



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA**  
**Escola de Administração – UFBA**  
**Núcleo de Pós-Graduação em Administração - NPGA**

**VARIÁVEIS DETERMINANTES PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA PASSIVA  
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.**

**WALBER ALEXANDRE DE OLIVEIRA E SILVA**

**SALVADOR/BA**

**2017**

**WALBER ALEXANDRE DE OLIVEIRA E SILVA**

**VARIÁVEIS DETERMINANTES PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA PASSIVA  
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Núcleo de Pós- Graduação em Administração da UFBA como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Dr. Adriano Leal Bruni.

**SALVADOR/BA**

**2017**

Escola de Administração - UFBA

S586 Silva, Walber Alexandre de Oliveira.

Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros / Walber Alexandre de Oliveira Silva. – 2017. 76 f.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Leal Bruni.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Brasil – Transparência na administração pública. 2. Direito a informação – Brasil. 3. Direitos fundamentais. 4. Transparência na Administração pública – Indicadores – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 342.0853

WALBER ALEXANDRE DE OLIVEIRA E SILVA

**VARIÁVEIS DETERMINANTES PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA PASSIVA  
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

em: 04 de julho de 2017.

---

Prof. Doutor Adriano Leal Bruni  
Universidade Federal da Bahia  
Orientador

---

Prof. Doutor José Antônio Gomes de Pinho  
Universidade Federal da Bahia  
Examinador Interno

---

Prof. Doutor Robson Zuccolotto  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Examinador Externo

Salvador/BA

2017

Dedico esse trabalho a minha mãe, Diná Marques de Oliveira, minha primeira professora e incentivadora incondicional.

Dedico também a minha esposa e filhos que me fornecem a motivação necessária para meu engrandecimento acadêmico e profissional.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo dom da vida e pelas respostas dadas em meus momentos de oração.

Agradeço a minha mãe pela formação ética e a disponibilidade em ensinar as principais matérias da escola da vida.

A meu pai por me envolver em um ambiente de cultura literária e musical que foram importantes na minha formação.

Gratidão a minha esposa, companheira em todos os momentos há vinte anos.

Aos meus filhos por ser o incentivo em sempre ir adiante.

Ao professor e novo amigo Adriano Bruni pela orientação dedicada e competente para esse trabalho.

Ao amigo Gabriel Wright, parceiro de trabalho e especialista em transparência pública, por disponibilizar seu tempo e conhecimento para importantes discussões sobre o tema.

Ao amigo e professor da UFPB, Aléssio Tony, pela ajuda no tratamento da base de dados.

Ao professor Miguel Castro da UFBA, pela atenção em apresentar a modelagem beta.

Aos colegas da turma de mestrado pelo companheirismo e solidariedade mútua nas atividades, fato que tornou mais leve o desafio de realizar essa capacitação longe de casa.

Aos professores do NPGA pelo respeito e profissionalismo na condução das aulas.

Aos professores da banca examinadora, professores Pinho e Zuccolotto, pela contribuição crítica, construtiva e necessária para a lapidação desse trabalho. Uma real honra eu sinto por terem aceitado contribuir sendo grandes referências no meu tema de pesquisa.

A equipe de coordenação e secretaria do NPGA pela dedicação em atender prontamente às demandas administrativas da turma.

Agradeço finalmente ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU pela oportunidade em participar desse programa de formação.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira. **Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros**. 76 f. 2017. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

## RESUMO

Essa pesquisa objetivou estudar variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros, a partir da Escala Brasil Transparente, EBT, que se caracteriza pela situação de passividade do Estado, ou seja, de espera por um pedido de informação a ser realizado pelo interessado que, pelas leis brasileiras, pode solicitar qualquer tipo de informação pública, desde que não esteja protegida pelos casos de sigilo. Diferencia-se, então, da transparência ativa onde o Estado publica, geralmente na Internet, as informações mesmo sem uma demanda específica do cidadão. Visando mensurar a transparência pública passiva, o Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU) criou a Escala Brasil Transparente (EBT) que avalia os municípios brasileiros com notas de zero a dez de acordo com o nível de transparência pública passiva observado, escala essa que foi apropriada nesse trabalho como variável a ser explicada e estudada. O referencial teórico aborda o conceito da *accountability* e seu relacionamento com a transparência pública, além de apresentar pesquisas anteriores, identificadas pelo método da *Systematic Review*, onde autores buscaram também encontrar fatores explicativos para a transparência pública. Uma amostra aleatória formada por 1.133 municípios foi analisada com uso de estatísticas descritivas, análise de correlação e regressão, amparada por modelos multivariados tobit e beta. Os resultados obtidos revelaram o baixo índice de transparência pública passiva nos municípios brasileiros que obtiveram uma média de nota de apenas 1,93, em escala entre zero e dez. A situação melhora tomando-se como referencial apenas as capitais brasileiras que obtiveram média de nota de 7,04. Análises bivariadas e multivariadas revelaram correlação significativa entre a transparência pública passiva e as variáveis escolaridade da população (EPOP), receita per capita (RPC) e idade da população (IPOP), sendo que esta última apresentou sinal inverso ao esperado, ou seja, a população mais velha apresentando relação significativa com a transparência pública passiva. Quando segregados em função das variáveis, os modelos de regressão demonstraram que os fatores afetos à população possuem maior poder explicativo para a transparência passiva. Além dos achados estatísticos, o estudo contribui para a percepção sobre a diferenciação entre transparência pública ativa e passiva, onde foram expostos os aspectos representativos de cada tipologia. Isso é relevante uma vez que os procedimentos para obtenção de informações no âmbito da transparência pública passiva são bastante distintos daqueles relacionados com a transparência pública ativa, sendo importante observar essa característica para a adequada mensuração de indicadores de transparência pública.

**PALAVRAS - CHAVE:** Transparência pública; Transparência passiva; Escala Brasil Transparente.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira. **Determining variables for passive public transparency in Brazilian municipalities.** 76 f. 2017. Dissertation (Masters)- Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

### ABSTRACT

This research aimed to study variables that are determinant for passive public transparency in Brazilian municipalities, based on the Brazilian Transparency Scale (EBT), which is characterized by the passivity of the State, that is, waiting for a request for information to be made by the interested party which, under Brazilian law, may request any type of public information, as long as it is not protected by cases of secrecy. It differs then from the active transparency where the State publishes, generally on the Internet, the information even without a specific demand of the citizen. Aiming to measure passive public transparency, the Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), Transparency Ministry of Brazil, has created the Brasil Transparente Scale (EBT) which evaluates Brazilian municipalities with grades from zero to ten according to the level of transparency observed, which scale was appropriated in this work as a variable to be explained and studied. The theoretical framework deals with the concept of accountability and its relationship with public transparency, as well as presenting previous research, identified by the Systematic Review method, where authors also sought to find explanatory factors for public transparency. A random sample of 1,133 municipalities was analyzed using descriptive statistics, correlation analysis and regression, supported by multivariate tobit and beta models. The results obtained revealed the low passive public transparency index in the Brazilian municipalities, which obtained an average of only 1.93, on a scale between 0 and 10. The situation improves taking as reference only the Brazilian capitals that obtained a grade point average of 7.04. Bivariate and multivariate analyzes revealed a significant correlation between passive public transparency and the variables of population education (EPOP), municipal income (RPC) and age of the population (IPOP), with the latter presenting a reversed-to-expected signal, that is, the older population showing a significant relationship with passive public transparency. When segregated according to the variables, the regression models showed that the factors affecting the population have greater explanatory power for passive transparency. In addition to the statistical findings, the study contributes to the perception about the differentiation between active and passive public transparency, where the representative aspects of each typology were exposed. This is relevant since the procedures for obtaining information in the context of passive public transparency are quite different from those related to active public transparency, and it is important to observe this characteristic for the adequate measurement of public transparency indicators.

KEY WORDS: Public Transparency, Passive Transparency, Brazil Transparency Scale.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ATRICON - Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CGU – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União  
DF – Distrito Federal  
DOU – Diário Oficial da União  
EBT – Escala Brasil Transparente  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)  
LC - Lei Complementar  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2001)  
MPOG - Ministério do Planejamento  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
PIB – Produto Interno Bruto  
SIC - Serviço de Informação ao Cidadão  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UF - Unidade da Federação

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – Ranking das notas obtidas pelas capitais na 2ª edição da EBT. ....                                | 17 |
| Quadro 2 – Relação dos 31 municípios que obtiveram nota dez na 2ª edição da EBT. ....                        | 17 |
| Quadro 3 - Trabalhos relacionados com o objeto da pesquisa identificados pela <i>Systematic Review</i> ..... | 23 |
| Quadro 4 - Principais características distintivas entre transparência ativa e passiva. ....                  | 33 |
| Quadro 5 - Proporção de indivíduos que já acessaram a Internet. ....   | 37 |
| Quadro 6 - Interferência de variáveis na explicação do fenômeno da transparência pública. .                  | 39 |
| Quadro 7 - Modelo para testes com análises multivariadas. ....   | 44 |
| Quadro 8 - Graus de escolaridade para a variável EGES. ....  | 48 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Teste de normalidade para as variáveis do estudo.....   | 51 |
| Tabela 2 - Indicadores estatísticos para a variável EBT. ....  | 52 |
| Tabela 3 - Utilização do SIC nas capitais da amostra que obtiveram nota dez na EBT. ....                         | 54 |
| Tabela 4 - Análise descritiva da variável EBT, categorizada por grupos de escolha aleatória e não aleatória..... | 55 |
| Tabela 5 - Análise descritiva da variável EBT, categorizada por regiões.....                                     | 55 |
| Tabela 6 - Análise descritiva da variável EBT, categorizada por capitais e não capitais. ....                    | 56 |
| Tabela 7 - Análise descritiva das variáveis explicativas.....  | 57 |
| Tabela 8 - Distribuição de frequência da variável escolaridade do gestor (EGES).....                             | 58 |
| Tabela 9 - Análise bivariada entre a EBT e as variáveis explicativas. ....                                       | 60 |
| Tabela 10 - Diagnóstico FIV para multicolinearidade.....   | 62 |
| Tabela 11 - Modelo multivariado Tobit. ....  | 63 |
| Tabela 12 - Coeficientes de correlação para os modelos do estudo. ....   | 64 |

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Fluxo de informações em transparência ativa e passiva. ....                                | 15 |
| Figura 2 - Quesitos de avaliação da EBT. ....   | 16 |
| Figura 3 - Protocolo de seleção de estudos. ....  | 21 |
| Figura 4 - Chave de pesquisa para produção científica no tema determinantes de<br>transparência. .... | 22 |
| Figura 5 - Resultado da utilização da <i>Systematic Review</i> . ....                                 | 23 |
| Figura 6 - Modelo conceitual de pesquisa. ....  | 42 |
| Figura 7 - Distribuição da amostral da pesquisa. ....   | 45 |
| Figura 8 - Histograma da variável EBT. ....   | 53 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1 - INTRODUÇÃO .....   | 13 |
| 1.1 - Problematização e objetivos.....   | 17 |
| 1.2 - Justificativa .....  | 19 |
| 2 - REFERENCIAL TEÓRICO.....   | 21 |
| 2.1 – Democracia e transparência pública.....  | 24 |
| 2.2 – <i>Accountability</i> .....  | 27 |
| 2.3 - Transparência pública.....   | 29 |
| 2.4 – Variáveis sociais e econômicas que podem afetar a transparência pública. ....                        | 34 |
| 2.4.1 – Interferência da escolaridade. ....  | 34 |
| 2.4.2 – Interferência da capacidade financeira. ....   | 35 |
| 2.4.3 – Interferência da idade. ....   | 37 |
| 2.4.4 – Síntese das relações entre as variáveis explicativas e a transparência pública.....                | 39 |
| 2.5 – Hipóteses da pesquisa.....   | 40 |
| 2.5.1 - Transparência Pública Passiva versus Escolaridade.....   | 41 |
| 2.5.2 - Transparência Pública Passiva versus Idade .....   | 41 |
| 2.5.3 - Transparência Pública Passiva versus Capacidade Financeira.....                                    | 41 |
| 2.5.4 - Modelo conceitual a partir das hipóteses de pesquisa.....  | 42 |
| 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....  | 43 |
| 3.1 – Variáveis utilizadas na pesquisa .....   | 46 |
| 3.2 – Características da base de dados e testes estatísticos iniciais efetuados.....                       | 49 |
| 4 - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....  | 52 |
| 4.1 – Análise descritiva da variável dependente Escala Brasil Transparente .....                           | 52 |
| 4.2 – Análise descritiva das variáveis explicativas.....   | 56 |
| 4.3 – Análise de correlação entre as variáveis .....   | 59 |
| 4.4 – Análise de regressão .....   | 61 |
| 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 66 |
| REFERÊNCIAS .....  | 68 |
| ANEXO A – Métrica da Escala Brasil Transparente.....   | 73 |
| ANEXO B - Descrição do Plano Amostral para a 2ª Edição de aplicação da Escala Brasil<br>Transparente ..... | 74 |

## 1 - INTRODUÇÃO

As Leis nº 12.527/2011 e nº 131/2009 estabeleceram conteúdos e procedimentos para o acesso à informação por iniciativa do ente governamental (transparência ativa) ou por demanda de interessado externo à administração (transparência passiva), sendo aplicável a todas as esferas de governo, seja ela federal, estadual ou municipal. De um modo geral, a transparência ativa refere-se às informações que o próprio gestor público disponibiliza para a população, de maneira presencial ou, mais comumente, utilizando a Internet<sup>1</sup>. O conteúdo mínimo para a publicação em transparência ativa é definido no Art.48-A da Lei nº 131/2009, combinado com o Art. 8º da Lei nº 131/2009, ficando restrito a informações sobre receita, despesa, repasses, estrutura organizacional, licitações, contratos e relatórios gerenciais. Sendo assim, no âmbito da transparência ativa, o gestor público disponibiliza o conteúdo mínimo obrigatório e demais informações que entenda úteis, porém sem a certeza de que este conteúdo seja suficiente para atender às necessidades informacionais dos cidadãos.

Por outro lado, a transparência passiva vai mais além. Passou a ser direito de qualquer interessado o acesso às informações públicas de que tenha necessidade, ressalvando-se apenas aquelas de caráter sigiloso. Observa-se o caráter amplo do direito, consignado no Art.10 da Lei nº 12.527/2011, ao garantir a obtenção da informação para qualquer interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira. Também a necessidade da administração pública em preparar uma estrutura para responder a qualquer tipo de solicitação, uma vez que o requerente não precisa motivar seu pedido, sendo vedado apenas o fornecimento de informações sigilosas. Acerca das informações restritas, cabe ressaltar que a regra é disponibilizar a informação, sendo o sigilo a exceção. Visando minimizar a subjetividade do conceito de informação sigilosa, a Lei nº 12.527/2011, classifica esse tipo dado em dois grupos: informações de caráter pessoal e aquelas que possam comprometer a segurança da sociedade e do Estado. Excluindo-se esse conteúdo, todas as demais informações devem ser disponibilizadas. Janssen e Hoven (2015) alertam que a transparência não pode prejudicar a privacidade dos cidadãos, uma vez que ambos os direitos são base para uma sociedade democrática. Daí, mostra-se importante haver uma transparência ampla, porém com exceções que protejam a privacidade e a segurança.

---

<sup>1</sup> A Lei nº 131/2009 faculta aos municípios com população inferior à 10.000 habitantes a obrigatoriedade de divulgação do conteúdo mínimo na Internet, mantendo apenas a necessidade de divulgação em tempo real de dados quanto à receita e despesa.

A transparência passiva, portanto, empodera o requerente a obter a informação que lhe seja necessária, não se limitando aos dados que o gestor público disponibilize em transparência ativa. Importante ressaltar que a ausência de um dado em transparência ativa não significa necessária omissão ou ação intencional do gestor público em esconder informações. O fato é que a busca individual por informação é específica e seria impossível antever todas as necessidades informacionais, além de ser pouco racional disponibilizar e manter em transparência ativa uma infinidade de dados públicos que, a princípio, não tenham demanda. Os pedidos reiterados sobre um mesmo assunto por interessados distintos feitos por meio da transparência passiva podem sinalizar ao gestor público a necessidade de disponibilizar essa informação em transparência ativa, minimizando o trabalho da administração em responder individualmente cada pedido.

Em suma, a transparência ativa refere-se ao fluxo de informações que a administração pública disponibiliza, geralmente pela Internet, sem requerimento individualizado, seja por obrigação legal ou por vontade do gestor. Já a transparência passiva representa o fluxo informacional individualizado, sob demanda específica do interessado, que deve ser atendido pela administração pública. Quando a informação não está prontamente disponível presencialmente ou na Internet, é necessário que a administração pública mantenha um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), seja ele físico ou eletrônico, visando receber e responder as demandas no prazo legal<sup>2</sup>. A Figura 1 sistematiza o fluxo de informações em transparência ativa e transparência passiva. Na Figura 1 é possível visualizar que na transparência ativa o sentido da informação é único: o órgão ou entidade disponibiliza os dados na Internet e estes chegam à população. Na transparência passiva o interessado inicia o processo com um pedido que é recebido e tratado pelo SIC e depois respondido ao demandante.

---

<sup>2</sup> A Lei nº 12.527/2011 estabelece um prazo máximo de 20 dias para que a administração pública responda pedidos formulados pelo SIC, prorrogáveis por até 10 dias.

Figura 1 - Fluxo de informações em transparência ativa e passiva.



Fonte: Brasil CGU (2013, p 17).

A nível federal, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central de controle interno do poder executivo, passa a ter importante papel neste processo seja na condição de gestor do portal da transparência pública federal (ator na transparência ativa), quer seja como instância de recurso para pedidos negados aos interessados por demais órgãos públicos federais (ator na transparência passiva), quer seja ainda atuando no fomento ao controle social com eventos de capacitação. Esta atuação foi reconhecida por estudiosos como Pinho e Sacramento (2009) que destacaram a importância da CGU em sua pesquisa.

Como nova iniciativa, a CGU passou a avaliar a transparência passiva dos entes federados utilizando o índice denominado Escala Brasil Transparente (EBT). Por meio de uma métrica<sup>3</sup> elaborada por especialistas, foram estabelecidos critérios e ponderações que permitiram avaliar os estados e as edidades com notas de zero a dez sendo objeto dessa pesquisa a análise dos entes municipais. Para a composição da nota a EBT foram avaliados doze quesitos afetos à transparência passiva, agrupados em dois blocos: regulamentação e procedimentos de transparência passiva, conforme disposto na Figura 2. Ao visualizar a Figura 2, observa-se que o primeiro bloco compõe 25% da nota, pois se refere mais a aspectos formais, enquanto que o segundo bloco representa 75% da nota, pois é a avaliação, na prática, do fluxo existente para responder às demandas do interessado por meio do SIC. A Figura 2 apresenta os doze quesitos que foram considerados para compor a métrica.

<sup>3</sup> A métrica da Escala Brasil Transparente está apresentada no ANEXO A dessa dissertação.

Figura 2 - Quesitos de avaliação da EBT.



Fonte: CGU, disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>, acesso em 03 mai. 2015.

A inovação da métrica é a avaliação exclusiva da transparência passiva, além de não apenas se limitar a analisar o que consta disponível nos portais eletrônicos, indo além e testando o SIC com o envio de quatro perguntas e verificando se as respostas dadas pelos entes foram satisfatórias e respondidas dentro do prazo legal.

Até dezembro de 2015 já haviam sido divulgadas duas edições da EBT. A primeira edição, divulgada em maio de 2015, avaliou 492 municípios mais os estados da federação. A segunda edição, divulgada em novembro de 2015, ampliou a amostra para 1.587 municípios mais os estados da federação, sendo que os resultados dessa última avaliação serão utilizados nessa pesquisa, conforme detalhado no capítulo de procedimentos metodológicos. Destaque-

se que esta amostra possui representatividade<sup>4</sup> para análise a nível nacional, constituindo base de dados para a pesquisa pretendida nessa dissertação.

