo verificamos a correlação entre os indicadores considerados relevantes para a transparência, conforme descrito no capítulo anterior, bem como avaliamos suas eventuais multicolinearidades e significância quanto à sua distribuição. Por último, buscamos definir um modelo mais adequado de regressão dadas as variáveis disponíveis e suas respectivas significâncias, concluindo com uma equação que pode explicar, em alguma medida, o Índice de Transparência (IT) em face de algumas variáveis predictoras.

Assim, conforme capítulo anterior, acabamos por selecionar os seguintes indicadores para análise de seus impactos na variável dependente, aqui denominada Índice de Transparência⁵⁷:

- demográficos – total de população do município, percentual de idosos⁵⁸, percentual de população feminina e população urbana;
- fiscal – dívida consolidada líquida vs receita corrente; e
- socioeconômicos – IDHM, taxa de emprego e coeficiente de Gini.

Já em relação aos municípios, conforme item metodológico desta pesquisa, bem como construção ao longo da presente dissertação, definimos como nosso universo de observação todos os municípios avaliados na segunda rodada do programa EBT, independente de nota, totalizando 1.579 municípios mais o Distrito Federal, estando aí incluídos 105 municípios que haviam solicitado sua inclusão em eventual segunda rodada. A relação completa dos casos selecionados nesta pesquisa encontra-se no Anexo A, inclusive com o detalhamento de quais cidades solicitaram sua inclusão.

Definidos os indicadores e os municípios de estudo, cabe ressaltar uma diferença verificada no número de ocorrência de cada um dos indicadores (n) para a amostra de municípios. Isso ocorreu em virtude da diversidade dos bancos de dados utilizados nesta pesquisa. As variáveis demográficas e socioeconômicas foram levantadas no Atlas 2013 do IBGE, utilizando-se as informações do IDH de 2000. Já o levantamento da variável fiscal foi efetuado junto à Secretaria do Tesouro Nacional, tendo por base as informações prestadas, por força da LRF, pelos municípios em 2015. Essa diferença de fontes – de um lado levantamento

⁵⁷ Conforme definido por Joseph F. Hair Jr. et al. (2009, p. 3): “[...] presumidamente o efeito, ou a resposta a uma (ou de uma) mudança na(s) variável(eis) independente(s)”

⁵⁸ Cidadãos com mais de 65 anos.

por meio de pesquisas e de outro um procedimento, embora obrigatório, declaratório – acaba por gerar um desnível significativo entre ambos os bancos de dados.

A título de registro, em que pese a obrigatoriedade normativa em apresentar a Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida, apenas 1.679 municípios reportaram este índice à STN, relativo ao segundo quadrimestre de 2015. Tal divergência de quantidade dos indicadores acabou sendo considerada na análise da significância da distribuição da sua frequência e na avaliação de multicolinearidade – que se deu em dois momentos: primeiro, ao se examinar a matriz de correlação de variáveis independentes e, posteriormente, já na regressão, por meio da avaliação da tolerância⁵⁹ e do VIF⁶⁰.

Como quadro sumário de estatísticas analíticas destes oito indicadores, relativos às variáveis sociodemográficas, socioeconômicas e fiscais, temos o que segue:

Quadro 3 – Dados estatísticos dos indicadores na amostra

	População	IDHM	Pop ativa empregada	GINI	DCL vs RCL	Idosos na população	Mulheres na população	Pop urbana
Média	60.152,44	0,652	0,937	0,502	0,062	0,080	0,495	0,632
N	1.580	1.579	1.579	1.579	431	1.579	1.579	1.579
Desvio Padrão	390.204,95	0,073	0,037	0,068	0,269	0,025	0,016	0,221
Mediana	12.345,00	0,656	0,941	0,500	0,024	0,080	0,496	0,639
Variância	152.259.905.435,32	0,005	0,001	0,005	0,072	0,001	-	0,049
Mínimo	1.000,00	0,452	0,520	0,280	-0,741	0,016	0,365	0,083
Máximo	11.895.893,00	0,957	1,000	0,790	2,142	0,196	0,538	1,000

Por último, conforme mencionado, 105 municípios se habilitaram voluntariamente para novas avaliações. Estes, por se disporem a tal, devem ser encarados de forma distinta, pois a princípio se identifica uma predisposição política da alta administração em implementar a LAI, por motivos que não foram objeto desta dissertação. Por outro lado, também fica claro que essa administração pode se preparar para tal rodada, pois, se não tem

⁵⁹ Hair et al. (2009, p. 175) definem como: “[...] a quantidade de variação identificada da variável independente selecionada que não é explicada pelas outras variáveis independentes”. A ideia é que quanto maior for a tolerância, menor o grau de multicolinearidade entre as variáveis independentes.

⁶⁰ *Variance Inflation Factor* (VIF) acaba por ser definido como o inverso da tolerância, por ser definido como o $VIF = 1/TOL$. De mesma forma, a expectativa com relação a seu indicador é o inverso do da tolerância: quanto menor o índice, menor é o grau de multicolinearidade entre as variáveis independentes.

certeza do período em que será avaliada, acaba por ter ciência de que a avaliação ocorrerá em seu município.

Neste estudo, o tratamento dado a essa manifestação de interesse foi a inclusão de uma variável binária ou dummy⁶¹, em razão da sua natureza qualitativa. Assim identificou-se por “1” aqueles municípios que solicitaram a avaliação e por “0”, os demais.

Em seguida, passamos a estudar a relação entre os indicadores selecionados e os desempenhos dos municípios nas avaliações de transparência passiva.

A fim de registro, a tabulação dos dados extraídos da CGU, do IBGE e da STN foi efetuada por meio do software Excel for Mac 2011. Para elaboração das estatísticas descritivas, inferencial (correlação) e indutiva (regressão) aplicadas, foi utilizado o software IBM SPSS 22.0.

5.1 ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

Passando à análise dos dados, identificamos que, tendo poucos indicadores por variáveis, não houve a necessidade de aplicação de análise fatorial, uma vez que o risco de incidência de multicolinearidade entre eles não justifica a perda de variância incorrida na variável dependente em função de se abrir mão de determinado preditor. Isso não significa não tomar os devidos cuidados na análise de correlação entre esses indicadores e o VIF, quando da regressão.

Por essa razão faz-se necessária uma avaliação de correlação entre todas as variáveis independentes, de forma a indicar a ausência de multicolinearidade entre tais indicadores, o que viesaria o resultado das análises, comprometendo as conclusões.

5.1.1 Correlação Entre as Variáveis Independentes

O primeiro passo para a verificação de ocorrência de multicolinearidade se dá por análise dos coeficientes de regressão entre as variáveis independentes. Conforme Hair Jr. et al. (2009, p. 174), a “[...] maneira mais simples e óbvia de identificar a colinearidade se dá ao examinar a matriz de correlação de variáveis independentes. A presença de alta correlação (geralmente maior de ,90) é o primeiro indicativo de alta colinearidade”.

⁶¹ Assume essa característica ao tratar determinado dado qualitativo como presente ou ausente em um escopo. Conforme Hair et al. (2009, p. 12), trata-se de uma “[...] variável métrica especial utilizada para representar uma categoria individual de uma variável não métrica”.

Para tal verificação, em função de *a priori* não se ter assumido a linearidade da relação, em especial por contar com uma variável dummy, procedemos teste de correlação entre as variáveis independentes utilizando dois coeficientes, de Pearson⁶² e de Spearman⁶³. O primeiro avalia uma relação entre variáveis métricas, enquanto o segundo é utilizado para o estabelecimento de correlação de dados ordenados por variáveis não paramétricas, não requerendo a suposição de relação de linearidade entre as variáveis. Abaixo seguem as tabelas decorrentes dos testes sumarizadas (quadros completos encontram-se no Anexo E).

Tabela 1 – Sumário do coeficiente de correlação de Pearson (r).

	IDHM	Emprego	Gini	Dívida	Idosos	Gênero	Urbanos	Pop.
IDHM	1							
Emprego	,249*	1						
Gini	-,408*	-,291*	1					
Dívida	-,218*	-,224*	,085	1				
Idosos	,238*	,275*	-,423*	,172*	1			
Gênero	,180*	-,132*	-,028*	,140*	,281*	1		
Urbanos	,558*	-,198*	-,174*	-,099*	-,070*	,355*	1	
Pop.	,177*	-,056*	,136*	,306*	-,050*	,203*	,179*	1

*Correlação significativa no nível bicaudal de pelo menos 0,05

Fonte: Análise em IBM SPSS 22.0

Tabela 2 – Sumário Coeficiente de Correlação de Spearman (ρ).

	IDHM	Emprego	Gini	Dívida	Idosos	Gênero	Urbanos	Popul.	Dummy
IDHM	1								
Emprego	,297*	1							
Gini	-,424*	-,325*	1						
Dívida	-,258*	-,232*	,115*	1					
Idosos	,218*	,263*	-,387*	,177*	1				
Gênero	,197*	-,182*	-,049*	,182*	,307*	1			
Urbanos	,562*	-,240*	-,179*	-,118*	-,059*	,388*	1		
Popul.	,042*	-,288*	,341*	,079	-,380*	,361*	,334*	1	
Dummy	,130*	,063*	-,067*	,066	,041	,073*	,073*	,023	1

* Correlação significativa no nível bicaudal de pelo menos 0,05

Fonte: Análise em IBM SPSS 22.0

⁶² O coeficiente de correlação de Pearson (r de Pearson), também denominado por coeficiente de correlação produto-momento, mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas. É um índice adimensional com valores situados ente -1,0 e 1.0 inclusive, que reflete a intensidade de uma relação linear entre dois conjuntos de dados.

⁶³ O coeficiente de correlação de postos de Spearman (ρ de Spearman) é uma medida de correlação não paramétrica. Ao contrário do coeficiente de correlação de Pearson, não requer a suposição de que a relação entre as variáveis é linear nem que estas sejam quantitativas. Pode ser usado para as variáveis medidas no nível ordinal.

Em nenhum dos casos verifica-se ocorrência de índice de correlação de magnitude significativa como a apontada por Hair et al. (2009). Em todo o caso, essa é a primeira rodada de verificação, cabendo posteriormente na análise da regressão propriamente dita a avaliação da tolerância e do VIF.

Ainda, verifica-se a análise, em teste bicaudal, do próprio software SPSS em relação à significância individual de cada uma das variáveis independentes entre elas, em um intervalo de confiança de 95%. Vemos como conclusão os índices marcados com asteriscos nas duas tabelas acima, indicando que a relação entre as variáveis – interseções nas tabelas – é significativa dado o quantitativo de casos verificados.

O software SPSS possui técnicas mais precisas para estimação dos valores necessários para a avaliação de significância, entretanto, o que se realiza é uma análise da distribuição da relação bivariada de cada par de variáveis, observando se elas se enquadram na distribuição t de Student⁶⁴.

Matematicamente, avalia-se a suposição de uma hipótese 0 (H_0) de que a significância estatística da relação entre as variáveis sob análise é nula. Isso de acordo com o grau de liberdade⁶⁵ da verificação da hipótese. Assim, calcula-se o coeficiente t de Student, verificando se ele encontra-se fora do intervalo definido como a H_0 sendo verdadeira. Satisfeita tal condição, dada a quantidade de casos, uma variável é significativa na determinação da outra.

A estatística do teste é:

$$t = r \sqrt{(n-2)/(1-r^2)}$$

Que tem distribuição t com n-2 graus de liberdade. Assim, dado o coeficiente de correlação (r) calculado, tem-se o resultado t, que deve ser comparado com a faixa de validação da hipótese nula, conforme tabela de distribuição t de Student, constante no Anexo F. Nesta há a definição para testes uni e bicaudal das faixas de validação da hipótese nula, de acordo com os intervalos de confiança, definidos nas colunas, e graus de liberdade, dados nas linhas.

Nas tabelas 1 e 2 temos a relação entre variáveis independentes. Por outro lado, efetuando-se a verificação da correlação entre as variáveis independentes e a dependente par a par, temos a correlação e significância das relações, dados os quantitativos de casos, nos

⁶⁴ Trata-se de uma distribuição adaptada da curva normal ao número de ocorrências do caso analisado. Tal número implica determinado grau de liberdade, sendo que quanto maior o grau de liberdade, mais a distribuição t de Student se aproxima da forma da curva normal.

⁶⁵ Definido como sendo o número de observações nas quais as variáveis são completamente livres para variar

termos do Quadro 3. Nele, podemos observar que praticamente todas as variáveis independentes têm, individualmente, impacto na variável dependente com nível de confiança de pelo menos 95%, demonstrando sua correlação ser significativa. A exceção fica por conta da variável fiscal. Interessante observar a variação do número de casos (N), dadas as ausências de alguns dados secundários.

Quadro 4 – Correlações e significâncias entre variáveis independentes e a dependente.

		Índice de Transparência
Índice de Desenvolvimento Humano do Município	Correlação de Pearson	,313**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	1742
População Ativa Empregada	Correlação de Pearson	,191**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	1742
Coeficiente de Gini	Correlação de Pearson	-,135**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	1742
Dívida consolidada líquida/Receita corrente líquida	Correlação de Pearson	,030
	Sig. (2 extremidades)	,516
	N	474
Percentual de idosos sobre a população total	Correlação de Pearson	,089**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	1742
Percentual de mulheres na população	Correlação de Pearson	,126**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	1742
Percentual de pessoas que vivem na cidade	Correlação de Pearson	,121**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	1742
População Municipal	Correlação de Pearson	,192**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	1743

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

Fonte: Análise em IBM SPSS 22.0

5.2 MODELO DE REGRESSÃO MULTIVARIADA

Superada essa primeira etapa de verificação multicolinearidade entre as variáveis independentes, passamos para a segunda etapa da análise, que, utilizando-se das variáveis independentes listadas no início do capítulo, envolve rodar modelos de regressão de forma a se conseguir um modelo com maior poder de explicação da variável dependente pelas preditoras. Para tanto, mesmo que algumas variáveis não tenham demonstrado uma correlação com a dependente num nível significativo, as incluímos nas regressões dado que, sob

influência de outras variáveis independentes, a relação com o Índice de Transparência pode ser alterada.

