

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**RAFAEL RODRIGUES DE ALCÂNTARA**

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL E  
DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL**

**BRASÍLIA-DF  
2019**

**RAFAEL RODRIGUES DE ALCÂNTARA**

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL E  
DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Alexander Cambraia  
Nascimento Vaz.

**BRASÍLIA-DF  
2019**

---

Alcântara, Rafael Rodrigues de  
Transparência pública municipal e desenvolvimento humano local / Rafael Rodrigues  
de Alcântara – Brasília: 2019.

115 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de  
Direito Público, Escola de Administração Pública, 2019.

Orientador: Alexander Cambraia Nascimento Vaz.

1. Transparência pública 2. Acesso à informação 3. Desenvolvimento humano 4.  
Município.

---

Dedico esta dissertação aos meus pais, Anísio e Edith, e à minha querida esposa “Polly”.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, “meu rochedo, e o meu lugar forte, e o meu libertador; o meu Deus, a minha fortaleza, em quem confio; o meu escudo, a força da minha salvação, e o meu alto refúgio.” (Salmo 18)

Aos meus pais, Anísio e Edith, por todo amor e ensinamento e por serem responsáveis por tudo há de bom em mim.

À minha querida esposa, Aline, pelo imprescindível apoio e compreensão para vencer mais essa etapa.

Ao meu irmão, Martin, e à minha cunhada, Clarisse, pelas sugestões e auxílios que ajudaram a tornar melhor esta pesquisa.

A todos que fazem parte do Ministério Público de Contas de Alagoas, por terem me proporcionado as mais favoráveis condições para conclusão deste trabalho.

Aos Professores do IDP, pelos valorosos conhecimentos transmitidos e pela prazerosa convivência nessa jornada.

Ao Professor Alexander Cambraia Nascimento Vaz, meu Orientador, sempre solícito e disposto a ajudar.

Aos Professores Caio Resende e Pedro Palotti, Membros da Banca de Qualificação, pelas importantíssimas contribuições e sugestões para o aprimoramento desta pesquisa.

Obrigado a todos!

“O modo como você reúne, administra e usa a informação determina se vencerá ou perderá.”

Bill Gates

## RESUMO

A transparência pública vem ocupando espaço de destaque na agenda mundial e brasileira de debates sobre governo, democracia e gestão pública, com presença recorrente na pauta de demandas da sociedade e do mercado. Em razão disso, na tentativa de compreender melhor esse complexo fenômeno, é cada vez maior o interesse pelo estudo dos fatores sociais, econômicos e políticos que favorecem e dificultam a transparência dos governos nacionais e subnacionais. A presente dissertação situa-se nesse campo e tem como problema de pesquisa e objetivo geral investigar qual a correlação entre o desenvolvimento humano local e a transparência pública dos municípios brasileiros. Baseada nos métodos bibliográficos e estatístico (correlação de Pearson), a pesquisa elegeu como variável dependente o grau de transparência pública municipal mensurado em 2015 pelo 1º Ranking Nacional da Transparência elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF) e como variável independente o desenvolvimento humano local expresso pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010. Foram desafiadas duas hipóteses: a primeira é a que há uma correlação positiva entre o nível de transparência pública dos municípios brasileiros e o seu índice de desenvolvimento humano local; a segunda supõe que, entre os três componentes que formam o IDHM (renda, longevidade e educação), o desenvolvimento educacional da população local expresso pelo “IDHM educação” seja o fator que apresente maior força de correlação com o nível de transparência pública municipal. Em relação aos estudos anteriores, a presente pesquisa inova ao ampliar o escopo da investigação para analisar o universo dos 5.563 municípios do Brasil, bem como ao decompor o IDHM de 2010 para analisar qual das suas três dimensões possui maior força de correlação com a transparência municipal. Em 2015 e de um modo geral, os resultados apontaram que os municípios brasileiros apresentaram um baixíssimo nível de transparência pública com notas média e mediana de 3,90 e 4,10 pontos, respectivamente, numa escala de 0 a 10 pontos. Verificou-se a existência de correlação positiva e de magnitude moderada entre o nível desenvolvimento humano local e grau de transparência pública dos municípios brasileiros, sendo a dimensão do “IDHM Renda” a que possui maior intensidade de correlação, seguidas pelo “IDHM Longevidade” e pelo “IDHM Educação”. Em conclusão, constatou-se que, no âmbito dos municípios do Brasil, há ainda um grande déficit de transparência pública, o que demonstra o quão incipiente é a *accountability* na gestão pública municipal, marcada em grande parte por um resistente viés patrimonialista avesso à fiscalização e à participação democrática do cidadão. As outras conclusões são de que o desenvolvimento humano local está associado ao grau de transparência pública municipal, com destaque para a preponderância do fator renda nessa correlação. Para melhor explicar os fatores determinantes da transparência pública municipal, sugere-se a realização de estudos futuros que, ao lado do IDHM, contemplem uma série histórica de diversas outras variáveis sociais, econômica e políticas, com a aplicação do método da regressão múltipla, o que poderá render resultados surpreendentes sobre o tema.

Palavras-chaves: Transparência pública. Acesso à informação. Desenvolvimento humano. Município.

## ABSTRACT

Public transparency has occupied a prominent place in the world and in the Brazilian agenda of debates about government, democracy, and public management, with recurring presence in the list of demands of society and the market. Therefore, in an attempt to better understand this complex phenomenon, there is an increasing interest in the study of social, economic and political factors that favor and hinder the transparency of national and subnational governments. The present dissertation is located in this field and has as research problem and general objective to investigate the correlation between the local human development and the public transparency of the Brazilian municipalities. Based on bibliographic and statistical methods (Pearson's correlation), the study chose as the dependent variable the degree of municipal public transparency measured in 2015 by the 1st National Transparency Ranking (1o *Ranking Nacional de Transparência Pública* in Portuguese) prepared by the Federal Public Prosecutor's Office (*Ministério Público Federal, MPF*, in Portuguese) and as an independent variable the Local Human Development (*Índice de Desenvolvimento Local* in Portuguese) expressed by the Municipal Human Development Index (*Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, IDHM*, in Portuguese) of 2010. Two hypotheses were challenged: the first is that there is a positive correlation between the level of public transparency of Brazilian municipalities and their local human development index; the second assumes that among the three components that make up the IDHM (income, longevity and education), the educational development of the local population expressed by the "IDHM education" (*IDHM educação*, in Portuguese) is the factor that has the greatest correlation with the level of municipal public transparency. In relation to previous studies, this research innovates by expanding the scope of the research to use the whole 5,563 municipalities in Brazil, as well as by decomposing the IDHM of 2010 to analyze which of its three dimensions has the greatest correlation strength with municipal transparency. In 2015, the results showed that Brazilian municipalities presented a very low level of public transparency with average and median scores of 3.90 and 4.10 points, respectively, on a scale of 0 to 10 points. There was a positive and moderately significant correlation between the level of local human development and the level of public transparency of Brazilian municipalities, with the "IDHM Income" dimension having the highest correlation intensity, followed by the "Longevity IDHM" and by "IDHM Education". In conclusion, it was found that, within the municipalities of Brazil, there is still a great deficit of public transparency, which demonstrates how incipient is accountability in municipal public management, marked in large part by a resistant patrimonialist averse to supervision and democratic participation of the citizens. The other conclusions are that local human development is associated with the degree of municipal public transparency, with emphasis on the prevalence of the income factor in this correlation. In order to better explain the determinants of municipal public transparency, it is suggested to carry out future studies that, beside the IDHM, contemplate a historical series of several other social, economic and political variables, with the application of the multiplicative regression method, which may yield surprising results on the subject.

**Keywords:** Public transparency. Access to information. Human development. Municipalities.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos municípios brasileiros por região.	80
Gráfico 2 – Distribuição dos Municípios brasileiros por Estado.	81
Gráfico 3 – <i>Boxplot</i> da transparência municipal de 2015 por região.	85
Gráfico 4 – Ranking da transparência municipal média por Estados.	87
Gráfico 5 – Dispersão entre o IDHM geral e a transparência pública municipal.	90
Gráfico 6 – <i>Boxplot</i> de transparência municipal por faixas do IDHM.	93

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tratados e convenções internacionais da ONU e da OEA sobre direito de acesso à informação pública e transparência.	21
Quadro 2 – Evolução legislativa no Brasil.	31
Quadro 3 – Variáveis e indicadores.	66
Quadro 4 – Escalas e intensidades do coeficiente de correlação Pearson.	67
Quadro 5 – Questionário padrão do Ranking Nacional da Transparência Pública.	74
Quadro 6 – Municípios que mudaram de nome após o IDHM de 2010.	79
Quadro 7 – As 5 faixas do IDHM.	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução das 3 dimensões do IDHM entre os anos de 1991 e 2010.	71
Tabela 2 – Estatística descritiva do IDHM de 2010 e suas dimensões.	72
Tabela 3 – Estatística descritiva nacional da transparência municipal de 2015.	82
Tabela 4 – Estatística descritiva por região da transparência municipal de 2015.	83
Tabela 5 – Estatística descritiva por Estado da transparência municipal de 2015.	85
Tabela 6 – Medidas resumo da transparência municipal por faixas do IDHM.	92
Tabela 7 – Resultados da correlação das 3 dimensões do IDHM de 2010 com a transparência pública municipal, agrupados por região e Estado.	95

## LISTA DE ABREVIACÕES

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CGU – Controladoria-Geral da União.

DF – Distrito Federal.

EBT – Escala Brasil Transparente, desenvolvido pela CGU.

EC – Emenda Constitucional.

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

FJP – Fundação João Pinheiro.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano Global.

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

INT – Índice Nacional de Transparência, elaborado pelo MPF.

IT – Índice de Transparência, desenvolvido pela associação Contas Abertas.

ITA – Índice de *transparencia de los ayuntamientos* desenvolvido pelo comitê espanhol da organização Transparência Internacional.

ITFM – Índice de Transparência Fiscal dos Municípios.

ITGP-E – Índice de Transparência da Gestão Pública Estadual.

ITGP-M – Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal.

LAI – Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

LC – Lei Complementar.

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

MPF – Ministério Público Federal.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OEA – Organização dos Estados Americanos.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PIB – Produto Interno Bruto.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

RCL – Receita Corrente Líquida.

RGF – Relatório de Gestão Fiscal.

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação.

UF – Unidade Federativa.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2 O ESTADO DA ARTE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL E A NOSSA PROPOSTA DE PESQUISA.....</b>	<b>20</b>
2.1 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO MUNDO.....	20
2.2 EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL.....	25
2.3 RELEVÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	34
2.4 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL.....	36
2.4.1 Estudos sobre o cumprimento da transparência pelos entes subnacionais..	37
2.4.2 Estudos sobre fatores explicativos da transparência pública.....	40
2.4.2.1 Estudos sobre os municípios no âmbito nacional.....	41
2.4.2.2 Estudos sobre os municípios de uma região ou Estado brasileiro.....	43
2.4.2.3 Estudos sobre as causas da transparência nos Estados brasileiros.....	45
2.5 NOSSA PROPOSTA DE PESQUISA E INOVAÇÕES.....	47
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>49</b>
3.1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: CONCEITO, FUNDAMENTO, ESCOPO E TERMINOLOGIA.....	49
3.2 IMPLICAÇÕES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	52
3.2.1 Transparência pública nos processos democráticos.....	54
3.2.2 A transparência e o funcionamento do governo.....	58

<b>3.2.3 A transparência e a ordem econômica.....</b>	<b>61</b>
<b>4 METODOLOGIA CIENTÍFICA.....</b>	<b>63</b>
4.1 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM).....	68
4.2 O RANKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA.....	73
4.3 COMPATIBILIZAÇÃO E AJUSTE DAS BASES DE DADOS.....	77
<b>5 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>82</b>
5.1 ANÁLISE DA ESTATÍSTICA DESCRITIVA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL DE 2015.....	82
5.2 RESULTADOS DA CORRELAÇÃO ENTRE O IDHM E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL.....	89
5.3 ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE AS 3 DIMENSÕES DO IDHM E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL.....	94
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>104</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O adágio de que “conhecimento é poder”<sup>1</sup> parece nunca ter sido tão apropriado como na sociedade contemporânea, marcada pela hiperconectividade entre pessoas, mercados e governos, resultante da mitigação das fronteiras do mundo globalizado e da revolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC’s). A produção e o fluxo de informações atingiram um patamar de exuberância sem precedentes na História, processo ainda em curso e que se desenvolve numa velocidade atroz, de forma contínua e ininterrupta, trazendo agora novos desafios, como, por exemplo, a seletividade de informações relevantes e confiáveis nesse oceano de desordem informacional.

Esse fenômeno afetou e vem influenciando intensamente na estrutura e no funcionamento dos Estados democráticos. Contudo, a despeito de sua incomensurável força, ainda é persistente a resistência de alguns governos a esse processo de abertura, que, por razões variadas, relutam ou não estão aptos a promover a democratização do amplo e igualitário acesso à informação pública. Um dos grandes incentivos ao segredo é a gama de privilégios proporcionados a partir da apropriação desse “poder informacional”, visto que a restrição do acesso à informação é condição essencial para se conseguir levar a termo as mais diversas práticas inconfessáveis de sobreposição dos interesses privados ao bem comum. Não à toa a liberdade de informação – ao lado da liberdade expressão – é um dos primeiros e principais alvos dos governos totalitários

Nesse cenário, a transparência pública vem se tornando, justificadamente, um dos temas mais notáveis na agenda de debates sobre governo, democracia e gestão pública, com presença recorrente na pauta das principais demandas de interesse da sociedade e do mercado.

Embora de forma um tanto retardatária, o Brasil se inseriu nesse processo de difusão da transparência pública, primeiro com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Democrática de 1988 e, depois, tardando mais de 20 anos para regulamentar adequadamente o direito fundamental de os brasileiros terem acesso à informação pública, o que somente ocorreu com a edição da Lei n. 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à

---

<sup>1</sup> Expressão atribuída a Francis Bacon, segundo Stiglitz (1999).



Informação (LAI), legislação moderna que seguiu em grande parte os melhores padrões internacionais.

Superada essa etapa vital da conquista de um marco regulatório amplo, integral e moderno de promoção e defesa da transparência pública, a LAI brasileira completou recentemente 07 (sete) anos de vigência e se depara com o grande desafio de projetar seus comandos normativos na realidade cotidiana da gestão pública dos Estados e municípios brasileiros.

Nessa esteira, o presente trabalho tem como tema a transparência pública no Brasil e pretende estudar o atual estágio de sua implementação e os fatores socioeconômicos que possam favorecer a abertura dos governos subnacionais, especificamente no que tange à transparência pública municipal e a sua relação com o desenvolvimento humano local.

Para tanto, o problema proposto nessa pesquisa consistirá em saber qual a correlação – acaso existente – entre o nível de transparência pública dos municípios brasileiros e o desenvolvimento humano local.

Com base nesse problema, serão desafiadas duas hipóteses. A primeira hipótese é a de que há uma correlação direta e positiva entre o nível de transparência pública dos municípios brasileiros e o seu índice de desenvolvimento humano local, de modo que, quanto maior for o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, a administração pública municipal tenderá a um grau mais alto de transparência pública. A suposição desta hipótese se fundamenta no contexto global de que os países com maior desenvolvimento humano possuem os sistemas democráticos mais avançados, onde a abertura dos governos é um processo em estágio avançado de consolidação. Espera-se que essa mesma correlação de desenvolvimento humano e transparência pública esteja presente nos municípios do Brasil.

A segunda hipótese é a de que, entre os três componentes (renda, longevidade e educação) que formam o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o desenvolvimento educacional da população local expresso pelo “IDHM Educação” seja o fator que apresente maior força de correlação com o nível de transparência pública do município. Tal conjectura se baseia na constatação de que o acesso, a qualidade e o nível educacional da população favorecem a formação de cidadãos politicamente mais conscientes dos seus poderes e mais participativos, o que resultaria na maior demanda por transparência

pública das prefeituras como forma de aumentar a vigilância e a influência nas decisões do governo local. Espera-se, assim, que o “IDHM Educação” se sobressaia e tenha uma correlação mais forte com o nível de transparência pública municipal do que os demais componentes do IDHM (“IDHM Renda” e “IDHM Longevidade”).

Para responder o problema proposto e verificar as hipóteses formuladas, a pesquisa elegeu como variável dependente o grau de transparência pública municipal mensurado em 2015 pelo 1ª Ranking Nacional da Transparência elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF) e como variável independente o desenvolvimento humano local expresso pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010.