Pretende-se com o estudo identificar quais as variáveis que influenciam um melhor ou pior índice de transparência passiva nas unidades municipais. Importante frisar que as variáveis do estudo não se confundem com os fatores utilizados para ponderar a nota obtida na escala EBT, uma vez que a métrica avaliou aspectos operacionais sobre a disponibilização ou não de procedimentos de transparência passiva. Tomando-se a escala EBT como medida crível, o indicador será utilizado como variável dependente a ser explicada por variáveis sociais e econômicas na expectativa de contribuir com a explicação do fenômeno da transparência pública passiva. Cruz (2010), Ribeiro e Zuccolotto (2012) e Wright (2013) já enfrentaram este problema no âmbito da transparência ativa e essa pesquisa objetiva contribuir com semelhante esforço com foco na transparência passiva.

### 1.1 - Problematização e objetivos

A divulgação das notas de transparência dos municípios, por meio da segunda edição da Escala Brasil Transparente (EBT), mostrou um cenário bastante heterogêneo entre as edificações avaliadas.

Quadro 1 – Ranking das notas obtidas pelas capitais na 2ª edição da EBT.

| UF | Capital        | Nota  |
|----|----------------|-------|
| DF | Brasília       | 10,00 |
| PR | Curitiba       | 10,00 |
| PB | João Pessoa    | 10,00 |
| PE | Recife         | 10,00 |
| AC | Rio Branco     | 10,00 |
| SP | São Paulo      | 10,00 |
| MA | São Luis       | 9,58  |
| MT | Cuiabá         | 9,17  |
| MG | Belo Horizonte | 8,75  |
| SC | Florianópolis  | 8,75  |
| ES | Vitória        | 8,75  |
| RJ | Rio de Janeiro | 8,61  |
| GO | Goiânia        | 8,33  |
| CE | Fortaleza      | 8,19  |
| TO | Palmas         | 8,19  |
| RN | Natal          | 7,36  |
| MS | Campo Grande   | 6,81  |
| AP | Macapá         | 6,11  |
| RS | Porto Alegre   | 5,83  |
| BA | Salvador       | 5,83  |
| PA | Belém          | 4,72  |
| RR | Boa Vista      | 4,44  |

Quadro 2 – Relação dos 31 municípios que obtiveram nota dez na 2ª edição da EBT.

| UF | Município               |
|----|-------------------------|
| SC | Águas Frias             |
| SP | Altinópolis             |
| SC | Apiúna                  |
| DF | Brasília                |
| RO | Cacaulândia             |
| SC | Correia Pinto           |
| PR | Curitiba                |
| SP | Franca                  |
| SC | Frei Rogério            |
| SC | Imbuia                  |
| MS | Inocência               |
| PB | João Pessoa             |
| SP | Limeira                 |
| PB | Marcação                |
| RJ | Niterói                 |
| SC | Papanduva               |
| SC | Presidente Getúlio      |
| PE | Recife                  |
| RJ | Resende                 |
| AC | Rio Branco              |
| SC | Salto Veloso            |
| SC | São Miguel da Boa Vista |

<sup>4</sup> Conforme demonstrado no capítulo de procedimentos metodológicos dessa dissertação.

| UF | Capital     | Nota |
|----|-------------|------|
| AL | Maceió      | 3,89 |
| AM | Manaus      | 3,89 |
| PI | Teresina    | 3,75 |
| SE | Aracajú     | 2,22 |
| RO | Porto Velho | 0,00 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

| UF | Município          |
|----|--------------------|
| SP | São Paulo          |
| PE | São Vicente Ferrer |
| PE | Serra Talhada      |
| SP | Tieté              |
| SC | Tunápolis          |
| PB | Uirauna            |
| SC | Vargeão            |
| SC | Videira            |
| SC | Vitor Meireles     |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelo senso comum, poder-se-ia imaginar, por exemplo, que as cidades mais ricas e populosas teriam uma maior capacidade em implementar as condições necessárias para disponibilizar as informações em transparência passiva. Observa-se, entretanto, pelos Quadros 1 e 2 que, dos trinta e um municípios avaliados com nota dez na escala, apenas cinco eram capitais. Dentre este grupo dos mais bem avaliados, apenas municípios dos estados da Paraíba e Pernambuco surgem como representantes da região Nordeste. Registre-se o município de Marcação na Paraíba que, com apenas 7.609 habitantes, aparece com nota máxima no ranking. Outra observação importante é quanto ao estado de Santa Catarina que emplacou treze municípios entre os primeiros colocados o que perfaz 41,93% deste extrato da amostra. Observa-se, então, que o fenômeno da transparência passiva pode estar sendo influenciado por diversas variáveis de cunho social ou econômico sendo relevante o estudo científico que explore possíveis explicações.

Semelhante preocupação foi objeto da pesquisa de Sousa et al. (2015) quando, ao analisarem os fatores determinantes da transparência pública ativa nos estados brasileiros, constataram que, embora sob uma mesma subordinação legal, o desempenho do índice de transparência entre os entes federados possui grande variação, sugerindo que o indicador pode estar sendo influenciado por fatores sociais, políticos e econômicos.

Sendo assim, levando-se em consideração a imposição legal para implantação de mecanismos de transparência, bem como entendendo que identificar causas que potencializem sua utilização favorece a uma boa gestão pública, foi proposto o seguinte problema de pesquisa para essa dissertação: quais as variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros?

Diante da questão de pesquisa apresentada, este trabalho norteia-se por um objetivo geral e quatro específicos. O objetivo geral consiste em identificar variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. Os objetivos específicos consistem em:

- a) Identificar e descrever variáveis sociais e econômicas que possam interferir na transparência pública;
- b) Analisar a correlação das variáveis com o fenômeno da transparência passiva;
- c) Verificar quais grupos de fatores (internos à gestão ou externos à gestão) apresentam uma maior relevância na variação da transparência passiva;
- d) Construir um modelo que tente explicar o fenômeno da transparência passiva a partir das variáveis explicativas.

## **1.2 - Justificativa**

A realização desta pesquisa é justificada, pois não se encontram no Brasil muitos estudos que objetivem a identificação de fatores que influenciam na transparência passiva nos municípios brasileiros. A pouca produção de trabalhos com a temática da transparência passiva também foi identificada por Raupp e Pinho (2016) que, na introdução de artigo escrito sobre a transparência passiva nas câmaras municipais brasileiras, informam terem realizado buscas em bases de trabalhos científicos, porém sem sucesso para o tema específico. As métricas utilizadas nos estudos de Cruz (2010), Ribeiro e Zuccolotto (2012) e Wright (2013) foram tipicamente de transparência ativa, onde a administração municipal disponibiliza informações gerais sem que haja a demanda específica de um interessado. Não obstante a importância da proatividade do gestor municipal em disponibilizar dados, independente de solicitação, o fato é que nem sempre aquela informação atende aos interesses da população. Daí uma necessidade de estrutura e procedimentos capazes de atender, de acordo com os ditames da Lei nº 12.527/2011, aos pedidos específicos, fato que caracteriza a transparência passiva.

O índice Escala Brasil Transparente (EBT) demonstrou quais os municípios com melhor ou pior atuação em prol da transparência passiva, mas quais as causas das diferenças entre as notas alcançadas?. O conhecimento dos fatores com relação estatística comprovada é fundamental para direcionar ações na busca pela melhor forma de publicidade dos atos públicos.

Para a sociedade em geral estudos na área de transparência pública mostram-se relevantes na expectativa de fomentar o controle social e a democracia. Raupp e Pinho (2016) e Vieira (2012) associam a importância da transparência pública com o exercício da cidadania, porém alertando para que as informações prestadas pelo poder público sejam, de fato, úteis para a sociedade.

Para a CGU, a pesquisa mostra-se importante frente às novas competências legais atribuídas ao Órgão pela Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito da transparência, além de estar em sintonia com a missão da entidade que possui literalmente em seu texto o objetivo em promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública. Entender as variáveis que interferem na ocorrência da transparência contribui também para direcionar as ações de capacitação e orientação técnica.

Identificar variáveis que interferem na transparência passiva pode subsidiar o gestor municipal a potencializar variáveis positivas e minimizar fatores negativos, reduzindo o risco das sanções previstas na legislação que podem até gerar pena de demissão de funcionários públicos e processo de improbidade administrativa para agentes políticos.

Recentemente, matéria veiculada no Jornal do Commercio de Pernambuco em 19/04/2015 mostrou ação da Procuradoria da República do Estado de Pernambuco que recomendou o bloqueio dos repasses voluntários da União para quinze prefeituras do agreste pernambucano que não implantaram as normas de transparência previstas na legislação. Já o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2015) criou uma subcategoria específica de inspeção denominada “Inspeção Especial de Transparência da Gestão” e passou a penalizar com multa os municípios que não cumprem a legislação referente à transparência pública, tendo sido proferidos diversos acórdãos nesse sentido. Em outra ação, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2014) editou a Instrução Normativa nº 10/2014 que instituiu o prêmio “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet” visando incentivar a adoção de boas práticas de transparência nos municípios gaúchos. Em março de 2016 a CGU, Ministério do Planejamento (MPOG) e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) assinaram acordo de cooperação onde, entre outras ações, está previsto o registro em sistema eletrônico unificado de inadimplência dos entes federados quanto suas obrigações no âmbito da transparência pública frente à Lei nº 131/2009. Estas atuações demonstram que os órgãos de controle estão buscando uma postura mais atuante pela efetiva aplicação da Lei.

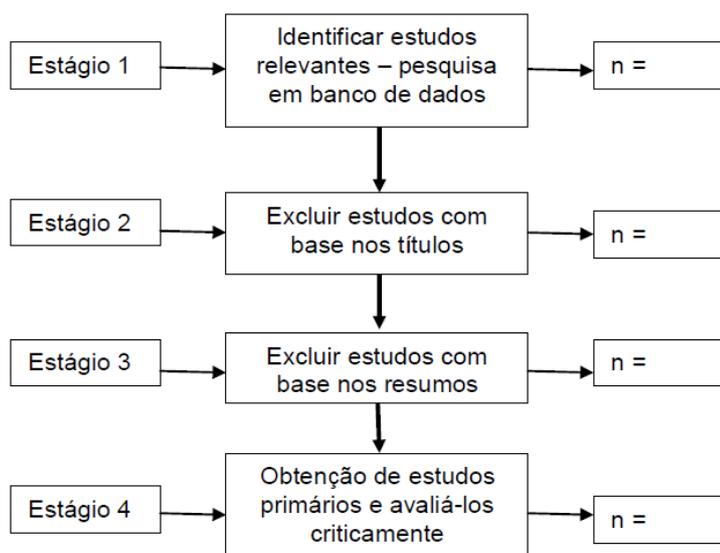
Para os pesquisadores e a academia em geral a transparência pública pode proporcionar o acesso a dados que viabilizem pesquisas científicas, contribuindo para a sociedade como um todo.

Diante do exposto, percebe-se como relevante o estudo da transparência pública no cenário brasileiro, entendendo-se ainda que este estudo pode vir a colaborar no campo da ação preventiva, direcionando a ação governamental para um melhor cumprimento da legislação, passando a mesma a agir com uma maior *accountability* e publicidade das atos governamentais.

## 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

Visando estabelecer o referencial teórico buscou-se apresentar os conceitos de *accountability* e transparência pública que são o cerne do tema proposto. Pretende-se também apresentar o referencial teórico de pesquisas realizadas que estudaram a influencia de variáveis sociais e econômicas no fenômeno da transparência, já identificadas pelo autor em sua atividade laboral na CGU. Adicionalmente, visando uma revisão da literatura quanto à produção científica atualizada sobre aspectos determinantes para a transparência, utilizou-se a metodologia da *Systematic Review* exposta por Dybå e Dingsøy (2008). A *Systematic Review* é um processo estruturado de pesquisa para identificar estudos sobre um objeto, conforme apresentado na Figura 3. Permite selecionar trabalhos científicos por meio de filtros, apresentando uma visão sobre o quantitativo de produção sobre um tema, além de minimizar o risco de não observância de trabalhos relevantes sobre o assunto de pesquisa.

Figura 3 - Protocolo de seleção de estudos.



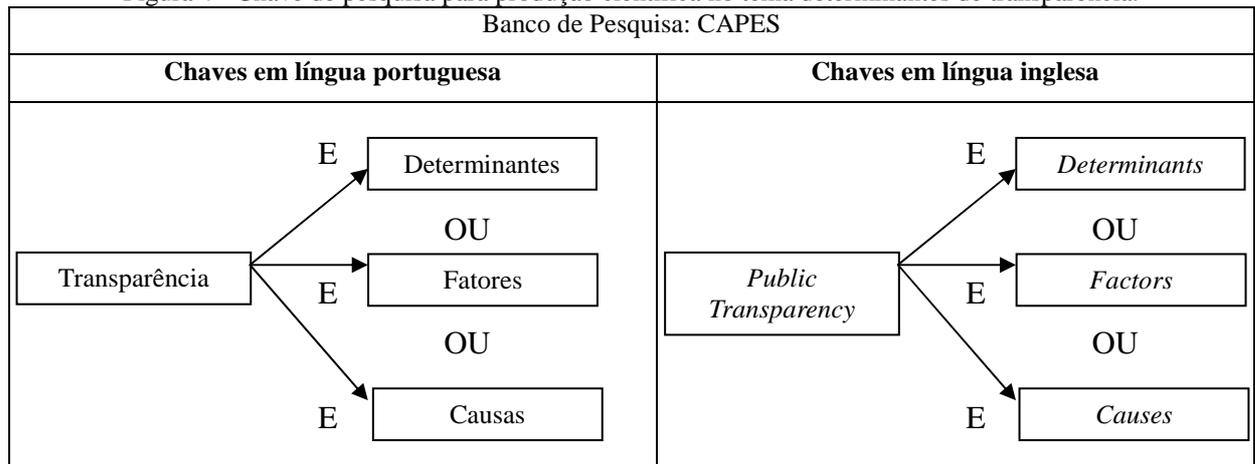
Fonte: Gonzalez e Bruni (2015, p. 7).\*

Notas:

\* adaptação em língua portuguesa do modelo proposto por Dybå e Dingsøy (2008).

Gonzalez e Bruni (2015), ao utilizar a metodologia da *Systematic Review*, explicam que “a cada estágio da pesquisa extrai-se os trabalhos selecionados, que em seguida são submetidos à nova revisão”. Na operacionalização da metodologia optou-se por verificar a produção científica constante no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Utilizou-se chaves de pesquisa nas línguas portuguesa e inglesa, conforme Figura 4.

Figura 4 - Chave de pesquisa para produção científica no tema determinantes de transparência.



Fonte: Elaborado pelo autor.

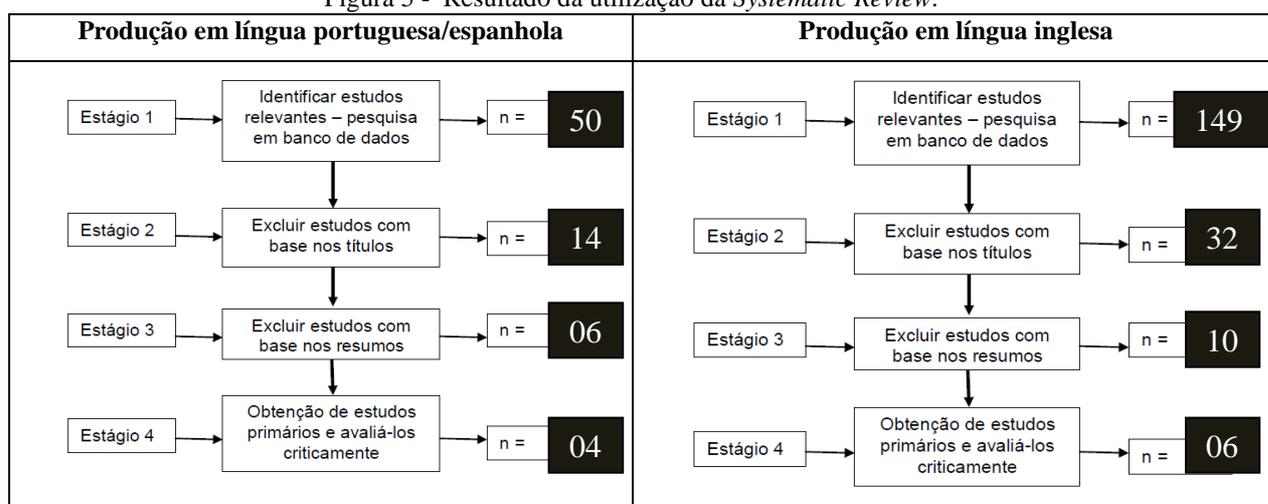
Para o idioma português, a chave de pesquisa foi (transparência) aglutinada com (determinantes) ou (fatores) ou (causas), para o período de 01/01/2013 a 01/01/2016 (três anos). Após a aplicação do método, foram mencionados 50 trabalhos científicos iniciais para, dentre eles, identificar os diretamente relacionados com o objeto dessa dissertação. Devido à similaridade linguística, o filtro de pesquisa também retornou publicações na língua espanhola que também foram consideradas. Após a utilização da *Systematic Review*, foram excluídos no primeiro estágio da metodologia 36 trabalhos com títulos incompatíveis com o objeto dessa dissertação. Posteriormente, foram excluídas mais oito pesquisas após a leitura de seus resumos e observação de conteúdo também diverso. Restaram, então, seis trabalhos com enfoque potencialmente relacionado com essa dissertação, que foram lidos em seu inteiro teor, e utilizados quatro deles nessa dissertação.

Para o idioma inglês inicialmente utilizou-se a mesma chave de pesquisa, ou seja, (*transparency*) aglutinada com (*determinants*) ou (*factors*) ou (*causes*). Entretanto, este filtro de pesquisa se mostrou por demasiado abrangente retornando 2.908 menções a publicações científicas, muitas delas distantes da área de estudo dessa pesquisa, fato previsível devido a uma maior produção na língua inglesa. Sendo assim, optou-se por especificar mais diretamente a primeira chave de pesquisa para (*public transparency*) e reduzir o período de publicação para um intervalo de um ano (01/01/2015 a 01/01/2016), fato que distinguiu 149 publicações, ou seja, três vezes mais do que a produção em língua portuguesa, sendo assim definido o escopo inicial utilizado para a aplicação no primeiro estágio do método. Após a utilização da *Systematic Review*, foram excluídos no primeiro estágio da metodologia 117 trabalhos com títulos incompatíveis com o objeto dessa dissertação. Posteriormente, foram excluídas mais 22 pesquisas após a leitura de seus resumos e observação de conteúdo também

diverso. Restaram, então, dez trabalhos com enfoque potencialmente relacionado com essa dissertação, que foram lidos em seu inteiro teor, e utilizados seis deles nessa dissertação.

Após a utilização da *Systematic Review*, obtivemos no quarto estágio do método a produção científica diretamente relacionada à transparência pública. Observa-se que, a cada estágio, o “n” representa o total de trabalhos que restaram depois de atendido o critério de aderência, conforme Figura 5.

Figura 5 - Resultado da utilização da *Systematic Review*.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas:

\* adaptação em língua portuguesa do modelo proposto por Dybå e Dingsøyr (2008).