Primeiramente, cumpre concluir a análise de multicolinearidade iniciada no subitem anterior. Como forma de complementar a análise, uma vez que mesmo demonstrada a inexistência de uma alta correlação entre as variáveis independentes, conforme Hair et al. (2009, p. 175), “[...] a falta de alto valor de correlação não quer dizer a falta de colinearidade. Esta pode se dar em razão de efeitos combinados de duas ou mais variáveis independentes outras”.

Conforme demonstramos nos ANEXOS G e H relativos a esta pesquisa, em todos os modelos de regressão rodados o VIF de nenhuma das variáveis chegou a 2,5, sendo que na regressão final do modelo selecionado todas elas tiveram o índice VIF inferior a 1,28. Tendo em vista que, segundo Hair et al. (2009, p. 179), “[...] um ponto de corte comum é um valor de tolerância de 0,10, o que corresponde a um valor VIF de 10” – ressaltando que em determinadas situações se pode considerar baixar o limite de tolerância, sem entretanto chegar a menos que um valor de 3 para o VIF –, não há de se falar de multicolinearidade.

5.2.1 Definindo o Modelo

A fim de realizarmos as regressões, utilizamos o software IBM SPSS, com a regressão *stepwise*⁶⁶ (passo a passo). Considerou-se como parâmetro um nível de significância estatística de 5% para testes bicaudais, com testes parciais de F⁶⁷, considerando aqueles que se encontrem entre 0,05 e 0,10.

Iniciamos com os pressupostos descritos no início deste capítulo, com a definição de 1.580 casos, propondo uma alteração que elevou o r^2 da equação final, robustecendo o modelo. Ainda, propusemos um segundo olhar – segmentado em relação a sua população, estabelecendo uma linha de corte de 50 mil habitantes – de forma a que se pudesse identificar linhas de ação específicas e mais efetivas para cada um dos segmentos, conforme o peso das variáveis finais. Assim estabelecemos quatro modelos, abaixo especificados.

⁶⁶ Nesta o software determina quais variáveis, dentre o conjunto das independentes especificadas, serão realmente usadas para a regressão e em qual ordem serão introduzidas, começando com aquelas forçadas e continuando com as outras, uma a uma. Depois de cada passo, o algoritmo seleciona entre as variáveis preditoras remanescentes aquela que produz a maior redução na variância dos resíduos da variável dependente, a menos que a sua contribuição ao F-ratio total para a regressão permaneça abaixo de um nível especificado. Similarmente, o algoritmo avalia depois de cada passo se a contribuição de qualquer variável já inclusa cai abaixo de um nível especificado, neste caso sendo eliminada da regressão.

⁶⁷ Trata-se do F-ratio, que compara a variância sistemática dos dados com a não sistemática. Em outras palavras, é a razão entre o modelo – parcial – e o seu erro.

5.2.1.1. Modelo Inicial

Partindo do pressuposto inicialmente ajustado, procedemos a regressão linear dos casos relativos à segunda rodada do EBT (1.580 casos), vez que incluíam os municípios avaliados na primeira. Assim, ao se restringir à segunda rodada, ainda se consegue uma proporção da amostra mais condizente com a proporção nacional, vez que nesta seleciona-se municípios com todas as faixas de habitantes – ao contrário do EBT1, concentrado em municípios com menos de 50 mil habitantes.

Desse modo, em função de limitação do fornecimento de informações à STN, caímos de 1.580 para 431 casos – ainda significativo para um regressão com nove variáveis preditoras.

Conforme registrado de forma descritiva no Anexo G, e sumarizado no quadro abaixo, temos o modelo resultante, considerando as mesmas premissas do teste anterior e trazendo em seu resultado as mesmas variáveis do modelo inicial, divergindo apenas quanto aos seus pesos na equação. No modelo final, temos que todas os coeficientes de significância são menores que 0,05 e com valores baixos de VIF (valor máximo 1,196), denotando a importância de cada uma das variáveis para a equação e a ausência de multicolinearidade entre elas.

Quadro 5 – Estatísticas da equação gerada pela regressão do EBT2.

Modelo Final	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Estatísticas de colinearidade	
	B	Erro Padrão	Beta			Tolerância	VIF
Constante	-22,948	5,125		-4,478	,000		
IDHM	8,516	1,603	0,236	5,314	,000	,854	1,171
Dummy 1-sim; 0-não	2,808	0,458	0,258	6,128	,000	,949	1,053
População total	9,164E-7	,000	0,227	5,209	,000	,883	1,133
Taxa emprego	9,710	3,136	0,129	3,097	,002	,974	1,027
População mulheres	20,327	7,842	0,116	2,592	,010	,836	1,196

Fonte: Análise em IBM SPSS 22.0

O modelo final gerado pela regressão *stepwise*, explica 28,7% (r^2 ajustado de ,287) da variável dependente, demonstrando robustez em seus resultados, proporcionalidade e coerência na seleção dos casos (relativa ao quantitativo de municípios por faixa habitacional no Brasil).

5.2.1.2. Modelo Segmentado por Faixa de Habitantes

A título de exercício e de melhor observar as especificidades da transparência de acordo com o tamanho e a complexidade da administração municipal, eventualmente útil para determinada ação governamental pontual, efetuamos um corte simplório buscando agrupar semelhantes, de forma que o diagnóstico pudesse ser mais preciso para cada tipo de municípios. Nesse sentido, dividimos o grupo de análise em dois: no primeiro com municípios de até 50 mil habitantes – 300 municípios; e no segundo os demais 131.

Registramos analiticamente os resultados no Anexo H, trazendo de forma sintética os coeficientes mais importantes nos quadros abaixo. Como resultado tivemos os seguintes modelos, considerando as mesmas premissas do teste anterior e trazendo em seu resultado as mesmas variáveis do modelo inicial, divergindo apenas de seus pesos na equação.

Quadro 6 – Estatísticas da equação gerada pela regressão com municípios com menos de 50 mil habitantes do EBT2.

Modelo até 50 mil habitantes no EBT2	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Estatísticas de colinearidade	
	B	Erro Padrão	Beta			Tolerância	VIF
Constante	-10,639	3,242		-3,281	,001		
IDHM	3,712	1,742	0,120	2,131	,034	,982	1,019
Dummy 1-sim; 0-não	1,936	0,640	0,170	3,025	,003	,979	1,021
Taxa emprego	10,539	3,253	0,180	3,240	,001	,997	1,003

Fonte: Análise em IBM SPSS 22.0

Quadro 7 – Estatísticas da equação gerada pela regressão com municípios com mais de 50 mil habitantes do EBT2.

Modelo mais 50 mil habitantes no EBT2	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Estatísticas de colinearidade	
	B	Erro Padrão	Beta			Tolerância	VIF
Constante	-41,150	10,120		-4,066	,000		
IDHM	22,846	4,433	0,377	5,154	,000	,805	1,243
Dummy 1-sim; 0-não	2,981	0,652	0,305	4,572	,000	,965	1,037
População total	5,338E-7	,000	0,189	2,642	,009	,839	1,192
População mulheres	53,795	20,921	0,191	2,571	,011	,779	1,284

Fonte: Análise em IBM SPSS 22.0

Nos modelos finais, temos que todos os coeficientes de significância são menores que 0,05 e ambas as equações tiveram valores baixos de VIF (valor máximo de 1,284), demonstrando a importância de cada uma das variáveis para a equação e a ausência de multicolinearidade entre elas.

Ainda, podemos observar que todas as variáveis dos modelos finais de cada segmento têm significância e há efetivamente uma distinção na composição das equações finais. Enquanto para médios e grandes municípios há a exclusão da taxa de emprego como variável independente para o IT, para os pequenos o que não é relevante é a proporção de mulheres e o total de habitantes.

Essa alteração da composição das variáveis determinantes da transparência municipal é interessante por determinar escopos de estudos e de atuação distintos para cada segmento. Entretanto, especificamente para os pequenos municípios, essa relação determinada entre variáveis preditoras e IT é insignificante em função de seu baixo r^2 ajustado (,075), carecendo de cuidados quando aplicada.

Por outro lado, o modelo determinante da transparência para os médios e grandes municípios é robusto, com um r^2 ajustado de ,441, indicando um necessário cuidado das administrações com cada uma das variáveis componentes da equação final, no sentido de fomentar a transparência passiva em sua comunidade.

5.3 ANÁLISES DOS RESULTADOS

A partir dos pressupostos e variáveis assumidos, chegamos a uma equação ilustrativa sobre a relação entre as variáveis independentes quantitativas IDHM, percentuais de mulheres (FEM) e de pessoas empregadas (EMP) no município e população total do município (POP) e a qualitativa solicitação de avaliação quanto à transparência (SLC) e a variável dependente índice de transparência (IT).

Uma vez que a presente análise é exploratória e não confirmatória, mais que a equação em si, a importância o resultado alcançado reside na confirmação/negação da relevância dos indicadores preliminarmente selecionados, da direção do impacto de cada um deles – se confirma a relação inicialmente assumida – e o relativo grau de impacto (β ajustados⁶⁸) de cada um deles na transparência passiva subnacional. Esses últimos se distribuem da seguinte forma:

23,6% para o IDHM;

25,8% para a solicitação de avaliação;

22,7% para o tamanho da população;

12,9% para a taxa de população empregada; e

⁶⁸ Ajusta-se o β de acordo com as grandezas das variáveis preditoras. Assim, o impacto de cada uma das variáveis independentes pode ser – com esse coeficiente – comparado entre si.

11,6% para o percentual de mulheres residentes.

É possível verificar que o componente com maior impacto na definição do índice de transparência é a demanda da administração municipal para ser avaliada. Sozinho, para cada ocorrência, apresenta um impacto em 0,258 no IT. Assim, esse impacto é ainda mais sensível em função da característica binária da variável – ou ocorre (1) ou não (0) – ao contrário das demais, que têm uma escala contínua.

Abaixo, seguem análises sobre as variáveis que tiveram, ou não, significância para a determinação da transparência nos municípios brasileiros.

5.3.1 Variáveis Irrelevantes Para a Transparência

Em nosso modelo definido, algumas variáveis que foram escolhidas em função de estudos anteriores acabaram não tendo significado e foram excluídas do modelo final. Aqui buscamos analisar tais ocorrências.

5.3.1.1 Variável Fiscal

O indicador “Dívida Consolidada Líquida sobre Receita Corrente Líquida” espelha a saúde financeira de seus entes. Indica a capacidade de investimento e de honrar o pagamento de dívidas assumidas. Também demonstra a responsabilidade da gestão com o futuro dos cidadãos. Entretanto não determina a propensão da gestão municipal em atender, por menor que seja, a Lei de Acesso à Informação.

Desde a avaliação da correlação direta entre cada um desses indicadores e o índice de transparência, os números já demonstravam uma fraca correlação. Seu r de Pearson testado apontava o índice de 0,030. Ressalte-se ainda que o sentido dessa fraca correlação era inesperado – diretamente proporcional ao IT. Assim, quando colocado no modelo com as outras oito variáveis independentes, construindo-se a equação por meio da regressão “para trás”⁶⁹, foi a primeira variável a ser excluída, demonstrando a sua insignificância para o índice.

⁶⁹ Variação da regressão do tipo *stepwise*. Nela, inicialmente inclui-se todas as variáveis, independentemente de sua associação individual com o desfecho a ser analisado. Depois, passo a passo, o algoritmo seleciona entre as variáveis predictoras remanescentes aquela que produz a maior redução na variância dos resíduos da variável

Nesse sentido, a assertiva que vale para a transparência fiscal – de que os superávits, déficits ou nível de endividamento devem ser demonstrados à população como forma de mostrar uma gestão responsável ou para justificar a inexistência de determinada política pública – não se aplica à transparência passiva dos municípios brasileiros. Aqui, a capacidade de investimento e a saúde financeira do município não são motivadoras ou impeditivas para a implantação da LAI. A título de exemplo ficamos com o município de São Paulo, que tem um índice de endividamento dado por uma dívida consolidada líquida correspondente a 185% de sua receita corrente líquida e, ainda assim, foi avaliado com a nota máxima no cumprimento da Lei 12.527/11.

5.3.1.2 Variáveis Demográficas

As variáveis independentes que correspondem aos percentuais da população do município com mais de 65 anos e de cidadãos que residem na sua área urbana, por sua vez, não tinham nas análises preliminares índices de correlação insignificantes com o IT. Entretanto, quando da regressão – também no método “para trás” –, foram retiradas da construção da fórmula imediatamente após a retirada da variável fiscal, indicando sua pouca importância para a transparência passiva nos municípios brasileiros.

Essa constatação vai de encontro ao proposto pelos estudos de transparência fiscal abordados no capítulo 4 desta pesquisa. Se tais indicadores guardam uma relação direta com aquele tipo de transparência, no que se refere à transparência passiva em municípios brasileiros seu impacto é desprezível.

5.3.1.3 Variáveis Socioeconômicas

Neste espectro, o coeficiente de Gini, corroborando a ausência de referencial teórico que sugerisse sua seleção, se mostrou insignificante para a determinação dos IT municipais. A hipótese de que uma melhor distribuição de renda em determinada sociedade incentivasse a busca e a cobrança por transparência não se verificou.

dependente, a menos que a sua contribuição ao F-ratio total para a regressão permaneça abaixo de um nível especificado, sendo retiradas passo a passo aquelas que não tenham.

5.3.2 Variáveis Relevantes para a Transparência

A análise das variáveis componentes da equação resultante da aplicação de nossa regressão permite perceber algumas confirmações e outras surpresas.