Diferentemente dos estudos anteriores, a presente pesquisa traz duas inovações que visam contribuir para o avanço e o aprofundamento da análise da relação transparência pública municipal e desenvolvimento humano local. A primeira inovação diz respeito à amplitude da pesquisa, que alcançará a totalidade dos municípios do Brasil, de modo que a pesquisa sobre o universo populacional de municípios brasileiros – e não apenas com amostras de municípios – elimine a possibilidade do erro amostral. A segunda inovação consiste na análise intrínseca do IDHM, pois, enquanto as pesquisas anteriores se restringiram ao índice geral do IDHM, detalharemos o estudo deste relevante índice para verificar qual dos seus três componentes (renda, longevidade e educação) prepondera e possui mais força para determinar uma eventual correlação entre a transparência pública municipal e o desenvolvimento humano local.

Insta ressaltar, desde logo, que a correlação não implica relação causalidade. A correlação refere-se à associação estabelecida entre duas variáveis – no presente caso, a transparência pública e o desenvolvimento humano, sem que tal relação seja necessariamente de causa e efeito, pois outras causas subjacentes desconhecidas podem interferir na correlação. Não obstante isso, o estudo da correlação apresenta sua relevância para subsidiar o entendimento de um fenômeno, seu comportamento e as possíveis soluções para algum problema. Em suma, “uma correlação pode ser tomada como evidência de uma possível relação causal, mas não pode indicar qual é a relação causal.” (CORRELAÇÃO, 2019).

Quanto aos objetivos, o trabalho dissertativo em questão terá como objetivo geral verificar a existência de correlação entre o grau de transparência pública dos municípios

brasileiros e o nível de desenvolvimento humano da população local, tanto no seu aspecto geral como em relação às três dimensões que compõem o IDHM.

Entre os objetivos específicos, pretendemos analisar a evolução da transparência pública na comunidade internacional e no Brasil, avaliar o estágio de progresso em que se encontram os municípios brasileiros em relação à transparência pública e identificar algumas das principais causas e consequências que com ela se relacionam, segundo a bibliografia revisada.

Para tal desiderato, o presente trabalho desenvolver-se-á em cinco capítulos. O primeiro capítulo se propõe a traçar o estado da arte da transparência pública no mundo e, em especial, no Brasil, a partir de uma breve análise da evolução do marco regulatório do acesso à informação pública até o seu atual patamar de desenvolvimento, passando, em seguida, pelos estudos anteriores realizados no Brasil sobre o cumprimento da transparência na gestão pública e a relação desta com as características econômicas e sociais dos entes subnacionais para, ao final, discorrer sobre a nossa proposta de pesquisa.

O segundo capítulo é dedicado ao referencial teórico sobre o conceito, o fundamento e o escopo da transparência pública, avançando sobre as implicações desta nos processos democráticos, no funcionamento do governo e na ordem econômica.

Por sua vez, o terceiro capítulo aborda a metodologia científica com a classificação tipológica da pesquisa, a apresentação dos indicadores utilizados, das bases de dados e, ao final, os ajustes necessários para compatibilização das bases do Ranking Nacional da Transparência Pública e do IDHM.

No quarto capítulo serão apresentados e analisados os resultados da estatística descritiva da transparência pública municipal, bem como dos testes estatísticos aplicados sobre as bases de dados, visando responder o problema de pesquisa proposto e verificar a procedência das hipóteses formuladas, assim como detalhando a correlação porventura estabelecida entre a transparência pública dos municípios do Brasil e o índice de desenvolvimento humano local.

Por fim, o capítulo de desfecho apresenta as conclusões gerais e específicas do trabalho em relação aos objetivos traçados, fazendo as ponderações pertinentes em relação aos possíveis achados de pesquisa e sugestão de encaminhamento.

## 2 O ESTADO DA ARTE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL E A NOSSA PROPOSTA DE PESQUISA.

### 2.1 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO MUNDO.

Lá se vão mais de 200 anos do surgimento da primeira lei que assegurou o direito de acesso à informação pública na Suécia, que, em 1766, se tornou o país precursor da transparência pública no mundo (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013). No entanto, esse tempo de mais de dois séculos pode induzir à falsa ideia de que transparência pública e direito de acesso à informação são temas há muito explorados e em estágio acabado de desenvolvimento na sociedade contemporânea.

Por trás da precoce experiência sueca, encontra-se a realidade de que pouquíssimas são as nações do planeta – para ser exato apenas outros 9 países<sup>2</sup> – que possuem uma experiência de mais de 35 anos de garantia legal do acesso à informação e da transparência pública (MENDEL, 2009).

O reconhecimento da necessidade do direito de acesso à informação somente germinou com vigor na segunda metade do século XX, no período pós-Segunda Guerra com a proclamação dos direitos humanos em tratados e convenções internacionais para, mais adiante, experimentar uma consistente profusão a partir da recente década de 1990 e atravessando o início do século XXI (MENDEL, 2009).

A pedra angular da transparência pública no cenário mundial foi a assunção do direito de acesso à informação ao patamar de **direito humano fundamental**. Esse movimento internacional em prol da transparência pública foi impulsionado em 1946 inicialmente pelo ativismo dos direitos humanos que marcou a primeira Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), teve continuidade com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, e mais tarde com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966.

---

<sup>2</sup> Mendel (2009) registra que, após a Suécia, sucederam-se as leis de acesso da Colômbia de 1888, dos Estados Unidos de 1967, da Dinamarca de 1970, da Noruega de 1970, da França de 1978, dos Países Baixos de 1978 e da Austrália, Canadá e Nova Zelândia, estes últimos do ano de 1982.

Essa tendência foi ratificada e fortalecida por outros organismos internacionais regionais. A Organização dos Estados Americanos (OEA) – na qual se insere o Brasil – conferiu ao direito de acesso à informação o mesmo *status* de direito humano fundamental quando proclamou a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica.

Nas décadas que se seguiram, a comunidade internacional foi expandindo e aperfeiçoando os contornos e o conteúdo do direito de acesso à informação, deixando cada vez mais evidente que, além de ser um núcleo intangível dos direitos universais do indivíduo, também se impõe diretamente ao Estado como dever prestacional e diretriz de governança a ser por ele perseguidos.

Nesse novo contexto, a OEA proclamou a Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão de 2000, deixando claro que o direito humano fundamental de acesso à informação alcança também a informação em poder do Estado, impondo-lhe a obrigação de assegurar e promover o pleno exercício desse direito. Da mesma forma, porém sob o prisma do combate à corrupção, adveio a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003, que, indo além dos limites do direito fundamental do homem, estabeleceu ser dever de cada Estado-membro adotar medidas para aumentar a transparência de sua administração pública.

O quadro a seguir sintetiza a cronologia dos tratados e convenções internacionais da ONU e da OEA e o enunciado de suas normas, demonstrando, no tempo, a expansão do conteúdo do direito de acesso à informação, situado inicialmente no plano subjetivo de direitos do indivíduo até expandir seu conteúdo e alcance para se tornar norma indutiva e impositiva da atuação estatal.

**Quadro 1 – Tratados e convenções internacionais da ONU e da OEA sobre direito de acesso à informação pública e transparência.**

<b>Ano</b>	<b>Entidade</b>	<b>Documento</b>	<b>Texto legal</b>
<b>1946</b>	ONU	Resolução n. 59	“A <b>liberdade de informação</b> constitui um direito humano fundamental e (..) a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”. (grifamos)
<b>1948</b>	ONU	Declaração	Artigo 19: “Todo ser humano tem

		Universal dos Direitos do Homem	direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de <b><u>procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras</u></b> ” (grifamos)
1966	ONU	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	Artigo 19: “Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; <b><u>esse direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie</u></b> , sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”. (grifamos)
1969	OEA	Convenção Americana de Direitos Humanos	Artigo 13: “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a <b><u>liberdade de buscar, receber e difundir informações</u></b> e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.” (grifamos)
2000	OEA	Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão	Item 4: “ <b><u>O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito.</u></b> Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”. (grifamos)
2003	ONU	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	Artigos 10 e 13: “ <b><u>Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública</u></b> (...) procedimentos ou

---

regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)” (grifamos)

---

Fonte: Produção própria do autor.

Ao lado da ONU e da OEA, outro importante organismo internacional que vem atuando em prol da transparência dos governos é a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que expediu a Recomendação sobre Política Regulatória e Governança (2012)<sup>3</sup> e a Recomendação sobre Integridade Pública (2017)<sup>4</sup> para ressaltar a imprescindibilidade da transparência pública e conclamar seus países membros e aderentes a promovê-la.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas também pela atuação paralela de bancos multilaterais de desenvolvimento e agências de fomento mundial na promoção da transparência pública, que passaram a estimular seus associados a adotarem leis de acesso à informação. Lopes (2007) menciona que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, em alguns casos, não se limitaram a recomendar diretrizes, mas “até mesmo pressionavam países-membros a envidarem esforços para aprovar leis de acesso público à informação e para promover maior transparência governamental, (...)”.

Como resultado desse crescente movimento internacional em prol da transparência pública, Mendel (2009) identifica uma verdadeira “revolução do direito à informação” no mundo, que tinha apenas 13 países com leis nacionais de acesso à informação em 1990 e

---

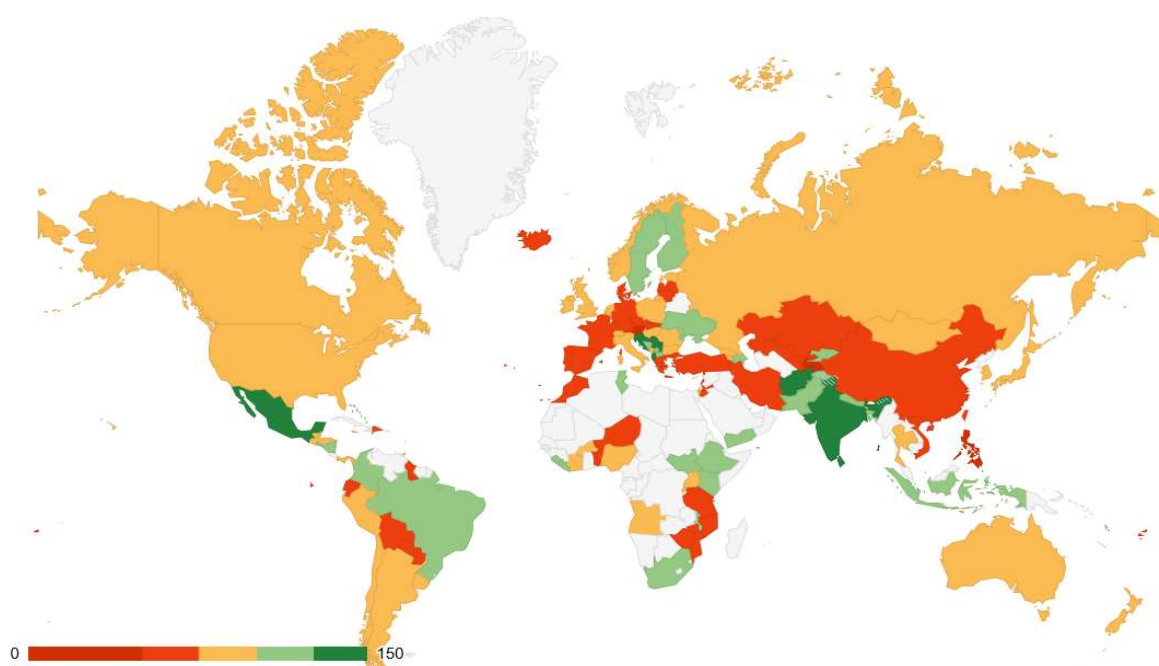
<sup>3</sup> Em 2012, foi expedida a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança para promover a transparência em todos os níveis de governo e para todos os interessados acerca dos processos regulatórios a fim de se superar a assimetria de informações. Indo para além da regulação, a referida Recomendação confere especial tratamento ao governo aberto como um todo, uma vez que “permite o escrutínio público, reunindo fatos de cidadãos afetados por propostas, criando salvaguardas contra a corrupção, e promovendo confiança no governo, mediante maior transparência e participação pública.”

<sup>4</sup> Mais recentemente, em janeiro de 2017, a OCDE também atendeu à proposta do seu Comitê de Governança Pública e expediu a Recomendação sobre Integridade Pública propondo aos países membros e aos aderentes o incentivo à transparência e à participação das partes interessadas em todas as etapas do processo e do ciclo político para fomentar a prestação de contas, em particular para “promover a transparência e um governo aberto, incluindo garantir o acesso à informação e dados abertos, juntamente com respostas oportunas aos pedidos de informação.” (item 13, alínea “b”)

experimentou um grande salto ao elevar esse número para 89 países, em 2011, vindo a atingir a expressiva marca de 123 países no ano de 2018<sup>5</sup>.

A figura a seguir com o “Mapa de Classificação de Direito Global à Informação”, elaborado pela *Global Right to Information Rating*<sup>6</sup>, ilustra bem a profusão de leis de direito de informação no mundo contemporâneo e indica a qualidade das normas de cada país numa escala de 0 a 150.

**Figura 1 – Mapa de Classificação de Direito Global à Informação.**



Fonte: *Global Right to Information Rating*.

A disseminação do direito de acesso à informação pública em vários países do globo foi resultado da convergência de inúmeros fatores, porém, é possível destacar entre as suas principais causas a democratização de muitos países a partir da década de 1980 com a queda de governos ditatoriais, bem como o desenvolvimento e a expansão das novas tecnologias da informação, que inauguraram uma nova ordem mundial da informação (MENDEL, 2009). O processo de reforma do Estado e a modernização da administração pública nas democracias ocidentais também são mencionados por Prado, Ribeiro e Diniz (2012) como propulsores da transparência pública no mundo, cuja “razão se relaciona com a consolidação de modelos de

<sup>5</sup> Ranking de 2018 da *Global Right to Information Rating*. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/2018/11/RTI-Rating-results.18.09.28.xlsx>. Acessado em: 21 nov. 2018.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.rti-rating.org>. Acessado em; 21 nov. 2018.



modernização administrativa no setor público, no contexto da Reforma do Estado, baseada no uso intensivo das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação).”

## 2.2 EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL.

O Brasil não ficou alheio à globalização do progresso das leis de acesso à informação e da transparência pública no mundo. A redemocratização do país na década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) foram os marcos iniciais da adesão do Brasil ao novo regime jurídico internacional do direito de informação.

A CF/88 foi pródiga na tutela de valores humanos, democráticos e sociais, transparecendo, em alguns aspectos, ter sido concebida para uma sociedade muito à frente de seu tempo, projetando um modelo de um novo país fundado nos pilares das liberdades individuais, dos direitos sociais e da democracia republicana. Essa nova essência se fez marcadamente presente nos dispositivos constitucionais que cuidam da disciplina da transparência pública e do acesso à informação.

Em estreita sintonia com as melhores orientações internacionais, a CF/88 lançou as vigas mestras para a transparência da gestão pública do Estado brasileiro e o amplo acesso às informações de interesse da coletividade. A um só tempo o Constituinte elevou o direito de acesso a dados e informações públicas ao patamar de direito e garantia fundamental da pessoa humana (art. 5º, inciso XXXIII<sup>7</sup>) e também consignou o princípio da publicidade dos atos da administração pública como dever imposto a todos os órgãos e entidades públicas do Brasil (art. 37, *caput*<sup>8</sup>), além de estabelecer ao Poder Público a obrigação de adotar providências para franquear o acesso dos interessados à documentação governamental (art. 216, §2º<sup>9</sup>).

---

<sup>7</sup> “XXXIII - **todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;” (grifamos)

<sup>8</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:” (grifamos)

<sup>9</sup> “Art. 216. (...) §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e **as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem**.” (grifamos)

Com a reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, foi acrescido o inciso II ao §3º do art. 37, prevendo que lei disciplinaria as formas de participação dos usuários na administração pública direta e indireta, devendo regular especificamente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.<sup>10</sup>

Além desses dispositivos constitucionais explícitos e específicos, a CF/88 prescreveu um conjunto de outras normas que indiretamente realçam a opção da sociedade brasileira por um Estado com ampla transparência pública, são elas: art. 5º, incisos XIV<sup>11</sup>, LX<sup>12</sup> e LXXII, “a”<sup>13</sup>, art. 93, inciso IX<sup>14</sup>, e art. 216-A, §1º, inciso IX<sup>15</sup>.<sup>16</sup>

Como se vê, a Constituição Federal foi bastante generosa – quase redundante – ao explicitar de forma robusta a regra da transparência pública para o novo Estado que se inaugurava, “talvez pelo pendor totalitário que marca historicamente o Estado brasileiro, não deixou o direito de acesso à informação pública na implicitude, senão que, como vimos, proclamou-o enfaticamente.” (VALIM, 2015)

A despeito desse prodigioso trato constitucional, a legislação infraconstitucional brasileira tardou em conferir aplicabilidade às regras de transparência pública e acesso à informação enaltecidas pelo Constituinte. Sem leis regulamentadoras, as normas constitucionais recebiam uma indevida interpretação restritiva que praticamente esvaziava o seu conteúdo, visto que, “entre o dever de sigilo e o direito à informação, a burocracia

<sup>10</sup> A lei em referência viria a ser editada 13 anos depois da Emenda, com a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

<sup>11</sup> “XIV - **É assegurado a todos o acesso à informação** e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.” (grifamos)

<sup>12</sup> “A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.”