Restaram, então, mais dez trabalhos relacionados com o objeto dessa pesquisa que foram lidos e utilizados nesse trabalho, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Trabalhos relacionados com o objeto da pesquisa identificados pela *Systematic Review*.

| Autor                               | Pesquisa  | Objeto   | Situação         |
|-------------------------------------|---|--|------------------|
| Sousa et al. (2015)                 | A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros.   | Identificar os fatores determinantes dos níveis de transparência ativa com a utilização de <i>e-gov</i> (TGA) nos estados brasileiros.           | Lido e utilizado |
| Martinez, Romero e Rodriguez (2015) | El modelo de Gobierno Abierto en America Latina. Paralelismo de las politicas publicas de transparencia y la corrupcion.. | Analisar as politica públicas de reforma administrativa e de institucionalização do acesso a informação pública no México, Guatemala e Honduras. | Lido e utilizado |
| Rothberg e Liberato, 2013           | Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo.      | identificar a potencial contribuição dos portais eletrônicos das principais cidades do Estado de São Paulo à afirmação da cidadania.             | Lido e utilizado |

| <b>Autor</b>  | <b>Pesquisa</b>  | <b>Objeto</b>  | <b>Situação</b>  |
|---|--|--|------------------|
| Souza et al. (2013)   | Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte                                      | Analisar a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte (RN)   | Lido e utilizado |
| Murillo (2015)  | Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations | Avaliar a transparência pública por meio de um índice proposto (Índice de abertura de dados públicos) e sua relação para diminuir os problemas de assimetria de informação em 16 países latino americanos. | Lido e utilizado |
| Araújo e Romero (2016)  | Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings  | Identificar os fatores determinantes dos níveis de transparência nos municípios espanhóis.   | Lido e utilizado |
| Galera, An ; Berjillos, AD ; Lozano, Mr ; Valencia, Pt (2015) | Identifying motivations of the local governments to improve the sustainability transparency  | Avaliação da divulgação de informações sobre sustentabilidade pública em países nórdicos.  | Lido e utilizado |
| Yang, Lo e Shiang (2015)                                      | To open or not to open? Determinants of open government data   | Pesquisa qualitativa visando analisar os fatores determinantes para a transparência pública em Taiwan.   | Lido e utilizado |
| Janssen e Hoven (2015)  | Big and Open Linked Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy?  | Estudo sobre os limites entre a transparência e a privacidade.   | Lido e utilizado |
| Al-Hujran et al. (2015)                                       | The imperative of influencing citizen attitude toward e-government adoption and use  | Pesquisa sobre a utilização de e-gov na Jordânia   | Lido e utilizado |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A produção científica identificada pela técnica da *Systematic Review* foi então incorporada a essa pesquisa, minimizando o viés da utilização de trabalhos escolhidos exclusivamente por conveniência do autor.

## **2.1 – Democracia e transparência pública**

As discussões teóricas e conceituais sobre democracia são um campo fértil e nem sempre consensual entre pesquisadores no mundo inteiro, sendo que, para esse trabalho, pretende-se contribuir com a conexão existente entre transparência pública e democracia. Segundo Bobbio (1984, p.19):

“(...) a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas — e, portanto, vinculatórias para todo o grupo — as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão.”

Para que haja a democracia as decisões podem ser tomadas de maneira direta, por todos os interessados, ou através de uma representação, elegendo-se geralmente políticos. De acordo com Bobbio (1984, p.42), “É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata”. Reflete o autor que nas sociedades modernas não seria nem desejável, nem materialmente possível que as decisões fossem tomadas coletivamente pela a totalidade dos cidadãos. Daí, atualmente, predomina a aplicação da democracia representativa.

Entretanto, no momento em que se elegem representantes para tomar decisões por outrem, não há como garantir que os atos praticados reflitam, de fato, o interesse da maioria. A democracia representativa pode levar a uma concentração de poder na mão dos agentes delegados, não diferindo muito de regimes autocráticos. Nesse contexto, inclusive, O’Donnell (1991) apresenta o conceito de democracia delegativa, que seria uma espécie de deturpação da democracia representativa, onde os eleitos não precisariam prestar contas aos eleitores, achando-se legitimados pelo voto a tomar quaisquer atitudes, mesmo em desacordo com os interesses da coletividade e seus programas de governo apresentados no momento da candidatura. Além da atuação deliberada das oligarquias em preservar o poder, apontadas por Bobbio (1984), como um dos desafios da democracia moderna, outras ameaças mais sutis são colocadas, visando diminuir a real participação da população mesmo em sistemas autodeclarados democráticos. Uma recorrente limitação à participação do povo é a difusão da ideia que o ambiente governamental seria para quem detém o conhecimento técnico, uma vez que leigos não poderiam contribuir com decisões sobre a gestão pública. Diniz (2016, p.49) já apontava esse argumento como uma forma de corromper o sistema representativo : “A busca de maior eficácia e rapidez na administração da crise foi recorrentemente interpretada mediante o recurso ao estilo tecnocrático de gestão e ao enclausuramento burocrático das decisões, reforçando a centralização regulatória do estado e acentuando o divórcio entre o Executivo e o sistema de representação.”

Explica Touraine (1996) que por um longo período foram adotados métodos simples para evitar a participação da maioria, tais como, restrição do voto, um acesso limitado à elite da gestão pública, assembleia de especialistas, clientelismo e corrupção, mas que a criação de partidos, sindicatos e o aumento da educação da população começam a questionar esse sistema de representação. Observa-se que parte da sociedade não está apenas interessada em eleger políticos, mas participar da gestão e ser informada das ações de seus representantes.

A transparência pública surge então como uma ferramenta de fomento à democracia, uma vez que possibilita aos cidadãos acompanhar as ações de seus representantes, diminuindo

a assimetria de informação. Bobbio (1984, p.101), inclusive, aponta o acesso à informação como uma das diferenças entre a democracia e a autocracia: “existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de estado é uma regra e nesta uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita.”.

A transparência dos atos governamentais é fator decisivo para o controle social e o exercício da democracia. A disponibilização de informações confiáveis se configura num ponto essencial para que exista a participação cidadã, sendo um elemento necessário para a democracia (VIEIRA, 2012).

No Brasil, o direito de acesso às informações públicas mereceu destaque do constituinte que o incluiu dentro dos direitos e garantias fundamentais no Art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988 e em demais artigos complementares, Art. 37, §3º, inciso II e Art. 216, § 2º. A publicidade dos atos públicos foi alçada à categoria de princípio da administração pública pelo artigo 37. Observa-se que a Carta Magna brasileira impôs obrigatoriedade e importância para a disponibilização de informações públicas à sociedade e para a publicidade das ações governamentais. Estas determinações legais se coadunam com o supracitado entendimento de Vieira (2012) na busca por uma democracia, justo anseio logo após um longo período de intervenção militar no país.

Entretanto, foi especialmente a partir da edição da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011, que ficou conhecida popularmente como a Lei de Acesso à Informação (LAI), que os normativos legais pensados pelos constituintes começaram a ter possibilidade de implementação prática. Martinez, Romero e Rodriguez (2015) relatam situação similar ocorrida no México, onde a constituição daquele país previa o direito à informação desde 1997, porém apenas em 2002 foi publicada a lei federal de transparência e acesso à informação. Observa-se que de nada adianta a previsão constitucional de publicidade e obtenção de dados públicos, sem que haja regras para que o cidadão saiba como peticionar e entender a informação. García e García (2008, p. 63-84) já se posicionavam neste sentido ao defender “De pouco servem dados contábeis corretamente elaborados se não se estabelecem meios que possibilitem o acesso dos usuários potenciais ao seu conteúdo<sup>5</sup>”. Daí a absoluta propriedade da redação do Artigo 5º da LAI que diz: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Os ditames de agilidade,

---

<sup>5</sup> Tradução livre de: “*De poco sirven unos estados contables correctamente elaborados si no se establecen fórmulas que possibiliten el acceso de los usuarios potenciales a su contenido.*”

facilidade e clareza da informação são as bases do conceito de transparência pública.

Embora já havendo um razoável arcabouço legal visando regulamentar o acesso às informações públicas no Brasil, inclusive com a determinação de exposição de dados na rede mundial de computadores, a transparência pública ainda não exerce o seu potencial papel como fomentador da democracia em nosso país. O título do trabalho de Pinho (2008), “Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia”, reflete com clareza essa percepção, onde o autor constata pouca interatividade dos portais de transparência com o cidadão e reflete que, embora com um avanço da transparência pública por meio da Internet, o efeito potencial de transformação em favor de uma maior democracia deve ser relativizado uma vez que as forças dominantes podem usar essa mesma tecnologia para manter a situação de dominação.

Fatores socioeconômicos estão diretamente ligados ao estudo da democracia. Touraine (1996) já vislumbrava, vinte anos atrás, que, na sociedade pós-industrial, a produção cultural, a educação, saúde, assistência social e informação possuem papel mais central na democracia de que a produção de bens materiais. Bobbio (1984) explica que a ausência de educação para a cidadania é a sexta promessa não cumprida das democracias atuais, mostrando preocupação pela apatia na participação política dos cidadãos mesmo nas democracias mais consolidadas. Sendo a transparência pública um instrumento importante para a consolidação democrática, o objetivo geral desse trabalho, focado em identificar variáveis sociais e econômicas que possam ser determinantes para a transparência pública passiva, vai ao encontro da preocupação de estudo dos retro citados autores.

## **2.2 – Accountability**

Em artigo publicado, Campos (1990, p. 30-50) expôs seu desconforto em sequer entender a palavra proferida durante um curso nos EUA, “accountab... Quê?”. Passados vinte anos do estudo de Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009) tentaram responder ao questionamento da pesquisadora com o trabalho intitulado “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?” onde relatam que a angústia de Campos (1990) não se tratava de desconhecimento da língua inglesa e sim porque não existe tradução literal para o português da palavra *accountability*. Pinho e Sacramento (2009) fizeram um estudo etimológico e conceitual da palavra e concluíram, baseados em pesquisa em dicionários e várias publicações científicas, que o conceito continua em construção e, portanto, não haverá unanimidade na busca por uma tradução objetiva. Entretanto, a existência ou não de tradução literal não

compromete a importância do tema, pois a relevância se dá pelos conceitos buscados ao utilizar a palavra.

Concordando com o pensamento de Pinho e Sacramento (2009) entende-se, para efeitos deste estudo, que *accountability* apresenta alguns pressupostos básicos como a necessidade de prestação de contas de um agente delegado sobre seus atos, sob risco de punição, caso seja comprovada atuação contrária ao que havia sido autorizada pelo poder delegante. Neste sentido, tem-se a figura de um agente delegado que pode ser um político ou um gestor público, por exemplo, que recebeu poderes para agir. Mesmo havendo a possibilidade de atos discricionários, sua atuação não pode ser livre ou sem limites. O detentor do poder originário ou delegante espera um comportamento do agente de acordo com o que foi combinado. Caso o agente deturpe ou extrapole o poder para agir em descompasso com a delegação que lhe foi atribuída, caberá punição pelos seus atos.

Em seu estudo sobre o tema, Schedler (1999) expõe que logo após o agente receber o poder, surge a necessidade de controlar este poder. Fato subsequente será a prestação de contas daquele que recebeu a posse do direito de agir em nome de outrem, imposição esta que o autor denomina de *answerability*, que seria a habilidade em dar respostas ou *answers* a alguém. E se as respostas dadas não forem de acordo com o combinado, de acordo com a expectativa do detentor do poder originário? Daí para uma boa *accountability* é preciso punir o agente ou, pelo que o autor define, é preciso a capacidade de *enforcement*, ou seja, a possibilidade de forçar, coagir, constranger o agente para uma atuação na medida do poder que lhe foi delegado.

Sendo assim, observa-se a dificuldade de tradução da palavra, pois o conceito de *accountability* remete a um ciclo de poder, delegação, responsabilidade, prestação de contas e capacidade de ajuste de conduta. Bons indicadores de *accountability* sugerem que o gestor do poder agiu corretamente, prestou contas e, conseqüentemente, não será punido, embora houvesse a capacidade institucionalizada para a sua punição em caso de má atuação.

A transparência pública, objeto desse estudo, é, portanto, ferramenta básica para uma adequada *accountability*. Loureiro, Teixeira e Prado (2008, p. 109), também enxergam o relacionamento entre as temáticas:

“O estudo empírico da transparência governamental tem relevância teórica se relacionado ao debate de *accountability*, isto é, à problemática de construção e aperfeiçoamento de instituições democráticas que gerem governantes representativos, impelidos a responder da melhor forma possível às demandas da população, elaborando e implementando com eficiência e efetividade das políticas públicas e garantindo o direito dos cidadãos a mais completa informação.”

A transparência pública proporciona o instrumental para os parâmetros da *accountability* defendidos por Schedler (1999). Ao disponibilizar as informações sobre a gestão pública, observa-se a tentativa de prover as respostas ao cidadão, ou seja, a *answerability*. Por outro lado, essa mesma informação expõe os potenciais atos irregulares dos gestores, possibilitando as evidências para sua punibilidade, ou seja, o *enforcement*. Nessa linha de raciocínio, Loureiro, Teixeira e Prado (2008) lembram o fato da renúncia da Ministra da Igualdade Social no Brasil em 2007, por irregularidades relacionadas ao mau uso do cartão corporativo. Na época, os dados da denúncia foram coletados no portal de transparência do governo federal. Explicam os autores que, embora controversa a opinião sobre a justiça da queda da Ministra, o fato é que a situação apenas se concretizou pela novidade em se disponibilizar dados públicos com esse nível de detalhamento e acessibilidade.

Conclui-se que sem transparência pública não existe uma adequada *accountability*, pois não há como prestar contas e acompanhar a gestão, caso as informações estejam ocultas, longe do acompanhamento da sociedade.

### **2.3 - Transparência pública.**

No capítulo inicial dessa dissertação foram descritos os principais ditames legais brasileiros que tornaram a questão da transparência não apenas uma ferramenta de gestão, mas uma obrigação legal. Em suma, a Constituição Federal garantiu o acesso às informações públicas incluindo este direito dentro do título dos direitos e garantias fundamentais, fato que promove enorme destaque jurídico à questão. Posteriormente, a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei nº 12.527/2011 regulamentaram e detalharam os procedimentos mínimos a serem obedecidos pela administração pública para atender às determinações constitucionais.

Embora aparentemente óbvia a prerrogativa do cidadão em obter informações de caráter público, legislações que garantem o acesso são relativamente novas no cenário mundial. Estudo de Mendel (2009) mostra que até 1990 apenas treze países possuíam leis que determinavam o direito ao acesso às informações públicas. Este mesmo estudo mostra uma evolução neste número, informando que, em 2009, setenta países já contavam com leis de acesso à informação. Observa-se então uma busca pela transparência não apenas como um modismo, mas como ferramenta indispensável para a consolidação das democracias modernas. Neste sentido, para Kumar (2003), tanto a transparência como a *accountability* são meios necessários para garantir e promover os direitos humanos. Constata-se a importância dada por Kumar (2003) ao tema onde se percebe que, sem informação, o cidadão não obtém

garantias básicas para sua sobrevivência. Na mesma linha de raciocínio, Jassen e Hoven (2015) defendem que a transparência é um mecanismo de equilíbrio e controle necessário para o adequado funcionamento das democracias.

Pesquisadores relacionam também a transparência pública como ferramenta para diminuir a assimetria de informação e combater atos corruptos. Murillo (2015) explica que a transparência pública serve para reduzir a concentração de informações em poder de poucos, fazendo uma ressalva de que isso apenas é possível se condições de publicidade e *accountability* sejam garantidas. Explica o autor que a transparência não terá efeito no combate à corrupção se não for acompanhada de mecanismos como imprensa livre e eleições justas, por exemplo.

O fato é que a transparência, embora direito de senso comum em países democráticos, nem sempre é bem vista no íntimo dos gestores públicos. Transparência envolve exposição de atos que, por vezes, o gestor gostaria que ficassem escondidos, seja por incompetência, seja por corrupção. Jassen e Hoven (2015) também enxergam essa faceta dizendo que a transparência evidencia problemas de governança, o que resulta em cidadãos que acabam por questionar a credibilidade dos governos. Para evitar a obscuridade intencional de atos públicos, a Lei nº 12.527/2011 prevê que o acesso à informação seja a regra e o sigilo a exceção. A Organização dos Estados Americanos (OEA) compilou em relatório informações sobre o direito de acesso à informação e as diretrizes para os marcos regulatórios. No capítulo destinado para os princípios balizadores do direito à informação, está definido: “*El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción*”<sup>6</sup>, OEA (2010, p. 21), demonstrando que o legislador brasileiro preocupou-se em alinhar a norma brasileira aos acordos internacionais. Embora seja fundamental a existência de uma legislação específica para reger a transparência pública, apenas o texto legal não é garantia de sua eficácia. Raupp e Pinho (2016) alertam para a incômoda tradição brasileira em nem sempre saber se uma lei será levada a sério.

A legislação, embora importante, é apenas uma dos fatores necessários para a adequada transparência pública. Yang, Lo e Shiang (2015), em pesquisa qualitativa, analisaram os fatores determinantes para a transparência pública em Taiwan. No trabalho, os fatores foram categorizados em influências referentes à tecnologia, organização, legislação ou política e ambiente. Nos achados da pesquisa foram descritas barreiras à disponibilização de dados abertos relacionados ao formato dos dados, cultura organizacional, envolvimento da

---

<sup>6</sup> Observa-se que a Lei 12.527/2011 foi motivada também por uma preocupação internacional quanto a normativos sobre o tema.

alta administração, pressão da mídia, entre outros aspectos interessantes.

Outro ponto de fundamental importância é quanto à utilidade da informação prestada. Dado os atuais recursos de tecnologia da informação o poder público opta por preferencialmente utilizar a Internet para disponibilizar as informações obrigatórias por meio de portais de transparência. Entretanto, se a informação não for útil ao cidadão, estaremos diante de apenas lixo eletrônico. E também não adianta disponibilizar um portal eletrônico que não funcione. Embora haja um incremento quantitativo dos portais de transparência, a percepção de que a informação não atinge seu objetivo permanece, tal qual demonstrado nos estudos de Coelho et al. (2015) e Raupp e Pinho (2016). Esses últimos pesquisadores advertem para o fato de que são criados entraves tecnológicos para justificar a falta de transparência e prejudicar a democracia: *“In other words, to prevent the achievement of democracy, technological constraints are created, being it easier to give explanations on technological limitations rather than on limitations on the exercise of democracy”*<sup>7</sup>, Raupp e Pinho (2016, p. 295).

Em outro estudo, Rothberg e Liberato (2013) analisaram a qualidade da informação pública disponibilizada nos portais sob a ótica do conteúdo informacional de políticas públicas em educação. No trabalho, foram avaliadas doze categorias de qualidade de informação e nenhuma das 179 páginas analisadas obteve índice superior a 30%. A pesquisa dos autores destaca ainda que a qualidade da informação deve permitir uma formação livre de opinião pública, ou seja, sem maquiagens ou manipulações.

Souza et al. (2013) enxergam uma desproporção de forças entre o administrador público que possui acesso a um número muito maior de informações de que os cidadãos que não conseguem acompanhar todos os atos praticados pelos gestores. Para evitar que o agente público apenas divulgue informações padronizadas que nem sempre atende a necessidade informacional do cidadão, característica da transparência ativa, a Lei nº 12.527/2011 estabeleceu os procedimentos mínimos obrigatórios para que os entes públicos respondam quaisquer demandas da população não sujeitas a sigilo, fato que caracteriza a transparência passiva, ou seja, aquele pedido de informação que depende de solicitação específica de um interessado. O aspecto mais amplo da palavra transparência, categorizado em transparência ativa e passiva foi relatado por Araújo e Romero (2016, p. 329) que escreveram:

---

<sup>7</sup> “Em outras palavras, para evitar o sucesso da democracia, restrições tecnológicas são criadas, sendo mais fácil dar explicações sobre as limitações tecnológicas, em vez de limitações ao exercício da democracia”. Tradução livre.

*“This is a vast definition that encompasses both “active” disclosure activity, undertaken proactively by public organizations, and “passive” forms of transparency in which the same organizations respond reactively to external demands (e.g. through the right of information request).<sup>8</sup>”*

Lewis (2011) também já havia enxergado a distinção entre transparência ativa e passiva, pelo qual ele definiu em *active transparency* e *passive transparency*, respectivamente.

A CGU definiu didaticamente os conceitos de transparência ativa e passiva. Segundo a CGU (2013, p. 14): “A iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, é denominada de princípio da “Transparência Ativa”. Diz-se que, nesse caso, a transparência é “ativa”, pois parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade.”. Por outro lado, a CGU (2013, p. 17) define: “A “Transparência Passiva” se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo.”.