Considerando a limitação de nosso modelo, algumas análises sobre o impacto das variáveis preditoras sobre a dependente podem ser feitas. A primeira refere-se ao IDHM. Corroborando os estudos de Bellver e Kauffmann (2005), nos quais os autores enfatizam a associação entre indicadores de desenvolvimento socioeconômico e humano à transparência, verifica-se em nosso modelo a evidente correlação entre ambas as variáveis. Dentre as preditoras, é a que tem segundo maior β , com um impacto de 23,6% da Δ de seu índice refletido no IT.

Já com relação à variável dummy, destaca-se uma curiosidade. Reforçamos que não incluiríamos no modelo variáveis políticas nos termos estudados pelos autores descritos no Quadro 1 desta pesquisa (competição política e partidos políticos, abstenções e ideologia), em função da pouca aderência em nível subnacional às ideologias nacionais e da característica qualitativa que tal avaliação implicaria, fugindo ao escopo deste trabalho.

Entretanto, o fato da segunda rodada do EBT ter disponibilizado aos municípios a oportunidade de se voluntariar para a avaliação trouxe uma variável qualitativa de mensuração de algo que pode ser encarado como vontade política da alta administração municipal em atender a uma determinada legislação (no caso específico, a LAI), que não tem um poder coercitivo e é, em regra, incômoda a gestores, uma vez que os deixam expostos. Sob outra ótica, essa iniciativa pode ser encarada como a importância da avaliação/fiscalização sobre determinada execução de política pública, pois acaba por tornar os gestores susceptíveis a responder a algumas obrigações, de acordo com tal expectativa.

De qualquer forma, tal característica acabou sendo a mais relevante, em termos absolutos. Além de seu β ter sido o maior da equação final, seu impacto foi ainda mais significativo pela natureza binária que assume em nosso modelo. Assim, cada decisão de avaliação de transparência implicou um incremento de 0,258 na nota de seu IT.

Um indicador que também acompanha a lógica da construção do modelo é a taxa de emprego. Ressalta-se que, embora algumas das consequências de se estar empregado refletir no IDHM, não foi identificada multicolinearidade entre ambos. Embora em menor medida, essa variável impacta o IT, como o IDHM. Indica assim, que as consequências de se ter uma população com um baixo nível de desemprego acabam por ter externalidades outras, que não apenas o aumento da renda.

Por último, coloca-se a questão de gênero. Brevemente abordada no capítulo 4, ela demonstrou ter o menor dos impactos na transparência, com a pior significância de sua distribuição. Ainda assim, acabou por ser um fator de influência na transparência passiva, no mesmo sentido da transparência fiscal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi motivada pelas diferentes respostas dadas pelos entes subnacionais ao comando da Lei 12.527/2011. Tendo o Brasil uma das mais modernas legislações acerca do acesso a informações e dispendido esforços significativos para sua boa implementação em âmbito federal, as respostas erráticas por parte dos municípios acabam por frustrar os resultados esperados.

Da motivação surgiram questionamentos sobre os fatores determinantes para a transparência e a principal pergunta surge como sendo – o que determina o atendimento à Lei de Acesso a Informação?

A razão em respondê-la passa por demonstrar a importância prática do acesso à informação para a sociedade. Assim, repassamos o conceito de democracia, desde sua concepção original à contemporânea – com foco na deliberação e participação social. Nessa busca a seus princípios de participação – adaptados tanto ao tamanho das cidades como à complexidade da sociedade de hoje –, demonstramos a importância do acesso à informação à democracia contemporânea. Esse acesso é o que confere a condição de participante desse modelo, vez que somente quem detém a informação pode contribuir no debate acerca dos assuntos que lhe são de interesse.

A discussão teórica passa pela implementação das políticas públicas em seu cotidiano. O acesso a informações sobre a gestão pública local e sobre os objetivos de políticas deliberadas no governo central impacta decisivamente na qualidade da atuação do cidadão em seu município como parte do controle social que irá avaliar a gestão municipal e a efetividade da política pública idealizada.

Assim, a disseminação da informação e do acesso a ela fortalece o controle social, incrementando a *accountability* democrática. Nessa linha buscamos, por meio de revisão bibliográfica, identificar as variedades e dimensões da transparência – delimitando o tipo de prestação de informações objeto deste estudo – bem como as variáveis determinantes para o sucesso de uma política de transparência.

Considerando natureza recente da Lei de Acesso à Informação, bem como do esforço iniciado em 2015 de avaliação do seu atendimento pelos municípios, especialmente no que diz respeito aos pleitos dos cidadãos, entendemos que o estudo sobre as variáveis que impactam a disseminação da cultura da transparência seria essencial para identificar os pontos sobre os quais se deve trabalhar a fim de solidificá-la.

A partir daí construiu-se o modelo para responder a pergunta inicial sobre que variáveis impactam e são determinantes para a implementação da transparência em âmbito municipal.

Essa abordagem se deu, considerando-se as variáveis identificadas como relevantes para a transparência – inicialmente fiscal, porém ampliada para a passiva –, levantadas por meio de dados secundários relativos às mesmas, quais sejam: tamanho da população, IDHM, coeficiente de Gini, representatividade de mulheres, idosos, moradores urbanos e empregados na sociedade local e nível de endividamento do município. A partir desses e de uma variável qualitativa relativa à pré-disposição do município em ser avaliado quanto ao quesito transparência buscou-se, a partir da avaliação da atuação de uma série de municípios na implementação da política pública em análise, por parte da CGU, construir um modelo de determinação da transparência passiva. Algumas conclusões e muitas hipóteses advêm desse exercício.

Dentre as conclusões, destaca-se a relevância – em termos de ciências sociais aplicadas – do coeficiente de determinação da variável independente pelas dependentes encontrado. Num universo de trabalho de 431 municípios e com nove variáveis independentes selecionadas, um coeficiente de 28,7% é significativo e aponta para uma série de possibilidades de estudos.

Entre eles, pela característica de inovação da presente pesquisa, cabe ressaltar a importância de pesquisas, avaliação e inclusão de mais variáveis neste ou em similar modelo, expandindo-o e incrementando tal coeficiente de determinação. Essa inclusão de variáveis possibilita a abertura de um leque ainda maior de pesquisa sobre a atuação da sociedade civil e da alta administração dos municípios no sentido de prover as informações aos cidadãos, fortalecendo a democracia.

O segundo ponto a ser ressaltado é que nos parece claro que a vontade política se mostra relevante para o cumprimento da LAI. Em nossa limitação de método e de tempo, tratamos essa variável como binária, restringindo as conclusões sobre os aspectos de tal decisão. Cabe uma avaliação qualitativa a fim de identificar os motivadores do gestor municipal para essa decisão. Daqui decorrem novas hipóteses de pesquisa quanto a este posicionamento municipal. Dentre as inúmeras possibilidades motivadoras, desde a ideologia ou pressão social, passando por uma tática de legitimação da ação do executivo municipal ou uma estratégia de posicionamento político, até o simples marketing, estrito cumprimento ou expectativa de fiscalização por órgãos de controle. As hipóteses são variadas e o refinamento

da pesquisa somente é possível com técnicas qualitativas, sendo importante a detecção acurada das variáveis mais determinantes para o fortalecimento da democracia por meio da difusão da informação pública.

Outros campos de pesquisa também são abertos a estudos com ênfase qualitativa. Se entendemos a relação direta que o IDHM guarda com a transparência, por quais razões a idade média e a taxa de população urbana não teriam impacto na definição de transparência, contrariando as hipóteses importadas da transparência fiscal, de que a idade média a influenciaria positivamente, conforme Caamaño-Alegre et al. (apud ZUCCOLOTTO, 2014), e de que a população urbana teria maior acesso à internet e ao cotidiano do município? Uma possibilidade é que o peso dado aos pequenos municípios (refletindo a proporção em nossa federação) acaba por impactar um índice de transparência passiva essencialmente medido por meio da utilização da internet. Seria razoável supor que nesses municípios o controle e a transparência se dariam de forma mais direta. Também, seria provável que o tipo de transparência aqui estudada exige um grau de inclusão digital que não foi levado em conta, tampouco quantificado. Para tais suposições a resposta a ser dada deverá sê-la por meio de pesquisas.

Dada essa predominância dos pequenos municípios em nossa federação, acaba por ser interessante a regressão por faixas de população realizada. Dela, algumas conclusões podem ser definidas.

Uma delas: as variáveis ora selecionadas não têm influência na transparência dos pequenos municípios nacionais. Com uma amostra de 300 municípios, ao termos um coeficiente de determinação de 7,5%, nossa conclusão não pode ser outra. Aqui, campos de pesquisa também são abertos. O primeiro que pode ser proposto seria a persecução de quais fatores efetivamente impactariam na transparência passiva de tais municípios? Talvez a fluidez de informação em municípios de tal porte seja tal que simplesmente não haja a necessidade de uma implementação de forma de solicitação de informações e de devido processo em provê-las. Também há hipóteses a serem testadas, pesquisando-se de forma mais analítica as demais variáveis, inclusive e especialmente a política.

Independente das possibilidades, pesquisas qualitativas se fazem necessárias para a identificação dos fatores determinantes da transparência passiva em pequenos municípios. O quantitativo destes no país chega a 89% ⁷⁰ do total e se desejamos a elaboração e

⁷⁰ Temos, no Brasil, 4.957 municípios com menos de 50 mil habitantes.

implementação de políticas que viabilizem a transparência, fortalecendo a democracia, mister se faz o correto diagnóstico dos limitadores desta.

Por outro lado, tivemos uma regressão para médios e grandes municípios com coeficiente de determinação significativo (44,1%). Nestes, talvez por serem mais estruturados, vale um esforço para atuar nos indicadores mais determinantes à transparência. Nestes temos dois indicadores bem promissores – IDHM e decisão política. Como esperado, há externalidade positiva numa atuação na geração de renda, no aumento da longevidade e na educação do munícipe. Esta acarretará um aumento na transparência passiva. De mesma sorte, tal decisão política é influenciável por um ciclo recorrente de avaliações quanto ao cumprimento da LAI.

Além destas, temos uma surpresa – na regressão total, mas especialmente na de grandes e médios municípios. Se trata do impacto do gênero na questão de transparência. De uma expectativa neutra, ou levemente negativa, dada as estatísticas dos anos de 2014 e 2015 das consultas por gênero no âmbito do Poder executivo federal, temos um apontamento no sentido inverso no universo dos municípios brasileiros.

Talvez seja a identificação mais promissora da presente pesquisa, levantando hipóteses da atuação da mulher nas demandas quanto a políticas públicas subnacionais. Estas, possivelmente por serem usuárias mais frequentes de grande parte dos serviços públicos prestados – saúde, educação, assistência social – exijam melhores serviços e maiores informações quanto a prestação dos mesmos em seu município, sendo mais participativas na sociedade local.

Claramente há a necessidade de uma avaliação qualitativa para validar o presente indicativo, bem como identificar a efetiva motivação para tal nível de participação e, uma vez identificada, buscar centrar esforços em atuar junto a este público de forma a que a cobrança por informações e, eventualmente, de *accountability* pelas mesmas, nos leve a uma sociedade mais ativa e participativa.

Trata-se de início de estudos e trabalhos relativos ao fortalecimento da transparência no Brasil. Entretanto esses pontos de atuação nos grandes e médios municípios e essa busca por variáveis que deem uma significância ao coeficiente de determinação dos pequenos, identificando variáveis que tenham relevância para tanto, bem como uma avaliação qualitativa sobre os indicadores levantados são promissores para o desenho de ações que possam trabalhar pela disponibilização da informação aos cidadãos e conseqüente fortalecimento da democracia no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.
- _____; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. São Paulo: Elsevier, 2004. p. 75-102.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La hechura de las políticas* – estudio introductorio y edición. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, Librero-editor, 1992, p. 15-40.
- ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; ROSE, S. The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. States. *IMF Staff Papers*, [S.l.], n. 53, p. 30–57, 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/30036021>>. Acesso em: 20.jan.2016
- ARRETICHE, M. T. S. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 31, p. 44-66, 1996.
- BARBER, B. R. *Strong democracy participatory politics for a new age*. Oakland: Oakland University of California Press, 2003.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D. Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. *World Bank Policy Research Working Paper*, [S.l.], p.1-72, 2005
Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20801140~menuPK:1977057~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530~isCURL:Y,00.html>>. Acesso em: 25 jan.2016
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil (ensaio ampliado). [S.l.], 2008. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABVxgAD/livro-bur>>. Acesso em: 16 fev. 2016.
- BIRKINSHAW, P. J. Freedom of information and openness: fundamental human rights. *Administrative Law Review*, [S.l.], p. 177–218, 2006.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: M. Editora, 2004.
- BRASIL. Lei n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 nov. 2011. Edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-

2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Lei Complementar no 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, 28 maio 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 14 fev. 2016.

CAIDEN, G. E., CAIDEN, N. Enfoques y lineamiento, la medición e la evaluación del desempeño en el sector público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 52, n. 1, p. 25-55, 2001.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, p. 30-50, fev./abr.1990.

CASTANHO, M. A. F. S. Internet como instrumento de revitalização da representação política. *Democracia Digital e Governo Eletrônico*, [S.l.], n. 6, p. 200-215, 2012.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 8. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. dos S. Democracia, avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, São Paulo, 2006. *Trabalhos...* Rio de Janeiro: EnAPG, 2006. p. 17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG160.pdf>. Acesso em: 28 jan.2016

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSON, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, [S.l.], v. 17, n. 1, p. 1-25, Mar. 1972.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Brasília, 2013. Disponível em:

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf/view>. Acesso em: 06 dez.2015

- _____. *Escala Brasil Transparente – Ranking de cumprimento da Lei de Acesso à Informação*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 11 jan. 2016.
- CRUZ, C. F., et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>>. Acesso em: 15 out.2015
- DIEGUES, G. C O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. *Revista NAU Social*, Salvador, v. 4, n. 6, p. 82–93, 2013.
- DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003>>. Acesso em: 18 dez.2015
- FALETTI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, 2006.
- FARAH, M. F. dos S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: Pedro JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. v. 1, p. 41-76.
- FERRARI, V. Democracia e informação no final do século XX. In: GUIMARÃES, C.; JUNIOR, C. (Org.). *Informação e democracia*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.
- FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. dos. Transparência e controle social na administração pública. *Temas de Administração Pública*, Araraquara, v. 8, p. 20-40, 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/download/6327/4715>>. Acesso em: 22 nov.2015
- FILGUEIRAS, F. Difusão da política de acesso à informação e promoção da *accountability*: uma análise dos portais de acesso à informação nos municípios do Estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Brasília, DF: ABCP, 2014.
- FLEURY, S. (2004). Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S.l.], n. 21, p. 211-259, 2000.