<sup>13</sup> “LXXII - Conceder-se-á habeas data:

a) **para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante**, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público.” (grifamos)

<sup>14</sup> “IX - **Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos** e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em caso nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.” (grifamos)

<sup>15</sup> “Art. 216-A. (...) § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

(...)

IX - **transparência e compartilhamento das informações;**” (grifamos)

<sup>16</sup> A interpretação conjunta e sistemática de todos esses dispositivos resulta na conclusão de que a Constituição Federal de 1988 previu claramente a regra da ampla publicidade e acesso às informações sob domínio do Estado, estabelecendo apenas quatro hipóteses no próprio texto constitucional em que a publicidade cede espaço ao sigilo, são elas: a) informação imprescindível à segurança da sociedade; b) informação imprescindível à segurança do Estado; c) defesa da intimidade da pessoa; d) exigência do interesse social.

permanecia acuada, pois não possuía parâmetros legais suficientes para fundamentar as respostas aos pedidos de informação.” (PAES, 2011)

Nessa seara, a década de 1990 foi tímida e caracterizada pelo advento de normas esparsas sobre transparência pública e direito de acesso, as quais se preocuparam mais em disciplinar as hipóteses excepcionais de sigilo do que garantir as condições para o exercício do direito de acesso (ARAÚJO; MELO, 2016).

O primeiro avanço significativo em prol da eficácia da transparência da administração pública – no plano infraconstitucional – veio somente no ano 2000 com a edição da Lei Complementar n. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que reforçou a transparência agora como um dos princípios norteadores da gestão fiscal responsável.

Em seguida, no ano de 2009, a mesma LRF passou por importante aperfeiçoamento a partir das alterações promovidas pela Lei Complementar n. 131/2009 – apelidada de “Lei Capiberibe”, que trouxe maior densidade e aplicabilidade ao princípio da transparência da gestão fiscal.

Em seu texto atual, o artigo 48 da LRF prescreve instrumentos de transparência da gestão fiscal, impondo ampla divulgação das informações financeiras e orçamentárias do Estado, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. São eles: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF); e as versões simplificadas desses documentos.

Outro relevante progresso alcançado com a LRF foi a exigência da implantação dos portais eletrônicos de transparência em todos os entes da federação. De acordo com a nova e atual regra, a transparência pública fiscal deve ser assegurada mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, **em tempo real** e em **meios eletrônicos** de acesso público (art. 48, §1º, II)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Mais adiante, o artigo 48-A descreve as informações públicas mínimas que devem ser disponibilizada a qualquer pessoa física ou jurídica, explicitando que em relação à despesa devem ser informados todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao

A “Lei Capiberibe” previu um cronograma para que todos os entes da federação a ela se adequassem, tendo em conta o estrato federativo do ente (União, Estado, DF e Município) e o tamanho da população municipal, de modo que até maio de 2013 todos os entes federados deveriam estar com seus portais de transparência pública implementados e em bom funcionamento, sob pena de serem sustadas as transferências voluntárias de recursos públicos para aqueles que descumprissem as regras de transparência fiscal.

Recentemente, no contexto da crise fiscal vivenciada pelos Estados brasileiros a partir de 2016, houve a repactuação do endividamento destes junto à União, que, reflexamente, promoveu alterações na LRF com a edição da Lei Complementar n. 156/2016. Na área de transparência pública fiscal, as inovações consistiram basicamente na tentativa de melhoria da padronização, consolidação e centralização das informações contábeis dos entes federados.<sup>18</sup>

Não obstante os avanços legislativos para a gestão fiscal responsável, a quadra atual e dos últimos anos do Brasil, em especial dos Estados brasileiros, é de grave crise fiscal decorrente em boa parte do descumprimento sistemático da LRF, circunstância fomentada pela falta de harmonização da metodologia das contas públicas, notadamente do cálculo da despesa com pessoal, e pela leniência de alguns órgãos de controle. A crise fiscal atual mostra-se cada vez mais fruto da crise de eficácia da LRF. A propósito, o Professor José Roberto Afonso atribui ao descrédito da LRF a grande razão do problema fiscal brasileiro, vejamos:

---

procedimento licitatório realizado. Já em relação às informações sobre as receitas públicas, estabelece que devem ser disponibilizadas informações quanto ao recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

<sup>18</sup> No tocante à transparência pública fiscal, a Lei Complementar n. 156/2016 introduziu as seguintes alterações na LRF:

“Art. 48. (...)

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.”

Isso está na raiz na crise de credibilidade da LRF, porque quem tem que aplicar a lei é quem mais está descumprindo a lei. Há relatos desses Poderes ultrapassando limites de gasto de pessoal. A começar pelos tribunais de contas, que na maioria dos casos são os órgãos que desenharam medidas criativas de interpretação de despesa de pessoal. Não são todos os tribunais, mas quase todas as medidas criativas para driblar a aplicação da LRF tiveram por origem no caso dos Estados os tribunais de conta. E o órgão que mais extrapola o limite de pessoal é o Ministério Público. Como é que o órgão vai acusar os outros Poderes quando ele mesmo não cumpre a lei. (FERNANDES, 2018).

Fechando esse breve aparte sobre a atual crise fiscal dos Estados brasileiros, a evolução da regulação da transparência pública no Brasil prosseguiu e alcançou o seu apogeu em novembro de 2011 com a edição da Lei n. 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI).

Com escopo e incidência alargados, a LAI abarcou amplo rol de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta brasileira. Saindo da esfera estatal, foi além para submeter também às normas de transparência as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (art. 2º)

A LAI estabeleceu cinco fortes diretrizes para garantir a transparência pública no Brasil (art. 3º), são elas:

- (i) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- (ii) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- (iii) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- (iv) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- (v) e desenvolvimento do controle social da administração pública.

De forma enfática a nova lei impôs ser “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” (art. 5º). A publicidade por si só já não é mais suficiente. O acesso à informação agora pressupõe forma e linguagem inteligível ao cidadão.

A **transparência ativa** foi disciplinada no art. 8º, que impôs ser “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”

De outro lado, a **transparência passiva** foi disciplinada no art. 10 e assegurou a qualquer interessado o direito de apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades públicas, por qualquer meio legítimo, independentemente de motivação ou justificativa do solicitante.

Cabe ressaltar que a transparência pública não é absoluta, ela cede espaço ao sigilo em casos onde este se faz apropriado e necessário para a preservação da privacidade das pessoas físicas e jurídicas, bem como à garantia da segurança da sociedade e do Estado. Em diversas situações, o Estado possui dados e informações sobre a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem dos cidadãos e informações sensíveis de natureza comercial e industrial das empresas estatais e das empresas privadas que se relacionam com o poder público. Em tais hipóteses, a transparência pública seria altamente nefasta, deixaria de ser protetora dos direitos humanos e fundamentais para se tornar seu algoz. Em outras situações excepcionais, o interesse público somente será alcançado pelo sigilo, enquanto a transparência será uma ameaça concreta a sua consecução. Nesse sentido, a LAI fez oportuna ressalva à transparência para considerar passível de classificação e acesso restrito as informações que possam: a) pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; b) prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; c) pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; d) oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; e) prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; f) prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; g) pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; h)

comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (art. 23)

Com efeito, a gestão da informação pública deve ser orientada pela diretriz de que a transparência é o preceito geral e o sigilo a exceção. Todavia, não se pode olvidar que o sigilo, apesar da sua conotação ordinariamente pejorativa, por vezes exercerá um papel fundamental para preservação do Estado Democrático de Direito.

A Lei de Acesso à Informação teve uma *vacatio legis* de 180 dias e passou a vigorar em **16 de maio de 2012**, podendo-se afirmar que a partir daí o Brasil, finalmente, passou a contar com um marco jurídico completo, robusto e avançado de promoção e regulação da transparência pública e do direito de acesso à informação, com normas legais de todas as esferas (constitucional, complementar e ordinária), atendendo em grande medida as modernas orientações internacionais sobre a matéria.

O quadro a seguir demonstra os principais eventos da jornada legislativa do Brasil até a edição de sua Lei de Acesso à Informação e as últimas inovações legais:

### **Quadro 2 – Evolução legislativa no Brasil.**

<b>Ano</b>	<b>Legislação</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>1988</b>	Constituição Federal	
<b>1991</b>	Lei n. 8.159/1991	Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, disciplinando parcialmente o acesso aos documentos correlatos.
<b>1992</b>	Lei n. 8.429/1992	Lei de Improbidade Administrativa que estabeleceu constituir ato ímprobo aquele que atenta contra o princípio da publicidade na Administração Pública e nega publicidade aos atos oficiais. (art. 11, <i>caput</i> e inciso II).
<b>1995</b>	Lei n. 9.051/1995	Dispõe sobre o direito e prazo para obter certidões junto à Administração Pública para a defesa de direitos e esclarecimento de

---

situações.

<b>1997</b>	Lei n. 9.452/1997	Determina que o Governo Federal notifique as Câmaras Municipais sobre a liberação de recursos federais para os respectivos municípios, bem como que as Prefeituras também notifiquem os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no município.
<b>1997</b>	Lei n. 9.507/1997	Disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> .
<b>1998</b>	Emenda Constitucional n. 19/1988	<p>Deu nova redação e incluiu o inciso II no §3º da CF, nos seguintes termos:</p> <p>“§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:</p> <p>(...)</p> <p>II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;”</p>
<b>1998</b>	Lei n. 9.755/1998	Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações relativas aos demonstrativos e orçamentos públicos.
<b>1999</b>	Lei n. 9.784/1999	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, realçando e disciplinando a publicidade dos atos e processos administrativos.
<b>2000</b>	Lei Complementar n. 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, entre elas a transparência fiscal.

---



<b>2005</b>	Lei n. 11.111/2005	Regulamenta a parte final do inciso XXXIII do <i>caput</i> do art. 5º da CF, dispondo sobre a classificação, manutenção e proteção de documentos sigilosos.
<b>2007</b>	Decreto Federal n. 6.170/2007	Cria o SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.
<b>2008</b>	Decreto n. 6.370/2008	Cria o cartão de pagamento do Governo Federal e extinguiu o fim das contas tipo “B” - suprimento de fundos.
<b>2009</b>	Lei Complementar n. 131/2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, 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.
<b>2010</b>	Decreto n. 7.185/2010	Regulamenta o art. 48 da LRF, introduzido pela Lei Complementar n. 131/2009, disciplinando o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, para estabelecer que “deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima estabelecida neste Decreto, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade.” (art. 2º)
<b>2011</b>	Lei n. 12.527/2011	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.
<b>2012</b>	Decreto n. 7.724/2012	Regulamenta a Lei de Acesso à

	Informação no âmbito do Poder Executivo federal.
<b>2012</b>	Entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação: 16 de maio de 2012.
<b>2016</b>	Lei Complementar n. 156/2016 Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e DF, trazendo novas medidas de reforço à responsabilidade fiscal, notadamente regras para padronização, consolidação e centralização das informações contábeis dos entes federados (art. 48, §§ 2º ao 6º, da LRF). da padronização, consolidação e centralização das informações contábeis dos entes federados

Fonte: Produção própria do autor.

### 2.3 RELEVÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.

Essa breve exposição sobre o progresso da transparência pública no mundo e no Brasil revela a destacada posição que o tema assumiu em vários debates e agendas da sociedade contemporânea (MENDEL, 2009).

Longe de ser precipitado ou causa de assombro, o crescimento da relevância e do espaço ocupado pela transparência pública no cenário mundial e nacional é um fenômeno natural – até mesmo lógico – inerente ao fato de que o acesso à informação pública pelo cidadão constitui um dos fundamentos basilares do moderno Estado Republicano e Democrático de Direito.

Precisa a assertiva da associação Artigo 19 (2011) de que “a informação é o oxigênio da democracia.”<sup>19</sup> O acesso à informação pública é elementar para que o cidadão conheça a verdade sobre as decisões tomadas pelos governantes na condução dos rumos do Estado e na gestão dos interesses da coletividade, sem o qual se tornaria impossível manifestar com plenitude e liberdade a sua vontade soberana (art. 1º, parágrafo único, da CF/88).

<sup>19</sup> ARTIGO 19. **Transparência pública**. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2011/09/08/transparencia-publica/>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Vital não só para que o povo escolha os seus governantes na democracia representativa, a transparência pública é também a estrada por onde transitam os veículos da cidadania<sup>20</sup> e do controle social<sup>21</sup>.

Ausentes os sistemas de transparência e de acesso à informação pública, o Estado Democrático perece e dá espaço ao Estado Totalitário, no qual, como observa Valim (2015), “há uma completa inversão desta lógica. O Estado se oculta e, ao mesmo tempo, assenhoreia-se da vida dos súditos, devassa-lhes a intimidade e os converte, de acordo com a execrável expressão nazista em ‘homem de vidro’”.

Assim como sucede na ordem democrática, a transparência pública também confere maior densidade ao Estado Republicano, na medida em que – ao lado do sistema institucional e tradicional de controle – cria outros mecanismos para que os governantes prestem contas de seus atos diretamente ao povo, titular e destinatário final do poder e que, por isso, possui o direito de conhecer ao máximo a forma como o seu mandatário conduz os assuntos públicos que lhe foram confiados (CAMPOS; DIAS, 2015).

De igual forma, a transparência pública vem assumindo cada vez mais uma posição distinta em outras notáveis questões da atualidade. A transparência se apresenta como princípio de governança pública (MENDEL, 2009), requisito da *accountability* (CAMPOS, 1990), mecanismo de prevenção e combate à corrupção (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008) e indutora da melhoria da gestão e dos gastos públicos por meio da redução de assimetria de informação entre governo, mercado e sociedade (LOPES, 2007).

Esse processo de disseminação da transparência pública também despertou maior interesse da comunidade científica e acadêmica para o estudo de sua implementação, das causas, dos efeitos e de outros fatores que se relacionam com esse fenômeno.

---

<sup>20</sup> Sobre a importância do exercício da cidadania para a democracia, Campos (1990) ressalta que “Embora essencial, o processo eleitoral, por si só, não é ágil bastante para salvaguardar o interesse público. A legitimidade do poder delegado (pelo povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada.” De outro lado, Mello (2015) destaca a imprescindibilidade do acesso à informação para a prática da cidadania: “(...) a democracia depende em larga escala, não apenas da eleição dos governantes pelos governados, mas da ativa presença destes últimos, quando menos como um fator de real e efetiva pressão sobre os exercentes do Poder. (...) Ora, a pressão da cidadania é que pode modificar tal estado de coisas e isto só é possível quando a sociedade possui constante e ampla informação sobre o modo como está sendo exercida a atuação dos responsáveis pela gestão da coisa pública, seja no que concerne aos assuntos do interesse de todos seja nos que atinam aos interesses pessoais de cada um.”

<sup>21</sup> Para Loureiro, Teixeira e Prado (2008) “A transparência governamental é condição necessária, embora não suficiente, para a efetivação de qualquer ordem democrática, na medida em que só há controle efetivo dos governantes se seus atos forem adequadamente informados à sociedade.”

A transparência pública tornou-se um tema bastante transversal, que perpassa e dialoga com diversas áreas da Ciência. Tal circunstância é retratada no breve levantamento realizado entre dissertações de mestrado e teses de doutorado desenvolvidas no Brasil<sup>22</sup>.