O Quadro 4 explicita as principais características dos dois tipos de transparência pública no âmbito nacional. Inicialmente observa-se no Quadro 4 a abrangência legal entre as duas tipologias. Para a transparência ativa aplica-se tanto a Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei nº 12.527/2011. Para a transparência passiva se aplica apenas a Lei nº 12.527/2011. O Quadro 4 resume também que para a transparência ativa a iniciativa em divulgar as informações parte do gestor público que pode publicar na Internet apenas o conteúdo mínimo previsto em Lei, enquanto que na transparência passiva é o interessado que demanda a informação por meio do SIC, podendo solicitar qualquer tipo de informação pública, desde que não esteja protegida pelos casos de sigilo. Finalmente o Quadro 4 mostra a característica do tempo de divulgação, onde na transparência ativa a divulgação precisa ser em tempo real, enquanto que para a transparência passiva o gestor público dispõe de vinte dias para fornecer a informação, prorrogáveis por até mais dez, haja vista que é necessário tempo para processar a solicitação específica do interessado.

---

<sup>8</sup>“Essa é uma grande definição que abrange tanto a atividade de divulgação “ativa”, realizada de forma proativa pelas organizações públicas, quanto às formas “passivas” de transparência, em que as mesmas organizações respondem de forma reativa às demandas externas (por exemplo, através do direito de pedido de informação)”. Tradução livre.

Quadro 4 - Principais características distintivas entre transparência ativa e passiva.

| <b>Característica</b>    | <b>Transparência Ativa</b>  | <b>Transparência Passiva</b>   |
|--------------------------|---|--|
| Abrangência legal        | Lei Complementar nº 131/2009 e<br>Lei nº 12.527/2011  | Lei nº 12.527/2011   |
| Iniciativa da informação | Gestor Público  | Qualquer Interessado   |
| Forma de acesso          | Internet <sup>9</sup>   | Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) que pode estar disponível na Internet ou de modo presencial |
| Conteúdo da Informação   | À critério do gestor público, desde que divulgados o conteúdo mínimo previsto em Lei e resguardado o sigilo de informações, quando cabível. | Qualquer uma solicitada pelo interessado, resguardado o sigilo de informações, quando cabível.     |
| Tempo de divulgação      | Tempo real  | Imediatamente, quando disponível, ou no máximo em até vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias.  |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Verifica-se que a sub-divisão do estudo da transparência em ativa e passiva não é apenas didática, mas procedimental. Enquanto que na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal de dados obrigatórios, na transparência passiva é necessário que o ente público esteja preparado para responder a qualquer solicitação da população não sujeita a sigilo.

Embora com diferenças conceituais, a transparência ativa e a passiva se complementam no sentido de dar publicidade à gestão pública de maneira clara e acessível a todos. Identificar fatores que contribuem para melhores índices de transparência passiva nos municípios brasileiros é objetivo deste estudo.

<sup>9</sup> A Lei nº 12.527/2011 estabelece que os municípios abaixo de 10.000 habitantes estariam dispensados de divulgar na Internet o conteúdo mínimo, embora permaneceria a obrigação de divulgar, em tempo real, a execução orçamentária e financeira prevista na Lei Complementar nº 101/2009. Como a execução orçamentária e financeira, em princípio, seria a informação mais trabalhosa, fica um pouco sem sentido dispensar a apresentação de outras informações mais simples, porém é assim que está previsto em Lei.

## **2.4 – Variáveis sociais e econômicas que podem afetar a transparência pública.**

Diversas pesquisas foram realizadas na expectativa de tentar explicar os fatores que influenciam em uma maior ou menor divulgação dos atos de gestão pública, investigando-se variáveis socioeconômicas que possam estar relacionadas com a transparência pública. No estudo de Perez, Bolívar e Hernandez (2014) existe exatamente esse objetivo, onde foram avaliadas questões de tamanho, educação, tecnológicas, renda e políticas. Nesse trabalho, procura-se verificar aspectos sociais e econômicos relacionados com a interferência da escolaridade, da capacidade financeira e da idade.

### 2.4.1 – Interferência da escolaridade.

No Brasil, pretende-se que a disponibilização de informações por meio de transparência pública deva ser realizada da maneira mais clara e acessível possível ao cidadão comum. Para este intuito, o Art 5º, da Lei nº 12.527/2011, LAI, determina que o acesso à informação deva ser proporcionado de modo claro e em linguagem de fácil compreensão. Entretanto, não obstante a intenção legal, os indicadores de transparência no Brasil ainda não são animadores. Na Escala Brasil Transparente (EBT), por exemplo, dos 1.587 municípios avaliados, apenas 233 obtiveram nota maior do que cinco em uma escala de zero a dez. Coelho et al. (2015), ao analisarem as características dos portais de transparência governamentais de estados e grandes municípios brasileiros, também concluíram que existe uma transparência incompleta e que é necessário ir além das determinações legais, criando efetivas condições para um controle social. Observa-se, então, que uma transparência pública de perfeita acessibilidade e clareza nas informações ainda é um objetivo distante no Brasil. Nesse cenário, requer-se daqueles que vão prover e utilizar as informações disponibilizadas em transparência pública uma capacidade intelectual em obter, trabalhar e aplicar os dados. Além disso, conhecimentos sobre políticas públicas, orçamento, legislação, entre outros, são úteis para melhor avaliar os atos de gestão pública. O conhecimento na utilização de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) também é uma habilidade requerida para acessar sites, baixar arquivos e manipular dados. Mesmo que, em um ambiente ideal, todas as informações públicas estivessem disponíveis com absoluta clareza e facilidade de obtenção, é razoável pressupor que indivíduos com maior nível de escolaridade tenham mais habilidade e capacidade em utilizar as informações dispostas em transparência pública. Outro fator importante é que à medida em que uma população se torna mais instruída, cresce a participação social e a cobrança por melhores práticas em gestão pública.

Ribeiro e Zuccolotto (2012), em uma amostra de 1.710 municípios brasileiros, comprovaram haver relação entre investimento em educação e nível de transparência pública, utilizando duas *proxies* para indicador de escolaridade: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – categoria educação (fator qualitativo) e o gasto em educação per capita (fator quantitativo), obtendo significância explicativa de ambas as variáveis. Perez, Bolívar e Hernandez (2014) também encontraram uma relação positiva entre o nível educacional da população e a disponibilização de informações governamentais na Internet. No estudo dos pesquisadores foi utilizado como *proxy* a percentagem da população com estudo universitário, sendo inclusive, dentre as variáveis testadas, aquela que apresentou maior correlação com a transparência. De acordo com Cinca, Tomás e Terragona (2008), o nível de educação de uma população, utilizando a *proxy* número médio de anos em educação, pode exercer influência na disponibilização de informações públicas, pois cidadãos mais conscientes teriam maior capacidade em exercer pressão pela transparência. No mesmo sentido, Sousa et al. (2015) encontraram relação positiva entre nível educacional da população e o nível de transparência pública ativa dos estados brasileiros, utilizando como *proxy* o percentual da população do estado com quinze ou mais anos de estudo, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ao analisarem fatores que influenciam a divulgação de informações sobre sustentabilidade pública, Galera et al. (2011) concluíram por uma relação positiva entre o nível de educação da população e a divulgação de informações econômica, utilizando como *proxy* o percentual de licenciados da população. Em outro estudo, Galera et al. (2015) não encontraram relação significativa entre o número de estudantes de nível superior e a transparência específica sobre questões de sustentabilidade em países nórdicos.

#### 2.4.2 – Interferência da capacidade financeira.

Ofertar e demandar informações disponibilizadas em transparência pública possui um custo. Para a administração pública, é necessário manter no ar um site e sistemas informatizados que alimentem os bancos de dados. Também se torna indispensável um grupo de servidores que seja designado para atender às solicitações dos interessados. Observa-se, de pronto, uma necessidade de investimento em arquivamento, treinamento, informática, pessoal, entre outros. Para a população, a demanda por dados públicos também requer um ônus. Geralmente realizada *online*, a requisição de informações necessita que o interessado possua equipamento de informática e acesso à Internet. Mesmo que o requisitante faça o pedido diretamente, ainda assim haverá o custo de deslocamento ao órgão público, além de outras

despesas indiretas de processamento da informação que requer um investimento em educação e treinamento. Sendo assim, é possível pressupor que onde houver população e entes federados mais ricos haverá maior facilidade em acesso e disponibilização de informações por meio de transparência pública.

Wright (2013) encontrou correlação significativa entre o nível de renda da população e o índice de transparência pública, utilizando como *proxy* o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da população. No mesmo estudo, o autor também confirmou a correlação positiva entre a transparência e a renda do ente público, utilizando como *proxy* a proporção da receita tributária sobre a receita total.

Cruz (2010) também encontrou relação positiva significativa entre o nível de poder econômico da população e do município e o nível de transparência pública, utilizando como variáveis explicativas o PIB *per capita*, para a riqueza populacional, e a receita orçamentária para mensurar a riqueza municipal. Cinca, Tomás e Terragona (2008), ao analisarem a transparência dos municípios espanhóis, concluíram por uma relação positiva entre o nível de transparência e a renda da população, explicando que cidadãos mais ricos possuem maior poder de pressão sobre ente público no sentido de cobrar a divulgação de informações.

Styles e Tennyson (2007), em pesquisa nos municípios norte-americanos, concluíram que as cidades com maior renda *per capita* são aquelas que mais divulgam informações financeiras na Internet. A hipótese comprovada pelos autores é que cidadãos com altos níveis de renda realizam maior monitoramento político, demandando mais informações do ente público.

Ao analisarem a transparência pública nos municípios brasileiros, Ribeiro e Zuccolotto (2012) testaram a correlação da variável renda sob o ângulo da população, utilizando a *proxy* Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – categoria emprego ou renda e sob o ângulo do ente público, utilizando a *proxy* Receita Orçamentária Per Capita. Ambas as variáveis contribuíram para a explicação da transparência, demonstrando que a bons níveis de capacidade financeira tanto da população quanto do ente público são impulsores da publicidade de informações públicas.

De maneira diversa, Sousa et al. (2015) encontraram relação negativa entre nível de renda do ente público e o nível de transparência, fato que foi contrário à hipótese preliminar de pesquisa. Os autores apresentaram que uma possível explicação seria que os entes mais ricos proporcionariam melhores serviços públicos, relegando ao segundo plano o papel da transparência.

### 2.4.3 – Interferência da idade.

A disponibilização, consulta e utilização dos dados dispostos em transparência pública está intimamente relacionada ao uso de ferramentas de TIC. Embora seja possível solicitar fisicamente informações e documentos ao ente público, esta opção não parece ser a mais usual ou prática. Os dados públicos são expostos em sites por meio de relatórios e planilhas eletrônicas. No caso da transparência passiva, é disponibilizado um SIC eletrônico, que é um sistema onde a pessoa pode solicitar e acompanhar o pedido de informações. A Lei nº 12.527/2010-LAI, Art 8º, §2º e Art 10º, §2º, obriga a divulgação dados e disponibilização de canal de pedido de informações por meio da Internet. Observa-se que o acesso à transparência pública é melhor aproveitado por aqueles familiarizados com o mundo dos computadores e da tecnologia.

O uso das TIC é um fenômeno recente na vida cotidiana. Sendo assim, é natural supor que a utilização das TIC seja mais comum entre as novas gerações. Pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet (2014) aponta que 70% dos usuários de computadores no Brasil pertencem à faixa etária entre dez e quinze anos. Por outro lado o quadro B1 do referido relatório aponta que 81% dos brasileiros com idade superior a 60 anos nunca utilizaram um computador. A proporção de indivíduos que já acessaram a Internet também se concentra na população mais jovem e vai decaindo com a faixa etária, de acordo como pode ser visualizado no Quadro 5.

Quadro 5 - Proporção de indivíduos que já acessaram a Internet.

| Percentual   |                 | SIM | NÃO | Não sabe/ Não respondeu |
|--------------|-----------------|-----|-----|-------------------------|
| Faixa Etária | De 10 a 13 anos | 82  | 18  | 0                       |
|              | De 16 a 24 anos | 89  | 11  | 0                       |
|              | De 25 a 34 anos | 78  | 22  | 0                       |
|              | De 35 a 44 anos | 63  | 37  | 0                       |
|              | De 45 a 59 anos | 40  | 60  | 0                       |
|              | De 60 ou mais   | 18  | 81  | 1                       |

Fonte: Comitê Gestor da Internet (2014).

Além da familiaridade com o uso das TICs, a participação política dos jovens nas questões políticas e sociais, exige que a administração pública provenha meios de comunicação com esse público. Zitkoski e Hammes (2014) destacam a retomada da participação política dos jovens brasileiros, notadamente a partir das mobilizações de rua de 2013 que, inicialmente objetivavam reclamar contra o aumento nas passagens de transporte

público, e depois tomaram outra proporção com diversos questionamentos sobre problemas sociais. Segundo os autores, as recentes mobilizações protagonizadas pelos jovens brasileiros vão de encontro às leituras conservadoras de que esse público é alienado das questões públicas.

Por outro lado, pessoas mais maduras podem ter maior consciência política e participar mais do acompanhamento das políticas públicas, sendo maiores clientes da transparência de que os jovens.

Vários autores tentaram construir hipóteses de correlação entre transparência pública e idade, obtendo resultados diversos.

Andrade, Alcântara e Linhares (2015, p. 355) relacionam o uso das TIC ao público jovem: “Os aparatos tecnológicos estão cada vez mais imersos na vida do jovem sendo hoje quase que extensão do corpo dos sujeitos em questão”. Nessa linha de raciocínio, pessoas de tenra idade teriam vantagem em utilizar as ferramentas *on-line* disponíveis de transparência pública.

Anjos e Bartoluzzio (2016) objetivaram validar a hipótese de que o nível de transparência pública teria relação inversa com a idade, ou seja, pessoas mais velhas teriam dificuldade em utilizar as páginas de internet contendo dados públicos. Para isso, realizaram uma pesquisa com 181 municípios pernambucanos utilizando a metodologia de análise de conglomerados e utilizando a *proxy* idade média. Na categorização realizada, foram divididos cinco conglomerados com índices de transparência diferentes, onde as idades médias foram em anos: 33,21; 29,11; 31,32; 30,15; 29,96. Observa-se uma idade média muito próxima entre os grupos, fato que levou os pesquisadores a não aceitar a hipótese de pesquisa elaborada. Em intuito similar, Wright (2013) também tentou provar a hipótese de relação inversa entre idade e transparência pública. O pesquisador utilizou também a *proxy* média etária, porém resultados da pesquisa apontaram para uma correlação com sinal invertido, ou seja, a transparência pública seria mais afeta ao público mais velho.

Galera et al. (2011) concluíram por uma relação positiva entre os usuários com idades compreendidas entre 18 e 65 anos e o nível de transparência pública. Observa-se, entretanto, que a faixa etária utilizada pelos autores parece ser por demasiada ampla para uma caracterização objetiva entre transparência e público jovem, adulto ou idoso. O último censo do IBGE, por exemplo, realizado em 2010, categoriza as faixas etárias de cinco em cinco anos, considerando a população jovem aquela compreendida entre 15 e 24 anos, IBGE (1999).

Observa-se que, ao contrário das relações entre capacidade financeira e escolaridade que apontam geralmente para uma interferência positiva, o fator idade apresenta resultados diversos quanto à sua relação frente à transparência, indicando para a necessidade de um maior estudo sobre o tema e uma atenção para as *proxy* utilizadas.

#### 2.4.4 – Síntese das relações entre as variáveis explicativas e a transparência pública.

Conforme apresentado no item 2.3 desse trabalho, diversos autores já estudaram o fenômeno da transparência pública, buscando identificar os fatores que interferem em um melhor ou pior desempenho nessa área. O Quadro 6 sintetiza o referencial teórico utilizado para lastrear as hipóteses dessa pesquisa:

Quadro 6 - Interferência de variáveis na explicação do fenômeno da transparência pública.

| <b>Variável</b>       | <b>Autor</b>                     | <b>Tipo de interferência</b> | <b>Escopo da pesquisa</b>  |
|-----------------------|----------------------------------|------------------------------|--|
| Escolaridade          | Ribeiro e Zuccolotto (2012)      | Positiva                     | Avaliação da transparência pública nos municípios brasileiros.                               |
|                       | Perez Bolívar e Hernandez (2014) | Positiva                     | Análise da transparência nos países membros da OECD.   |
|                       | Cinca, Tomás e Terragona (2008)  | Positiva                     | Avaliação da transparência pública nos municípios espanhóis.                                 |
|                       | Sousa et al. (2015)              | Positiva                     | Avaliação da transparência ativa nos estados brasileiros.                                    |
|                       | Galera et al. (2011)             | Positiva                     | Avaliação da divulgação de informações sobre sustentabilidade pública nos estados espanhóis. |
|                       | Galera et al. (2015)             | Não significativa            | Avaliação da divulgação de informações sobre sustentabilidade pública em países nórdicos.    |
| Capacidade Financeira | Wright (2013)                    | Positiva                     | Avaliação da transparência pública nos municípios brasileiros.                               |

|       |                                      |   |  |
|-------|--------------------------------------|---|--|
|       | Cruz (2010)                          | Positiva                                      | Avaliação da transparência pública nos 100 municípios mais populosos do Brasil.              |
|       | Cinca, Tomás e Terragona (2008)      | Positiva                                      | Avaliação da transparência pública nos municípios espanhóis.                                 |
|       | Styles e Tennyson (2007)             | Positiva                                      | Avaliação da transparência pública (relatórios financeiros) em 300 municípios dos EUA.       |
|       | Ribeiro e Zuccolotto (2012)          | Positiva                                      | Avaliação da transparência pública nos municípios brasileiros.                               |
|       | Sousa et al. (2015)                  | Negativa                                      | Avaliação da transparência ativa nos estados brasileiros.                                    |
| Idade | Comitê Gestor da Internet (2014)     | Negativa                                      | Avaliação do uso de TIC em domicílios brasileiros;   |
|       | Andrade, Alcântara e Linhares (2015) | Negativa                                      | Uso de TIC por estudantes de Aracajú/SE  |
|       | Anjos e Bartoluzzio (2016)           | Não significativa                             | 181 municípios pernambucanos   |
|       | Wright (2013)                        | Positiva                                      | Avaliação da transparência pública nos municípios brasileiros.                               |
|       | Galera et al.(2011)                  | Significante para a faixa entre 18 e 65 anos. | Avaliação da divulgação de informações sobre sustentabilidade pública nos estados espanhóis. |

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 2.5 – Hipóteses da pesquisa

Este estudo possui como questão central o pressuposto de que o fenômeno da transparência pública passiva é influenciado por variáveis sociais e econômicas. Embora não tenha sido detectadas pesquisas de caráter quantitativo específicas para a transparência

passiva, baseado na revisão de literatura com foco na transparência pública em sentido amplo, apresentam-se a seguir as hipóteses da pesquisa:

#### 2.5.1 - Transparência Pública Passiva versus Escolaridade

As pesquisas de Ribeiro e Zuccolotto (2012), Perez, Bolívar e Hernandez (2016), Cinca, Tomás e Terragona (2008), Sousa et al. (2015) e Galera et al. (2015), apresentaram uma relação positiva entre o nível de escolaridade e a transparência pública. Sendo assim, concordando com os autores, admite-se como hipótese que um maior nível de escolaridade tanto da população, quanto dos prefeitos, tenha interferência positiva sobre o índice de transparência pública passiva.

Propõem-se, dessa forma, duas hipóteses: (H1) Escolaridade da população (EPOP) possui relação positiva com a transparência pública passiva (EBT<sup>10</sup>) e (H2) Escolaridade do gestor municipal<sup>11</sup> (EGES) possui relação positiva com a transparência pública passiva (EBT).

#### 2.5.2 - Transparência Pública Passiva versus Idade

Os estudos do Comitê Gestor da Internet (2014) e Andrade, Alcântara e Linhares (2015) apontam que a participação de jovens é maior na utilização de ferramentas de TIC, fato que pode interferir nos indicadores de uma melhor transparência pública. Nessa mesma linha de raciocínio, admite-se como hipótese que quanto mais jovem a população e o gestor será percebida uma relação inversa sobre o índice de transparência pública passiva.