- GIDDENS, A. As consequências da modernidade. *Journal of the Electrochemical Society*, [S.l.], v. 129, 1991. Disponível em:
<<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:No+Title#0>>.
Acesso em: 06 ago.2015
- GUZZI, D. *Web e participação – a democracia no século XXI*. São Paulo: Senac Editora, 2010.
- HAIR JR., J. et al. *Multivariate data analysis*. 7. Ed. [S.l.]: Pearson Prentice Hall, 2010.
- HELD, D. *Models of democracy*. Redwood City, CA: Stanford University Press, 2006
- _____. Varieties of transparency. *Transparency: The Key to Better Governance?*, [S.l.], p. 24-43, Jan. 2006. Disponível em:
<<http://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>>. Acesso em: 14 nov. 2015.
- _____. *Models of democracy*. 3. Ed. Stanford, CA: Stanford University Press 2006.
- JOSSIA JUNIOR, C. V. (2013). Legal pluralism : the political and legal palimpsest in Mozambique. *Cadernos de Programa de Pós-Graduação Em Direito/UFRGS*, [S.l.], v. VIII, n. 2, p. 1-38, 2013.
- KINZO, M. D. G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo Em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400002>>. Acesso em: 07 dez.2015
- LARSSON, T. How open can a government be? The Swedsh experience. In: DECKMYN, V.; THOMSON, I (Ed.). *Openness and transparency in the European Union*. Maastricht, Netherlands: European Institute of Public Administration, 1998.
- LÉVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- LOUREIRO, M. R. Interpretação contemporânea de representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 63-93, 2009.
- _____. (Coord.). **Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal**. – *Série Pensando o Direito, nº 33/2011* (PRODOC BRA 07/004), 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B329D6EB2-8AB0-4606-B054-4CAD3C53EE73%7D>>. Acessado em: 17 nov. 2014.
- MALIN, A. *Experiências de outros países com Lei de Acesso à Informação (LAI)*. In: SEMINÁRIO IPLAN RIO. Rio de Janeiro: maio 2012. Disponível em:
<<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/694ipb001.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016
- MARCUZZO, J. L; FREITAS, L. A. R. de. A contabilidade gerencial e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, Santa Maria, RS, v. 1, n. 1, p. 174-190, set./nov. 2004..

- MEDEIROS, P. H. R.; PEREIRA, J. M. Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. *Revista do TCU*, n. 98, 10, 2003.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. *Conceptualizing the quality of transparency*. In: GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY. Newark: Rutgers University, May 17-20, 2011.
- MICHENER, G., et al. Estado brasileiro e transparência avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Rio de Janeiro: FGV, 2014.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Ranking Nacional de Transparência*. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 11 jan. 2016.
- MIZUCA, H. D. De. *Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004*. 2007. 176f, Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007.
- NOVELINO, M. *Direito constitucional*. 2. Ed. São Paulo: Método, 2008.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, [S.l.], n. 44, 1998.
- PALOTTI, P. L. de M. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. *Revista Do CAAP*, [S.l.], n. 29, 2009.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>>. Acesso em: 04 jun.2015
- RICCI, R. Controle social: um conceito e muitas confusões. *Revista Espaço Acadêmico*, [S.l.], n. 98, Ano IX, p. 9-12, jul. 2009.
- SANTOS, M. R. M. dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. *Caderno Metrópole*, [S.l.], n. 7, p. 97-112, 2002.
- SANTOS, P. de M. Vertical accountability in brazil : the year of participatory. *Direito Público*, [S.l.], 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=73eb26ad4e0c9d3f>>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- SILVA, S. P. da. Graus de participação democrática no uso da internet. *Opinião Pública*, [S.l.], v. XI, p. 450-468, out. 2005.

- SIRAQUE, V. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.
- SUGIYAMA, N. B. Political incentives , ideology and social networks : the diffusion of social policy in Brazil. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Las Vegas, Nevada, October 7-9, 2004. *Paper...* Las Vegas: Latin American Studies Association, 2004.
- TAUFNER, D. A. Os 50 anos da Lei 4.320/64. *Atricon*, [S.l.], 25 abr. 2014.
- THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public Policy - the essential readings*. Northridge: California State University, 1995.
- TODOROV, T. *Os inimigos íntimos da democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- WEFFORT, F. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- ZUCCOLOTTO, R. *Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros*. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- _____ ; TEIXEIRA, M. A. C. Budgetary transparency and democracy : the effectiveness of control institutions. *International Business Research*, [S.l.], v. 7, n. 6, p. 83-96, 2014. Disponível em: <<http://doi.org/10.5539/ibr.v7n6p83>>. [Acesso em: 18.set.2014](#)

ANEXOS

ANEXO A – MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

- EBT2

Santa Cruz do Capibaribe	Maués	Aparecida de Goiânia	Apucarana	Dom Macedo Costa
Leme	Barbalha	Ananindeua	Ji-Paraná	Elísio Medrado
Abreu e Lima	Rio Bonito	Niterói	Crato	Itapitanga
São Gonçalo do Amarante	Portel	Porto Velho	Sinop	Jacaraci
Barra do Piraí	Limoeiro	Campos dos Goytacazes	Cachoeirinha	Jussari
Itacoatiara	Cachoeiras de Macacu	Belford Roxo	Resende	Matina
Bayeux	Rolim de Moura	Serra	Santana de Parnaíba	Nilo Peçanha
Manacapuru	Catu	Vila Velha	Maranguape	Nova Ibiá
Tangará da Serra	Jacundá	Florianópolis	Guaratinguetá	Presidente Dutra
Mairiporã	São Miguel do Guamá	São João de Meriti	Paulo Afonso	Riachão do Jacuípe
Vilhena	Parobé	Macapá	Santana	Santa Bárbara
Ipojuca	Paudalho	Campina Grande	Parintins	Santa Brígida
Lorena	Alenquer	Olinda	Altamira	Santa Inês
São Cristóvão	Acará	Cariacica	Muriaé	Santa Luzia
Francisco Beltrão	Granja	Rio Branco	Tucuruí	São Desidério
Guanambi	Içara	Anápolis	Bacabal	São José da Vitória
Esteio	Cristalina	Vitória	Lagarto	Saubara
Serra Talhada	Beberibe	Caruaru	Epitaciolândia	Seabra
Cruzeiro do Sul	Porto Nacional	Vitória da Conquista	Jordão	Serrolândia
Caldas Novas	Itupiranga	Canoas	Porto Walter	Tanque Novo
Três Rios	Naviraí	Franca	Sena Madureira	Tanquinho
Sorriso	Vigia	Blumenau	Tarauacá	Wagner
Chapadinha	Marechal Deodoro	Boa Vista	Cajueiro	Wenceslau Guimarães
Viçosa	Videira	Cascavel	Piaçabuçu	Ararendá
Dias d'Ávila	Óbidos	Limeira	Santana do Mundaú	Bela Cruz
Cianorte	Humaitá	São José dos Pinhais	São Miguel dos Milagres	Capistrano
Quixeramobim	Nova Andradina	Santarém	São Sebastião	Carnaubal
Ibiúna	São Paulo	Mossoró	Alvarães	Catunda
Santa Luzia	Rio de Janeiro	Santa Maria	Benjamin Constant	Deputado Irapuan Pinheiro
Rio Largo	Salvador	Gravataí	Beruri	Granjeiro
Telêmaco Borba	Brasília	Palmas	Boca do Acre	Ipaporanga
Caçador	Fortaleza	Volta Redonda	Canutama	Ipu
Crateús	Belo Horizonte	Barueri	Carauari	Missão Velha
Pirassununga	Manaus	Imperatriz	Codajás	Paraipaba
Palmeira dos Índios	Curitiba	Parnamirim	Envira	Pindoretama
Valença	Recife	Macaé	Fonte Boa	Quixeré
Viana	Porto Alegre	Arapiraca	Guajará	Umari
Arcoverde	Belém	São José	Ipixuna	Uruoca
Cascavel	Goiânia	Araraquara	Itapiranga	Afonso Cláudio
Bom Jesus da Lapa	Campinas	Itabuna	Jutaí	Alfredo Chaves
Januária	São Luís	Dourados	Nhamundá	Boa Esperança
Farroupilha	São Gonçalo	Criciúma	Nova Olinda do Norte	Brejuba
Estância	Maceió	Cabo Frio	Novo Airão	Fundão
Formiga	Natal	Rio Verde	Novo Aripuanã	Íconha
Camaquã	Campo Grande	Nova Friburgo	Pauini	Itaguaçu
Santana do Araguaia	Teresina	Barra Mansa	Rio Preto da Eva	Iúna

Cruz das Almas	Nova Iguaçu	Francisco Morato	São Paulo de Olivença	Jerônimo Monteiro
Coroatá	João Pessoa	Linhares	Silves	Laranja da Terra
Cidade Ocidental	Uberlândia	Nilópolis	Tapauá	Muniz Freire
Piripiri	Contagem	Alagoinhas	Tonantins	Pinheiros
Horizonte	Aracaju	Camaragibe	Uarini	Vargem Alta
Cajazeiras	Feira de Santana	Parnaíba	Urucará	Acreúna
São Miguel dos Campos	Cuiabá	Patos de Minas	Brejolândia	Anhanguera
Barreirinhas	Joinville	Atibaia	Buritirama	Anicuns
Salgueiro	Londrina	Varginha	Cristópolis	Aragoiânia
Barro Alto	Argirita	Japorã	Santo Afonso	Riacho dos Cavalos
Bom Jardim de Goiás	Bandeira	Jaraguari	Santo Antônio do Leste	Santa Cecília
Britânia	Bom Despacho	Jateí	São José do Povo	Santa Inês
Buritinópolis	Caeté	Ladário	São José do Rio Claro	Santa Luzia
Cachoeira de Goiás	Campanha	Pedro Gomes	São Pedro da Cipa	São Bentinho
Caiapônia	Campo Florido	São Gabriel do Oeste	Serra Nova Dourada	São Bento
Campinaçu	Capim Branco	Sete Quedas	Tapurah	São Francisco
Carmo do Rio Verde	Cedro do Abaeté	Sidrolândia	Tesouro	São João do Cariri
Ceres	Cláudio	Taquarussu	União do Sul	São José de Espinharas
Cezarina	Coluna	Terenos	Vale de São Domingos	São José do Brejo do Cruz
Crixás	Estiva	Água Boa	Eldorado dos Carajás	São José do Sabugi
Damianópolis	Galiléia	Alta Floresta	Rurópolis	São Mamede
Estrela do Norte	Gonçalves	Alto Taquari	Alagoa Grande	São Miguel de Taipu
Flores de Goiás	Heliadora	Araguainha	Alcantil	Serra da Raiz
Guarinos	Itanhandu	Bom Jesus do Araguaia	Algodão de Jandaíra	Serraria
Hidrolândia	Itaú de Minas	Campinópolis	Alhandra	Sertãozinho
Itaberaí	Lagoa Dourada	Campos de Júlio	Araruna	Sobrado
Itarumã	Maripá de Minas	Canarana	Assunção	Solânea
Jaupaci	Monte Belo	Castanheira	Barra de Santa Rosa	Soledade
Joviânia	Monte Santo de Minas	Chapada dos Guimarães	Barra de Santana	Tacima
Lagoa Santa	Morada Nova de Minas	Cocalinho	Belém do Brejo do Cruz	Taperoá
Mambáí	Mutum	Colniza	Boa Ventura	Tavares
Matrinchã	Nova Era	Comodoro	Bom Jesus	Tenório
Montividiu do Norte	Novo Oriente de Minas	Conquista D'Oeste	Cabaceiras	Uiraúna
Mozarlândia	Palmópolis	Cotriguaçu	Cacimbas	Agrestina
Orizona	Pedralva	Denise	Camalaú	Betânia
Ouro Verde de Goiás	Pedrinópolis	General Carneiro	Caturité	Bom Jardim
Piracanjuba	Periquito	Guiratinga	Desterro	Caetés
Piranhas	São Francisco de Paula	Indiavaí	Dona Inês	Calçado
Rio Quente	São Gonçalo do Rio Abaixo	Itaúba	Emas	Camocim de São Félix
Santa Cruz de Goiás	São João Nepomuceno	Itiquira	Frei Martinho	Chã Grande
Santa Helena de Goiás	São Pedro da União	Juruena	Itatuba	Condado
Santa Tereza de Goiás	São Roque de Minas	Marcelândia	Jacaraú	Dormentes
Santo Antônio da Barra	São Tomás de Aquino	Mirassol d'Oeste	Logradouro	Exu