O levantamento demonstra que a transparência pública foi objeto de estudos e pesquisas no âmbito das Ciências Sociais (ISSA, 2013; RIQUINHO, 2014), das Ciências Políticas (TATEMOTO, 2016; RODRIGUES, 2016), da Sociologia Política (BRAGA, 2016), do Direito (ZIELINSKI, 2015; CASTRO, 2016; MENDONÇA, 2016), da Administração (SANTOS, 2013; CALEFFI, 2016; LYRIO, 2016), da Administração Pública (PAULA, 2010; ANGÉLICO, 2012; MERCARINI, 2015; ARRUDA, 2016), das Ciências da Informação (SILVA, 2014), das Ciências Contábeis (NUNES, 2013; BAIRRAL, 2013; KLEIN, 2018; CELESTINO, 2018), das Ciências da Comunicação (BONFIM, 2015), da Arquivologia (BITTENCOURT, 2014; SEZINANDO, 2016), da Economia (PEREIRA, 2017; GOMES, 2018) e das Ciências da Computação (MACEDO, 2014; SILVA, 2018). É possível – e provável – que outras áreas da Ciência tenham se dedicado ao estudo da transparência pública no Brasil, uma vez que o referido levantamento não foi exaustivo e teve apenas finalidade exploratória e ilustrativa.

## 2.4 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL.

Os estudos e as pesquisas sobre a transparência pública digital no Brasil eram poucos e incipientes nos primeiros anos deste século.

No entanto, a proliferação de trabalhos científicos e acadêmicos ganhou força à medida que a legislação brasileira evoluiu, conforme o cronograma exposto no quadro 2 acima, sendo perceptível o seu significativo crescimento a partir de dois marcos registrados nos anos de 2009 e 2012, quando entraram em cena a Lei Complementar n. 131/2009 (“Lei Capiberibe”) e a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), respectivamente.

---

<sup>22</sup> A pesquisa foi realizada no “Catálogo de Teses & Dissertações” da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entre os dias 17 e 24 de novembro de 2018, utilizando-se a expressão “transparência pública” como argumento de pesquisa na aba de busca disponível no link <[https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/).

Em outro levantamento mais amplo, realizado na plataforma Sciello, no Catálogo de Teses & Dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e no site de busca Google Acadêmico, entre julho e agosto de 2018<sup>23</sup>, foram encontrados 51 estudos e verificou-se que a maioria dos trabalhos científicos e acadêmicos desenvolvidos sobre transparência pública aplicada no Brasil poderiam ser classificados em dois grupos de pesquisas, a saber:

1º) pesquisas que investigaram a aplicação e o cumprimento dos princípios e normas de transparência pública por determinado(s) ente(s) subnacional(is) – Estados e municípios, Poder(es), órgão(s) do Executivo e entidade(s) da administração pública indireta;

2º) e pesquisas que tiveram por finalidade investigar a possível correlação entre o nível de transparência pública dos entes subnacionais e suas características econômicas, sociais e políticas, objetivando identificar fatores determinantes que explicassem a grande discrepância do grau de transparência existente entre entes do mesmo estrato federativo.

#### **2.4.1 Estudos sobre o cumprimento da transparência pelos entes subnacionais.**

A pesquisa sobre a aplicação da transparência no setor público brasileiro teve como precursores Akutsu e Pinho (2002)<sup>24</sup>, seguidos por Lock (2003)<sup>25</sup>, Prado (2004)<sup>26 27</sup>, Pinho (2006)<sup>28</sup>, Prado (2006)<sup>29</sup>, Pinho (2008)<sup>30</sup> e Souza *et al.* (2008)<sup>31</sup>.

---

<sup>23</sup> As expressões utilizadas como argumentos de pesquisas nas buscas foram “transparência pública” e “acesso à informação”.

<sup>24</sup> Akutsu e Pinho (2002) investigaram 20 portais eletrônicos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e concluíram que, “na maioria dos casos, a ausência de *accountability* e a consequente manutenção do patrimonialismo e da democracia delegativa na sociedade brasileira.” Importante salientar que o termo *accountability* referido pelos autores tem o sentido de transparência e prestação de contas.

<sup>25</sup> Lock (2003) apresentou trabalho dissertativo em que pesquisou a transparência fiscal de uma amostra de 235 municípios brasileiros, incluindo todas as capitais de Estados, a partir do cumprimento do art. 48 da LRF, concluindo que a maior parte das prefeituras “não atende sequer minimamente à legislação, deixando os cidadãos sem acesso aos dados econômico-financeiros relativos aos gastos das prefeituras, bem como informações relacionadas ao planejamento e orçamento.”

<sup>26</sup> Prado (2004) apresentou trabalho dissertativo em que pesquisou os *websites* dos governos de todas as capitais estaduais e também concluiu pelo baixíssimo nível de transparência administrativa dos governos

Em resumo, as pesquisas desse primeiro grupo que investigaram a aderência da administração pública brasileira aos princípios e normas de transparência pública obtiveram conclusões uniformes no sentido de que são poucos os entes e órgãos dotados de grau elevado ou satisfatório de transparência pública, enquanto a ampla maioria dos entes e órgãos públicos pesquisados ostentou baixos níveis de transparência pública.

Essa conclusão geral apontando um significativo déficit de transparência da administração pública brasileira, especialmente da estadual e municipal, é ratificada por outras avaliações nacionais realizadas por órgãos oficiais e entidades da sociedade civil que perquiriram a transparência pública no Brasil.

A associação Contas Abertas, organização não governamental<sup>32</sup>, criou o Índice de Transparência (IT) como projeto para avaliar o grau de transparência dos portais eletrônicos de acesso à informação pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios do Brasil.

---

pesquisados. Além disso, investigou possíveis causas da transparência pública e chegou à conclusão de que a “transparência não parece estar relacionada nem à capacitação econômica dos governos, avaliada nesta pesquisa pela capacidade orçamentária dos municípios (mesmo que esta tenha peso decisivo para a capacidade de prover serviços e modernização da gestão interna dos governos), nem a fatores ligados ao desenvolvimento humano, sintetizados pelo IDH-M. Os fatores político-ideológicos, avaliados neste trabalho pela orientação ideológica dos partidos políticos das capitais e também pela existência de comprometimento político com a transparência administrativa, e institucionais, representados não só pelas legislações de prestação de contas públicas, mas também pelo estabelecimento de mecanismos efetivos de punição associados ao seu descumprimento, parecem influir mais decididamente na transparência do que os critérios avaliados pela ONU.”

<sup>27</sup> O referido trabalho dissertativo deu origem a artigo publicado em 2006, por Prado em coautoria com Loureiro, sob o título “Governo Eletrônico e Transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras” na Revista Alcance, Univale, vol. 13, n. 3, set/dez 2006, p. 355-372.

<sup>28</sup> Pinho (2006) pesquisou os portais eletrônicos de governos de 9 Estados, 9 Municípios e do Distrito Federal, tendo a pesquisa revelado “estado ainda muito distante das promessas que a TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) carregam mostrando a forte presença ainda de uma estrutura de Estado autoritária, centralizadora e refratária à participação popular(…)”

<sup>29</sup> Prado (2006) investigou a transparência e aplicação do governo eletrônico na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e conclui que a agência reguladora tem um nível muito bom de transparência, ressaltando, entretanto, que “as informações sobre a prestação de contas da agência são mais escassas. Mesmo aquelas que obrigatoriamente devem ser disponibilizadas, como as tratadas na Lei de Contas Públicas, estão desatualizadas.”

<sup>30</sup> Pinho (2008) investigou o portal eletrônico de 9 governos estaduais e do Distrito Federal, sendo que “Os resultados não são animadores, convergindo com a experiência internacional, e são atribuídos à trajetória conservadora e autoritária do Estado no Brasil.”

<sup>31</sup> Souza *et al.* (2008) perquiriram o portal eletrônico de 85 municípios mineiros escolhidos aleatoriamente e concluíram que “os municípios mineiros subutilizam a internet para evidenciar as informações financeiras.”

<sup>32</sup> A associação “Contas Abertas” tem como missão “oferecer permanente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, (...)”, conforme autodescrição feita no site oficial da entidade, disponível no link: <<https://www.contasabertas.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

Em sua 1ª edição, no ano de 2010, o projeto avaliou os portais de transparência da União, dos Estados e do Distrito Federal, atribuindo nota de 0 a 10 pontos aos entes avaliados, conforme o seu estágio de transparência. O resultado daquele ano foi que a nota média geral de transparência dos 26 Estados e do Distrito Federal foi de apenas 4,88 pontos, ou seja, abaixo de 50% da nota total. Na avaliação de 2012, em sua segunda edição, o projeto constatou uma pequena melhora no quadro geral, tendo os Estados e o Distrito Federal obtido a nota média geral de 5,74 pontos. Na 3ª edição do projeto – até aqui a última publicada, realizada em 2014, a avaliação passou a incluir também os municípios capitais de todos os Estados brasileiros. O nível de transparência pública dos portais eletrônicos dos Estados e do Distrito Federal teve uma pequena queda na nota média geral, que foi de 5,67 pontos, enquanto os municípios das capitais brasileiras obtiveram, em sua primeira avaliação, uma nota média geral de 4,73 pontos, ou seja, um nível abaixo de 50% da nota total. Mesmo já tendo transcorrido 4 anos da primeira edição do projeto e 2 anos de vigência da LAI, os municípios capitais apresentaram desempenho pior do que o dos Estados e Distrito Federal em sua primeira avaliação de 2010.<sup>33</sup>

No âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), o Ministério Público Federal (MPF) realizou duas avaliações nacionais da transparência pública no Brasil, nos anos de 2015 e 2016, tendo como ênfase a transparência ativa e incluindo todos os Estados, o Distrito Federal e os 5.568 municípios, praticamente a totalidade dos entes subnacionais brasileiros. Avaliando 16 quesitos elaborados em conformidade com os principais aspectos da Lei de Acesso à Informação, foram atribuídas notas de transparência a todos os entes numa escala de 0 a 10 pontos, que, compiladas, deram origem ao Ranking Nacional da Transparência.

Na primeira avaliação realizada em 2015, a nota média geral do Índice Nacional da Transparência (INT) dos entes subnacionais foi de apenas 3,92 pontos. Na segunda avaliação, ocorrida em 2016 após a expedição de recomendação pelo MPF aos entes com nota insatisfatória, o INT dos entes subnacionais apresentou uma melhora de 33% e alcançou a

---

<sup>33</sup> Todos os dados foram extraídos do site oficial do projeto Índice de Transparência, cujo link é <<https://indicedetransparencia.com/>>. Acessado em: 2 nov. 2018.

nota média de 5,21 pontos, estando, entretanto, muito aquém ainda de um nível satisfatório de transparência pública.<sup>34</sup>

Como se vê, as avaliações de órgãos oficiais e de entidades da sociedade civil estão em conformidade com as conclusões dos trabalhos científicos e acadêmicos no que diz respeito ao diagnóstico da aplicação e eficácia das normas de transparência pública nos entes subnacionais do Brasil.

#### **2.4.2 Estudos sobre fatores explicativos da transparência pública.**

Diante da constatação de um baixo nível médio de transparência pública dos Estados e municípios brasileiros e da disparidade verificada entre eles, o segundo grupo de pesquisas do nosso levantamento procurou investigar os possíveis fatores determinantes ou explicativos da discrepância existente entre entes subnacionais que, em matéria de transparência e acesso à informação pública, são regidos pelo mesmo conjunto de normas legais. Buscaram, então, explorar os possíveis motivos que levavam alguns Estados e municípios do Brasil a terem alto e satisfatório grau de transparência, enquanto outros estavam na quase completa opacidade administrativa.

Relativamente às variáveis indutoras da transparência pública, Bakar e Saleh (2011) procederam ao levantamento bibliográfico internacional de estudos sobre os fatores que apoiam ou dificultam a divulgação de informações contábeis no setor público e encontraram inicialmente uma diversidade de 150 variáveis pesquisadas. Essa gama de variáveis foi reclassificada de acordo com as semelhanças existentes entre elas, dando origem a um quantitativo mais reduzido de 27 variáveis significativas e autônomas, que, por sua vez, foram classificadas em cinco grupos temáticos, a saber: (i) incentivos políticos; (ii) incentivos

---

<sup>34</sup> Todos os dados foram extraídos do site oficial do Ranking Nacional da Transparência do MPF, cujo link é <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/o-projeto-new/ranking/mapa-da-transparencia>>. Acessado em: 20 jul. 2018.



sociais; (iii) incentivos financeiros; (iv) incentivos institucionais; (v) e incentivos de governança.<sup>35</sup>

Bakar e Saleh (2011) observaram que os governos locais são o setor público mais pesquisado em estudos sobre a transparência pública, interesse maior que poderia ser explicado pela proximidade desses governos com os cidadãos. Apontaram também que as duas variáveis mais pesquisadas para se tentar explicar os fatores determinantes da transparência pública foram o tamanho da dívida e o tamanho do governo.

No Brasil, os estudos pesquisados também testaram diversas variáveis com a aplicação de métodos estatísticos em populações totais (no caso dos Estados) ou em amostras (no caso dos municípios), sendo que tais pesquisas – em sua ampla maioria – constataram a existência de correlação entre o nível de transparência pública dos entes subnacionais e algumas de suas características econômicas, sociais e/ou políticos.

#### ***2.4.2.1 Estudos sobre os municípios no âmbito nacional.***

No Brasil, Prado (2004)<sup>36</sup> elaborou o primeiro estudo que investigou os possíveis fatores determinantes da transparência pública municipal. Em seu trabalho dissertativo, Prado pesquisou os *websites* dos os municípios capitais de Estados brasileiros, valendo-se de métrica própria para avaliar os componentes mais importantes da transparência, que seriam as informações relativas a contas públicas. Ao final, chegou à conclusão de que o grau transparência das capitais investigadas não tinha relação com a capacidade econômica dos governos, aferida pelo orçamento municipal, nem com o desenvolvimento humano expresso pelo IDHM. Por outro lado, verificou que os fatores político-ideológicos dos governos das capitais “parecem influir mais decididamente na transparência”.

---

<sup>35</sup> De acordo com as autoras, “no caso das variáveis independentes que representam o ponto focal deste estudo, foi realizada uma análise minuciosa para poder identificá-las e classificá-las. Na identificação das variáveis, foi realizado um processo interativo de codificação, onde as variáveis identificadas em qualquer artigo foram registradas e codificadas.” (tradução livre do autor)

<sup>36</sup> O referido trabalho dissertativo deu origem a artigo publicado em 2006, por Prado em co-autoria com Loureiro, sob o título “Governo Eletrônico e Transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras” na Revista Alcance, Univale, vol. 13, n. 3, set/dez 2006, p. 355-372.

Cruz *et al.* (2012) pesquisaram a transparência da gestão pública de 96 municípios situados entre os 100 municípios mais populosos do Brasil. O objetivo foi tentar identificar características e fatores socioeconômicos dos municípios que explicassem o seu nível de transparência pública. A avaliação do grau de transparência foi realizada por métrica própria denominada Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), inspirada no “Índice de *transparencia de los ayuntamientos* (ITA), desenvolvido pelo comitê espanhol da organização Transparência Internacional para análise da transparência em meio eletrônico de municípios espanhóis.” Diferentemente do resultado obtido por Prado (2004), os autores concluíram pela existência de associação entre os indicadores socioeconômicos e o grau de transparência da gestão pública nos sítios dos maiores municípios brasileiros, sendo que tal associação era positiva, ou seja, “melhores condições socioeconômicas tendem a implicar maior nível de transparência por parte dos municípios.”

Ribeiro e Zuccolotto (2012) publicaram estudo sob o título “Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros” em que investigaram a transparência eletrônica de uma amostra de 1.710 municípios e sua possível relação com alguns indicadores socioeconômicos. Também conceberam métrica própria denominada Índice de Transparência Fiscal dos Municípios (ITFM) para apurar o grau de transparência pública dos municípios pesquisados. Além de confirmarem o baixo nível de transparência pública dos municípios brasileiros, concluíram que a “transparência está associada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico”.

Já sob a égide da LAI, Wright (2013)<sup>37</sup> investigou a transparência fiscal ativa em uma amostra de 384 municípios brasileiros, valendo-se do IT elaborado pela associação Contas Abertas. Os resultados obtidos indicaram que os municípios das regiões Norte e Nordeste apresentam menor nível de transparência em relação aos municípios das demais regiões brasileiras, os municípios com até 50 mil habitantes são os menos transparentes ao passo que os maiores municípios (com mais de 100 mil habitantes) foram os que tiveram um melhor grau de transparência. Pesquisando seis variáveis explicativas, concluiu também que os fatores urbanização, idade, educação, receita tributária e renda têm uma correlação significativa com o índice de transparência do município, enquanto o mesmo fenômeno não ocorreu com o fator competição política local.

---

<sup>37</sup> O referido trabalho deu origem a artigo elaborado em coautoria com Paulo e apresentado no VIII Congresso Anpcont, Rio de Janeiro, 17 a 20 de agosto de 2014.