Propõem-se, dessa forma, duas hipóteses: (H3) Idade da população (IPOP) possui relação inversa com a transparência pública passiva (EBT) e, da mesma maneira, (H4) Idade do gestor municipal (IGES) possui relação inversa com a transparência pública passiva (EBT), ou seja, quanto menor a idade da população e do gestor maior será o nível de transparência pública passiva.

#### 2.5.3 - Transparência Pública Passiva versus Capacidade Financeira

Melhores níveis de capacidade financeira foram determinantes para maiores índices de transparência pública nos achados dos pesquisadores Wright (2013), Cruz (2010), Cinca,

---

<sup>10</sup> A partir desse momento utiliza-se a abreviatura EBT – Escala Brasil Transparente para referir-se ao índice de transparência que será a variável dependente a ser explicada. A EBT representa a nota de 0,00 a 10,00 obtida pelos entes federados em avaliação promovida pela CGU quanto ao nível de transparência passiva implementado.

<sup>11</sup> A partir desse momento entende-se como gestor municipal o prefeito do município.

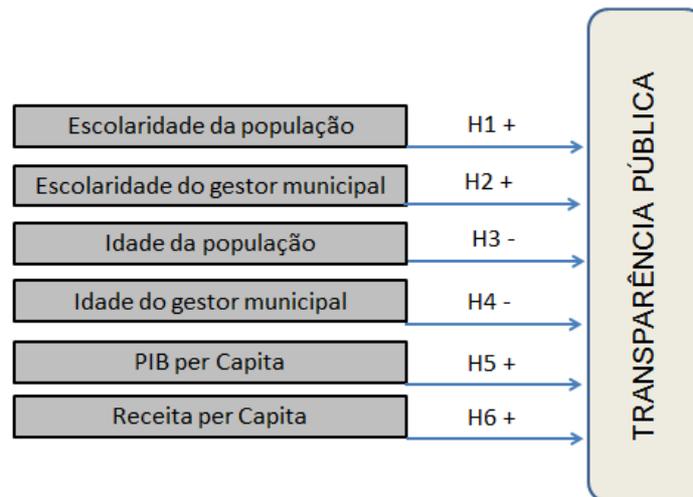
Tomás e Terragona (2008), Styles e Tennyson (2007) e Ribeiro e Zuccolotto (2012). Indo nessa direção, admite-se como hipótese que um maior nível de renda da população e do ente federado tenha interferência positiva quanto ao índice de transparência passiva nos municípios brasileiros.

Propõem-se, dessa forma, duas hipóteses: (H5) PIB per Capita (PPC) possui relação positiva com a transparência passiva (EBT) e (H6) Receita per Capita (RPC) possui relação positiva com a transparência passiva (EBT).

#### 2.5.4 - Modelo conceitual a partir das hipóteses de pesquisa

Apresenta-se na Figura 6 o modelo conceitual de pesquisa, onde se observam as hipóteses com potencialidade para explicar o fenômeno da transparência pública.

Figura 6 - Modelo conceitual de pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor

Por meio da Figura 6 verificam-se as variáveis sociais, escolaridade e idade, e as variáveis econômicas, PIB per capita e receita per capita, tanto derivados da população quanto do município, apresentando fatores internos e externos que possam contribuir para explicar a transparência pública passiva. Para as variáveis que serão *proxies* na representação da escolaridade e capacidade financeira espera-se um sinal positivo com a transparência pública passiva, ou seja, acréscimos ou decréscimos acarretarão aumentos ou diminuições na mesma direção. Para as variáveis que serão *proxies* na representação da idade o sinal esperado é negativo, ou seja, em se diminuindo a idade se projeta como hipótese um aumento na transparência pública passiva.

### 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa a ser desenvolvida caracteriza-se como descritiva. O objetivo é descrever o relacionamento entre o fenômeno da transparência passiva e demais variáveis selecionadas para as hipóteses. Para Barros e Lehfeld (2007), a pesquisa descritiva é aquela que busca interconexões entre fenômenos não existindo interferência do pesquisador.

Nesse sentido buscar-se-á investigar o fenômeno da transparência passiva por meio de variáveis sociais e econômicas, as quais foram selecionadas por meio de uma revisão bibliográfica. Pesquisa bibliográfica é caracterizada como pesquisa em estudos prévios necessários para o conhecimento do tema em seu estágio atual, podendo ser realizada em livros, jornais revistas, entre outros (SANTOS; FILHO, 2011).

Visando a mensuração da transparência passiva, será utilizada como *proxy* o índice denominado Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvido pela CGU, que avalia o nível de transparência passiva de todos os municípios brasileiros, atribuindo notas de zero a dez. Esta será a variável dependente desse estudo.

O principal limitador da pesquisa é quanto à disponibilização de bases de dados diversas para o teste de variáveis explicativas<sup>12</sup>. Conforme disposto no capítulo introdutório dessa dissertação, o Estado de Santa Catarina possui treze municípios entre os 31 mais bem avaliados na escala EBT, fato que pode indicar alguma característica especial no estado que favoreça esse bom desempenho. Devido ao vínculo profissional do autor desse trabalho com a CGU, é conhecido que os órgãos de controle daquele estado possuem uma maior atuação quanto ao cumprimento da legislação de transparência pública. Entretanto, não existe a publicação sistematizada dessa atuação para que seja possível testar alguma variável *proxy* explicativa. Loureiro, Teixeira e Prado (2008) sugerem que o comprometimento do partido ou do chefe do executivo tenham mais interferência no fenômeno da transparência do que variáveis socioeconômicas. Entretanto, no estudo dos pesquisadores, não existe nenhuma

---

<sup>12</sup> Flores e Melo (2012) citam em seu livro um artigo que ilustra a dificuldade em se obter dados públicos no Brasil. Embora não científico, o artigo referenciado publicado na revista ARede, traz uma interessante comparação entre a disponibilização de dados no Brasil e nos EUA: “O Brasil caminha a passos de tartaruga para conseguir o que países como os Estados Unidos e a Inglaterra já fizeram há alguns anos: colocar na internet as bases de dados de seus órgãos públicos. Somente no estado de Nova York (EUA), há mais de 800 bases de dados, com todo tipo de informação, para qualquer cidadão baixar, consultar, cruzar com outros, republicar: listas de pontos WiFi, de bebedouros em parques, de escolas, censo de cães e gatos, de atropelamentos. Resultado de relações mais transparentes entre poder público e cidadãos? Sem dúvida. Mas não apenas. Esses serviços foram possíveis porque os governos acreditaram na capacidade criativa da população. A partir das informações oficiais, desenvolvedores criaram aplicativos para melhorar a qualidade de vida das pessoas, para fundamentar políticas públicas, para permitir a participação popular na administração de cidades, estados e até das nações.”

evidência inferencial dessa suposição. Observa-se que, embora provável a hipótese levantada, não é simples encontrar uma *proxy* que adequadamente represente mensuração de comportamentos, tais como o comprometimento. A limitação, entretanto, não prejudica a importância dessa pesquisa uma vez que não existe a pretensão em se criar um modelo que explique de maneira absoluta o fenômeno da transparência e sim de oferecer uma contribuição científica com testes de variáveis que possuam confiabilidade e estejam disponíveis nos bancos de dados brasileiros, fato característico de pesquisas quantitativas.

Pretende-se também realizar os testes de regressão categorizando as variáveis em duas classificações: internas e externas. Entende-se como internas àquelas hipóteses afetas à gestão interna da edilidade (quem oferta a informação - prefeitura) e externas àquelas hipóteses alheias à gestão interna da edilidade (quem demanda a informação - população). Essa categorização em fatores internos e externos assume relevância para a análise do fenômeno da transparência passiva, uma vez que os procedimentos para fornecer informações são diferentes daqueles adotados na transparência ativa, já que a administração pública deve estar preparada para demandas individuais e não apenas para fornecer dados de maneira padronizada nas páginas da Internet. Sendo assim, o objetivo é realizar três testes com análises multivariadas e observar qual deles melhor explica o fenômeno da transparência passiva, se especialmente as variáveis internas, se especialmente as variáveis externas ou ambas. O Quadro 7, então, apresenta os testes estatísticos que serão realizados visando atender a um dos objetivos específicos dessa pesquisa que consiste em verificar quais grupos de fatores (internos à gestão ou externos à gestão) apresentam uma maior relevância na variação da transparência passiva.

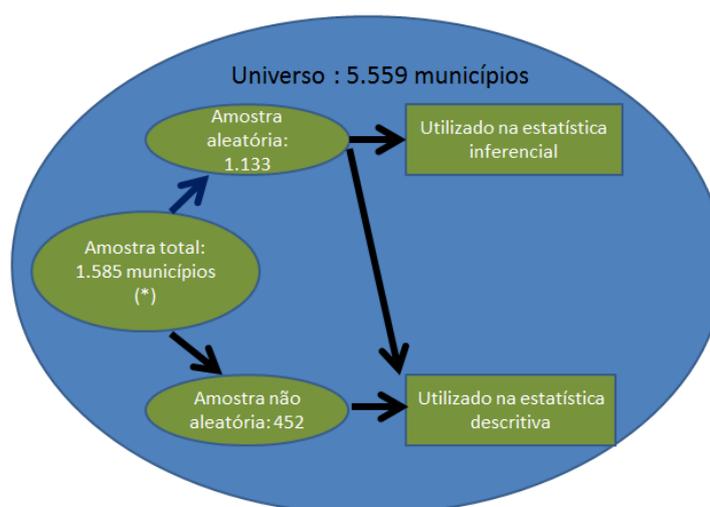
Quadro 7 - Modelo para testes com análises multivariadas.

| <b>Categorização</b> | <b>Variáveis Explicativas</b>   | <b>Modelo de teste</b>   |
|----------------------|---|--|
| Fatores externos     | Escolaridade da população (EPOP)<br>Idade da população (IPOP)<br>PIB per Capita (PPC)                   | $EBT = b_0 + b_1.EPOP + b_2.IPOP + b_3.PPC$                                  |
| Fatores internos     | Escolaridade do gestor municipal (EGES)<br>Idade do gestor municipal (IGES)<br>Receita per Capita (RPC) | $EBT = b_0 + b_1.EGES + b_2.IGES + b_3.RPC$                                  |
| Fatores consolidados | Testar todas as variáveis internas e externas conjuntamente   | $EBT = b_0 + b_1.EPOP + b_2.IPOP + b_3.PPC + b_4. EGES + b_5.IGES + b_6.RPC$ |

Fonte: Elaborado pelo autor.

O universo da pesquisa é de todos os 5.569 municípios brasileiros. A Escala Brasil Transparente, em sua 2ª edição, avaliou 1.613 entes federativos (estados e municípios), destes 1.587 foram os municípios, segundo planilha da CGU disponível em < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/dados-abertos>>, acesso em 03 mai. 2015, sendo esta a amostra total a ser utilizada neste estudo, pois não é objeto da pesquisa a avaliação dos entes estaduais. Ao se analisar a planilha dos municípios, constatou-se que foi inserida a avaliação do Distrito Federal tanto na planilha dos municípios quanto na planilha dos estados, sendo assim optou-se por retirá-lo da planilha dos municípios. Mesma opção de exclusão foi feita com o ente Fernando de Noronha que, na realidade, é um distrito estadual do estado de Pernambuco e foi avaliado dentro da amostra de municípios. Sendo assim, para essa pesquisa, optou-se por utilizar a amostra de 1.585 municípios.

Figura 7 - Distribuição da amostral da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor

Notas:

\* excluídos o Distrito Federal e Fernando de Noronha, que não foram considerados entes municipais.

A figura 7 sintetiza a distribuição amostral da pesquisa. Importante destacar que dos 1.585 municípios avaliados, o total de 1.133 municípios foram selecionados de maneira aleatória, sendo esta a amostra aleatória que será utilizada para as inferências, evitando-se viés nas análises. Os demais municípios componentes da amostra total, 452 edilidades, foram incorporados na avaliação da EBT de maneira não aleatória, por dois motivos: ou solicitaram a avaliação espontânea (75 observações) ou já haviam sido anteriormente avaliados na primeira edição da EBT (377 observações). Sendo assim, observa-se na figura 7, a existência

de uma amostra aleatória (1.133 observações) que será utilizada para as inferências e uma amostra total (1.585 observações) que será utilizada para as avaliações descritivas ou possíveis comparações. Registre-se, por oportuno, que todas as capitais foram avaliadas pela EBT, sendo que oito delas foram inseridas de maneira não-aleatória: Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Assim, diante do exposto, percebe-se que a utilização do EBT apresenta uma base de dados adequada e representativa<sup>13</sup> para a análise pretendida.

### 3.1 – Variáveis utilizadas na pesquisa

As variáveis empregadas nessa pesquisa estão relacionadas a seguir. Importante frisar que foram utilizados os bancos de informação disponíveis até dezembro de 2016, mês em que terminou a etapa de coleta de dados dessa pesquisa, estabelecendo-se, assim, um corte temporal. Uma vez que a variável dependente, EBT, foi divulgada em 2015, foram utilizados os bancos de dados com informações mais próximas desse ano, buscando um relacionamento de variáveis, sempre que possível, dentro do mesmo ano base.

#### Escala Brasil Transparente (EBT)

É a variável dependente desse estudo. Conforme explicitado no item três desse trabalho, será utilizada a EBT como *proxy* do nível de transparência passiva municipal. A EBT é uma nota entre zero e dez onde a nota mínima representa a ausência total de ferramentas disponíveis de transparência passiva no município e dez representaria o melhor cenário, em que o município possui todos os instrumentos de transparência passiva previstos na métrica da Escala. A característica da métrica configura a EBT como uma variável intervalar, ou seja, quem tirou uma nota oito possui o dobro do nível de transparência pública passiva em comparação ao município que foi avaliado com a nota quatro, por exemplo.

#### Escolaridade da População (EPOP)

Na expectativa de medir a variável Escolaridade da População, utilizar-se-á a *proxy* percentual da população com ensino médio ou superior de acordo com os dados do censo de 2010 do IBGE disponível em <

---

<sup>13</sup> Descrição do Plano Amostral para a 2ª Edição de aplicação da Escala Brasil Transparente constante no anexo B dessa dissertação.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao\\_e\\_deslocamento/default\\_mu\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao_e_deslocamento/default_mu_xls.shtm)>, acesso em 29 dez. 2016. Similar *proxy* foi utilizada por Perez, Bolívar e Hernandez (2014) e Galera et al. (2011) que optaram utilizar o percentual da população com ensino superior. Entretanto, de acordo com os dados do censo do IBGE, apenas 8,31% da população brasileira declararam possuir curso superior, fato que pode restringir a *proxy* uma vez que o acesso à educação superior ainda é bastante desigual entre os municípios brasileiros. Sendo assim, optou-se por abranger na *proxy* dessa pesquisa o percentual declarado dos brasileiros que possuem curso médio ou superior, até porque, para a utilização das ferramentas de transparência pública passiva não se vislumbra a necessidade de capacitação à nível superior.

### **Idade da População (IPOP)**

Visando mensurar a variável Idade da População, utilizar-se-á a *proxy* média etária da população, da mesma maneira que fizeram Anjos e Bartoluzzio (2016), além de Wright (2013). Utilizar-se-á os dados do censo do IBGE de 2010.

### **PIB per Capita (PPC)**

O Produto Interno Bruto-PIB *per capita* é um indicador macroeconômico utilizado para mensurar a capacidade financeira da população, sendo calculado dividindo-se o Produto Interno Bruto pelo total de habitantes. Sendo assim, utilizar-se-á como *proxy* o PIB *per capita*, tal qual fizeram Wright (2013), Cruz (2010), além de Styles e Tennyson (2007).

Os dados referentes ao PIB per capita foram obtidos por meio do IBGE que possui essa informação classificada por ente municipal até o ano de 2014, disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default.shtm>>, acesso em 29 dez. 2016.

### **Escolaridade do Gestor Municipal (EGES)**

Para a variável Escolaridade do Gestor Municipal foi considerada a escolaridade do prefeito, sendo utilizada a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente às eleições de 2012 disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012>, acesso em 12 dez. 2016.

Optou-se por esse banco, pois os candidatos necessitam informar esse dado ao Tribunal para concorrer às eleições, fato que torna a base mais segura. A *proxy* utilizada foi a

faixa de escolaridade informada pelo candidato à prefeito vencedor do escrutínio. Conforme apresentado no Quadro 8, o TSE codifica os graus de escolaridade em uma gradação ascendente que, para as eleições de 2012, variou de dois a oito, sendo dois o nível mais baixo de educação registrada e oito o patamar mais elevado.

Quadro 8 - Graus de escolaridade para a variável EGES.

| <b>Código do grau de escolaridade<sup>14</sup></b> | <b>Descrição</b>            | <b>Dummy fundamental completo (DFC)</b> | <b>Dummy médio completo (DMC)</b> | <b>Dummy superior completo (DSPC)</b> |
|--|-----------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 2  | Alfabetizado – lê e escreve | 0                                       | 0                                 | 0                                     |
| 3  | Fundamental incompleto      | 0                                       | 0                                 | 0                                     |
| 4  | Fundamental completo        | 1                                       | 0                                 | 0                                     |
| 5  | Médio Incompleto            | 1                                       | 0                                 | 0                                     |
| 6  | Médio Completo              | 1                                       | 1                                 | 0                                     |
| 7  | Superior Incompleto         | 1                                       | 1                                 | 0                                     |
| 8  | Superior Completo           | 1                                       | 1                                 | 1                                     |

Fonte: Elaborado pelo autor\*.

Notas:

\* com base na classificação proposta pelo TSE.

Como demonstrado no Quadro 8, visando uniformizar a *proxy* desta variável com a característica intervalar das demais variáveis, optou-se por subdividi-la em três outras *dummy* para a realização dos testes bivariados e multivariados. Para a análise multivariada será utilizada a *dummy* Superior Completo como representativa da variável escolaridade do gestor.

### **Idade do Gestor Municipal (IGES)**

Para a variável Idade do Gestor foi considerada a idade do prefeito, sendo utilizada a base de dados do TSE referente às eleições de 2012 disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012>>, acesso em 12 dez. 2016. Como a base de dados possui informações sobre a data de nascimento de todos os candidatos, não houve necessidade de utilizar *proxy*. As idades

<sup>14</sup> Embora não descrito, o grau de escolaridade 1 seria o analfabeto, que termina por não existir na base, uma vez que é proibido pela Constituição Federal a eleição de candidatos analfabetos.

informadas pelos candidatos em 2012 foram acrescidas em mais três anos visando atualizar essa variável explicativa à mesma data base da variável dependente.

### **Receita per Capita (RPC)**

Para mensurar a capacidade financeira municipal será utilizada a *proxy* Receita per Capita, similar ao feito por Ribeiro e Zuccolotto (2012). O total das receitas das edilidades é divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estando disponível em [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf), acesso em 12 dez. 2016. A base utilizada foi referente ao exercício de 2015, visando, como já informado anteriormente, usar o mesmo ano de referência da variável dependente. Importante registrar que a Receita per Capita possui como numerador as receitas auferidas pelo município que representam os valores a disposição da edilidade, sendo uma medida da riqueza municipal, não se confundindo, embora com terminologia semelhante, com o PIB per capita, utilizado como *proxy* da capacidade financeira da população, que mensura a riqueza dos habitantes.

### **3.2 – Características da base de dados e testes estatísticos iniciais efetuados**

Todos os testes estatísticos realizados e formatação de base de dados foram realizados utilizando-se os softwares SPSS, R, Gretl e Microsoft Excell.