São Francisco de Goiás	Serrania	Nova Bandeirantes	Mãe d'Água	Fernando de Noronha
São Luís de Montes Belos	Serranos	Nova Canaã do Norte	Malta	Itaíba
São Miguel do Passa Quatro	Tapira	Nova Guarita	Mamanguape	Jucati
Serranópolis	Ubaporanga	Nova Marilândia	Manaíra	Lagoa do Ouro
Silvânia	Varjão de Minas	Nova Monte Verde	Marcação	Moreilândia
Altamira do Maranhão	Água Clara	Nova Mutum	Mari	Orobó
Apicum-Açu	Amambaí	Nova Olímpia	Mataraca	Paranatama
Governador Nunes Freire	Angélica	Nova Xavantina	Monte Horebe	Passira
Lago do Junco	Aparecida do Taboado	Novo Santo Antônio	Nazarezinho	Ribeirão
Loreto	Camapuã	Paranaíta	Nova Palmeira	Sairé
Maranhãozinho	Corguinho	Paranatinga	Pedra Branca	Sanharó
Monção	Costa Rica	Pontes e Lacerda	Pilar	Santa Filomena
Nova Colinas	Fátima do Sul	Porto dos Gaúchos	Poço Dantas	Santa Maria da Boa Vista
Alpinópolis	Guia Lopes da Laguna	Porto Esperidião	Queimadas	Santa Terezinha
Alvarenga	Iguatemi	Reserva do Cabaçal	Riachão	São Benedito do Sul
Arceburgo	Inocência	Rosário Oeste	Riacho de Santo Antônio	São José da Coroa Grande
São Vicente Ferrer	Cambuci	Caraá	Taquaruçu do Sul	Monte Castelo
Sertânia	Carmo	Carlos Barbosa	Tio Hugo	Orleans
Solidão	Iguaba Grande	Caseiros	Travesseiro	Ouro Verde
Tacaimbó	Macuco	Dona Francisca	Três Arroios	Paial
Terezinha	Mangaratiba	Eldorado do Sul	Três Palmeiras	Papanduva
Itainópolis	Miracema	Entre Rios do Sul	Tuparendi	Paraíso
São Pedro do Piauí	Parati	Forquetinha	União da Serra	Pedras Grandes
Abatiá	Rio Claro	Gentil	Vila Lângaro	Ponte Alta
Altônia	Santo Antônio de Pádua	Guaporé	Westfalia	Ponte Alta do Norte
Amaporã	São José de Ubá	Harmonia	Água Doce	Porto Belo
Barbosa Ferraz	Sumidouro	Ibiaçá	Águas Frias	Pouso Redondo
Bela Vista da Caroba	Bodó	Ibirubá	Alfredo Wagner	Presidente Castello Branco
Boa Esperança	Extremoz	Imigrante	Antônio Carlos	Presidente Getúlio
Brasilândia do Sul	Florânia	Independência	Apiúna	Rio do Oeste
Campina da Lagoa	Galinhas	Jóia	Araquari	Rio dos Cedros
Carambé	Lagoa Nova	Liberato Salzano	Armazém	Saltinho
Cidade Gaúcha	Marcelino Vieira	Montauri	Ascurra	Salto Veloso
Cruzeiro do Iguaçu	Monte das Gameleiras	Morro Redondo	Aurora	Santiago do Sul
Cruzeiro do Sul	Olho-d'Água do Borges	Muçum	Balneário Arroio do Silva	Santo Amaro da Imperatriz
Diamante do Sul	Parelhas	Muitos Capões	Balneário Barra do Sul	São João do Itaperiú
Doutor Camargo	Passagem	Não-Me-Toque	Bocaina do Sul	São Miguel da Boa Vista
Faxinal	São Vicente	Nicolau Vergueiro	Bom Jardim da Serra	São Pedro de Alcântara
Figueira	Alto Paraíso	Nonoai	Bom Retiro	Tijucas
Goioerê	Alvorada D'Oeste	Nova Bassano	Bombinhas	Três Barras
Grandes Rios	Buritís	Nova Petrópolis	Botuverá	Treze de Maio
Guaira	Cacaulândia	Nova Prata	Campo Belo do Sul	Tunápolis
Guapirama	Colorado do Oeste	Nova Roma do Sul	Campo Erê	Urussanga
Iguatu	Costa Marques	Nova Santa Rita	Canelinha	Vargeão

Imbituva	Governador Jorge Teixeira	Novo Machado	Capivari de Baixo	Vidal Ramos
Ivaiporã	Monte Negro	Paim Filho	Correia Pinto	Vitor Meireles
Jardim Alegre	Parecis	Paraí	Entre Rios	Zortéa
Nova Santa Bárbara	Pimenta Bueno	Paulo Bento	Frei Rogério	Brejo Grande
Nova Santa Rosa	Primavera de Rondônia	Pejuçara	Garopaba	Gararu
Ourizona	São Francisco do Guaporé	Picada Café	Gravatal	Gracho Cardoso
Perobal	Theobroma	Pirapó	Ibicaré	Japoatã
Pinhalão	Vale do Anari	Redentora	Ilhota	Malhada dos Bois
Pranchita	Bonfim	Relvado	Imaruí	Maruim
Quedas do Iguaçu	Antônio Prado	Restinga Seca	Imbuia	Nossa Senhora das Dores
Quitandinha	Arroio dos Ratos	Rondinha	Iraceminha	Propriá
Rebouças	Barra do Rio Azul	Roque Gonzales	Jaguaruna	Rosário do Catete
Reserva do Iguaçu	Barra Funda	Santa Clara do Sul	José Boiteux	São Francisco
Rio Negro	Boa Vista das Missões	Santo Expedito do Sul	Laurentino	Telha
Salgado Filho	Cacique Doble	São Jorge	Lauro Muller	Tomar do Geru
Salto do Lontra	Camargo	São Paulo das Missões	Lindóia do Sul	Adolfo
Santa Mariana	Campestre da Serra	São Pedro da Serra	Luzerna	Águas da Prata
Santana do Itararé	Campina das Missões	São Pedro do Sul	Maravilha	Alfredo Marcondes
Siqueira Campos	Candelária	São Sepé	Massaranduba	Altinópolis
Tijucas do Sul	Cândido Godói	Serafina Corrêa	Meleiro	Alto Alegre
Bom Jardim	Capão do Cipó	Sobradinho	Mirim Doce	Américo de Campos
Bom Jesus do Itabapoana	Capão do Leão	Taquari	Monte Carlo	Angatuba
Aspásia	Cachoeira do Piriá	Cafelândia	Senador Alexandre Costa	Maria Helena
Bariri	Guaçuí	Messias	Serrano do Maranhão	Rio Espera
Barra do Chapéu	Ourilândia do Norte	São Caetano de Odivelas	Espírito Santo	Feira da Mata
Barra do Turvo	Glória do Goitá	Xapuri	Ferros	Mucurici
Braúna	Itatiaia	Nova Canaã	Araúá	Serra de São Bento
Casa Branca	Carinhanha	Sonora	Buriti do Tocantins	Campina do Monte Alegre
Cerqueira César	Paripiranga	Macatuba	Caracol	Coqueiro Seco
Cunha	Pau dos Ferros	Água Branca	Monsenhor Gil	Doutor Ulysses
Estiva Gerbi	Sarzedo	Alto Santo	Esperantina	Sertaneja
Estrela do Norte	Trindade	Itaquitinga	Guadalupe	Calumbi
Fartura	Tracuateua	Rodrigues Alves	Cabeceiras do Piauí	Olhos-d'Água
Floreal	Quijingue	Bituruna	Jucuruçu	Jaramataia
Florínia	Aurora do Pará	Porto Acre	Igaratinga	Caraúbas do Piauí
Gália	Ponta de Pedras	Morretes	Canápolis	São João da Ponta
Guaimbê	Timbiras	Porto Murtinho	Bom Jesus do Norte	Tenente Laurentino Cruz
Guareí	Limoeiro de Anadia	Alto Alegre	Grossos	São Domingos das Dores
Guariba	Coromandel	Igaporã	Iracema	Pau D'Arco
Holambra	Ibimirim	Acarape	Cachoeira dos Índios	Feira Nova
Iacri	Jaguarão	Mucajá	Calçoene	Tavares
Igaraçu do Tietê	Porto da Folha	Jenipapo dos Vieiras	Varre-Sai	Sambaíba
Igaratá	Murici	Aveiro	Normandia	Rio Preto
Ilha Comprida	Novo Oriente	Marechal Floriano	Ananás	Sapucaia
Ipiguá	Nova Esperança	Montalvânia	Chupinguaia	Bom Princípio do Piauí
Iracemápolis	Traipu	Lago Verde	Caturama	Jacaré dos Homens
Itaporanga	Santa Rita do Passa	Joselândia	Axixá do Tocantins	Água Fria de Goiás

	Quatro			
Itatinga	Sooretama	Cantá	Serra Caiada	Caparaó
Meridiano	Ibotirama	Matões do Norte	Ipiranga do Piauí	Bento Fernandes
Mirandópolis	Marapanim	Bom Lugar	Jauru	São Raimundo do Doca Bezerra
Natividade da Serra	Presidente Tancredo Neves	Chapada do Norte	Rondon	Liberdade
Nipoã	Miranda	Ipecaetá	Ribeirão Cascalheira	Marabá Paulista
Orindiúva	Caririaçu	Alvinópolis	Ibitirama	Dores de Guanhães
Pacaembu	Rorainópolis	São João do Carú	Pedrinhas	Saudade do Iguaçu
Parapanema	Anajatuba	São Félix do Coribe	Várzea do Poço	Rio do Prado
Pederneiras	Senador Pompeu	Rio do Antônio	São Miguel do Gostoso	Cutias
Pindorama	Batalha	Tangará	São Jorge d'Oeste	Joca Marques
Piquete	Marco	São Francisco do Pará	Natividade	Manoel Emídio
Pontal	Queimadas	Graça	Potiraguá	Gameleiras
Pontes Gestal	São Joaquim	Triunfo	Olho d'Água do Casado	Santa Maria
Ribeirão Bonito	Independência	Fortuna	Pureza	Avaí
Ribeirão Corrente	Pedro Canário	Jurema	Santa Cruz do Arari	São José do Divino
Roseira	Alta Floresta D'Oeste	Frei Miguelinho	Ilha Grande	Olho d'Água Grande
Sabino	Martinópolis	Coribe	Bujari	Francisco Dumont
Santa Gertrudes	Tamboril	Felixlândia	Palhano	Santa Rita de Jacutinga
Santo Anastácio	Guaiúba	Ipiranga	Japurá	Paraíso das Águas
Santo Expedito	Sacramento	Frei Paulo	Rio Novo	Rafael Fernandes
São Joaquim da Barra	Tanabi	Tartarugalzinho	Caroebe	Amparo do Serra
São Pedro do Turvo	Formosa do Rio Preto	Carapebus	Pratápolis	Descoberto
Serrana	Ibatiba	Itatim	Corumbiara	Caridade do Piauí
Silveiras	João Dourado	Vila Valério	Tarrafas	Alcinópolis
Taquarivaí	São Geraldo do Araguaia	Mirinzal	Agudos do Sul	Indiana
Tietê	São Sebastião da Boa Vista	Meruoca	Virgínia	Marquinho
Ubarana	Piranhas	Jardim de Piranhas	Murici dos Portelas	Moeda
Viradouro	Turilândia	Pé de Serra	Santana do Manhuaçu	Jesuânia
Vitória Brasil	Ibiapina	Nova Timboteua	Boa Vista do Gurupi	Várzea Branca
Abreulândia	Jucás	Marmeleiro	Lajedo do Tabocal	Quarto Centenário
Aguiarnópolis	Ibicaí	Mucambo	Nossa Senhora Aparecida	Itaubal
Arapoema	Ecoporanga	Bicas	Guiricema	Turvelândia
Arraias	Joaquim Gomes	Nioaque	Cordeiros	Ressaquinha
Barrolândia	Bambuí	Vitória do Xingu	São Vicente do Sul	Tejupá
Brejinho de Nazaré	Laje	Cidelândia	Baía da Traição	Fronteira dos Vales
Cachoeirinha	Oiapoque	Matias Barbosa	Ibirapuã	Marumbi
Centenário	Sobradinho	Senador La Rocque	São Domingos do Norte	Nossa Senhora de Nazaré
Chapada de Areia	Medeiros Neto	Baianópolis	Pimenta	Canaã
Colinas do Tocantins	João Lisboa	Olinda Nova do Maranhão	Amapá	Divino de São Lourenço
Colméia	Brotas	Joaquim Pires	Manoel Urbano	Belém
Conceição do Tocantins	Tocantinópolis	Vitória do Jari	Nossa Senhora dos Remédios	Serranópolis do Iguaçu
Crixás do Tocantins	São Miguel	Iracema	Santana da Boa Vista	José Gonçalves de Minas
Figueirópolis	Assaré	Tarumã	Macururé	Nova Iorque