Oliveira e Silva (2017) alterou o foco em relação aos estudos anteriores para averiguar os fatores determinantes da transparência passiva nos municípios, e não da transparência ativa. Valendo-se dos dados da Escala Brasil Transparente (EBT) elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que busca avaliar preponderantemente a transparência passiva dos municípios brasileiros, o estudo explorou uma amostragem de 1.133 municípios e concluiu pela existência de uma correlação significativa entre a transparência pública passiva dos municípios e a escolaridade, a receita per capita e a idade da população, porém, “esta última apresentou sinal inverso ao esperado, ou seja, a população mais velha apresentando relação significativa com a transparência pública passiva.”

Mais recentemente, em estudo semelhante ao que ora se propõe por utilizar o mesmo índice do Ranking Nacional de Transparência Pública do MPF, Celestino (2018) pesquisou as variáveis determinantes da transparência de uma amostra de 525 municípios brasileiros. O estudo concluiu que os municípios das regiões Sul e Sudeste do país apresentam melhores índices de transparência em relação aos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entre as variáveis determinantes para um melhor nível de transparência pública, os resultados apontaram uma correlação significativa desta com um fator político (nível educacional do prefeito), com dois fatores econômicos (IDH e dívida consolidada) e com três fatores sociais (educação, urbanização e densidade demográfica), “sendo então os fatores sociais os melhores estimadores explicativos para transparência pública municipal brasileira.”

#### ***2.4.2.2 Estudos sobre os municípios de uma região ou Estado brasileiro.***

Como se vê, os estudos acima descritos analisaram a correlação entre diversas variáveis e o grau de transparência pública municipal com base numa amostra de âmbito nacional (municípios capitais, municípios mais populosos ou amostra aleatória). Contudo, outros tantos estudos com escopo mais restrito buscaram evidenciar tal correlação entre municípios situados num mesmo Estado ou região do Brasil.

Nessa linha, Cruz, Silva e Santos (2009) investigaram a transparência eletrônica da gestão fiscal nos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro (23 municípios ao todo), concluindo pela existência de “relações positivas e significativas entre nível de transparência

fiscal eletrônica e as variáveis: população, receita orçamentária, taxa de alfabetização, IDH-M, IQM e estágio do site.”

Jaques, Quintana e Macagnan (2013) dedicaram-se à pesquisa dos municípios da região Sul do Brasil com mais de 100 mil habitantes e constataram que havia uma correlação positiva entre o estágio de transparência e o PIB dos municípios sulistas. Observaram também que “população, PIB e receita arrecadada são variáveis que se analisadas em conjunto servem para definir grupos de municípios que apresentam situações similares em relação à transparência.”

Na mesma região Sul, Barros (2014) e Rodrigues (2016) investigaram os municípios do Estado do Paraná, tendo ambos concluído pela existência de associação positiva entre os indicadores socioeconômicos e a transparência dos municípios paranaenses. Por sua vez, Brocco *et al.* (2018) analisaram os fatores explicativos da transparência nos municípios de médio e grande porte do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que, em sua pesquisa, para os municípios gaúchos “o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal é o único fator que apresentou significância estatística a ponto de explicar o nível de transparência dos municípios.” Importante ressaltar que esses estudos utilizaram índices e metodologia diversas para apurar o grau de transparência pública dos municípios examinados.

Dentre os estudos regionalizados, os municípios do Estado de Minas Gerais foram objeto do maior número de pesquisa sobre os fatores determinantes da transparência pública, com 4 estudos ao todo. Avelino *et al.* (2014) pesquisaram uma amostra de 130 municípios mineiros, Leite Filho, Colares e Andrade (2015) exploraram os 6 municípios mineiros mais populosos, Melo, Martins e Martins (2016) analisaram os municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes, enquanto Bernardo, Reis e Sediyaama (2017) investigaram 66 municípios de médio e grande porte do Estado de Minas Gerais. Todos os estudos apontaram que a transparência pública dos municípios mineiros possui correlação com os seus respectivos indicadores socioeconômicos. Mais uma vez, insta salientar que esses estudos utilizaram índices e metodologia diversas entre si para apurar o grau de transparência pública dos municípios examinados.

Municípios de diversos outros Estados brasileiros também tiveram os fatores de sua transparência pública averiguadas, a exemplo dos seguintes estudos: Rossoni (2013) perquiriu

os municípios capixabas<sup>38</sup>; Silva (2013) ateve-se aos municípios mato-grossenses<sup>39</sup>; Anjos e Bartoluzzio (2016) analisaram os municípios pernambucanos<sup>40</sup>; Novais (2016) pesquisou 6 municípios paraibanos<sup>41</sup>; e Daher (2017) investigou os municípios paraenses.<sup>42</sup>

#### ***2.4.2.3 Estudos sobre as causas da transparência nos Estados brasileiros.***

O interesse pelos possíveis fatores determinantes da transparência pública não ficou restrito ao âmbito dos governos municipais. Estudos similares aos descritos acima também foram realizados para tentar identificar os fatores sociais e econômicos favoráveis ou desfavoráveis à transparência pública nos Estados brasileiros.

Santana Junior *et al.* (2009) pesquisaram a transparência fiscal eletrônica dos Poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal. O resultado obtido foi de que, em média, é baixa a

---

<sup>38</sup> “Os resultados mostraram que a prefeitura de Vitória apresentou melhor transparência enquanto as prefeituras que não possuíam site ou este se encontrava em manutenção ou em elaboração ocuparam a última colocação. O estudo mostra que há associação positiva entre o nível de transparência e as variáveis: população, índice de desenvolvimento FIRJAN municipal e a orientação político-partidária do prefeito classificada como de esquerda.”

<sup>39</sup> “Observou-se ainda, a partir de testes de diferença de média, que os municípios com maior PIB (Produto Interno Bruto), maior RCL (Receita Corrente Líquida) e maior orçamento anual, tendem a divulgar mais informações dentre as requeridas pela LRF e LAI. Assim, conclui-se que os municípios mato-grossenses estudados, não estão divulgando adequadamente as informações requeridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso a Informação.”

<sup>40</sup> “As evidências apontam características comuns entre as variáveis sociais IDH-M e IFDM, Urbanização e os níveis de transparência na divulgação de informações sobre a gestão pública nos municípios pernambucanos. Além disso, percebeu-se que o grupo de municípios localizados na Região Metropolitana do Recife (RMR), tendem a divulgar mais informações sobre a gestão fiscal nos portais eletrônicos, alcançando maiores índices de transparência. Por fim, fica evidente que os municípios pesquisados ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações para possibilitar a participação dos cidadãos nas ações do governo, tornando efetivo o exercício do controle social.”

<sup>41</sup> “Os dados coletados e postos em contraste, também expostos na seção 3.2, não revelaram a relação que se procurava verificar, indicando inexistir um vínculo observável entre maior transparência e índices sociais mais elevados. Tem-se que o município de Queimadas, que possui o maior índice de transparência, é um dos últimos colocados no que se refere aos indicadores sociais mencionados (5o lugar), enquanto o município de João Pessoa, cujos indicadores (IDH, População e Receita) são os mais elevados dentre os entes estudados, ficou em segundo lugar em transparência. Vê-se que, de acordo com os 3 gráficos em questão (IDH, População e Receita), o fato de ser o município mais desenvolvido não implica ser ele também o que oferece maior transparência pública.”

<sup>42</sup> “Os resultados revelam que existe a relação entre o processo de institucionalização e a transparência pública, quando mostra as regiões estaduais que mais cumprem a transparência, identificando em qual grau neste processo elas se encontram, por diversas razões, seja por vontade política, práticas isomórficas de gestão, ou pressão do ambiente social. Tendo como conclusão a não relação direta entre transparência e posição geográfica municipal, IDHM e renda per capita, até mesmo com o controle social, e sim com o interesse político do gestor público em implementá-la em sua gestão ou não, apesar das possíveis sanções que podem ocorrer, legais ou sociais.”

aderência dos Poderes e órgãos públicos às regras de transparência estabelecidas no art. 48 da LRF, com destaque negativo para as Assembleias Legislativas e os Ministérios Públicos estaduais. Com relação aos testes estatísticos, os resultados “demonstraram existir relação entre os níveis de transparência fiscal eletrônica dos Poderes/Órgãos analisados e os seus respectivos indicadores econômico-sociais selecionados, com exceção dos Ministérios Públicos estaduais”.

Em estudo multireferenciado na bibliografia nacional, Zuccolotto e Teixeira (2014) perquiriram a transparência fiscal nos Estados e concluíram que os indicadores fiscais e socioeconômicos têm relação direta com a transparência dos Estados brasileiros, enquanto as variáveis políticas não foram significativas, “indicando que a divulgação de informações fiscais no Brasil parece não ser influenciada por ideologias políticas.” As respostas às hipóteses formuladas foram as seguintes:

As duas primeiras hipóteses desta pesquisa (HA: condições fiscais dos Estados influenciam o índice de transparência e HB: Estados com melhores condições socioeconômicas (maior indicador de desenvolvimento da Educação, Saúde, e Emprego e Renda) apresentam maior índice transparência fiscal) foram confirmadas, uma vez que as variáveis “Fator Fiscal” e “Fator Socioeconômico” se mostraram estatística e economicamente significantes. Destaca-se, no entanto, que, para a variável fator fiscal, essa análise foi flexibilizada e, desta forma, considerou-se um nível de significância de 7%.

No que se refere às variáveis políticas (HC: Estados com maior competição política apresentam maior índice de transparência fiscal), foi refutada, ao passo que a segunda hipótese (HD: Partidos políticos não influenciam o nível de transparência fiscal) foi aceita.

Sousa *et al.* (2015) utilizaram o IT dos governos estaduais elaborado pela associação Contas nos anos 2010 e 2012 e pesquisaram os fatores determinantes da transparência pública estadual para aqueles dois anos, que apresentaram variáveis determinantes diferentes em cada ano, conforme conclusão abaixo:

Os resultados indicam como fatores determinantes dos níveis de TGA para o exercício de 2010 os níveis de educação e renda. Já para o ano de 2012, após a implantação do IT, os fatores sociodemográficos, econômicos e políticos perderam seu poder determinante sobre o nível de TGA, o que pode sugerir uma possível influência da métrica nas ações dos gestores públicos, uma atuação assimétrica dos órgãos de controle interno ou a evolução da regulação local.

Por fim, Antonovz, Correa e Peixe (2017) elaboraram o Índice de Transparência da Gestão Pública Estadual (ITGP-E) para quantificar o grau de transparência dos Estados brasileiros e, relacionando-o a outras várias explicativas, concluíram que há uma correlação

positiva entre a transparência pública estadual e o IDHM, entretanto, não encontraram a existência de correlação entre a transparência dos Estados e Índice Gini.

Importante observar que o reduzido número de estudos encontrados sobre as causas indutoras da transparência pública nos Estados – apenas quatro – ratifica o achado de Bakar e Saleh (2011) de que os governos locais são o nível federativo mais pesquisado em estudos sobre os fatores determinantes da transparência pública.

## 2.5 NOSSA PROPOSTA DE PESQUISA E INOVAÇÕES.

Nesse contexto, a presente dissertação se propõe a desenvolver pesquisa similar aos trabalhos desse segundo grupo, centrado, porém, apenas na transparência da gestão pública municipal e com o objetivo principal de confirmar e/ou avançar em relação aos achados anteriores quanto à verificação da existência de uma associação positiva entre o grau de transparência pública dos municípios brasileiros e o nível de desenvolvimento humano local.

Para tanto, definiremos a nota de transparência pública do município apurada pelo MPF no Ranking Nacional de Transparência do ano de 2015 como a **variável dependente** e como **variável independente ou explicativa** o desenvolvimento humano local expresso no IDHM e seus componentes: “IDHM Longevidade”, “IDHM Educação” e “IDHM Renda”. Nesse ponto consiste a primeira inovação desta pesquisa, pois, diferentemente dos estudos anteriores que se ativeram à nota geral do IDHM, pretendemos detalhar os seus três componentes e verificar quais deles possui maior força numa hipotética correlação com a transparência pública municipal.

Ademais, diversamente dos trabalhos até aqui desenvolvidos, que utilizaram amostras de municípios definidas por diversos critérios (capitais, regional, populacional, montante da receita pública, PIB, critério aleatório, etc.), optamos por inovar e avançar nessa pesquisa para trabalhar com a **população total** dos 5.563 municípios que compõem o Ranking Nacional de Transparência elaborado pelo MPF em 2015.

Definidos esses parâmetros, o nosso problema de pesquisa consiste em saber qual a correlação – acaso existente – entre o nível de transparência pública dos municípios brasileiros e o desenvolvimento humano local.

Com base nesse problema elaboramos duas hipóteses a serem desafiadas pelos resultados e conclusões deste trabalho:

1ª Hipótese – Há uma correlação direta e positiva entre o nível de transparência pública dos municípios brasileiros e o seu índice de desenvolvimento humano local, de modo que, quanto maior for o desenvolvimento socioeconômico da população local, a transparência pública da administração municipal tenderá a ser mais elevada.

2ª Hipótese – Entre os três componentes que formam o IDHM (“IDHM Longevidade”, “IDHM Educação” e “IDHM Renda”), o desenvolvimento educacional da população local expresso pelo “IDHM Educação” é o fator que apresenta maior força de correlação com o nível de transparência pública do município.



### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: CONCEITO, FUNDAMENTO, ESCOPO E TERMINOLOGIA.

Transparência está longe de ter um único significado ou conceito; ao contrário, é um termo que possui uma variedade de sentidos que são determinados conforme o ramo do conhecimento e, como visto, a transparência é um fenômeno multidisciplinar que se relaciona com vários campos da ciência, sem que qualquer deles detenha o monopólio sobre o seu conceito, conteúdo e alcance (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2014).

Partindo dos critérios da divulgação tempestiva e de informações relevantes sobre as organizações, Belline *et al.* (2017) registram o conceito concebido por Slomski para quem transparência seria “a divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, incluindo situação financeira, desempenho, composição e governança.”

Qualificando a transparência sob o aspecto econômico, a OCDE descreve a transparência como sendo a qualidade de um ambiente de negócio em que os agentes econômicos detenham todas as informações essenciais, com baixo custo de busca e que as assimetrias de informações não imponham um ônus indevido a eles (*apud* BELLVER; KAUFMANN, 2005). Em termos semelhantes, porém mais abrangente, Kaufmann define transparência como o aumento do fluxo de confiáveis informações econômica, social e política, em momento oportuno acessível a todas as partes interessadas, os *stakeholders* (*apud* BELLVER; KAUFMANN, 2005). Depreende-se dessa última definição que a transparência de uma informação necessita dos seguintes atributos: acessibilidade, relevância, tempestividade e confiabilidade.

O fundamento axiológico da transparência reside no direito de saber, direito básico do cidadão nas sociedades democráticas modernas (STIGLITZ, 2002). A transparência é princípio intimamente ligado e decorrente imediato da concepção do Estado Democrático de Direito (MARTINS JÚNIOR, 2010). Nesse sentido, Rocha (1994) assinala que “o poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o

titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica.” Mais adiante, posiciona a transparência como princípio fundamental da democracia moderna e, em especial, do Estado Contemporâneo, “pois a relação política somente pode ser justificada pelo respeito ao outro e a todos, solapada como foi a tese e a prática de supremacia da vontade do governante sobre os governados.” (ROCHA, 1994)

Em complementaridade à ontologia jurídica e política da transparência pública, Stiglitz (2002) traz a perspectiva econômica da moderna teoria da informação, segundo a qual a informação constitui um bem público e, como todos os demais bens públicos, o governo tem o papel de fornecer as informações que produz e detém. Numa análise lapidar, o ganhador do Prêmio Nobel de 2001 caracteriza a informação coletada e processada pelo Estado como propriedade intelectual financiada pelo cidadão e, como tal, propriedade de domínio público, cuja falta de compartilhamento ou utilização indevidamente para fins particulares constituiria apropriação tão grave quanto o desvio de qualquer outra propriedade pública, como se observa a seguir:

An important insight of modern information theory is that in many respects information is a public good. Whatever relevance the knowledge of, say, the balance of payments has for the actions of various participants in the economy, the use of that information has a zero marginal cost. As in the case of other public goods, government has an important role in the provision of information. In a modern, complex economy, contrary to the standard theories of conventional (pre-information theory) economics, prices do not convey all the relevant information. Firms and households may care a great deal about information on the growth of the economy, the unemployment rate, or the inflation rate. (...)