Na etapa de coleta da base de dados, observou-se a existência de *missing values*<sup>15</sup> para elementos em três variáveis. No caso das variáveis Idade da População e PIB per Capita restaram ausentes os dados do município de Paraíso das Águas localizado no Mato Grosso do Sul, uma vez que a criação da edilidade foi posterior ao censo do IBGE de 2010, não existindo essas informações na base. Quanto à variável Receita per Capita, a base de dados da STN não é de coleta compulsória para os municípios, sendo que, a cada ano, observam-se edilidades que não remetem as informações. Para a base de 2015 da STN, utilizada nessa pesquisa, restaram ausentes dados de 174 municípios. O tratamento dado para os *missing values* foi de exclusão dos elementos para as análises descritivas e inferenciais, fato que não prejudica a pesquisa, uma vez que a amostra é suficiente para as análises pretendidas. A exclusão de dados faltantes é uma das soluções indicadas por Corrar, Paulo e Dias Filho (2012) para tratamento da base de dados antes de efetuar os testes estatísticos.

---

<sup>15</sup> Os *missing values* são valores faltantes na base de dados.

Wright (2013), além de Ribeiro e Zuccolotto (2012) utilizaram para cálculo de dimensionamento amostral a fórmula<sup>16</sup> a seguir :

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Para um intervalo de confiança de 95% e um erro amostral máximo de 5%, teríamos como amostra mínima o total de 360 observações para inferências a nível nacional dos municípios brasileiros. Como a amostra dessa pesquisa é de 1.133 observações aleatórias, observa-se que a mesma é suficiente mesmo excluindo-se os *missing values*.

Embora com uma amostra grande, visando verificar se a presença de *outliers*<sup>17</sup> poderia interferir nos testes estatísticos, optou-se por fazer as análises bivariadas se utilizando tanto os dados observados nas variáveis quanto esses mesmos dados padronizados e convertidos para a estatística Z, onde foram expurgados os valores de Z inferiores a menos dois e superiores a dois, fato que permite analisar 95% dos elementos mais próximos da média, excluindo-se os extremos. A verificação de valores atípicos utilizando os escores-Z é explicada por Field (2009, p. 97) “se tomarmos o valor absoluto (isto é, ignorarmos se o escore-z é positivo ou negativo), em uma distribuição normal esperaríamos que aproximadamente 5% tenham valores superiores a 1,96(às vezes 2 é utilizado por conveniência), 1% tenham valores maiores que 2,58 e praticamente nenhum esteja acima de 3,29.”

A análise dos histogramas das variáveis, combinado com o teste de Kolmogorov-Smirnov, indica para uma distribuição não normal dos dados, exceto para os dados da variável Idade da População que apresentou uma distribuição normal. A Tabela 1 demonstra os testes de normalidade efetuados. Segundo Field (2009) a significância do teste menor que 0,05 aponta para dados não normais, fato que ocorreu com as variáveis<sup>18</sup>, excetuando-se (IPOP).

---

<sup>16</sup> Para a fórmula do cálculo amostral, têm-se as seguintes variáveis: n = amostra calculada ; N = população; Z = variável normal padronizada associada ao nível de confiança; p = verdadeira probabilidade do evento; e = erro amostral.

<sup>17</sup> Segundo Gujarati e Porter (2011, p. 89) os *outliers* são “valores muito grandes ou discrepantes em relação ao resto das observações.”

<sup>18</sup> Para a variável Escolaridade do Gestor (EGES) como optou-se por transformar em *dummies*, perde o sentido fazer um teste de normalidade para dados tipo (0 e 1).

Tabela 1 - Teste de normalidade para as variáveis do estudo.

| Teste→                           | Kolmogorov-Smirnov |                    |                                  |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| Variáveis<br>↓                   | Estatística        | Graus de liberdade | Significância ( <i>p-value</i> ) |
| Escala Brasil Transparente (EBT) | ,261               | 1585               | ,000                             |
| Escolaridade da população (EPOP) | ,086               | 1584               | ,000                             |
| Idade da população (IPOP)        | ,027               | 1584               | ,010                             |
| PIB per Capita (PPC)             | ,244               | 1585               | ,000                             |
| Idade do gestor municipal (IGES) | ,048               | 1585               | ,000                             |
| Receita per Capita (RPC)         | ,151               | 1411               | ,000                             |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados das variáveis dessa pesquisa apresentam características intervalares, observada a adaptação realizada na variável Escolaridade do Gestor Municipal tal qual apresentado na sessão 3.1 desse trabalho.

Embora os testes de normalidade apontem para uma distribuição de dados não normal, essa característica pode ser relaxada se observada a teoria dos grandes números e o teorema do limite central, tal qual exposto por Brooks (2008). Semelhante observação é feita por Field (2009, p. 113) quanto aos testes de normalidade “Entretanto, eles apresentam limitações porque com amostras grandes é muito fácil obter valores significativos a partir de pequenos desvios da normalidade e, assim, um resultado significativo não necessariamente nos informa se o desvio da normalidade é suficiente para prejudicar os procedimentos estatísticos que serão aplicados aos dados”. Gujarati e Poter (2011) indicam que uma amostra pequena, onde a normalidade teria papel fundamental, seria aquela abaixo de 100 observações. Já Field (2009) considera uma amostra pequena aquela com menos de 200 observações. Embora o tamanho de uma amostra considerada pequena possa divergir entre os autores, uma vez que a amostra aleatória dessa pesquisa é composta por 1.133 observações, verifica-se cabível relaxar o pressuposto da normalidade. Combinando a característica dos dados intervalares das variáveis com o relaxamento do pressuposto da normalidade, opta-se pela realização de testes paramétricos.

## 4 - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Na expectativa de identificar variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros e suas características, optou-se inicialmente por realizar uma análise descritiva da variável dependente, que representa a *proxy* da transparência pública passiva, e também de suas variáveis explicativas. Logo em seguida, foram feitos testes bivariados visando identificar a existência ou não de relacionamento entre as variáveis explicativas e a variável dependente. Finalmente, foi executada uma análise multivariada visando avaliar as hipóteses desse estudo, além de verificar qual modelo estatístico melhor explica a transparência pública passiva, dentro dos objetivos específicos desse estudo.

### 4.1 – Análise descritiva da variável dependente Escala Brasil Transparente

Conforme explicitado na sessão 3.1 desse estudo, a variável dependente desse trabalho é representada pela Escala Brasil Transparente que é uma avaliação realizada pela CGU do nível de transparência pública passiva, sendo realizada por meio de uma métrica que atribui uma nota de zero a dez para o ente público avaliado. A análise dos indicadores estatísticos demonstrada na Tabela 2 aponta para o baixo índice de transparência pública passiva nos municípios brasileiros, apresentando uma média de nota de apenas 1,93. A mediana apresenta valor de 0,56, indicando que metade dos municípios avaliados sequer atingiu um ponto de nota dentre os dez possíveis.

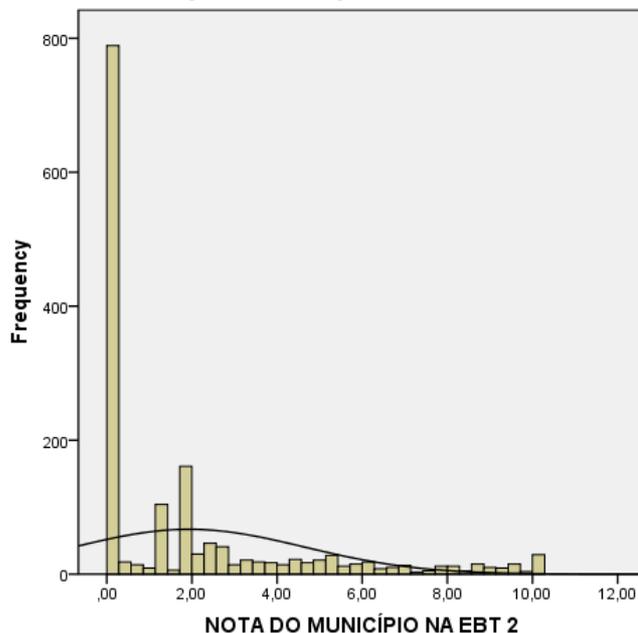
Tabela 2 - Indicadores estatísticos para a variável EBT.

| <b>Indicadores</b>                     | <b>Escala Brasil Transparente (EBT)</b> |
|--|---|
| Quantidade de válidos                  | 1585                                    |
| Desconhecidos ( <i>missing value</i> ) | 0                                       |
| Média                                  | 1,9320                                  |
| Mediana                                | ,5600                                   |
| Moda                                   | ,00                                     |
| Desvio Padrão                          | 2,6977                                  |
| Mínimo                                 | ,00                                     |
| Máximo                                 | 10,00                                   |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Chama a atenção no histograma da variável, apresentado na Figura 7, a quantidade de notas zero, 789 observações, indicando que 49,8% dos municípios avaliados não possuíam nenhuma ferramenta de transparência pública passiva, não sendo possível ao cidadão enviar pedidos de informação, pela inexistência de SIC, além de não ter sido localizada regulamentação para os pedidos de acesso à informação. O alarmante número indica o descumprimento da Lei nº 12.527/2011, apontando para a necessidade de uma maior atuação dos órgãos de controle visando garantir o direito à transparência pública passiva.

Figura 8 - Histograma da variável EBT.



Fonte: Elaborado pelo autor.

As baixas notas da EBT podem ser reflexo do pequeno uso da transparência passiva por parte dos cidadãos. Com baixa utilização, as prefeituras não são desafiadas a aperfeiçoar a ferramenta de acesso à informação. Por outro lado, sem oferecer uma boa prestação de serviços informativos, a população não será estimulada em buscar o canal. Hujran e et al. (2015) analisaram o baixo nível de busca por serviços de governo eletrônico na Jordânia, fazendo uma reflexão sobre a necessidade das organizações públicas melhorarem o nível de prestação de serviços, para que os usuários os utilizem. A Tabela 3 demonstra o quantitativo de pedidos de acesso de informação nas capitais da amostra que obtiveram nota dez na avaliação<sup>19</sup>. Em princípio, pelo grau máximo obtido, entende-se que essas prefeituras

<sup>19</sup> Não foram encontrados dados sobre as estatísticas dos pedidos de acesso à informação na página do município de Rio Branco/AC, Sendo assim, esse município não consta nas análises da tabela.

possuem um adequado SIC, fato que denotaria uma boa utilização. Entretanto, observa-se que o quantitativo de pedidos contrastado com o total da população do município, apresenta um tímido percentual de demandantes. Fica o registro da necessidade de fomentar o uso do serviço de informação, com maior divulgação e treinamento.

Tabela 3 - Utilização do SIC nas capitais da amostra que obtiveram nota dez na EBT.

| <b>Município</b> | <b>(1) Total de pedidos de informação em 2015</b> | <b>(2) População</b> | <b>(3) Percentual estimado da população que solicitou pedidos de informação. = (1)*100/(2) 20</b> |
|------------------|---|----------------------|---|
| Curitiba         | 414 <sup>21</sup>                                 | 1.864.416            | 0,022%  |
| João Pessoa      | 427   | 780.738              | 0,054%  |
| Recife           | 730   | 1.608.488            | 0,045%  |
| São Paulo        | 4.085 <sup>22</sup>                               | 11.895.893           | 0,034%  |

Fonte: Elaborado pelo autor\*.

Notas:

\* com base nas estatísticas de utilização do SIC disponíveis nos sites das prefeituras.

Embora com média bastante baixa, é importante observar que avaliação contínua pela EBT pode estimular o fomento à transparência pública trazendo uma imagem de boa gestão e gerando dividendos políticos, fato, inclusive, observado pelo autor dessa pesquisa, residente no município de João Pessoa na Paraíba, cidade que foi avaliada com nota dez na segunda edição da EBT e que, logo após o resultado, espalhou *outdoors* pelos bairros informando à população o feito.

A primeira edição da EBT avaliou 492 municípios em maio de 2015 e obteve uma média de 1,35, com 62% das notas atribuídas como zero. Na segunda edição da EBT, objeto desse estudo, realizada em novembro de 2015, observa-se uma média de 1,93 e uma redução do percentual de zeros para 49,8%, indicando uma discreta, porém melhor situação nos resultados.

Os municípios avaliados pela EBT são sorteados, representando a amostra aleatória, ou são inseridos de maneira não aleatória na avaliação, seja por solicitação espontânea, seja por já terem sido avaliados na edição anterior. A Tabela 4 apresenta a análise de indicadores

<sup>20</sup> O percentual é uma estimativa, uma vez que um mesmo solicitante pode ter efetuado mais de um pedido de informação no ano de 2015, fato que reduziria mais ainda o número. Para efeito estimativo considerou-se que cada pedido foi feito por um cidadão diferente.

<sup>21</sup> No site da prefeitura de Curitiba apenas constam registros de pedidos de informação a partir do mês de setembro/2015, sendo, possivelmente, o mês em que se passou a contabilizar essa estatística.

<sup>22</sup> No site da prefeitura de São Paulo um mesmo número de pedido de informação contém vários registros de acordo com o seu status de resposta. Aqui foram considerados os pedidos com status de finalizado.

por esses grupos de maneira separada, indicando que a média das notas do grupo não aleatório, composta de 452 municípios é de 2,49, que é superior à média do grupo sorteado de maneira aleatória, representada por 1.133 municípios, que cai para 1,70, apontando que, a expectativa e a experiência em já ter sido avaliado, podem produzir melhores indicadores de transparência pública passiva, sendo mais uma evidência de um potencial benefício de uma avaliação sistemática.

Tabela 4 - Análise descritiva da variável EBT, categorizada por grupos de escolha aleatória e não aleatória.

| <b>Escala<br/>Transparente (EBT)</b> | <b>Brasil</b> | <b>N</b> | <b>Amplitude</b> | <b>Mínimo</b> | <b>Máximo</b> | <b>Média</b> | <b>Desvio<br/>Padrão</b> |
|--------------------------------------|---------------|----------|------------------|---------------|---------------|--------------|--------------------------|
| Escolha não aleatória                |               | 452      | 10,00            | 0,00          | 10,00         | 2,49         | 3,14                     |
| Escolha aleatória                    |               | 1133     | 10,00            | 0,00          | 10,00         | 1,70         | 2,46                     |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Categorizando a análise por regiões brasileiras, observa-se na Tabela 5 uma distribuição de frequências diferenciada dependendo da localização do ente avaliado. Observa-se que a região com melhor desempenho médio é a região Sul que obteve nota média de 3,56 na EBT, enquanto a de pior resultado foi a região Norte, com média de 1,15. A região Centro-Oeste foi a que obteve menor percentual de notas zero, entretanto a moda de todas as regiões foi a nota zero, indicando que, independente da região, esta é, infelizmente, a nota mais frequentemente observada.

Tabela 5 - Análise descritiva da variável EBT, categorizada por regiões.

| <b>Região</b>    | <b>Municípios<br/>avaliados</b> | <b>% de<br/>notas zero</b> | <b>% de notas<br/>entre zero<br/>e quatro</b> | <b>% de notas<br/>entre<br/>quatro e<br/>sete</b> | <b>% de<br/>notas<br/>entre sete<br/>e dez</b> | <b>Moda<br/>das notas</b> | <b>Média das<br/>notas</b> |
|------------------|---------------------------------|----------------------------|---|---|--|---------------------------|----------------------------|
| Norte            | 212                             | 57,1                       | 35,6  | 6,4   | 0,9  | 0,0                       | 1,15                       |
| Nordeste         | 570                             | 64,0                       | 22,7  | 7,2   | 6,1  | 0,0                       | 1,40                       |
| Centro-<br>Oeste | 166                             | 23,5                       | 57,2  | 12,1  | 7,2  | 0,0                       | 2,43                       |
| Sul              | 283                             | 27,2                       | 35,0  | 19,8  | 18,0   | 0,0                       | 3,56                       |
| Sudeste          | 354                             | 52,8                       | 30,8  | 9,3   | 7,1  | 0,0                       | 1,70                       |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Realizando uma análise de indicadores estatísticos categorizando os municípios avaliados pela característica de ser ou não a capital do estado da federação, observa-se na

Tabela 6, uma acentuada diferença nos números. Os municípios que são capitais possuem média da nota EBT de 7,04, além da nota com maior frequência observada ser a nota dez, indicando que, ao menos nas capitais, os indicadores de transparência pública passiva são satisfatórios. Cinco capitais obtiveram nota máxima na avaliação da EBT: Rio Branco no Acre, João Pessoa na Paraíba, Recife em Pernambuco, São Paulo em São Paulo e Curitiba no Paraná, sendo que apenas uma capital, Porto Velho em Rondônia, obteve nota zero na avaliação. Dada à concentração demográfica observada nas capitais brasileiras, verifica-se ainda na Tabela 6 que os 26 municípios que são capitais agregam quase metade da população residente nas cidades avaliadas, indicando que uma grande parte dos habitantes, embora de maneira bastante concentrada, tem acesso a pedidos de informação por transparência passiva nas localidades onde residem. Situação diversa ocorre com os municípios que não são capitais, onde a média da nota EBT é de apenas 1,84 e cerca da metade dos municípios foram avaliados com nota zero, indicado que o acesso à informação por transparência passiva nas cidades do interior brasileiro é uma realidade distante.

Tabela 6 - Análise descritiva da variável EBT, categorizada por capitais e não capitais.

| <b>Característica</b> | <b>Quantidade de municípios avaliados</b> | <b>% de notas zero</b> | <b>Moda das notas</b> | <b>Média das notas</b> | <b>População absoluta avaliada</b> | <b>% da população avaliada</b> |
|-----------------------|---|------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Capital               | 26  | 3,8                    | 10,0                  | 7,04                   | 45.420.301                         | 49,24                          |
| Não capital           | 1.559                                     | 50,5                   | 0,0                   | 1,84                   | 46.816.957                         | 50,76                          |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se, portanto, que, embora com indicadores melhores nas regiões Sul e Centro-Oeste, a média geral da transparência pública passiva no Brasil, aferida em 1,93 pontos entre dez possíveis, é muito baixa, exceto nas cidades que são capitais, fato que aponta para uma dificuldade em o cidadão obter acesso à informação, sendo que a EBT pode ser um estímulo para a melhoria desse cenário pela expectativa do gestor em aperfeiçoar sua nota a cada edição da avaliação.

#### **4.2 – Análise descritiva das variáveis explicativas**

Na expectativa de identificar variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros, objetivo geral dessa pesquisa, foram selecionados fatores que promoveram as hipóteses desse estudo para a explicação do fenômeno social. Foram

escolhidas, com base no referencial teórico, seis variáveis explicativas para a transparência pública passiva, a saber: escolaridade da população (EPOP), idade da população (IPOP), PIB per capita (PPC), escolaridade do gestor municipal (EGES), idade do gestor municipal (IGES), receita per capita (RPC). Observa-se que as três primeiras variáveis são mais afetadas por fatores externos à administração municipal, enquanto que as três últimas variáveis estão mais relacionadas com características do ente federativo. Essa opção foi para verificar se os fatores externos ou os internos possuem maior poder explicativo para a transparência pública passiva, resposta que está adiante apresentada na análise de estatística multivariada desse estudo. A Tabela 7 apresenta a estatística descritiva das variáveis explicativas.

Tabela 7 - Análise descritiva das variáveis explicativas.

| <b>Variável</b> | <b>Proxy</b>   | <b>Média</b>  | <b>Mediana</b> | <b>Máximo</b>  | <b>Mínimo</b> | <b>Desvio Padrão</b> |
|-----------------|--|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------------|
| EPOP            | Percentual da população com ensino médio ou superior                             | 21,62%        | 19,81%         | 65,86%         | 5,48%         | 8,90%                |
| IPOP            | Média etária da população  | 31,19 anos    | 31,31 anos     | 42,37 anos     | 19,11 anos    | 3,36 anos            |
| PPC             | Produto Interno Bruto-PIB <i>per capita</i>                                      | R\$ 18.269,88 | R\$ 13.004,90  | R\$ 378.004,88 | R\$ 3.807,93  | R\$ 20.266,14        |
| EGES            | Faixa de escolaridade informada pelo candidato a prefeito vencedor do escrutínio | 6,61          | 7,0            | 8              | 2             | 1,64                 |
| IGES            | Idade do gestor <sup>23</sup>  | 50,69 anos    | 50,00 anos     | 90,00 anos     | 24,00 anos    | 10,20 anos           |
| RPC             | Receita per Capita   | R\$ 3.121,79  | R\$ 2.670,30   | R\$ 23.401,25  | R\$ 998,59    | R\$ 1.618,13         |

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>23</sup> Conforme informado na sessão 3.1, que detalha as variáveis utilizadas na pesquisa, não foi necessário utilizar *proxy* para essa variável pois a base de dados possui informações sobre a data de nascimento de todos os candidatos que se tornaram gestores municipais (prefeitos).