Itaporã do Tocantins	Carutapera	Mamborê	Isaías Coelho	Joaquim Felício
Marianópolis do Tocantins	Dom Pedro	Alto Longá	Santa Cruz de Minas	Lagoa do Barro do Piauí
Miranorte	Monte Sião	Patrocínio Paulista	Mata Verde	Santana do Piauí
Monte do Carmo	Presidente Médici	Xangri-lá	Central do Maranhão	Guaribas
Nova Rosalândia	Oliveira dos Brejinhos	Arês	Vale do Paraíso	Indianópolis
Novo Jardim	Tamandaré	Alto Alegre dos Parecis	Santa Rosa do Sul	Bocaina
Palmeirante	São José da Lapa	Maracaí	Tupãssi	Pracuúba
Palmeiras do Tocantins	Caraúbas	Senador Rui Palmeira	Santa Cruz de Monte Castelo	Jerumenha
Palmeirópolis	Morrinhos	Barra de Guabiraba	Barra de São Miguel	Couto de Magalhães de Minas
Pindorama do Tocantins	Alcântara	Heliópolis	Guarani das Missões	Flores do Piauí
Santa Fé do Araguaia	Pedra	Nina Rodrigues	Leopoldo de Bulhões	Ribeira do Piauí
Taguatinga	Miguelópolis	Santa Luzia do Itanhhy	Douradina	São Braz do Piauí
Taipas do Tocantins	Olho d'Água das Flores	Maribondo	Madeiro	Bom Jesus do Tocantins
Lagoa da Prata	Crisópolis	Acrelândia	Vicentinópolis	Serra Azul de Minas
Paracambi	Nova Brasilândia D'Oeste	Caldeirão Grande	Comercinho	Várzea Grande
Poções	Bataguassu	Rio Bonito do Iguaçú	São João do Oriente	Fortaleza de Minas
Lago da Pedra	Orós	Serra Branca	Apiacá	Riacho de Santana
Coelho Neto	Silva Jardim	Cantagalo	Claro dos Poções	Severiano Melo
Atalaia	Carira	Quatis	Ervál Seco	São Bento do Trairí
Presidente Dutra	Carmo do Rio Claro	Vianópolis	Itobi	Jundiá
Mauriti	Baixa Grande	Satuba	Vertente do Lério	Iguaraçu
Iranubia	Aquidabã	Retirolândia	Durandé	Nazaré
Pedreira	Jandaia do Sul	Milhã	Sanclerlândia	Sebastião Leal
Niquelândia	Lucélia	Luís Antônio	Riachuelo	Presidente Alves
Laranjal do Jari	Senador Guiomard	São José do Campestre	Marajá do Sena	Monte Castelo
Currais Novos	Cordeiro	Santa Leopoldina	Passo de Torres	Jaquirana
Barra de São Francisco	Bonito	Upanema	Ametista do Sul	Funilândia
Pacajá	Guará	Paraíso do Norte	Santana do São Francisco	Bom Jesus da Penha
Teotônio Vilela	São José do Vale do Rio Preto	Bom Princípio	Pintópolis	Santo Antônio do Gramma
Sirinhaém	Paraibano	Moreira Sales	São Vicente de Minas	Novo Acordo
Santa Quitéria	Água Branca	Paripueira	Cajueiro da Praia	Conceição da Barra de Minas
Baião	Rolante	Malhador	São João da Baliza	Altair
Xinguara	Mirador	Brejinho	Itagimirim	Tibau
Maracaju	Valença do Piauí	Fortaleza dos Nogueiras	Engenheiro Navarro	Guarará
Jacareacanga	Maracaçumé	Carmo da Cachoeira	Inimutaba	Lagoa do Tocantins
Paranaíba	Cujubim	Cardoso	Guidoval	Carrasco Bonito
Rosário	Paulistana	Marilândia	Laje do Muriaé	Redenção da Serra
São Francisco de Itabapoana	São João do Piauí	Três Barras do Paraná	Dois Irmãos do Tocantins	Pau D'Arco do Piauí
Catende	Caracaraí	Capela do Alto Alegre	São Luiz	Paquetá
Rosário do Sul	Itarantim	Iguaraci	Santa Luzia do Norte	Lucrecia

Simão Dias	Major Isidoro	Senador José Porfírio	São João Batista do Glória	Barra D'Alcântara
São Manuel	Taquarana	São Miguel das Matas	Altaneira	São Miguel do Aleixo
Girau do Ponciano	Santo Antônio do Sudoeste	São Francisco do Maranhão	Pium	Goianá
Colinas	Vertentes	Brasilândia	Terezópolis de Goiás	Jundiá
Amarante do Maranhão	Varzelândia	Angicos	Brejo Grande do Araguaia	Varjão
Estreito	Cândido Mendes	Areal	Jacuípe	Torixoréu
Salinópolis	Umirim	Macajuba	Augusto Pestana	Presidente Kennedy
Esperantina	Jussara	Belém de Maria	Pedro Avelino	Heitoráí
Porteirinha	Carnaíba	Vera Cruz	Marilena	Romaria
Santa Cruz	Capanema	Axixá	Abel Figueiredo	Castelândia
Afuá	Santa Bárbara do Pará	Xambioá	Itapirapuã	Aurora do Tocantins
Tucumã	Porto Grande	Quebrangulo	Lavrinhas	Castanheiras
Machadinho D'Oeste	Mazagão	Colares	Laguna Carapã	Catolândia
Oeiras	Reriutaba	Montanhas	Jandaíra	Santa Cecília do Pavão
Careiro	Baependi	Riolândia	Itambaracá	Santa Rita de Ibitipoca
Barra do Choça	Nova Alvorada do Sul	Muquém de São Francisco	Dirceu Arcoverde	São Fernando
José Bonifácio	Rio Bananal	Cachoeira Alta	Quixaba	Colinas do Sul
Cansanção	Serrita	Ouro Branco	Roteiro	Aurilândia
Curaçá	Antas	Joaquim Távara	Luís Domingues	Ibitiúra de Minas
Baturité	Uburanas	Cedro	Padre Marcos	Vitória das Missões
Turiaçu	Afrânio	Avelino Lopes	Divinópolis do Tocantins	Belém do Piauí
São Luís do Quitunde	Inhapi	Gentio do Ouro	Condado	Vale Verde
São Pedro	Borda da Mata	Acari	General Sampaio	Ribeira
Itapemirim	Jucurutu	Serra do Mel	São José do Piauí	Elisiário
São Domingos do Maranhão	Passagem Franca	Itarana	Assis Brasil	Angico
Ubajara	Tejuçuoca	Godofredo Viana	Sussuapara	Caranaíba
Poço Redondo	Porciúncula	Alcântaras	Novo Oriente do Piauí	Bannach
Capela	Ribeirópolis	Serra do Salitre	Nossa Senhora de Lourdes	Goiabeira
Miguel Alves	Arinos	Abaiara	Hulha Negra	Barra do Guarita
Itaporanga d'Ajuda	Presidente Sarney	Anguera	Cabixi	Rafael Godeiro
São Miguel Arcanjo	Japarutaba	Brotas de Macaúbas	Pinhão	General Maynard
Pombal	Pedro Alexandre	Conceição dos Ouros	Maturéia	Pedra Mole
Feijó	Pirapemas	Vera Cruz	Boqueirão do Piauí	Inajá
Oswaldo Cruz	Jaguaretama	São José do Calçado	São Francisco do Piauí	Comendador Gomes
São José da Tapera	Cerejeiras	São Tiago	Munhoz	Coronel Pacheco
Nazaré da Mata	Plácido de Castro	Campo Redondo	Massapê do Piauí	Sede Nova
Minas Novas	Canapi	Terra Alta	Ijaci	Albertina
Nova Russas	Porto Real	Ventania	Silvianópolis	Vera Mendes
Irituia	Alumínio	São Domingos	São Pedro	Paranaipoema
Parambu	São Domingos do Prata	Aperibé	Patos do Piauí	Lajeado
Santana do Acaraú	Mundo Novo	Inhangapi	Anhemi	João Costa
Baixo Guandu	Rio Maria	Ministro Andreazza	Santo Antônio de Lisboa	Ângulo

Gurupá	Cristinápolis	Missal	Santa Bárbara de Goiás	Rubiácea
Pompéu	Cerro Azul	Itaueira	São Felipe D'Oeste	São Bento do Norte
Conceição da Barra	Resplendor	Martinópolis	Graça Aranha	Anahy
Concórdia do Pará	Clevelândia	Branquinha	José da Penha	Senador Salgado Filho
Armação dos Búzios	Governador Edison Lobão	Cacimbinhas	Senador Elói de Souza	Rancho Alegre D'Oeste
Tamboril do Piauí	Cachoeira Dourada	Monjolos	Marinópolis	Paiva
Celso Ramos	Porto Alegre do Piauí	Bom Progresso	Santa Rosa de Lima	Santa Salete
Lagoa de Velhos	Dom Pedro de Alcântara	Silveirânia	Queluzito	Engenho Velho
Brejo Alegre	Carrapateira	Ribeirão dos Índios	Olaria	Jardim Olinda
Santa Tereza do Tocantins	Fortaleza do Tabocão	São José do Sul	Sucupira	Miguel Leão
Tanque do Piauí	Arapeí	Nova Aurora	Viçosa	Oliveira de Fátima

- Municípios que solicitaram ser avaliados (destacados da listagem acima)

AM	Urucará	PB	Santa Inês	RS	Gravataí
AM	Benjamin Constant	PB	Taperoá	RS	Esteio
BA	Riachão do Jacuípe	PB	São José do Sabugi	RS	Restinga Seca
BA	Itabuna	PB	São Mamede	SC	Blumenau
BA	Alagoinhas	PB	São Bento	SC	Urussanga
BA	Nova Ibiá	PB	Mãe d'Água	SC	Meleiro
BA	Poções	PB	Carrapateira	SC	Mirim Doce
BA	Cordeiros	PB	Cajazeiras	SC	Papanduva
BA	Catu	PB	Malta	SC	Vidal Ramos
BA	Pé de Serra	PE	Olinda	SC	Vitor Meireles
ES	São José do Calçado	PE	Serra Talhada	SC	Santiago do Sul
GO	Ouro Verde de Goiás	PE	Jucati	SC	São João do Itaperiú
GO	São Francisco de Goiás	PE	Iguaracy	SC	Águas Frias
GO	Anápolis	PE	Salgueiro	SC	Lindóia do Sul
MG	Itaú de Minas	PI	Caraúbas do Piauí	SC	Pouso Redondo
MG	Guarará	PR	Londrina	SC	Ponte Alta do Norte
MG	São Domingos do Prata	PR	Missal	SC	Ilhota
MG	Varginha	PR	Nova Santa Rosa	SC	Aurora
MG	Itanhandu	PR	Francisco Beltrão	SP	Altinópolis
MG	Heliódora	RJ	Niterói	SP	Limeira
MG	Resplendor	RJ	Resende	SP	Pontes Gestal
MG	Maripá de Minas	RJ	Rio Claro	SP	Itaporanga
MG	Varzelândia	RJ	São José do Vale do Rio Preto	SP	Iacri
MG	Santana do Manhuaçu	RN	Parnamirim	SP	Braúna
MG	Campanha	RN	Lagoa Nova	SP	Águas da Prata
MG	Contagem	RO	Cacaulândia	SP	São Pedro do Turvo
MG	Sarzedo	RO	Colorado do Oeste	SP	Ribeirão Corrente
MS	Naviraí	RO	Cabixi	SP	Pederneiras

MS	Douradina	RR	Alto Alegre	SP	Anhembi
MS	Corguinho	RS	Boa Vista das Missões	SP	Franca
MS	Nova Andradina	RS	Ibiaçá	SP	Itobi
MT	São José do Povo	RS	São Sepé	SP	Tietê
MT	Paranaíta	RS	Canoas	SP	Holambra
MT	Água Boa	RS	Sobradinho	SP	Orindiúva
PB	Barra de Santana	RS	Nova Roma do Sul	TO	Itaporã do Tocantins

ANEXO B - METODOLOGIA DO CONTAS ABERTAS

A metodologia de avaliação de sítios de transparência da organização Contas Abertas, contempla os seguintes quesitos:

- Conteúdo

- Etapas da execução orçamentária: dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar pagos, total desembolsado e restos a pagar a pagar.
- Classificação orçamentária: institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional programática (função, sub-função, programa, ação, subtítulo), natureza da despesa (categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade da aplicação, elemento de despesa e subelemento de despesa) e detalhamento de pessoal e encargos sociais (nome do funcionário, vínculo, cargo, remuneração e todas as informações vinculadas).
- Nota de empenho: número da nota, data do empenho, unidade gestora emitente, favorecido, valor e descrição.
- Ordem bancária: número do documento, data, unidade gestora emitente, favorecido, valor e observação.
- Beneficiário do pagamento: lista completa, lista limitada ou individual.
- Informações agregadas: todo o conteúdo indicado acima agregado, exceto detalhamento do pessoal.
- Procedimento licitatório: edital (íntegra ou íntegra com cadastro ou modalidade da licitação, data da realização, órgão licitante, número do edital e objeto), participantes (razão social das empresas, CNPJ e valores) e contrato (unidade gestora, razão social da contratada, data da publicação, vigência, valor do contratado, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho).
- Convênios: número do convênio, concedente, responsável concedente, convenente, responsável convenente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida, valor pactuado.
- Receita: órgão arrecadador, origem da receita, previsão do valor, valor arrecadado.
- Leis e relatórios orçamentários: LOA, LDO, PPA, RREO e RGF.
- Patrimônio: quantitativo, alocação e valores.
- Outros poderes: Ministério Público, Tribunal de Contas, judiciário e legislativo.

- Série histórica e frequência de atualização

- Série histórica: 4 a 10 anos.
- Atualização: de on-line a 24 horas, de 2 a 7 dias, de 8 a 15 dias, de 16 a 30 dias, de 31 a 60 dias e a partir de 60 dias.

- Usabilidade

- Interação: manual de navegação, perguntas frequentes, glossário simples, glossário interativo, fale conosco por e-mail e por telefone.
- Possibilidade de *download*: parte ou todas as consultas.
- Formato de *download*: *webservice*, dados abertos ou arquivo texto.
- Delimitação temporal das consultas: mensal, bimestral, trimestral, semestral e

anual.

- Disposição do conteúdo: em um único site ou “linkado” na página principal.
- Visualização do conteúdo: toda a informação de despesa, receita e pessoal disponível em HTML.
- Presença ou ausência de formulário de consulta.
- Liberdade de preenchimento do formulário principal: restrição de opções, exigência de preenchimento e interdependência entre campos.
- Quantidade de formulários.
- Quantidade de cliques até formulário principal.
- Gráficos: simples ou interativo.
- Acesso conforme modelo: <http://www.transparencia.uf.gov.br> ou <http://www.transparencia.cidade.uf.gov.br>.

ANEXO C – METODOLOGIA ENCCLA / MPF

A metodologia de avaliação proposta pelo ENCCLA, contempla os seguintes quesitos:

- Geral

- O ente possui informações sobre transparência na internet?⁷¹
- O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?⁷²

- Receita

- Há informações sobre a receita nos últimos seis meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?⁷³

- Despesa

- As despesas apresentam dados dos últimos seis meses contendo⁷⁴:
 - Valor do empenho
 - Valor da liquidação
 - Valor do pagamento
 - Favorecido

- Licitações e contratos

- O site apresenta dados nos últimos seis meses contendo⁷⁵:
 - Íntegra dos editais de licitação
 - Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)
 - Contratos na íntegra
- O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos seis meses?⁷⁶
 - Modalidade
 - Data
 - Valor
 - Número/ano do edital
 - Objeto

- Relatórios

- O site apresenta⁷⁷:
 - As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior
 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos seis meses
 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos seis meses
 - Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre

⁷¹ Conforme Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11.