Underlying the creation of a more transparent and open democracy is the creation of a new mind-set, one that sees government as an agent of the citizens for whom it works. Given that the public has paid for the gathering of government information, it is the public that owns the information. It is not the private province of the government official, but belongs to the public at large. Thus the information public officials gather at public expense is owned by the public, just as the chairs, buildings, and other physical assets used by the government belong to the public. We have come to emphasize the importance of intellectual property. The information that public officials gather and process is intellectual property in the same way that an innovation that could be patented would be. Using that intellectual property for private purposes is just as serious an offense against the public as any other appropriation of public property for private purposes. Naturally fully sharing that information may not be appropriate under some circumstances, that is, the important exceptions to the presumption for openness noted earlier.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> “Uma visão importante da moderna teoria da informação é que, em muitos aspectos, a informação é um bem público. Qualquer que seja a relevância do conhecimento, digamos, do balanço de pagamentos para as ações de vários participantes da economia, o uso dessa informação tem um custo marginal zero. Como no caso de outros bens públicos, o governo tem um papel importante no fornecimento de informações. Em uma economia moderna e complexa, ao contrário das teorias-padrão da economia convencional (teoria da pré-informação), os preços não transmitem todas as informações relevantes. (...)

A noção de transparência pública não se confunde também com publicidade e publicação. Publicação é uma das formas de materializar a publicidade de informação (HEINEN, 2015). Publicidade, por outro lado, é o primeiro estágio da transparência (MARTINS JÚNIOR, 2010), onde o Estado dá conhecimento de um ato, seja para comunicação geral ou individual, seja para conferir eficácia jurídica a uma manifestação que para produzir efeitos precisa atender ao requisito da publicidade (*ex vi*, as leis, os regulamentos, os editais de licitação e concurso públicos, os atos de dispensa de licitação, etc.).

Indo além, a transparência abarca a publicidade e a transcende para demandar não só o mostrar-se do Estado, mas implica na abertura deste para se deixar ser visto (HEINEN, 2015). A transparência impõe a abertura do governo ao acesso à informação, ao controle social e à participação popular. Aqui a divulgação da informação por si só já não é suficiente, é preciso que a informação seja acessível (para solicitar, receber e contestar), clara, tempestiva (oportuna), confiável e relevante, ou seja, dotada dos atributos conceituais mencionados acima por Bellver e Kaufmann (2005).

Outro aspecto crítico para o bom nível de transparência pública diz respeito à qualidade da informação divulgada. A transparência pública formal, que se restringe apenas à exposição de dados brutos e aos elementos mínimos exigidos por lei, não é suficiente para que a transparência desenvolva toda a sua potencialidade.

Primeiramente, faz-se necessário um adequado grau de **detalhamento** da informação para o público, especificando os itens das despesas (valor, contratado, item comprado, etc.), da receita e dos resultados atingidos (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008). A transparência pública deve contemplar também a **motivação** das ações que foram implementadas e das que não foram (RAUPP; PINHO, 2013), explicitando as razões técnicas

---

Subjacente à criação de uma democracia mais transparente e aberta está a criação de uma nova mentalidade, que vê o governo como um agente dos cidadãos para quem trabalha. Dado que o público pagou pela coleta de informações do governo, é o público que possui as informações. Não é o domínio privado do funcionário do governo, mas pertence ao público em geral. Assim, as informações que os funcionários públicos coletam às custas do governo são de propriedade do público, assim como as cadeiras, edifícios e outros ativos físicos usados pelo governo pertencem ao público. Nós viemos para enfatizar a importância da propriedade intelectual. A informação que os funcionários públicos recolhem e processam é propriedade intelectual da mesma forma que uma inovação que poderia ser patenteada seria. Usar essa propriedade intelectual para fins particulares é uma ofensa tão grave contra o público quanto qualquer outra apropriação de propriedade pública para fins particulares. Naturalmente, o compartilhamento dessas informações pode não ser apropriado em algumas circunstâncias, isto é, as importantes exceções à presunção de abertura observadas anteriormente.” (tradução livre)

e políticas daquele proceder. A **linguagem acessível**, mais do que um atributo da informação pública transparente, é uma condição essencial da efetividade de qualquer comunicação, os interlocutores precisam se fazer compreendidos para que a informação seja transmitida. Não é suficiente a divulgação de dados para se ter transparência pública, sendo primordial que a informação – especialmente aquelas com conteúdo técnico denso – seja disponibilizada em linguagem inteligível para o público em geral (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008). Com relação a esse último predicado, um aspecto crítico para a efetividade da transparência pública é o nível educacional da população (ARAÚJO; MELLO, 2016).

No tocante à terminologia, a bibliografia revisada – tanto a doutrinária como a legislativa – não fazem distinção entre transparência pública e acesso à informação pública. Em diversas situações fica evidente a identidade de significado e conteúdo das duas expressões, como se observa, por exemplo, na própria Lei n. 12.527/2011, nominada lei de **acesso à informação pública**, mas que disciplina a **transparência pública** nas formas de transparência pública ativa (art. 8º) e transparência pública passiva (art. 9º).

A despeito de transparência pública e acesso à informação pública serem expressões dotadas de mesmo conteúdo e significado, verifica-se um traço de peculiaridade no emprego de cada uma delas na bibliografia revisada. A terminologia “acesso à informação pública” é utilizada com mais frequência quando a bibliografia aborda a sua perspectiva subjetiva de direito fundamental do indivíduo em face do Estado, ao passo que “transparência pública” se faz mais presente em textos e normas legais que discorrem sobre a obrigação do Estado promover a sua abertura à sociedade.

### 3.2 IMPLICAÇÕES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.

A razão de ser do Estado moderno e dos governos democráticos é a busca pela realização do interesse público, isto é, servir ao povo perseguindo sempre a melhor alternativa para satisfazer o bem-estar da coletividade.

No entanto, essa formulação teórica básica da democracia é preterida muitas vezes na prática em virtude do conflito de interesses não raro existente entre os governantes e o povo.

Esse conflito de interesses, também denominado de crise de agência, tem como pano de fundo a assimetria de informações estabelecida entre os agentes mandatários do poder público e os cidadãos, os titulares e outorgantes desse poder.

Joseph Stiglitz ganhou o Prêmio Nobel de Economia de 2001, juntamente com George Akerlof e Michael Spence, explicando como a assimetria de informações relevantes no mercado corporativo gera problemas de agência entre os executivos das companhias privadas e os acionistas, bem como essa distorção afeta os mercados financeiros e de capitais. Stiglitz avançou na sua teoria para elucidar que tais imperfeições e conflitos não eram exclusividade do ambiente corporativo privado, mas que também havia uma assimetria natural de informações entre os governantes e os eleitores com implicações importantes nos processos políticos e democráticos (STIGLITZ, 2002).

Assim como sucede no mercado corporativo, num contexto de assimetria de informações, os governantes e os agentes públicos possuem a liberdade de discretamente seguirem políticas que favoreçam mais os seus interesses próprios ou os de grupos específicos para os quais eles trabalham do que os interesses legítimos dos cidadãos (STIGLITZ, 2002).

Diante desse cenário em que os governantes e os agentes públicos normalmente são muito mais e melhores informados do que o povo, Stiglitz (2002) propõe que haja melhorias na informação pública com o estabelecimento de estruturas institucionais que reduzam a magnitude do problema de agência e que limitem o potencial abuso dos agentes públicos.

Essa infraestrutura institucional de difusão da informação pública preconizada por Stiglitz constitui o sistema de transparência pública, compreendido nele todas as suas dimensões, como a transparência política, a econômica, a fiscal, a administrativa, a ambiental, entre outras.

De outro lado, se os efeitos deletérios da distorção do fluxo de informação existente entre governos, sociedade e mercado têm implicações negativas tanto no sistema democrático como na ordem econômica, a promoção da transparência pública passa a assumir um papel de destaque como uma das causas e/ou consequências do desenvolvimento econômico e social.

Essa associação entre transparência pública e desenvolvimento ainda não é muito clara. A literatura internacional e nacional aponta múltiplos fatores do progresso socioeconômico que ora se apresentam como causa ora como consequência da transparência

pública. Bellver e Kaufmann (2005) expressam a mesma dificuldade ao registrar que a transparência pode ser associada a melhores indicadores econômicos e de desenvolvimento humano, mas essa correlação não implica causalidade, sendo necessárias mais pesquisas e uma série temporal para desvendar a relação causal entre transparência e desenvolvimento humano e econômico.

A despeito das incertezas acerca da precedência e da causalidade desses fenômenos, a mesma literatura indica haver sim uma relação de associação direta entre transparência pública e desenvolvimento econômico e humano. Dessa forma, revela-se oportuno perquirir a dinâmica dessa relação associativa e seus desdobramentos no processo democrático, no funcionamento dos governos e na ordem econômica.

### **3.2.1 Transparência pública nos processos democráticos.**

Atualmente há um consenso na Ciência Política de que a democracia contemporânea não se limita ao voto dos cidadãos na escolha de seus representantes políticos para a tomada de decisões que afetam a coletividade. O que se entende por democracia vai além da democracia eleitoral que ocorre de tempos em tempos. A legitimidade democrática reclama a participação do cidadão no cotidiano da política, ouvindo e se fazendo ouvir nos debates para influir na tomada de decisões dos governos. Bonavides (2008) indica o surgimento de uma nova classe política do terceiro milênio, a do “cidadão partícipe”, protagonista da “feição aberta de uma democracia participativa, qualificada pela suprema voz e presença do povo soberano em todas as questões vitais da ação governativa.” (BONAVIDES, 2008).

Mesmo que ampliada, a participação por si só também não se revela suficiente à legitimação democrática. É necessário ainda que seja uma “participação informada”, em que o “cidadão partícipe” tenha acesso oportuno às informações relevantes a fim de subsidiar a livre formação da sua convicção. Para tanto, deve imperar a transparência pública em oposição ao sigilo, que reduz a informação disponível ao cidadão e prejudica a sua capacidade de participar de forma ativa e livre. (STIGLITZ, 2002)

Por razão similar, Bobbio (2017), valendo-se de um jogo de palavras, define o governo da democracia como o “governo do público em público”, sendo da natureza da democracia o “fato de que ‘nada pode permanecer confinado no espaço do mistério’”.

Como se vê, a transparência pública é imprescindível à genuína participação popular na definição dos rumos do governo, sem a qual não há que se falar em legitimidade democrática por lhe faltar um de seus elementos essenciais.

O processo político é contínuo e se desenvolve em vários estágios, sendo que em todas as fases as influências de inúmeros grupos de interesse são recebidas pelo governo, seja para definir a agenda, identificar e ponderar alternativas, decidir pelas opções mais favoráveis e/ou implementá-las. Desse modo, a transparência pública deve estar presente em todas essas etapas de construção da decisão para permitir a participação informada dos diferentes segmentos sociais nas deliberações. (BELLVER E KAUFMANN, 2005)

A transparência pública não apenas faz parte da natureza intrínseca da democracia participativa como também é crucial para a estabilidade da democracia representativa, porquanto fortalece a confiança dos governados em relação aos governantes.

Stiglitz (2002) alerta que a falta de transparência fomenta na população preocupações de que interesses especiais estão sendo priorizados em detrimento de interesses públicos da coletividade. A abertura e a transparência do processo de tomada de decisões demonstrariam e assegurariam ao público que as escolhas foram precedidas de debates que examinaram e levaram em conta argumentos importantes de todos os segmentos, sendo que a avaliação feita e a decisão adotada se sustentam nas evidências colhidas, não refletindo a prevalência de interesses especiais.

No mesmo sentido, Bellver e Kaufmann (2005) explicam que o aumento da transparência pública pode elevar a confiança no governo e reforçar a coesão social, uma vez que o público tem a faculdade de entender melhor os motivos que ensejaram uma determinada ação do governo, demonstrando ainda o compromisso deste com a confiabilidade do povo nas instituições democráticas.

Outra relevante implicação da transparência pública para o bom funcionamento do sistema democrático diz respeito ao equilíbrio da competição política, o que favorece diretamente a salutar alternância de poder.

Ao criar assimetria de informações pela falta de transparência, os agentes públicos eleitos estabelecem uma barreira artificial à entrada de novos governantes, o que repele e/ou desequilibra a disputa eleitoral em virtude de três razões apontadas por Stiglitz (2002). Primeiro, a falta de informação eleva o custo de transição da mudança de governo a ser suportado pela sociedade, na medida em que os eleitores percebem e sabem que os postulantes externos possuem menos informações, o que se traduz em menor grau de confiança de que os novos candidatos serão capazes de administrar o governo de forma eficiente. A menor confiança equivale a maior risco e, por conseguinte, maior custo de transição da mudança de governo. Por possuírem menos informação, as propostas dos postulantes externos têm maior probabilidade de serem inadequadas para a situação. Essa assimetria coloca os atuais governantes numa posição de vantagem em relação aos novos postulantes externos. (STIGLITZ, 2002)

Outro motivo de desequilíbrio competitivo fundado na falta de transparência pública é a repulsa de potenciais concorrentes do processo de disputa eleitoral. Isso ocorre não só pela desvantagem descrita acima, mas também pela incerteza subjetiva que os potenciais concorrentes terão quanto à real possibilidade de conseguirem implementar suas propostas e melhorar as questões que se propuseram a enfrentar. Não raras vezes os novos políticos eleitos se deparam com uma situação fiscal e financeira pior do que projetavam e, por isso, acabam abandonando quase por completo a plataforma que os elegeram e se voltam para uma agenda de ajuste fiscal em que eles não têm qualquer vantagem comparativa. (STIGLITZ, 2002)

Por fim, o terceiro desequilíbrio decorrente da falta de transparência pública reside no fato de que os eleitores terão prejudicada a sua participação na competição política. Os eleitores dispõem de um julgamento mais independente quando estão bem informados e confiantes da sua convicção. Há uma natural limitação de tempo e energia que os eleitores estão dispostos a investir para buscar informação pública. Assim, a falta de transparência traz um encargo maior e eleva o custo da informação para o eleitor, induzindo-o a não participar ativamente do processo eleitoral. Essa dinâmica cria um desequilíbrio que reduz a participação do voto informado e abre maior espaço para a atuação de grupos com interesses especiais dissociados do bem comum. (STIGLITZ, 2002)

A falta de informação dos eleitores em relação ao desempenho dos agentes políticos também é destacada por Keefer e Khemani (*apud* BELLVER E KAUFMANN, 2005) como



uma imperfeição do “mercado político”, distorção essa que, entre outros fatores<sup>44</sup>, ajuda a explicar por que a competição político-eleitoral falha em induzir a provisão ótima de bens públicos na sociedade.

Ainda no âmbito do processo democrático, a transparência pública também se apresenta como um elemento essencial à *accountability*<sup>45</sup> nas suas múltiplas abordagens<sup>46</sup>.

Na perspectiva do controle social, a ausência de transparência pública inviabiliza o exercício da *accountability* pela imprensa e pela sociedade. A disponibilização da informação é pressuposto lógico, visto que é impossível fiscalizar aquilo que é desconhecido, quanto mais responsabilizar alguém por eventual desvio de que não se tem conhecimento. Nesse sentido, Lopes (2007) ressalta que:

(...) uma efetiva *accountability* dos gestores públicos só é possível se houver disponibilidade de dados que possam ser analisados – de modo que a sociedade tenha uma base de informações suficiente para avaliar, com propriedade, as atividades dos agentes públicos – e, em caso de desvio, se houver a posse das informações necessárias para eventual punição daqueles que não tenham agido em conformidade com o interesse público.

Na mesma linha, Stiglitz (2002) sustenta que a supervisão democrática de um governo que seja *accountable* perante o povo necessita de informação sobre as ações e as alternativas que estavam à disposição do governo e quais os resultados poderiam ser obtidos. Igualmente, Loureiro, Teixeira e Prado (2008) advertem que a transparência dos atos do governo é condição prévia à *accountability*.

Não se trata de uma simples relação de condição entre transparência e *accountability*. Há uma interdependência entre ambos capaz de gerar um círculo virtuoso ou vicioso a

<sup>44</sup> Ao lado da falta de informações dos eleitores, outras duas imperfeições do “mercado político” apontadas por Keefer e Khemani (*apud* BELLVER E KAUFMANN, 2005) são a fragmentação social dos eleitores e a falta de credibilidade das promessas políticas perante os cidadãos.