Com base na Tabela 7, observa-se que a variável escolaridade da população (EPOP) apresenta uma média de 21,62% fato que aponta para um pequeno percentual da população brasileira com ensino médio ou superior. O percentual máximo de escolaridade da população com ensino médio ou superior foi observado no município de Niterói no Rio de Janeiro, com índice de 65,86%. A idade da população (IPOP) apresenta média de 31,19 anos, fato que identifica uma população média jovem adulta para os municípios avaliados e aponta para uma tendência de gradual envelhecimento da população brasileira<sup>24</sup>. O PIB per capita (PPC) mostra uma grande variação entre os valores máximos e mínimos observados, apresentando um desvio padrão maior do que a média, fato que aponta para a tradicional desigualdade na distribuição de renda no nosso país. O município avaliado com menor PIB per capita, de R\$ 3.807,93, foi o de Nina Rodrigues no Maranhão, enquanto o que obteve maior índice de renda da população, de R\$ 378.004,88, foi a cidade de Ilha Comprida em São Paulo, que, de acordo com os dados do IBGE, possui como maior fonte de renda a indústria extrativista e se beneficia para o bom indicador de uma população pequena de apenas 10.102 habitantes.

Quanto às variáveis escolaridade do gestor (EGES) e idade do gestor (IGES), o TSE possui uma base com informações individualizadas de todos os candidatos e, naturalmente, aqueles que venceram as eleições, que são aqueles com interesse nessa pesquisa. Conforme explicitado na sessão 3.1, que detalha as variáveis utilizadas na pesquisa, a variável EGES é representada por uma *proxy* que escalona o grau de escolaridade por códigos numéricos, onde o código 2 representa o menor nível de instrução, alfabetizado-lê e escreve, e o código 8 o maior nível, superior completo. A distribuição de frequências da variável EGES, disposta na Tabela 8, mostra que 8 é o código com maior incidência, demonstrando que existe um percentual de 48,12% de prefeitos, dentre os municípios avaliados, com nível superior, fato que contrasta com a baixa escolaridade dos habitantes das cidades avaliadas. A média para essa variável atinge o número de 6,61 indicando, pela codificação do TSE, que para este indicador estatístico os prefeitos estariam situados com escolaridade entre o ensino médio e superior incompleto.

Tabela 8 - Distribuição de frequência da variável escolaridade do gestor (EGES).

| Valor | Frequência | Percentual | Percentual Acumulado |
|-------|------------|------------|----------------------|
| 2     | 18         | 1,1        | 1,1                  |
| 3     | 111        | 7,0        | 8,1                  |
| 4     | 105        | 6,6        | 14,8                 |

<sup>24</sup> O IBGE publica uma estatística com o índice de envelhecimento populacional que possui resultados crescentes desde sua aferição. Disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD88>.

| Valor | Frequência | Percentual | Percentual Acumulado |
|-------|------------|------------|----------------------|
| 5     | 36         | 2,3        | 17,0                 |
| 6     | 463        | 29,2       | 46,2                 |
| 7     | 88         | 5,6        | 51,8                 |
| 8     | 764        | 48,2       | 100,0                |
| Total | 1585       | 100%       |                      |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Retomando a Tabela 7, observa-se que a variável idade do gestor (IGES) possui média de 50,69 anos, bem acima da média de idade da população da amostra que ficou em 31,19 anos, revelando uma opção dos eleitores em escolher representantes mais maduros para a função de prefeito. A Tabela 7 demonstra para essa variável o ponto máximo de 90 anos que representa a idade, em 2015, do Sr. Jair Toledo, prefeito de Paiva, cidade localizada em Minas Gerais. Finalmente, a variável receita per capita (RPC) apresenta uma média de R\$ 3.121,79 e uma forte variação entre os pontos máximo e mínimo, indicando, tal qual a variável renda da população, uma distribuição desigual da riqueza entre os municípios brasileiros. O ponto máximo, com receita per capita de R\$ 23.401,25, pertence ao município de Saudade do Iguaçu no Paraná, enquanto que o valor mínimo, de R\$ 998,59, tem como representante a cidade de Alto Longá no Piauí.

Em suma, as variáveis explicativas que suportam as hipóteses desse estudo possuem características que representam a atual realidade brasileira. Quanto ao nível de escolaridade, permanece a histórica constatação de baixos índices educacionais da população, embora os números apresentem uma preocupação dos gestores públicos municipais em obter educação superior, possivelmente face à crescente complexidade da gestão pública. As faixas etárias médias, tanto dos habitantes, quanto dos gestores, indicam uma predominância da população adulta, refletindo uma tendência de envelhecimento gradual da população. Com relação às variáveis que representam a capacidade financeira, observa-se uma distribuição desigual da riqueza tanto entre a população, quanto entre as edidades.

#### **4.3 – Análise de correlação entre as variáveis**

Visando analisar a existência de correlação entre as variáveis explicativas e a Escala Brasil Transparente, que é a variável dependente representativa da transparência pública

passiva do estudo, foi realizada uma análise bivariada paramétrica de Pearson<sup>25</sup>, dada a característica intervalar dos dados e o relaxamento do pressuposto da normalidade dos dados, conforme já explicado na sessão 3.2 desse estudo. Os testes de significância foram realizados de maneira unilateral, haja vista as hipóteses direcionais desse estudo. Field (2009, p.139) explica que “um teste unilateral deve ser selecionado quando você tem uma hipótese direcional”.

A Tabela 9 apresenta os resultados do teste de Pearson tanto para os valores originais coletados das variáveis, quanto para os valores padronizados, utilizando-se os escores-Z e excluindo-se aqueles superiores e inferiores a dois, na expectativa de eliminar os *outliers*. Inicialmente observa-se que a correlação de Pearson não altera a significância e o sentido da correlação, apenas variando discretamente o coeficiente de correlação quando se utiliza os escores-Z, indicando que a presença de *outliers* não interfere de maneira relevante na análise. Sendo assim, opta-se, deste ponto em diante, em se analisar os dados originais, entendendo-se que a presença de *outliers* não se mostrou importante.

Tabela 9 - Análise bivariada entre a EBT e as variáveis explicativas.

| EBT  | FREQUENCIA | Correlação de Pearson |                         | Correlação de Pearson, utilizando o Z-score |                         |
|------|------------|-----------------------|-------------------------|---|-------------------------|
|      |            | Coefficiente          | Significância (p-value) | Coefficiente                                | Significância (p-value) |
| EPOP | 1.132      | 0,257**               | 0,000                   | 0,147**                                     | 0,000                   |
| IPOP | 1.132      | 0,189**               | 0,000                   | 0,180**                                     | 0,000                   |
| PPC  | 1.133      | 0,165**               | 0,000                   | 0,224**                                     | 0,000                   |
| DFC  | 1.133      | 0,065*                | 0,014                   | -   | -                       |
| DMC  | 1.133      | 0,060*                | 0,021                   | -   | -                       |
| DSPC | 1.133      | 0,080**               | 0,003                   | -   | -                       |
| IGES | 1.133      | 0,037                 | 0,109                   | 0,028                                       | 0,213                   |

<sup>25</sup> Embora cabível o relaxamento do pressuposto da normalidade dos dados, haja vista o grande tamanho da amostra, realizou-se também o teste não paramétrico de Spearman, encontrando divergência de significância apenas nas variáveis *dummy* criadas para a escolaridade do gestor, fato que não interferiu na avaliação das hipóteses desse estudo. EPOP(r=0,198\*\*, pvalue=0,000); IPOP(r=0,199\*\*, pvalue=0,000); PPC(r=0,295\*\*, pvalue=0,000); DSPC(r=0,045, pvalue=0,066); DFC(r=0,058\*, pvalue=0,026); DMC(r=0,045, pvalue=0,063); IGES(r=0,045, pvalue=0,066); RPC(r=0,150\*\*, pvalue=0,000).

| EBT | FREQUENCIA | Correlação de Pearson |                                  | Correlação de Pearson, utilizando o Z-score |                                  |
|-----|------------|-----------------------|----------------------------------|---|----------------------------------|
|     |            | Coefficiente          | Significância ( <i>p-value</i> ) | Coefficiente                                | Significância ( <i>p-value</i> ) |
| RPC | 996        | 0,126**               | 0,000                            | 0,140**                                     | 0,000                            |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas:

\*correlação é significativa ao nível de 0,05 (unilateral)

\*\*correlação é significativa ao nível de 0,01 (unilateral)

Partindo para a análise de significância, observa-se que todas as variáveis explicativas possuem relacionamento significativo com a variável dependente (EBT), exceto a variável Idade do Gestor (IGES) que obteve nível de significância igual a 0,109. Segundo Field (2009), quando o valor da significância é inferior a 0,05, pode se concluir por um relacionamento significativo entre as variáveis.

Observa-se que as variáveis explicativas estão todas positivamente relacionadas com a variável dependente (EBT), não existindo sinal negativo em nenhum coeficiente de correlação, indicando que acréscimos ou decréscimos em uma variável acarretarão incrementos na mesma direção na variável correlacionada.

Quanto aos coeficientes de correlação, observa-se que as variáveis com maior efeito na transparência pública passiva são a escolaridade da população (EPOP), com  $r = 0,257$ , seguida da idade da população (IPOP), com  $r = 0,189$ . As variáveis *dummy* criadas para avaliar o efeito da escolaridade do gestor (EGES) apresentam a escolaridade de nível superior do prefeito como àquela de maior efeito, com  $r = 0,080$ . Embora apenas uma variável tenha apresentado relacionamento não significativo, opta-se por avaliar as hipóteses desse estudo mais adiante em conjunto com a análise multivariada visando a uma maior segurança estatística.

#### 4.4 – Análise de regressão

A EBT é uma escala que avalia a transparência passiva em uma nota entre zero e dez e, na amostra, houve observações nos limites inferiores e superiores. Devido à característica censurada da variável dependente, optou-se pela modelagem Tobit. Gujarati e Poter (2011, p. 571) indicam o modelo Tobit como adequado para uma análise multivariada com variável dependente limitada, “portanto, o modelo Tobit é conhecido também como um modelo de regressão censurado. Alguns autores chamam esses modelos de modelos de regressão com

variável dependente limitada devido à restrição imposta aos valores assumidos pelos regressando”. Utilizando a mesma modelagem, Rios e Maçada (Amemiya, 1984, apud Rios e Maçada, 2006, p. 4) registram que “a base do modelo Tobit é similar à regressão de mínimos quadrados, mas assume uma distribuição normal truncada ou censurada e torna-se um eficiente método para estimar a relação entre uma variável dependente truncada ou censurada e outras variáveis explanatórias”, citando ainda em sua pesquisa outros oito trabalhos científicos que utilizaram a modelagem Tobit.

O pressuposto da homocedasticidade foi atendido utilizando-se na estimação do modelo a correção pelo erro padrão robusto. Quanto à verificação da existência ou não de multicolinearidade entre as variáveis, utilizou-se o diagnóstico do Fator de Inflação da Variância (FIV). Segundo Field (2009), o diagnóstico FIV é significativo para multicolinearidade se seu valor for superior a dez. Analisando-se a Tabela 10, observa-se que o teste FIV apresentou valores inferiores a dez para todas as variáveis do estudo apontando para a inexistência de multicolinearidade.

Tabela 10 - Diagnóstico FIV para multicolinearidade.

| Variável | FIV   |
|----------|-------|
| EPOP     | 1,289 |
| IPOP     | 1,161 |
| PPC      | 1,705 |
| DSPC     | 1,052 |
| IGES     | 1,034 |
| RPC      | 1,623 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

O modelo com todas as variáveis explicativas é apresentado na Tabela 11, que confirma as significâncias das variáveis escolaridade da população (EPOP), idade da população (IPOP) e receita per capita (RPC) também encontradas nos testes bivariados. A estatística qui-quadrado apresenta um *p-value* inferior a 0,001, demonstrando que o modelo está adequado aos dados.

Tabela 11 - Modelo multivariado Tobit.

|  | <b>Coefficiente</b> | <b>Erro Padrão</b>    | <b>z</b> | <b>p-value</b> |
|--|---------------------|-----------------------|----------|----------------|
| Const  | -5,59808            | 1,49821               | -3,737   | 0,0002 ***     |
| EPOP   | 0,126120            | 0,0179069             | 7,043    | 1,88e-012 ***  |
| IPOP   | 0,0926880           | 0,0460664             | 2,012    | 0,0442 **      |
| PPC  | 5,12880e-06         | 9,35860e-06           | 0,5480   | 0,5837         |
| DSPC   | -0,0741328          | 0,297094              | -0,2495  | 0,8030         |
| IGES   | -0,0113497          | 0,0149904             | -0,7571  | 0,4490         |
| RPC  | 0,000236821         | 0,000130425           | 1,816    | 0,0694 *       |
| Qui-quadrado(6)                                      | 95,73233            | <i>p-value</i>        |          | 1,95e-18       |
| Log da verossimilhança                               | -1757,148           | Critério de Akaike    |          | 3530,297       |
| Critério de Schwarz                                  | 3569,519            | Critério Hannan-Quinn |          | 3545,208       |
| sigma = 4,11008                                      | (0,139956)          |                       |          |                |
| Observações censuradas à esquerda: 485 (NOTEBT <= 0) |                     |                       |          |                |
| Observações censuradas à direita: 12 (NOTEBT >= 10)  |                     |                       |          |                |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sendo assim, não se pode rejeitar as hipóteses H1 e H6, ou seja, foram identificados relacionamentos significativos e positivos entre as variáveis escolaridade da população (EPOP) e receita per capita (RPC) com a variável EBT que representa a transparência pública passiva nesse trabalho.

Rejeitam-se as hipóteses H2 e H5, pois o relacionamento significativo entre as variáveis escolaridade do gestor municipal, representada pela *dummy* superior completo (DSPC), e a variável PIB per capita (PPC) com a EBT apenas foi encontrado na análise bivariada, não se confirmando no modelo multivariado.

Rejeita-se a hipótese H4, pois não se constatou relacionamento significativo entre a idade do gestor municipal (IGES) com a EBT na análise bivariada, tampouco na análise multivariada.

Também, rejeita-se a hipótese H3, pois mesmo sendo encontrado relacionamento significativo entre a idade da população (IPOP) e a Escala Brasil Transparente, o sinal encontrado, positivo, não foi o esperado, ou seja, tanto o teste de Pearson quanto o modelo Tobit demonstraram que uma população mais velha possui relacionamento significativo com a transparência pública passiva, constatação divergente da hipótese inicial que defendia que pessoas mais jovens poderiam interferir mais significativamente no fenômeno.

Conforme também previsto nos objetivos específicos dessa pesquisa, testamos a análise multivariada agrupando as variáveis em três categorias: fatores externos, fatores internos e fatores consolidados, conforme explicitado no capítulo de procedimentos metodológicos desse estudo, com a intenção de verificar se a transparência pública passiva é mais afetada por fatores oriundos de características da população, do município ou todas em conjunto, levando-se em consideração a comparação entre *proxies* semelhantes. O poder

explicativo de um modelo é derivado do coeficiente de determinação,  $R^2$ , sendo que, em algumas modelagens, é apresentado um *Pseudo R<sup>2</sup>*, que representa um valor aproximado. Para a modelagem Tobit o software Gretl não apresenta esse número, entretanto Greene (2012, p. 534) sugere que “para uma variável dependente limitada e para muitos modelos lineares logaritimizadas, outra medida relacionada é a correlação entre a previsão e o valor real, sendo mais utilizável<sup>26</sup>”. Sendo assim, tal qual fez Wright (2013, p. 101), “passou-se a utilizar como coeficiente de determinação, o quadrado da correlação linear múltipla entre a variável dependente e o valor ajustado do modelo”.

Sendo assim, para a modelagem Tobit, apresenta-se na Tabela 12 o coeficiente de determinação para os três modelos, que é encontrado pelo quadrado do coeficiente de correlação entre a variável dependente EBT e o valor ajustado dos modelos. Adicionalmente, observa-se na Tabela 12 o *Pseudo R<sup>2</sup>* apresentado por outra modelagem utilizada para variáveis censuradas, a modelagem beta, que confirma a tendência dos achados dos coeficientes de correlação.

Tabela 12 - Coeficientes de correlação para os modelos do estudo.

| <b>Categorização</b> | <b>Variáveis Explicativas</b>   | <b>Modelo de teste</b>  | <b>Coefficiente de determinação - modelagem Tobit</b> | <b>Pseudo R<sup>2</sup> – modelagem beta</b> |
|----------------------|---|---|---|--|
| Fatores externos     | Escolaridade da população (EPOP)<br>Idade da população (IPOP)<br>PIB per capita (PPC)                   | $EBT = b_0 + b_1.EPOP + b_2.IPOP + b_3.PPC$                                 | 0,089   | 0,080  |
| Fatores internos     | Escolaridade do gestor municipal (EGES)<br>Idade do gestor municipal (IGES)<br>Receita per capita (RPC) | $EBT = b_0 + b_1.EGES + b_2.IGES + b_3.RPC$                                 | 0,022   | 0,019  |
| Fatores consolidados | Testar todas as variáveis internas e externas conjuntamente   | $EBT = b_0 + b_1.EPOP + b_2.IPOP + b_3.PPC + b_4.EGES + b_5.IGES + b_6.RPC$ | 0,091   | 0,083  |

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>26</sup> Tradução livre de: “For limited dependent variable and many loglinear models, some other measure that is related to a correlation between a prediction and the actual value would be more useable”

Pela Tabela 12, tanto a modelagem Tobit, quanto a modelagem beta, apontam para um maior poder explicativo das variáveis externas frente às variáveis internas, sendo que o modelo com os fatores consolidados explica cerca de 9,10% da transparência pública passiva. Sendo assim, para as variáveis estudadas nesse trabalho, os fatores relacionados com a população possuem conjuntamente uma maior interferência na nota da Escala Brasil Transparente, que é a *proxy* da transparência pública desse estudo, de que os fatores relacionados ao município. Observa-se que o modelo contribui para explicar uma parte do fenômeno indicando haver outras variáveis que interferem no fenômeno, constatação que projeta um vasto campo para futuras pesquisas sobre o tema.

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa atingiu aos objetivos propostos, identificando variáveis determinantes para a transparência pública passiva. Foi constatado que as variáveis escolaridade da população (EPOP) e receita per capita (RPC) possuem relacionamento significativo com a variável Escala Brasil Transparente, que é a *proxy* representativa da transparência pública passiva nesse trabalho, tanto na análise bivariada, quanto na multivariada. Sendo assim, não é possível rejeitar as hipóteses H1 e H6. Com relação à hipótese H3, Idade da População (IPOP), rejeita-se a mesma, pois se verificou um relacionamento significativo, porém com sinal inverso ao inicialmente esperado, indicando que a população mais velha possui maior relacionamento com a transparência pública passiva. Rejeitam-se as hipóteses H2 e H5, pois o relacionamento significativo entre as variáveis escolaridade do gestor, representada pela *dummy* superior completo (DSPC), e a variável PIB per capita (PPC) com a EBT apenas foi encontrado na análise bivariada, não se confirmando no modelo multivariado. A variável Idade do Gestor, testada na hipótese H4, não mostrou relacionamento significativo, além de apresentar sinal também diferente do esperado, sendo, também, rejeitada.