⁷² Atendimento ao Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.

⁷³ Em atenção ao Art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10.

⁷⁴ De acordo com o Art. 7º, Inc. I, alíneas “a” e “d”, do Decreto nº 7.185/2010.

⁷⁵ Atendimento ao Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011.

⁷⁶ Exigido pelo Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea “e”, do Decreto nº 7.185/2010.

⁷⁷ Conforme Art. 48, *caput*, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11.

os solicitantes

- O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?⁷⁸
- Transparência passiva – serviço de informações ao cidadão (SIC)
 - Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial⁷⁹
 - Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico?
 - Há indicação do órgão?
 - Há indicação de endereço?
 - Há indicação de telefone?
 - Há indicação dos horários de funcionamento?
- Serviço eletrônico de informações ao cidadão e-SIC
 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?⁸⁰
 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?⁸¹
 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?
- Divulgação da estrutura e forma de contato
 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?⁸²
 - O portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?⁸³
- Boas práticas de transparência
 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?⁸⁴
Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido, constando data, destino, cargo e motivo da viagem?⁸⁵

⁷⁸ Previsto no Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.

⁷⁹ Conforme disposto no Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11.

⁸⁰ Previsão do Art. 10, §2º, da Lei 12.527/11.

⁸¹ De acordo com o Art. 9º, I, alínea “b” e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011.

⁸² Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.

⁸³ Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.

⁸⁴ Boa prática de transparência, a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e decisão STF no RE com Agravo ARE 652777.

⁸⁵ Boa prática de transparência.

ANEXO D – METODOLOGIA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE

A metodologia de avaliação proposta na Escala Brasil Transparente tem como foco:

- Regulamentação da LAI:

- exposição da legislação no site do avaliado;
- existência da regulamentação;
- regulamentação do SIC;
- regulamentação da classificação de sigilo;
- regulamentação da responsabilização do servidor; e
- regulamentação de instâncias recursais.

- Transparência passiva:

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

ANEXO E – CORRELAÇÕES ENTRE VARIÁVEIS INDEPENDENTES E DESTAS COM A DEPENDENTE

Correlações Variáveis independentes - Pearson

		População	IDHM	Pop. Ativa empregada	COEFICIENTE DE GINI	DCL vs RCL
POPULAÇÃO	Correlação de Pearson	1	,177**	-,056*	,136**	,306**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,020	,000	,000
	N	1743	1742	1742	1742	474
IDHM	Correlação de Pearson	,177**	1	,249**	-,408**	-,218**
	Sig. (2 extremidades)	,000		,000	,000	,000
	N	1742	1742	1742	1742	474
Pop. Ativa empregada	Correlação de Pearson	-,056*	,249**	1	-,291**	-,224**
	Sig. (2 extremidades)	,020	,000		,000	,000
	N	1742	1742	1742	1742	474
COEFICIENTE DE GINI	Correlação de Pearson	,136**	-,408**	-,291**	1	,085
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000		,063
	N	1742	1742	1742	1742	474
DCLvs RCL	Correlação de Pearson	,306**	-,218**	-,224**	,085	1
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,063	
	N	474	474	474	474	474
Idosos na população total	Correlação de Pearson	-,050*	,238**	,279**	-,423**	,172**
	Sig. (2 extremidades)	,038	,000	,000	,000	,000
	N	1742	1742	1742	1742	474
Mulheres na população	Correlação de Pearson	,203**	,180**	-,132**	-,028	,140**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,243	,002
	N	1742	1742	1742	1742	474
Pessoas que vivem na cidade	Correlação de Pearson	,179**	,558**	-,198**	-,174**	-,099*
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,000	,032
	N	1742	1742	1742	1742	474

		Idosos sobre a população total	Mulheres na população	Pessoas que vivem na cidade
POPULAÇÃO	Correlação de Pearson	-,050*	,203**	,179**
	Sig. (2 extremidades)	,038	,000	,000
	N	1742	1742	1742
IDHM	Correlação de Pearson	,238**	,180**	,558**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000
	N	1742	1742	1742

Pop. Ativa empregada	Correlação de Pearson	,279**	-,132**	-,198**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000
	N	1742	1742	1742
COEFICIENTE DE GINI	Correlação de Pearson	-,423**	-,028	-,174**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,243	,000
	N	1742	1742	1742
DCL vs RCL	Correlação de Pearson	,172**	,140**	-,099*
	Sig. (2 extremidades)	,000	,002	,032
	N	474	474	474
Idosos na população total	Correlação de Pearson	1	,281**	-,070**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,003
	N	1742	1742	1742
Mulheres na população	Correlação de Pearson	,281**	1	,355**
	Sig. (2 extremidades)	,000		,000
	N	1742	1742	1742
Pessoas que vivem na cidade	Correlação de Pearson	-,070**	,355**	1
	Sig. (2 extremidades)	,003	,000	
	N	1742	1742	1742

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

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

Correlações não paramétricas – Variáveis independentes - Spearman

			População	IDHM	Pop. Ativa empregada	COEFICIENTE DE GINI
rô de Spearman	POPULAÇÃO	Coef. de Correlação	1,000	,042	-,288**	,341**
		Sig. (2 extremidades)	.	,077	,000	,000
		N	1743	1742	1742	1742
	IDHM	Coef. de Correlação	,042	1,000	,297**	-,424**
		Sig. (2 extremidades)	,077	.	,000	,000
		N	1742	1742	1742	1742
	Pop. Ativa empregada	Coef. de Correlação	-,288**	,297**	1,000	-,325**
		Sig. (2 extremidades)	,000	,000	.	,000
		N	1742	1742	1742	1742
	COEFICIENTE DE GINI	Coef. de Correlação	,341**	-,424**	-,325**	1,000
		Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	.
		N	1742	1742	1742	1742
	DCL vs RCL	Coef. de Correlação	,079	-,258**	-,232**	,115*
		Sig. (2 extremidades)	,087	,000	,000	,012

	N		474	474	474	474
Idosos sobre a população total	Coef. de Correlação		-,380**	,218**	,263**	-,387**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000	,000	,000
	N		1742	1742	1742	1742
Mulheres na população	Coef. de Correlação		,361**	,197**	-,182**	-,049*
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000	,000	,042
	N		1742	1742	1742	1742
Pessoas que vivem na cidade	Coef. de Correlação		,334**	,562**	-,240**	-,179**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000	,000	,000
	N		1742	1742	1742	1742
Dummy 1 - sim 0 - nao	Coef. de Correlação		,023	,130**	,063**	-,067**
	Sig. (2 extremidades)		,344	,000	,008	,005
	N		1743	1742	1742	1742

			DCL vs RCL	Idosos na população	Mulheres na população	Pessoas que vivem na cidade
rô de Spearman	POPULAÇÃO	Coef. de Correlação	,079	-,380**	,361**	,334**
		Sig. (2 extremidades)	,087	,000	,000	,000
		N	474	1742	1742	1742
IDHM		Coef. de Correlação	-,258**	,218**	,197**	,562**
		Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,000
		N	474	1742	1742	1742
Pop. Ativa empregada		Coef. de Correlação	-,232**	,263**	-,182**	-,240**
		Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,000
		N	474	1742	1742	1742
COEFICIENTE DE GINI		Coef. de Correlação	,115*	-,387**	-,049*	-,179**
		Sig. (2 extremidades)	,012	,000	,042	,000
		N	474	1742	1742	1742
DCL vs RCL		Coef. de Correlação	1,000	,177**	,182**	-,118*
		Sig. (2 extremidades)	.	,000	,000	,010
		N	474	474	474	474
Idosos na população total		Coef. de Correlação	,177**	1,000	,307**	-,059*
		Sig. (2 extremidades)	,000	.	,000	,014
		N	474	1742	1742	1742
Mulheres na população		Coef. de Correlação	,182**	,307**	1,000	,388**
		Sig. (2 extremidades)	,000	,000	.	,000
		N	474	1742	1742	1742

Pessoas que vivem na cidade	Coef. de Correlação	-,118*	-,059*	,388**	1,000
	Sig. (2 extremidades)	,010	,014	,000	.
	N	474	1742	1742	1742
Dummy 1- sim 0-nao	Coef. de Correlação	,066	,041	,073**	,073**
	Sig. (2 extremidades)	,151	,084	,002	,002
	N	474	1742	1742	1742

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

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

Correlações Variável dependente com as independentes

		Ind. Transp.	População	IDHM	Pop. Ativa empregada	COEFICIENTE DE GINI	DCL vs RCL
INDICE DE TRANSPARENCIA	Correlação de Pearson	1	,192**	,313**	,191**	-,135**	,030
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000	,000	,000	,516
	N	1743	1743	1742	1742	1742	474
POPULACAO	Correlação de Pearson	,192**	1	,177**	-,056*	,136**	,306**
	Sig. (2 extremidades)	,000		,000	,020	,000	,000
	N	1743	1743	1742	1742	1742	474
IDHM	Correlação de Pearson	,313**	,177**	1	,249**	-,408**	- ,218**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000		,000	,000	,000
	N	1742	1742	1742	1742	1742	474
Pop. Ativa empregada	Correlação de Pearson	,191**	-,056*	,249**	1	-,291**	- ,224**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,020	,000		,000	,000
	N	1742	1742	1742	1742	1742	474
COEFICIENTE DE GINI	Correlação de Pearson	-,135**	,136**	-,408**	-,291**	1	,085
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,000		,063
	N	1742	1742	1742	1742	1742	474

DCL vs RCL	Correlação de Pearson	,030	,306**	-,218**	-,224**	,085	1
	Sig. (2 extremidades)	,516	,000	,000	,000	,063	
	N	474	474	474	474	474	474
Idosos na população total	Correlação de Pearson	,089**	-,050*	,238**	,279**	-,423**	,172**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,038	,000	,000	,000	,000
	N	1742	1742	1742	1742	1742	474
Mulheres na população	Correlação de Pearson	,126**	,203**	,180**	-,132**	-,028	,140**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,000	,243	,002
	N	1742	1742	1742	1742	1742	474
Pessoas que vivem na cidade	Correlação de Pearson	,121**	,179**	,558**	-,198**	-,174**	-
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,000	,000	,032
	N	1742	1742	1742	1742	1742	474
Dummy 1 - sim 0 - nao	Correlação de Pearson	,235**	,004	,129**	,060*	-,065**	,047
	Sig. (2 extremidades)	,000	,881	,000	,012	,006	,309
	N	1743	1743	1742	1742	1742	474

		Idosos na população total	Mulheres na população	Pessoas que vivem na cidade	Dummy 1 - sim 0 - nao
INDICE DE TRANSPARENCIA	Correlação de Pearson	,089**	,126**	,121**	,235**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,000
	N	1742	1742	1742	1743
POPULAÇÃO	Correlação de Pearson	-,050*	,203**	,179**	,004
	Sig. (2 extremidades)	,038	,000	,000	,881
	N	1742	1742	1742	1743
IDHM	Correlação de Pearson	,238**	,180**	,558**	,129**

	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,000
	N	1742	1742	1742	1742
Pop. Ativa empregada	Correlação de Pearson	,279**	-,132**	-,198**	,060*
	Sig. (2 extremidades)	,000	,000	,000	,012
	N	1742	1742	1742	1742
COEFICIENTE DE GINI	Correlação de Pearson	-,423**	-,028	-,174**	-,065**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,243	,000	,006
	N	1742	1742	1742	1742
DCL vs RCL	Correlação de Pearson	,172**	,140**	-,099*	,047
	Sig. (2 extremidades)	,000	,002	,032	,309
	N	474	474	474	474
Idosos na população total	Correlação de Pearson	1	,281**	-,070**	,043
	Sig. (2 extremidades)		,000	,003	,072
	N	1742	1742	1742	1742
Mulheres na população	Correlação de Pearson	,281**	1	,355**	,073**
	Sig. (2 extremidades)	,000		,000	,002
	N	1742	1742	1742	1742
Pessoas que vivem na cidade	Correlação de Pearson	-,070**	,355**	1	,072**
	Sig. (2 extremidades)	,003	,000		,003
	N	1742	1742	1742	1742
Dummy 1 - sim 0 - nao	Correlação de Pearson	,043	,073**	,072**	1
	Sig. (2 extremidades)	,072	,002	,003	
	N	1742	1742	1742	1743