<sup>45</sup> Existe uma extensa literatura sobre *accountability*, inclusive sobre a controvérsia da tradução do termo para a língua portuguesa. Por não constituir o objeto principal deste trabalho não nos aprofundaremos sobre o tema e consideramos satisfatória e completa a definição de *accountability* formulada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), posto que contempla os princípios básicos de prestação de contas, controle, transparência e responsabilização. Para o IBGC (2015), *accountability* se perfaz quando “os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.”

<sup>46</sup> Xavier (2011) elaborou, com base num balanço teórico, artigo científico apresentando as múltiplas abordagens da *accountability* e seus respectivos autores, sendo este os principais tipos: *accountability* vertical e horizontal (O'Donnell); *accountability* intraestado (Mainwaring); *accountability* oblíquo (Schmitter); *accountability* societal (Peruzzotti e Smulovitz); e, por fim, com foco nas relações internacionais da política mundial, os tipos de *accountability* hierárquico, de supervisão, fiscal, de mercado, de pares e de reputação pública (Grant e Keohane).

depende dos incentivos positivos ou negativos colocados em prática. Por exemplo, quanto maior a transparência do governo, mais fértil o ambiente para se promover a *accountability*, que, mais desenvolvida, ensejará uma melhoria quantitativa e qualitativa da prestação de contas, o que fortalecerá e ampliará a transparência pública.

Como visto no primeiro capítulo, o Brasil vivencia um processo evolutivo de abertura do poder público, aprimorando a sua regulação e promovendo cada vez mais a transparência pública. O próprio Estado brasileiro, por meio de alguns dos seus principais órgãos de controle da Administração Pública, como a CGU, reconhece e corrobora a explanação aqui tecida sobre os efeitos benéficos que a transparência pública pode propiciar à terra democrática do nosso país.

Ao discorrer acerca da importância do acesso à informação pública, a CGU (2013) destaca, entre os ganhos da transparência, o fortalecimento da democracia em dois aspectos: a) primeiro, os “líderes políticos são mais propensos a agir de acordo com os desejos do eleitorado se sabem que suas ações podem ser constantemente avaliadas pelo público” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013); b) segundo, “os eleitores têm condições de fazer uma escolha apropriada se tiverem informações sobre as decisões tomadas pelos candidatos no desempenho de seus cargos públicos” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013). Ressalta também a melhoria das decisões públicas, porquanto “se o assunto for aberto para a participação do público interessado e de especialistas nas questões que estão sendo definidas, é possível obter contribuições que agreguem valor ao resultado.” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013)

### **3.2.2 A transparência e o funcionamento do governo.**

A transparência pública constituiu um elemento essencial para o bom funcionamento do governo, pois influi diretamente na melhoria da governança pública, é um valioso instrumento de prevenção e combate à corrupção, bem como contribui para qualidade dos gastos governamentais e para maior efetividade dos serviços públicos.

A relevância da governança no setor público despontou com a crise fiscal da década de 1980 e o seu código de boas práticas tem sido norteado pelos princípios da transparência, da integridade e *accountability*, considerados os três princípios basilares da governança no contexto público, proclamados expressamente no paradigmático Estudo n. 13 da *Public Sector Committee e International Federation of Accountants*, publicado em 2001 (*apud* Belline *et al.*, 2017). Isto é, a transparência é um dos tripés da boa governança no setor público.

Para Mendel (2009), o debate aberto e bem informado é uma das formas mais eficazes para se alcançar a boa governança pública. Por sua vez, a qualidade da governança tem substancial efeito sobre o crescimento econômico e os indicadores de desenvolvimento, segundo Bellver e Kaufmann (2005), o que sugere um possível espiral de prosperidade.

Essa concepção teórica foi confirmada empiricamente no estudo paradigmático realizado por Islam (2003), que pesquisou como o fluxo de informações econômicas decorrentes da transparência pública melhorou a governança e a qualidade institucional. Ao analisar 169 países, Islam demonstrou que o maior grau de transparência pública na área econômica relacionava-se positivamente com diversos indicadores de governança, como efetividade do governo, ambiente regulatório, combate à corrupção, *accountability*, segurança jurídica e eficiência burocrática (*apud* BELLVER E KAUFMANN, 2005).

No campo da transparência pública, um dos assuntos mais em voga é o impacto desta na prevenção e no combate à corrupção. A célebre frase de Louis Brandeis, juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, de que “a luz do sol é o melhor desinfetante” expressa o consenso de que a corrupção viceja na sombra do segredo, ou seja, o sigilo e a opacidade do governo estão na base do nascimento e desenvolvimento da corrupção.

Lopes (2007) observa que esse raciocínio trouxe uma significativa mudança de concepção sobre a gênese da corrupção, que, “ao contrário do que indica o senso comum, não nasce primordialmente da falha de caráter de agentes individuais e sim de todo um arranjo político propício à sua sobrevivência (...)”.

Stiglitz (2002) identifica dois importantes incentivos para que os agentes públicos busquem o sigilo com o objetivo específico de praticar atos de corrupção. O primeiro incentivo seria a máxima de que a falta de transparência cria o ambiente ideal para que interesses especiais tenham maior influência, seja por meio de corrupção direta, como o

pagamento de suborno, seja por uma forma de atuação mais dissimulada, como no financiamento de campanhas eleitorais. O segundo incentivo consiste no fato de que o segredo cria uma escassez artificial de informação, criando oportunidade de vantagens por meio da busca de renda (*rent-seeking*), ou seja, quanto mais sigilo houver, maiores as oportunidades de auferir renda, ganho este que pode se dá pela venda propriamente dita de informações relevantes ou por meio de uma relação espúria com a imprensa objetivando uma melhor projeção pública, situação ainda mais grave por comprometer também a liberdade de imprensa.

Em relação a esse segundo incentivo, Lopes (2007) aponta para um danoso processo de “comoditização” da informação pública, vejamos:

Também há que se ressaltar que a implementação do segredo na atividade governamental e o conseqüente aumento da assimetria de informação fazem com que ocorra um processo de “comoditização” da informação pública. Todos sabemos que, no setor privado, muitas são as informações sensíveis, e a exclusividade da posse daquela informação dá a seu possuidor vantagem competitiva significativa. Mas, quando isso ocorre com a informação pública, temos um administrador público que passa a concentrar uma informação que devia pertencer a todos, transformando, portanto, um bem público em uma *commodity* particular. O velho mote “informação é poder” transforma-se em “informação é poder e mercadoria”, e a prevalência desse tipo de fenômeno no seio da administração pública é bastante danosa ao interesse público, na medida em que incentiva a posse de mais segredos governamentais, para que essa informação se torne commodity e possa beneficiar um seletivo grupo, à custa da perda da eficiência governamental.

Quanto menor a transparência do governo, maior a sua tendência de ser corrupto. Em suma, a falta e/ou distorção da provisão de informações públicas à sociedade favorecem consideravelmente a prática de atos corruptos por algumas dessas circunstâncias adversas: cria oportunidade para o surgimento e a proliferação de influência de interesses privados; encoraja o agente público a ceder a essa influência; “comoditiza” a informação pública; e, por fim, impende que o agente (governo) seja controlado pelo principal (cidadão).

Outra relevante contribuição da transparência para o bom funcionamento do governo diz respeito à melhoria da qualidade dos gastos públicos, que, em muitos casos, proporcionou economia de recursos sem prejuízo da efetividade dos serviços públicos.

Lopes (2007) colaciona vasta literatura<sup>47</sup> que atribui a efetividade da ação estatal a uma satisfatória estrutura de monitoramento e avaliação de seus resultados. A partir daí, conclui que “o acesso à informação pública melhora a qualidade dos mecanismos de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, aumentando conseqüentemente a efetividade dos gastos públicos e gerando melhor alocação de recursos.”

Uma das razões para tal resultado é a ampliação da concorrência na contratação pública. Bellver e Kaufmann (2005) sustentam que, quando o processo de distribuição dos contratos públicos é mais transparente, a maior competição entre os fornecedores incrementa a qualidade dos serviços e bens contratados.

No Brasil, um bom exemplo prático de melhoria dos gastos públicos – no caso, uma redução significativa do gasto – a partir da transparência pública foi a divulgação dos gastos nos cartões corporativos da União. No ano anterior à divulgação, em 2007, a despesa total paga em cartões corporativos do governo federal foi de cerca de R\$ 70 milhões, ao passo que, no ano seguinte (2008), com o início da transparência dos extratos desses cartões, a despesa total anual reduziu para R\$ 55 milhões, uma economia proporcional de mais de 20% com a adoção de uma providência simples, mas que teve um considerável impacto imediato, com resultados positivos num curto espaço de tempo.<sup>48</sup>

### 3.2.3 A transparência e a ordem econômica.

As teorias econômicas reconhecem amplamente que o fluxo maior e mais frequente de informações proporciona uma melhor e mais eficiente alocação dos recursos econômicos (STIGLITZ, 2002). Além disso, a transparência também ajuda a garantir que os benefícios do crescimento econômico sejam melhores distribuídos socialmente e não sejam capturados pela elite (BELLVER E KAUFMANN, 2005).

---

<sup>47</sup> Lederman, Loayza e Soares (2005), Marquette (2001), Geraats (2002) e Fox (1997).

<sup>48</sup> CRUZ, Fernanda. Desigualdade social contribui para o círculo vicioso da corrupção. **Agência Estado**, São Paulo, 04 jul. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2018-07/desigualdade-social-contribui-para-o-circulo-vicioso-da-corrupcao>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

As informações disponibilizadas por meio da transparência pública são importantes não só para a produção agregada e a distribuição de bens e serviços. A preocupação premente do mercado diz respeito às decisões políticas e o inevitável reflexo econômico que muitas dessas decisões provocam (STIGLITZ, 2002). Logo, a falta de transparência pública, tanto na sua dimensão econômica como política, tem graves efeitos econômicos adversos.

Bellver e Kaufmann (2005) fazem uma análise especial da relação existente entre transparência pública, mercado financeiro e fixação de juros. A transparência pública cria um ambiente de segurança informacional e reduz a incerteza do mercado quanto às preferências dos agentes políticos, assegurando uma política monetária mais previsível e eficiência do mercado financeiro. Em sentido contrário, a assimetria de informações decorrente da falta de transparência dificulta a elaboração de expectativas racionais pelos investidores privados, o que os obriga a rever com maior frequência as suas expectativas e decisões. Essa instabilidade aumenta a variação de muitos componentes econômicos (preço dos ativos, consumo, investimento), resultando, em consequência, o aumento do risco dos investidores. A elevação do risco, por sua vez, tem o condão de inflar os prêmios exigidos pelos investimentos, culminando com aumento da taxa de juros. (BELLVER E KAUFMANN, 2005)

Por isso, os mesmos autores apontam que a distorção de informações econômicas e financeiras é o ponto central para explicar a volatilidade do movimento de capital estrangeiro nos mercados emergentes, bem como o melhor desempenho nos mercados financeiros internacionais dos países com ambientes políticos mais transparentes. (BELLVER E KAUFMANN, 2005)

Por outro lado, uma transparência pública sólida e consistente pode mitigar as ineficiências do mercado decorrentes da seleção adversa e do risco moral, de modo a facilitar o acesso aos mercados de capitais, assim como criar melhores condições de financiamento público dos governos. (BELLVER E KAUFMANN, 2005)

Outro reflexo da transparência pública nos mercados é o aumento da competitividade das empresas locais. A pesquisa feita por Bellver e Kaufmann (2015) em relação a 104 países demonstrou que os que possuíam maior grau de transparência pública foram os que se apresentaram mais competitivos no mercado global. A explicação é que políticas e procedimentos administrativos mais transparentes orientam melhor as decisões de investimentos, na medida em que atenuam as incertezas e reduzem os custos de transação.

## 4 METODOLOGIA CIENTÍFICA

No presente capítulo discorreremos sobre a tipologia da pesquisa, os procedimentos metodológicos empregados, o escopo e limites do estudo, a descrição das duas bases de dados utilizadas – destacando posteriormente os ajustes necessários à compatibilização de ambas – e a técnica estatística de análise de dados eleita para alcançar as respostas ao problema e às hipóteses propostas.

Rememorando, o nosso problema de pesquisa consiste em saber qual a correlação – acaso existente – entre o nível de transparência pública dos municípios brasileiros e o desenvolvimento humano local.

Quanto ao seu objetivo, o estudo é **descritivo** (GIL, 2018), pois tem a finalidade de identificar a possível associação entre duas variáveis, no caso a relação entre transparência pública e desenvolvimento humano.

Com relação à natureza dos dados, a pesquisa classifica-se como **quantitativa**, que “é um meio de testar teorias objetivas examinando a relação entre as variáveis. Essas variáveis podem ser medidas tipicamente em instrumentos, para que os dados numerados possam ser analisados por meio de procedimentos estatísticos” (CRESWELL, 2010).

Quanto ao método utilizado, a pesquisa é **bibliográfica**, na medida em que faz uso de material já publicado (GIL, 2018). No presente caso, entre materiais impressos e digitais, foram consultados livros, artigos científicos e acadêmicos, dissertações, teses, anais de eventos científicos, documentos oficiais, sites na rede mundial de computadores e base de dados oficiais.

Nesse sentido, a presente pesquisa se vale de **dados secundários**, posto que extraídos de bases já elaboradas por órgãos oficiais. A coleta dos dados foi feita diretamente nos sites oficiais dos órgãos detentores das bases. A métrica adotada para aferir o grau de transparência pública dos municípios brasileiros será a do Ranking Nacional da Transparência Pública de 2015, cuja base de dados foi coletada do site oficial do projeto<sup>49</sup>, enquanto para o nível de

---

<sup>49</sup> <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br>. Acesso em: 20 jul. 2018.

desenvolvimento humano local será utilizado o IDHM de 2010, elaborado conjuntamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP) e extraído do site oficial do projeto Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.<sup>50</sup>

Neste aspecto, é oportuno ressaltar as razões da escolha do Ranking Nacional da Transparência de 2015. Como será explicitado adiante em tópico específico, o Ranking Nacional da Transparência do MPF conta com duas edições, a primeira do ano de 2015 e a segunda do ano de 2016, com significativa diferença de resultados entre elas. A opção pela primeira edição do Ranking Nacional da Transparência, a de 2015, se revela a mais apropriada por dois motivos: a) é a edição mais contemporânea ao IDHM do ano de 2010, estabelecendo maior proximidade temporal entre os fenômenos analisados; b) por ser a primeira edição, a avaliação de 2015 tende ser a que melhor reflete o cumprimento espontâneo das regras de transparência impostas pela LAI por parte dos municípios brasileiros. Essa mesma espontaneidade não se observa na segunda avaliação do Ranking Nacional da Transparência de 2016 porque os municípios identificados com déficit de transparência na primeira avaliação foram compelidos por recomendações do MPF a sanar as omissões existentes no prazo de 120 dias, sendo que essa ação fiscalizadora e coercitiva pode ter contribuído considerável e diretamente para a relevante diferença de resultados entre a primeira e a segunda edição do ranking, cuja nota média de transparência pública dos entes subnacionais teve uma melhoria de 33% no curto espaço de tempo de quase 6 meses.

Essa falta de coincidência temporal entre os fenômenos analisados (transparência pública municipal e desenvolvimento humano) é, ademais, uma das limitações desta pesquisa a ser admitida, porquanto inexistem base de dados com mensuração da transparência pública de todos os municípios brasileiros que seja contemporânea ao IDHM de 2010, assim como o contrário também não ocorre. Outra limitação decorrente das bases de dados diz respeito à extensão da avaliação da transparência pública municipal realizada pelo Ranking do MPF, que não compreendeu a totalidade da administração pública do município, pois está centrada no **Poder Executivo municipal** e não inclui o Legislativo municipal. No entanto, essa limitação não se mostra expressiva no tocante à transparência dos gastos públicos dos municípios, visto que, a depender do número de habitantes, o total da despesa das Câmaras de Vereadores é rigidamente limitada a um percentual que varia entre 3,5% e 7% do somatório

---

<sup>50</sup> <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 4 out. 2018.



da receita tributária e das transferências constitucionais apuradas no exercício financeiro anterior (art. 29-A da CF/88), ou seja, o Poder Executivo municipal concentra entre 93% e 96,5% dos gastos públicos, a depender do tamanho da população do município, de modo que a limitação em questão não se revela expressiva a ponto de comprometer a validade da análise a ser empreendida.