Também com relação à análise multivariada, observou-se que o modelo que utilizou apenas fatores externos à administração municipal para explicar a transparência pública passiva apresentou maior poder explicativo de que o modelo que possui apenas fatores internos, indicando que aspectos socioeconômicos afetos à população podem exercer maior influência de que os fatores relacionados às características sociais e econômicas da edibilidade. O modelo de regressão que utilizou todas as variáveis explicativas como previsoras possui  $R^2=0,091$ , explicando cerca de 9% do fenômeno, fato que demonstra haver outros fatores que interferem no fenômeno da transparência pública passiva e podem ser objeto de pesquisa, não obstante as limitações expostas nesse estudo, especialmente quanto à dificuldade em obtenção de banco de dados e *proxies* que possam ser utilizadas nos testes.

Quanto à contribuição conceitual, destaca-se para a observância de que a transparência pública no âmbito nacional possui uma categorização distinta entre transparência pública ativa e passiva, onde foram expostas as características representativas de cada tipologia. Isso é relevante uma vez que os procedimentos para obtenção de informações no âmbito da transparência pública passiva são bastante distintos daqueles relacionados com a transparência pública ativa, sendo importante observar essa característica para a adequada mensuração de indicadores de transparência pública. Poucos trabalhos foram identificados com a temática da

transparência pública passiva, mesmo com a utilização da metodologia da *Systematic Review*, indicando ser esta uma área ainda pouco estudada pela academia.

No âmbito descritivo, observaram-se baixos índices de transparência pública passiva, uma vez que a mediana apresenta valor de 0,56, indicando que metade dos municípios avaliados sequer atingiu um ponto de nota dentre os dez possíveis. 789 municípios tiveram nota zero, ou seja, não apresentaram condições mínimas para que o cidadão possa exercer o direito de solicitar informações públicas de seu interesse, não limitadas apenas a aquelas disponibilizadas por iniciativa do gestor público. Observou-se uma tímida utilização do canal do SIC por parte da população, expondo a necessidade de fomentar o uso do serviço de informação, com maior divulgação e treinamento. De todo modo, verificou-se uma potencial importância da avaliação realizada pela Escala Brasil Transparente, uma vez que a média das notas da 1ª edição de maio de 2015 foi de 1,35, enquanto que na 2ª edição, objeto dessa pesquisa, foi 1,93 em novembro do mesmo ano, verificando-se um incremento que pode estar relacionado à perspectiva do gestor público em ser avaliado por um órgão de controle. Contribuindo com essa percepção, ao se separar a análise descritiva entre as observações aleatórias e não aleatórias, observou-se que o grupo não aleatório, representado por aqueles que já tinham sido avaliados na 1ª edição e aqueles que solicitaram avaliação espontânea, obtiveram média de 2,49, contra 1,70 do grupo sorteado de maneira aleatória, sugerindo que a avaliação sistemática pode trazer incremento no índice de transparência pública passiva, uma vez que os gestores públicos estarão preocupados em apresentar melhores notas para a sociedade.

A constatação de que fatores inerentes à população, dentre as variáveis estudadas, possuem um impacto maior na transparência pública passiva implica na necessidade de uma participação social efetiva para o exercício da cidadania na busca pela *accountability*, ou seja, de nada adianta existir ferramentas de transparência pública sem que a sociedade não as utilize. Também, a apresentação de baixos indicadores de transparência pública passiva implica na necessidade de atuação dos órgãos públicos competentes para o efetivo cumprimento da legislação afeta ao tema.

Finalizando, entende-se como importante novos estudos com a temática específica da transparência pública passiva, uma vez que outros testes são importantes para corroborar as hipóteses desse estudo, além de ser relevante identificar demais variáveis determinantes do fenômeno.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, L.R.S.; ALCÂNTARA, C.M.G.; LINHARES, R.N. Usos e compreensões das Tecnologias de Informação e comunicação(TIC): um olhar da juventude. **Revista EDaPECI**, São Cristovão, v. 15, n. 2, p 354-369, 2015.
- ANJOS, Luiz Carlos Marques; BARTOLUZZIO, Allan Inaldo Silva de Sá. **Análise de Conglomerados do Nível de Transparência Pública e Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Pernambucanos**. XIII Congresso USP. São Paulo, 2016.
- ARAÚJO, Joaquim Felipe Ferraz Esteves; ROMERO, Francisca Tejedo. Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. **Internacional Journal of Public Sector Management**, v. 29, Iss. 4, p 327-347, 2015. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/IJPSM-11-2015-0199?af=R>>. Acesso em: 18 set. 2016.
- BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo. Pearson Prentice Hall, 2007.
- BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1984.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 abr. 2015.
- \_\_\_\_\_. CONTROLADORIA Geral da União (CGU). **Manual da lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acessado em: 03 mai. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.527/11**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 abr. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131/2009**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2015.
- BROOKS, C. **Introductory Econometrics for Finance**. 2.ed. Nova York: Cambridge University Press, 2008.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p 30-50, 1990.
- CINCA, Carlos Serrano; TOMÁS, Rueda-Mar; TERRAGONA, Pilar Portillo. **Factors influencing e-disclosure in local public administrations**. Faculdade de Ciências Económicas y Empresariales Universidad de Zaragoza, Documento de Trabajo 03, 2008.
- COELHO, T. R; CANTONI, S.L; CUNHA, M.A; TEIXEIRA, M.A.C. Transparência governamental nos estados e grandes municípios **brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta??** XXXIX Encontro ANPAD. Belo Horizonte, 2015.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. 2014. Disponível em: <[http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_Domicilios\\_2014\\_livro\\_eletronico.pdf](http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Domicilios_2014_livro_eletronico.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2016.

CORRAR, Luiz. J; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maia. **Análise Multivariada para os cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia**. FIPECAFI. São Paulo: Atlas, 2012.

CRUZ, C. F. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**, 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DINIZ, Eli. **Estado e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento, 2016.

DYBÅ, T.; DINGSØYR, T. Streingth of evidence in Systematic Reviews in software engineering. **Empirical Software Engineering and Measurement (ESEM)**, v. 8, 2008.

FIELD, Andy. **Descobrimdo a estatística usando o SPSS**. Porto Alegre. Artmed. 2ª ed, 2009.

GALERA, A. N.; RODRIGUEZ, D. O.; QUILES, F. J. A.; GÓMEZ, J. L. Z. **La divulgación de información sobre sostenibilidad en los gobiernos régionales y sus factores influyentes: El caso de Espana**. Congresso AECA, 16, Granada, Espanha, 2011.

GALERA, A. N.; BERJILLOS, A. R.; LOZANO, M. R.; VALENCIA, P. T. Identifying motivation of the local governments to improve the sustainability transparency. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, nº 45, p. 149-167. Cluj-Napoca, Romania, 2015. Disponível em: < <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/443>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

GARCÍA, A. C.; GARCÍA, J. G. Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. **Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. 37, n. 137, p. 63-84, 2008.

GONZALEZ,, R. A.; BRUNI, A. L. **Esforço Discricionário no Trabalho: Elementos Conceituais e Proposta de uma Agenda de Pesquisa**. V Encontro ENGPEN-ANPAD. Salvador, 2015.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. Traduzido por DURANTE, D.; ROSEMBERG, M.; ROSA, M. L. G. L. 5. ed. Porto Alegre: AMGH Editora, 2011.

GREENE, W. H. **Econometric Analysis**. 7 ed. New Jersey: Prattice Hall, 2012.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo 2010**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttabzip\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttabzip_xls.shtm)>. Acesso em 29 dez. 2016.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **População Jovem no Brasil**. 1999. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6686.pdf>>. Acesso em 29 dez. 2016.

JANSSEN, Marijn; HOVEN, Jeroen van den. Big and Open Linked Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? **Government Information Quarterly**. Ed 32, p. 363-368, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15001069>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

KUMAR, C. R. Corruption and human rights: promoting transparency in governance and the fundamental right to corruption-free service in India. **Columbia Journal of Asian Law**, v.17, p. 31- 72, 2003.

LEWIS, J. R. T. **From Formal-passive to Informal-active Transparency: Freedom of Information, eGovernance and WikiLeaks**. Global Conference on Transparency Research, 1, Rutgers University Newark: New Jersey, 2011.

LOUREIRO, M. R; TEIXEIRA, M. A. C; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações & Sociedade**, 15(47), 107–119, 2008.

MARTINEZ, M. C. V; ROMERO, D. R.; RODRIGUEZ, M. C. M. El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. **Revista de Ciências Sociais**. ed 53, p. 85-103. Quito, 2015.

MENDEL, T. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília : Unesco, 2009.

MURILLO, Martin J. Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. **International Political Science Review**. vl.36, p. 42-59. Londres, 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512114541163>>. Acesso em: 18 set. 2016.

O'Donnell , Guillermo. **Democracia delegativa?** *Novos Estudos*, n. 31, out. 1991.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. ***El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano***. Disponível em <<http://search.oas.org/es/paginas/default.aspx?k=derecho%20informaci%C3%B3n>>. Acesso em: 29 out. 2016.

PARAÍBA. Sistema Tramita do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. 2015. Disponível em:< <https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>.> Acesso em: 02 mai. 2015.

PEREZ, María del Carmen Caba; RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Manuel Pedro; LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio M.. The Determinants Of Government Financial Reports Online. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, [S.l.], p. 5-31, Jun. 2014. ISSN 18422845. Disponível em: <<http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/15>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. 42 (3). Rio de Janeiro, 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. 43 (6). Rio de Janeiro, 2009.

RAUPP, F.M; Pinho, J.A.G. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo-RAUSP**. ed.51, p. 144-161, São Paulo, 2016.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. Identificação dos fatores determinantes da **transparência na gestão pública dos municípios brasileiros**. Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo. 1º Lugar. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Instrução Normativa nº 10/2014**. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. 2014. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/premios/premio\\_boas\\_praticas.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/premios/premio_boas_praticas.pdf)> Acesso em: 02 mai. 2015.

RIOS, Leonardo Ramos; MAÇADA, Antônio Carlos Gastaud. **Medindo a Eficiência Relativa das Operações dos Terminais de Contêineres do Mercosul Utilizando a Técnica de DEA e Regressão Tobit**. 30º Encontro ANPAD. Salvador, 2006.

ROTHBERG, Danilo; LIBERATO, Fábíola de Paula. Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo. **Revista Internacional de Relações Públicas**. Nº 6, vl III, p. 69-96, Málaga, 2013.

SANTOS, João Almeida; FILHO, Domingos Parra. **Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo, 2011.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOUSA, Rossana Guerra; WRIGHT, Gabriel Aragão; PAULO, Edilson; MONTE, Paulo Aguiar do. A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **Revista ambiente contábil**. nº 1, vl VII, Natal, 2015.

SOUZA, Fábíla Jaiany Viana; BARROS, Célio da Costa; ARAÚJO, Fábio Resende de; SILVA, Maurício Corrêa da. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**. v. 3, n. 3, p. 94-113, Salvador, 2013.

STYLES, A. K; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia**. Petrópolis. Editora Vozes, 1996.

VIEIRA, J. B.. **Transparência pública e corrupção nos municípios brasileiros: o impacto do governo eletrônico**. Jus Navigandi, ano 17, n. 3226. Teresina 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21635>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

WRIGHT, Gabriel Aragão. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**, 2013. 123f. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis UnB/UFPB/UFRN. 2013.

YANG, Tung Mou; LO, Jin; SHIANG, Jing. To open or not to open? Determinants of open government data. **Journal of Information Science**. vl.41, p. 596-612. Londres, 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/01655515155586715> >. Acesso em: 23 set. 2016.

ZITKOSKI, Jaime José; HAMMES, Lúcio Jorge. Juventude, educação e cidadania: os desafios da participação social e política. **Revista Debates**. v. 8, n. 2, p. 119-139, Porto Alegre, 2014.

## ANEXO A – Métrica da Escala Brasil Transparente

| Ordem                          | Detalhamento   | Temas/Parâmetros  |   | PONTUAÇÃO MÁXIMA                 | "SIM" OU "NÃO" | PONTUAÇÃO | %             |
|--------------------------------|--|---|---|----------------------------------|----------------|-----------|---------------|
| <b>REGULAMENTAÇÃO</b>          |  |   |   |                                  |                |           | <b>25,00%</b> |
| 1                              | Regulamentação   | Verificação na legislação   | O regulamento foi localizado na página eletrônica ?   | 100                              |                |           | 2,78%         |
| 2                              |  |   | O ente regulamentou a LAI?  | 150                              |                |           | 4,17%         |
|                                |  |   | Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, Etc...)   |                                  |                |           |               |
|                                |  |   | Nº do Normativo   |                                  |                |           |               |
|                                |  |   | Data do Normativo   |                                  |                |           |               |
| 3                              |  |   | Regulamentou a criação do SIC?  | 200                              |                |           | 5,56%         |
| 4                              |  |   | Existe a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?                                       | 150                              |                |           | 4,17%         |
| 5                              |  |   | Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;   | 100                              |                |           | 2,78%         |
| 6                              | Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?                        | 200   |   |                                  | 5,56%          |           |               |
| <b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA</b>   |  |   |   |                                  |                |           | <b>75,00%</b> |
| 7                              | Existência do SIC  | Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial? | Indicação do  | 200                              |                |           | 5,56%         |
|                                |  |   | Indicação de endereço   | 100                              |                |           | 2,78%         |
|                                |  |   | Indicação de  | 100                              |                |           | 2,78%         |
|                                |  |   | Indicação dos horários de funcionamento   | 100                              |                |           | 2,78%         |
| 8                              |  | Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?  | 200   |                                  |                | 5,56%     |               |
| 9                              | Transparência Passiva  | Funcionamento do SIC  | Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação? | Envio de qualquer documento para | 300            |           | 8,33%         |
| Assinatura reconhecida         |  |   |   |                                  |                |           |               |
| Declaração de responsabilidade |  |   |   |                                  |                |           |               |
| Maioridade                     |  |   |   |                                  |                |           |               |
| Outras exigências              |  |   |   |                                  |                |           |               |
| 10                             |  | Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?   | 200   |                                  |                | 5,56%     |               |
| 11                             |  | Cumpre os prazos para resposta das solicitações?  | Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de   | 500                              |                |           | 13,89%        |
|                                | Resposta no prazo da 2ª pergunta: "Questionamento na área de                           |   |   |                                  |                |           |               |
|                                | Resposta no prazo da 3ª pergunta: "Questionamento na área de                           |   |   |                                  |                |           |               |
|                                | Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI."                    |   |   |                                  |                |           |               |
| 12                             |  | Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?   | Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na área de  | 1000                             |                |           | 27,78%        |
|                                | Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação"           |   |   |                                  |                |           |               |
|                                | Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social" |   |   |                                  |                |           |               |
|                                | Resposta em conformidade da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI"              |   |   |                                  |                |           |               |
| <b>TOTAL</b>                   |  |   |   | <b>3600</b>                      |                | <b>0</b>  | <b>0,00%</b>  |

## **ANEXO B - Descrição do Plano Amostral para a 2ª Edição de aplicação da Escala Brasil Transparente**

Para a elaboração da 2ª edição da Escala Brasil Transparente ficou definido que seria adotada uma amostra probabilística a fim de possibilitar a generalização dos resultados. Dessa forma, será analisada uma quantidade menor de municípios brasileiros, se comparado ao universo de municípios, mas ainda será possível a produção de um retrato nacional sobre o atingimento da transparência da administração pública municipal.

A elaboração da amostra que será adotada na segunda edição da Escala Brasil Transparente considerou como universo populacional todos os municípios brasileiros conforme as estimativas populacionais de 2014 do IBGE. Esse universo totaliza 5.570 municípios.

O método de amostragem adotado foi o da Amostra Aleatória Estratificada para estimar a Proporção. Dessa forma, o universo amostral será dividido em partes, de forma tal que cada parte do universo tenha representação na amostra.

Os estratos definidos na amostra foram os estados da federação (26 estados, excluindo o DF). Dentro de cada estrato, que representa cada estado, houve subdivisão do universo amostral em estratos por porte populacional. Por sua vez, a amostra de cada estado da federação foi distribuída proporcionalmente em cada estrato populacional, conforme tabela a seguir:

| <b>Estrato</b> | <b>População</b>         | <b>Universo de Municípios</b> | <b>Amostra de Municípios</b> |
|----------------|--------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| <b>1</b>       | <b>&lt;= 5.000</b>       | <b>1.243</b>                  | <b>204</b>                   |
| <b>2</b>       | <b>5.000 - 10.000</b>    | <b>1.216</b>                  | <b>231</b>                   |
| <b>3</b>       | <b>10.000 - 20.000</b>   | <b>1.383</b>                  | <b>303</b>                   |
| <b>4</b>       | <b>20.000 - 50.000</b>   | <b>1.080</b>                  | <b>242</b>                   |
| <b>5</b>       | <b>50.000 - 100.000</b>  | <b>348</b>                    | <b>75</b>                    |
| <b>6</b>       | <b>100.000 - 500.000</b> | <b>261</b>                    | <b>58</b>                    |
| <b>7</b>       | <b>&gt; 500.000</b>      | <b>39</b>                     | <b>22</b>                    |
| <b>Total</b>   |                          | <b>5.570</b>                  | <b>1.135</b>                 |

No cálculo para definição do tamanho da amostra foi adotado um erro de 10% (dez por cento) e um nível de confiança de 90% (noventa por cento). E a seleção dos municípios foi feita de forma aleatória, com probabilidade de seleção igual entre os municípios e sem reposição.

Com a amostra sendo definida conforme este método será possível fazer inferências por Região e Estado, bem como em nível nacional também por estratos populacionais. Essa metodologia permitirá comparações de desempenho entre Estados da Federação e entre portes populacionais.

A distribuição da amostra foi a seguinte:

| REGIÃO       | UF | Universo de Municípios | Amostra de Municípios |
|--------------|----|------------------------|-----------------------|
| CENTRO-OESTE | DF | 1                      | 1                     |
| CENTRO-OESTE | GO | 246                    | 53                    |
| CENTRO-OESTE | MS | 79                     | 36                    |
| CENTRO-OESTE | MT | 141                    | 46                    |
| NORDESTE     | AL | 102                    | 41                    |
| NORDESTE     | BA | 417                    | 58                    |
| NORDESTE     | CE | 184                    | 49                    |
| NORDESTE     | MA | 217                    | 51                    |
| NORDESTE     | PB | 223                    | 52                    |
| NORDESTE     | PE | 185                    | 49                    |
| NORDESTE     | PI | 224                    | 52                    |
| NORDESTE     | RN | 167                    | 48                    |
| NORDESTE     | SE | 75                     | 35                    |
| NORTE        | AC | 22                     | 17                    |
| NORTE        | AM | 62                     | 32                    |
| NORTE        | AP | 16                     | 13                    |
| NORTE        | PA | 144                    | 46                    |
| NORTE        | RO | 52                     | 29                    |
| NORTE        | RR | 15                     | 12                    |
| NORTE        | TO | 139                    | 45                    |
| SUDESTE      | ES | 78                     | 36                    |
| SUDESTE      | MG | 853                    | 62                    |
| SUDESTE      | RJ | 92                     | 39                    |
| SUDESTE      | SP | 645                    | 61                    |
| SUL          | PR | 399                    | 58                    |
| SUL          | RS | 497                    | 59                    |
| SUL          | SC | 295                    | 55                    |
| <b>Total</b> |    | <b>5.570</b>           | <b>1.135</b>          |

A fórmula adotada para fins de cálculo dessa amostra, que considera como variação máxima a proporção de 50% (cinquenta por cento), é apresentada a seguir:

$$n = \frac{\sum_{i=1}^L N_i^2 p_i (1 - p_i)}{N^2 \frac{D^2}{z_{\frac{\alpha}{2}}^2} + \sum_{i=1}^L N_i p_i (1 - p_i)}$$

onde,

N: total de municípios (tamanho do universo populacional de municípios);

N<sub>i</sub>: total de municípios no estrato i, onde i é cada estado da federação;

n: tamanho total da amostra de municípios;

L: número de estratos, onde i varia de 1 até 26 (excluindo DF);

p<sub>i</sub>: proporção adotada no estrato i;

D: erro adotado;

z 2α/2: nível de confiança adotado.