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

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

ANEXO F – TABELA t DE STUDENT

<i>Unicaudal</i>	75%	80%	85%	90%	95%	97,5%	99%	99,5%	99,75%	99,9%	99,95%
<i>Bicaudal</i>	50%	60%	70%	80%	90%	95%	98%	99%	99,5%	99,8%	99,9%
1	1,000	1,376	1,963	3,078	6,314	12,71	31,82	63,66	127,3	318,3	636,6
2	0,816	1,061	1,386	1,886	2,920	4,303	6,965	9,925	14,09	22,33	31,60
3	0,765	0,978	1,250	1,638	2,353	3,182	4,541	5,841	7,453	10,21	12,92
4	0,741	0,941	1,190	1,533	2,132	2,776	3,747	4,604	5,598	7,173	8,610
5	0,727	0,920	1,156	1,476	2,015	2,571	3,365	4,032	4,773	5,893	6,869
6	0,718	0,906	1,134	1,440	1,943	2,447	3,143	3,707	4,317	5,208	5,959
7	0,711	0,896	1,119	1,415	1,895	2,365	2,998	3,499	4,029	4,785	5,408
8	0,706	0,889	1,108	1,397	1,860	2,306	2,896	3,355	3,833	4,501	5,041
9	0,703	0,883	1,100	1,383	1,833	2,262	2,821	3,250	3,690	4,297	4,781
10	0,700	0,879	1,093	1,372	1,812	2,228	2,764	3,169	3,581	4,144	4,587
11	0,697	0,876	1,088	1,363	1,796	2,201	2,718	3,106	3,497	4,025	4,437
12	0,695	0,873	1,083	1,356	1,782	2,179	2,681	3,055	3,428	3,930	4,318
13	0,694	0,870	1,079	1,350	1,771	2,160	2,650	3,012	3,372	3,852	4,221
14	0,692	0,868	1,076	1,345	1,761	2,145	2,624	2,977	3,326	3,787	4,140
15	0,691	0,866	1,074	1,341	1,753	2,131	2,602	2,947	3,286	3,733	4,073
16	0,690	0,865	1,071	1,337	1,746	2,120	2,583	2,921	3,252	3,686	4,015
17	0,689	0,863	1,069	1,333	1,740	2,110	2,567	2,898	3,222	3,646	3,965
18	0,688	0,862	1,067	1,330	1,734	2,101	2,552	2,878	3,197	3,610	3,922
19	0,688	0,861	1,066	1,328	1,729	2,093	2,539	2,861	3,174	3,579	3,883
20	0,687	0,860	1,064	1,325	1,725	2,086	2,528	2,845	3,153	3,552	3,850
21	0,686	0,859	1,063	1,323	1,721	2,080	2,518	2,831	3,135	3,527	3,819
22	0,686	0,858	1,061	1,321	1,717	2,074	2,508	2,819	3,119	3,505	3,792
23	0,685	0,858	1,060	1,319	1,714	2,069	2,500	2,807	3,104	3,485	3,767
24	0,685	0,857	1,059	1,318	1,711	2,064	2,492	2,797	3,091	3,467	3,745
25	0,684	0,856	1,058	1,316	1,708	2,060	2,485	2,787	3,078	3,450	3,725
26	0,684	0,856	1,058	1,315	1,706	2,056	2,479	2,779	3,067	3,435	3,707
27	0,684	0,855	1,057	1,314	1,703	2,052	2,473	2,771	3,057	3,421	3,690
28	0,683	0,855	1,056	1,313	1,701	2,048	2,467	2,763	3,047	3,408	3,674
29	0,683	0,854	1,055	1,311	1,699	2,045	2,462	2,756	3,038	3,396	3,659
30	0,683	0,854	1,055	1,310	1,697	2,042	2,457	2,750	3,030	3,385	3,646
40	0,681	0,851	1,050	1,303	1,684	2,021	2,423	2,704	2,971	3,307	3,551
50	0,679	0,849	1,047	1,299	1,676	2,009	2,403	2,678	2,937	3,261	3,496
60	0,679	0,848	1,045	1,296	1,671	2,000	2,390	2,660	2,915	3,232	3,460
80	0,678	0,846	1,043	1,292	1,664	1,990	2,374	2,639	2,887	3,195	3,416
100	0,677	0,845	1,042	1,290	1,660	1,984	2,364	2,626	2,871	3,174	3,390
120	0,677	0,845	1,041	1,289	1,658	1,980	2,358	2,617	2,860	3,160	3,373
∞	0,674	0,842	1,036	1,282	1,645	1,960	2,326	2,576	2,807	3,090	3,291

ANEXO G – REGRESSÃO MODELO INICIAL

Estatísticas descritivas

	Média	Desvio Padrão	N
IT	2,3243	2,90111	431
POPULAÇÃO	158367,75	719039,861	431
IDHM	,668551276	,0802622732	431
Pop. Ativa empregada	,93194060	,038402524	431
COEFICIENTE DE GINI	,508946636	,0623299132	431
DCL vs RCL	,06160673	,268734486	431
Idosos na população total	,078094962	,0218768178	431
Mulheres na população	,50030985	,016570770	431
Pessoas que vivem na cidade	,69241303	,239762707	431
Dummy 1 - sim 0 - nao	,08	,266	431

Variáveis Inseridas/Removidas^a

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	IDHM		Em Etapas (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido \leq .050, Probabilidade de F a ser removido \geq .100).
2	Dummy 1 - sim 0 - nao		Em Etapas (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido \leq .050, Probabilidade de F a ser removido \geq .100).
3	POPULAÇÃO		Em Etapas (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido \leq .050, Probabilidade de F a ser removido \geq .100).
4	Pop. Ativa empregada		Em Etapas (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido \leq .050, Probabilidade de F a ser removido \geq .100).
5	Mulheres na população		Em Etapas (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido \leq .050, Probabilidade de F a ser removido \geq .100).

a. Variável Dependente: INDICE DE TRANSPARENCIA

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,378 ^a	,143	,141	2,68923
2	,455 ^b	,207	,203	2,59014
3	,513 ^c	,263	,258	2,49921
4	,525 ^d	,276	,269	2,48077
5	,536 ^e	,287	,278	2,46428

a. Preditores: (Constante), IDHM

b. Preditores: (Constante), IDHM, Dummy 1 - sim 0 - nao

c. Preditores: (Constante), IDHM, Dummy 1 - sim 0 - nao, POPULAÇÃO

d. Preditores: (Constante), IDHM, Dummy 1 - sim 0 - nao, POPULAÇÃO, Pop. Ativa empregada

e. Preditores: (Constante), IDHM, Dummy 1 - sim 0 - nao, POPULAÇÃO, Pop. Ativa empregada, Mulheres na população

Coefficientes^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Correlações	
	B	Erro Padrão	Beta			Ordem zero	
1	(Constante)	-6,805	1,088		-6,255	,000	
	IDHM	13,656	1,616	,378	8,451	,000	,378
2	(Constante)	-5,857	1,060		-5,524	,000	
	IDHM	11,916	1,584	,330	7,522	,000	,378
	Dummy 1 - sim 0 - nao	2,804	,478	,257	5,870	,000	,319
3	(Constante)	-4,436	1,053		-4,214	,000	
	IDHM	9,540	1,584	,264	6,023	,000	,378
	Dummy 1 - sim 0 - nao	2,937	,461	,270	6,365	,000	,319
	POPULAÇÃO	9,934E-7	,000	,246	5,719	,000	,314
4	(Constante)	-12,268	3,068		-3,999	,000	
	IDHM	9,440	1,573	,261	6,002	,000	,378
	Dummy 1 - sim 0 - nao	2,946	,458	,270	6,432	,000	,319
	POPULAÇÃO	1,018E-6	,000	,252	5,897	,000	,314
	Pop. Ativa empregada	8,471	3,120	,112	2,715	,007	,102
5	(Constante)	-22,948	5,125		-4,478	,000	
	IDHM	8,516	1,603	,236	5,314	,000	,378
	Dummy 1 - sim 0 - nao	2,808	,458	,258	6,128	,000	,319
	POPULAÇÃO	9,164E-7	,000	,227	5,209	,000	,314
	Pop. Ativa empregada	9,710	3,136	,129	3,097	,002	,102
	mulheres na população	20,327	7,842	,116	2,592	,010	,269

Coefficientes^a

Modelo	Correlações				
	Parcial	Parte	Tolerância	VIF	
1	(Constante)				
	IDHM	,378	,378	1,000	1,000
2	(Constante)				
	IDHM	,342	,324	,965	1,036
	Dummy 1 - sim 0 - nao	,273	,253	,965	1,036
3	(Constante)				
	IDHM	,280	,250	,899	1,113
	Dummy 1 - sim 0 - nao	,294	,264	,963	1,039
	POPULAÇÃO	,267	,238	,931	1,074
4	(Constante)				
	IDHM	,279	,248	,898	1,113
	Dummy 1 - sim 0 - nao	,298	,265	,962	1,039
	POPULAÇÃO	,275	,243	,929	1,077
	Pop. Ativa empregada	,130	,112	,997	1,003
5	(Constante)				
	IDHM	,250	,218	,854	1,171
	Dummy 1 - sim 0 - nao	,285	,251	,949	1,053
	POPULAÇÃO	,245	,213	,883	1,133
	Pop. Ativa empregada	,149	,127	,974	1,027
	Mulheres na população	,125	,106	,836	1,196

a. Variável Dependente: INDICE DE TRANSPARENCIA

ANEXO H – REGRESSÃO MODELO POR FAIXA DE HABITANTES

Regressão 1 - EBT 2 MUNICÍPIOS COM MENOS DE 50 MIL HABITANTES

Estatísticas descritivas

	Média	Desvio Padrão	N
IT	1,6961	2,32312	300
POPULAÇÃO	18137,02	11119,608	300
IDHM	,642778667	,0748441025	300
População ativa empregada	,93597100	,039760820	300
COEFICIENTE DE GINI	,500586667	,0607520523	300
DCL vs RCL	,06604167	,273911256	300
Idosos na população total	,082937632	,0217701602	300
Mulheres na população	,49490794	,015178702	300
Pessoas que vivem na cidade	,60261688	,222570605	300
Dummy 1 - sim 0 - nao	,04	,204	300

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,195 ^a	,038	,035	2,28219
2	,266 ^b	,071	,064	2,24702
3	,291 ^c	,085	,075	2,23374

a. Preditores: (Constante), Dummy 1 - sim 0 - nao

b. Preditores: (Constante), Dummy 1 - sim 0 - nao, Pop. Ativa empregada

c. Preditores: (Constante), Dummy 1 - sim 0 - nao, Pop. Ativa empregada, IDHM

Coefficientes^a

Modelo		Coefficients não padronizados		Coefficients padronizados	t	Sig.	Correlações
		B	Erro Padrão	Beta			Ordem zero
1	(Constante)	1,600	,135		11,874	,000	
	Dummy 1 - sim 0 - nao	2,225	,647	,195	3,438	,001	,195
2	(Constante)	-8,274	3,064		-2,700	,007	
	Dummy 1 - sim 0 - nao	2,120	,638	,186	3,323	,001	,195
	Pop. Ativa empregada	10,554	3,273	,181	3,225	,001	,190
3	(Constante)	-10,639	3,242		-3,281	,001	
	Dummy 1 - sim 0 - nao	1,936	,640	,170	3,025	,003	,195
	Pop. Ativa empregada	10,539	3,253	,180	3,240	,001	,190
	IDHM	3,712	1,742	,120	2,131	,034	,144

Coefficientes^a

Modelo	Correlações			
	Parcial	Parte	Tolerância	VIF
1 (Constante)				
Dummy 1 - sim 0 - nao	,195	,195	1,000	1,000
2 (Constante)				
Dummy 1 - sim 0 - nao	,189	,186	,997	1,003
Pop. Ativa empregada	,184	,180	,997	1,003
3 (Constante)				
Dummy 1 - sim 0 - nao	,173	,168	,979	1,021
Pop. Ativa empregada	,185	,180	,997	1,003
IDHM	,123	,119	,982	1,019

a. Variável Dependente: INDICE DE TRANSPARENCIA

Regressão 2 – EBT 2 - MUNICÍPIOS COM MAIS DE 50 MIL HABITANTES

Estatísticas descritivas

	Média	Desvio Padrão	N
IT	3,7630	3,52558	131
POPULAÇÃO	479506,82	1249219,575	131
IDHM	,727572519	,0581494137	131
Pop. Ativa empregada	,92271069	,033445124	131
COEFICIENTE DE GINI	,528091603	,0618946314	131
DCL vs RCL	,05145038	,257222403	131
Idosos na população total	,067004877	,0177462393	131
Mulheres na população	,51268065	,012522097	131
Pessoas que vivem na cidade	,89805306	,122429665	131
Dummy 1 - sim 0 - nao	,15	,361	131

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,538 ^a	,290	,284	2,98229
2	,616 ^b	,379	,370	2,79930
3	,655 ^c	,430	,416	2,69402
4	,677 ^d	,458	,441	2,63640

a. Preditores: (Constante), IDHM

b. Preditores: (Constante), IDHM, Dummy 1 - sim 0 - nao

c. Preditores: (Constante), IDHM, Dummy 1 - sim 0 - nao, POPULAÇÃO

d. Preditores: (Constante), IDHM, Dummy 1 - sim 0 - nao, POPULAÇÃO, Mulheres na população

Coefficientes^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Correlações
	B	Erro Padrão	Beta			Ordem zero
1 (Constante)	-19,991	3,283		-6,089	,000	
IDHM	32,648	4,498	,538	7,258	,000	,538
2 (Constante)	-19,189	3,087		-6,215	,000	
IDHM	30,930	4,241	,510	7,293	,000	,538
Dummy 1-sim 0-nao	2,931	,683	,300	4,291	,000	,348
3 (Constante)	-16,317	3,093		-5,276	,000	
IDHM	26,492	4,292	,437	6,173	,000	,538
Dummy 1-sim 0- nao	3,180	,662	,326	4,807	,000	,348
POPULAÇÃO	6,677E-7	,000	,237	3,347	,001	,342
4 (Constante)	-41,150	10,120		-4,066	,000	
IDHM	22,846	4,433	,377	5,154	,000	,538
Dummy 1- sim 0- nao	2,981	,652	,305	4,572	,000	,348
POPULAÇÃO	5,338E-7	,000	,189	2,642	,009	,342
Mulheres na pop.	53,795	20,921	,191	2,571	,011	,440

Coefficientes^a

Modelo	Correlações			
	Parcial	Parte	Tolerância	VIF
1 (Constante)				
IDHM	,538	,538	1,000	1,000
2 (Constante)				
IDHM	,542	,508	,991	1,009
Dummy 1 - sim 0 - nao	,355	,299	,991	1,009
3 (Constante)				
IDHM	,480	,414	,896	1,116
Dummy 1 - sim 0 - nao	,392	,322	,979	1,022
POPULAÇÃO	,285	,224	,899	1,112
4 (Constante)				
IDHM	,417	,338	,805	1,243
Dummy 1 - sim 0 - nao	,377	,300	,965	1,037
POPULAÇÃO	,229	,173	,839	1,192
Mulheres na pop.	,223	,169	,779	1,284

a. Variável Dependente: INDICE DE TRANSPARENCIA