Ainda em relação ao escopo e ao alcance do Ranking Nacional da Transparência, a avaliação teve-se preponderantemente à dimensão da **transparência pública administrativa** com enfoque principal nos critérios e requisitos estabelecidos na LAI, sendo medida apenas de modo residual e pontual a dimensão da **transparência pública fiscal** regida pela LRF. Outra diretriz seguida pelo Ranking do MPF na composição da nota de transparência dos entes subnacionais foi conferir relevância majoritária à **transparência ativa**, que representa 56% da nota total, enquanto a transparência passiva responde por 29% da nota total e as boas práticas de transparência têm participação de 15% na nota total. Esses aspectos do Ranking Nacional da Transparência serão tratados pormenorizadamente na subseção que discorrerá especificamente a seu respeito.

Em suma, a utilização do Ranking do MPF como indicador da transparência pública dos municípios brasileiros tem o condão de estender a esta pesquisa o escopo, o alcance e as limitações existentes naquela base de dados. Em consequência, e conforme as explanações acima, a **transparência pública municipal** objeto deste estudo consistirá preponderantemente na transparência pública ativa e administrativa e exclusivamente na transparência do Poder Executivo municipal.

Prosseguindo com a qualificação da pesquisa, ela desenvolve-se com base no **método estatístico**, que, segundo a classificação elaborada por Lakatos (1981, *apud* MARCONI, LAKATOS, 2010), busca:

(...) a redução de fenômenos sociais, políticos, econômicos etc. a termos quantitativos e a manipulação estatística que permite comprovar as relações dos fenômenos entre si, e obter generalizações, sobre sua natureza, ocorrência ou significado.

Para resolução do problema de pesquisa a partir do método estatístico será testada a existência de associação entre duas variáveis. Para Gil (2018), em pesquisa científica entende-se como variável “qualquer coisa capaz de ser classificada em duas ou mais categorias”.

As variáveis podem ser classificadas em independentes e dependentes. Variável independente “é aquela que influencia, determina ou afeta outra variável” (MARCONI; LAKATOS, 2010), enquanto a variável dependente “consiste naqueles valores (fenômenos, fatores) a serem explicados ou descobertos, em virtude de serem influenciados, determinados pela variável independente;” (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Neste estudo as duas principais variáveis aplicadas são: a transparência pública municipal, como **variável dependente**, e o desenvolvimento humano local, como **variável independente**. A variável transparência pública municipal será medida pela nota do Ranking Nacional da Transparência de 2015 e a variável desenvolvimento humano local pelo valor do IDHM de 2010.

Como informado no primeiro capítulo, uma das inovações trazidas nesta pesquisa consistirá na decomposição das três dimensões do IDHM (longevidade, educação e renda), visando identificar qual delas possui – se for o caso – maior força de correlação com a variável transparência pública e, por conseguinte, seria mais determinante para influenciar esta. Dessa forma, a principal variável independente é o índice geral do IDHM, enquanto as suas dimensões “IDHM Longevidade”, “IDHM Educação” e “IDHM Renda” serão variáveis independentes secundárias. O quadro a seguir explicita as variáveis utilizadas.

**Quadro 3 – Variáveis e indicadores.**

<b>Variável dependente</b>	<b>Variável independente</b>
Transparência pública municipal	Desenvolvimento humano local
<b>Indicador</b>	<b>Indicador</b>
Nota do Ranking Nacional da Transparência de 2015	IDHM Geral de 2010
	IDHM Longevidade de 2010
	IDHM Educação de 2010
	IDHM Renda de 2010

Fonte: Produção própria do autor.

Para os testes de associação entre essas variáveis e a análise dos resultados será adotado o método estatístico de correlação aplicado com os *softwares* Microsoft Office Excel Office 365 e R versão 3.4.1.

Gil (2018) explica como as variáveis se relacionam nas hipóteses e afirma que “tem-se uma hipótese quando se afirma que as variações de uma variável correspondem a variações de outra”. Com efeito, as duas hipóteses desafiadas nesta pesquisa nascem da associação entre as variáveis eleitas.

A nossa primeira hipótese indica que há uma correlação direta e positiva entre o nível de transparência pública dos municípios brasileiros e o seu índice de desenvolvimento humano local, de modo que, quanto maior for o desenvolvimento socioeconômico da população local, a transparência pública da administração municipal tenderá a ser mais elevada.

Baseada na decomposição das três dimensões do IDHM, a segunda hipótese é a de que o desenvolvimento educacional da população local expresso pelo “IDHM educação” é o fator que apresenta maior força de correlação positiva com o nível de transparência pública do município. Por isso, faz-se necessário testar também como variáveis independentes todos os três componentes do IDHM para descobrir qual deles apresenta maior associação com a variável dependente.

Para qualificar a relação eventualmente existente entre as variáveis, utilizaremos o Coeficiente de Correlação de Pearson ( $r$ ) e a escala de intensidade de correlação definida por Dancey e Reidy (2005 *apud* FIGUEIREDO FILHO; DA SILVA JÚNIOR, 2009), conforme quadro abaixo:

**Quadro 4 – Escalas e intensidades do coeficiente de correlação Pearson.**

Escala do Coeficiente de Correlação ( $r$ )	Intensidade da Correlação
0,00 até 0,10 (negativa ou positiva)	Desprezível
0,10 até 0,39 (negativa ou positiva)	Fraca
0,40 até 0,69 (negativa ou positiva)	Moderado
0,70 até 1,00 (negativa ou positiva)	Forte

Fonte: Dancey e Reidy (2005 *apud* FIGUEIREDO FILHO; DA SILVA JÚNIOR, 2009)

Feitas tais considerações metodológicas, os próximos subitens discorrerão sobre as duas bases de dados utilizadas, bem como os ajustes que se impuseram para compatibilizá-las.

#### 4.1 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM).

É crescente o debate no mundo sobre os padrões de desenvolvimento da civilização, especialmente a partir da segunda metade do século XX, após a Segunda Guerra Mundial. A hegemonia do pensamento desenvolvimentista orientado exclusivamente pela busca da maximização do crescimento econômico dos países passou a ser questionada com o surgimento de novas concepções que distinguem crescimento econômico e desenvolvimento e procuram ampliar o conceito deste para incluir, ao lado da geração de riqueza, outros aspectos extra econômicos relacionados ao bem-estar da população e ao futuro da humanidade. (OLIVEIRA, 2002)

Desse movimento despontou a concepção do desenvolvimento humano, cuja ideia não se limita ao critério quantitativo da riqueza econômica, mas está centrada também nos fatores que proporcionam melhoria da qualidade de vida das pessoas, ampliando suas capacidades e oportunidades (PNUD, 2019). “Nesta abordagem, a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas meios para que as pessoas possam viver a vida que desejam.” (PNUD; IPEA; FJP, 2013)

O conceito de desenvolvimento humano foi elaborado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração do prêmio Nobel de Economia Amartya Sen, e foi apresentado ao mundo no ano de 1990 a partir da publicação do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU. Para medição do desenvolvimento humano de um país foi elaborado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Global, que é composto por três dimensões: vida longa e saudável (longevidade), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida (renda). A difusão do IDH no mundo se deve à simplicidade e à abrangência com que sua metodologia apura dimensões tão complexas da vida social e tem sido utilizado em larga escala em oposição ou complementação ao indicador de crescimento do Produto Interno Bruto dos países. (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O PNUD incentiva os países a utilizarem e fazerem adaptações do IDH Global para a sua aplicação aos entes subnacionais, de acordo com indicadores locais que melhor atendam as suas necessidades. Essa prática tem sido comum em vários países e foi empregada no

Brasil desde 1998 para a criação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. (PNUD; IPEA; FJP, 2013)

Assim como o IDH Global, o IDHM brasileiro também é formado pelas mesmas três dimensões (longevidade, educação e renda), que, decompostas, expressam o “IDHM Longevidade”, o “IDHM Educação” e o “IDHM Renda”. Apesar dessa semelhança entre IDH Global e IDHM, este é elaborado a partir de mais de 200 indicadores socioeconômicos, sendo mais adequado por considerar as especificidades locais dos municípios brasileiros (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Isso explica por que a nota média do IDH Global do Brasil é diferente da média do IDHM da totalidade dos municípios brasileiros.<sup>51</sup>

O PNUD, o IPEA e a FJP (2013) ressaltam três razões que tornam o IDHM um índice de grande relevância. Primeiro, ele se volta para o conceito de desenvolvimento centrado na pessoa, não se atendo unicamente ao critério limitado do crescimento econômico e do PIB. Segundo, facilita a comparabilidade entre os milhares de municípios brasileiros, bem como da evolução de cada um deles ao longo do tempo. Terceiro, estimula a elaboração e a implementação de políticas públicas pelos gestores municipais focadas na melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

O IDHM é calculado com base na média geométrica dos seus três componentes (longevidade, educação e renda). A longevidade expressa o quão os indivíduos têm uma vida longa e saudável, é medida pela expectativa de vida que a pessoa tem ao nascer e seu resultado é obtido por método indireto a partir dos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A educação quantifica o acesso ao conhecimento pelos indivíduos e é calculada com base em dois indicadores cujos dados também são extraídos do Censo Demográfico do IBGE, são eles: a) a escolaridade da população adulta, que tem peso 1 (um) e indica o percentual de pessoas a partir dos 18 anos que possuem ensino fundamental completo; b) o fluxo escolar da população jovem, que tem peso 2 (dois) e revela

---

<sup>51</sup> Em 2010, o IDH Global do Brasil foi 0,699, enquanto o IDHM do mesmo período foi 0,727. De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2019), “para calcular a esperança de vida ao nascer em nível municipal, o ponto de partida são as informações dos censos, mas trata-se de um cálculo indireto, utilizando uma adaptação da metodologia de Brass. Para o país, utiliza-se a informação do IBGE. O IDH Global usa fontes internacionais que incluem projeções e nem sempre estão com o mesmo nível de atualização. No caso da renda, a adotada no IDH Global é a renda nacional bruta *per capita*, que é fruto de um cálculo indireto, obtido no âmbito das contas nacionais, que também geram indicadores como o Produto Interno Bruto e outros indicadores macroeconômicos. Já a adotada no IDHM é a renda das pessoas, calculada a partir dos quesitos sobre rendimentos dos censos demográficos. Portanto, são conceitos e fontes diferenciados. No caso da educação, todas as variáveis que compõem o IDHM são diferentes das variáveis que compõem o IDH, assim, os dados são diferentes.”

a média aritmética do percentual de crianças e jovens que, de acordo com a sua faixa etária, estão frequentando a escola, cursando os anos finais do ensino fundamental ou possuem o ensino fundamental e médio completos. A renda representa o padrão de vida e é calculada a partir da renda municipal per capita, com base em dados extraídos do Censo Demográfico do IBGE e incluem todos os residentes no município, inclusive crianças e pessoas sem renda. (PNUD; IPEA; FJP, 2013)




O resultado do IDHM é expresso por um valor que varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo da nota 1, maior o desenvolvimento humano do município. Entre a nota mínima (zero) e a máxima (um) há cinco faixas de desenvolvimento humano: a) “Muito Baixo” para IDHM menor que 0,500; b) “Baixo” para IDHM entre 0,500 e 0,599; c) “Médio” para IDHM entre 0,600 e 0,699; d) “Alto” para IDHM entre 0,700 e 0,799; e) “Muito Alto” para IDHM acima de 0,800 (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O último IDHM brasileiro foi elaborado em 2012 em projeto inédito no país que fora realizado conjuntamente pelo PNUD, IPEA e a FJP e objetivou adaptar a metodologia do IDH Global para calcular o IDH Municipal dos 5.565 municípios brasileiros, fazendo todos os ajustes retroativos aos últimos três Censos Demográficos do IBGE, relativos aos anos de 1991, 2000 e 2010. Sendo assim, o IDHM brasileiro mais recente refere-se ao ano de 2010 e teve como parâmetros a malha municipal do Brasil existente em 2010 e o Censo Demográfico do IBGE do mesmo ano. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2019).

O IDHM brasileiro de 2010 foi de 0,727 pontos, encontrando-se o país na faixa de “Alto Desenvolvimento Humano” num panorama geral e médio. Importante registrar que o Brasil experimentou uma significativa evolução nas últimas duas décadas em todas as dimensões do IDHM. Em 1991, o IDHM do país estava na faixa de “Muito Baixo Desenvolvimento Humano” com o índice de 0,493, evoluindo no ano de 2000 para o patamar de “Médio Desenvolvimento Humano” com o índice de 0,612 e, por fim, alcançando o melhor desempenho em 2010, conforme o resultado acima citado. (PNUD; IPEA; FJP, 2013)

A tabela a seguir demonstra a evolução das três dimensões do IDHM do Brasil em quase duas décadas, entre 1991 e 2010.

**Tabela 1 – Evolução das 3 dimensões do IDHM entre os anos de 1991 e 2010.**

DIMENSÃO ÍNDICES E INDICADORES		1991	2000	2010
	IDHM	0,493	0,612	0,727
 Longevidade	IDHM Longevidade	0,662	0,727	0,816
	Esperança de vida ao nascer (anos)	64,7	68,6	73,9
 Educação	IDHM Educação	0,279	0,456	0,637
	Subíndice: Escolaridade da população adulta	0,301	0,398	0,549
	População com 18 anos de idade ou mais que concluiu o ensino fundamental (%)	30,1	39,8	54,9
	Subíndice: Fluxo escolar da população jovem	0,268	0,488	0,686
	População de 5 a 6 anos de idade frequentando a escola (%)	37,3	71,5	91,1
	População de 11 a 13 anos de idade frequentando os anos finais do ensino fundamental*(%)	36,8	59,1	84,9
	População de 15 a 17 anos de idade com o ensino fundamental completo (%)	20,0	39,7	57,2
	População de 18 a 20 anos de idade com o ensino médio completo (%)	13,0	24,8	41,0
 Renda	IDHM Renda	0,647	0,692	0,739
	Renda mensal per capita (R\$)	447,56	592,46	793,87

\*Anos finais: 6º ao 9º ano do ensino fundamental.

Fonte: PNUD, IPEA e FJP.

Entre as três dimensões, cabe destacar que os resultados acima indicam o IDHM Educação com o maior crescimento entre 1991 e 2010, tanto em termos absolutos (saindo de 0,279 para 0,637, ou seja, crescimento de 0,358 pontos) como proporcionais, com uma evolução de 128,3% nesse período.

Embora o IDHM brasileiro de 2010 ostente um desempenho relativamente positivo com o índice de 0,727 pontos, que coloca o país na faixa da “Alto Desenvolvimento Humano”, ainda se observa uma grande disparidade de desenvolvimento entre os municípios brasileiros conforme a região onde estão situados. À exceção de Brasília<sup>52</sup>, situada no Centro-Oeste, todos os outros 43 municípios com “Muito Alto Desenvolvimento Humano” estão localizados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, enquanto todos os 32 municípios com “Muito Baixo Desenvolvimento Humano” se encontram nas regiões Norte e Nordeste. Da mesma forma, a expressiva maioria dos municípios brasileiros com “Alto Desenvolvimento Humano” (1.640 municípios, ou seja, 86,82% dessa faixa) está situada nas regiões Sul e Sudeste do país, ao passo que quase todos os municípios com “Baixo Desenvolvimento Humano” (1.279 municípios, ou seja, 93,56% dessa faixa) estão localizados nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. (PNUD; IPEA; FJP, 2013)

<sup>52</sup> No Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, a capital Brasília corresponde à totalidade do Distrito Federal e é considerada município.

Com efeito, no passado essa desigualdade inter-regional já foi mais acentuada no Brasil e a comparação dos últimos resultados aponta a redução dessa disparidade. De outro lado, não constitui objeto do presente estudo perquirir as causas e os fatores que envolvem esse fenômeno complexo. No entanto, esse cenário com realidades tão distintas cria um “laboratório socioeconômico” ímpar para se analisar as possíveis relações de dependência entre as inúmeras variáveis sociais, econômicas, políticas e culturais que caracterizam os municípios brasileiros. Nesse sentido, buscaremos apurar as implicações de realidades socioeconômicas tão heterogêneas na efetivação da transparência pública municipal.

Para um panorama geral, a tabela a seguir contém a estatística descritiva dos 5.565 municípios brasileiros que compõem a base de dados do IDHM de 2010 relativamente ao IDHM total e às suas três dimensões:

**Tabela 2 – Estatística descritiva do IDHM de 2010 e suas dimensões.**

<b>Variável independente</b>	<b>Mínimo</b>	<b>1º Quartil</b>	<b>Mediana</b>	<b>Média</b>	<b>3º Quartil</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
<b>IDHM Total</b>	0,418	0,599	0,665	0,659	0,718	0,862	0,072
<b>IDHM Renda</b>	0,400	0,572	0,654	0,643	0,707	0,891	0,081
<b>IDHM Longevidade</b>	0,672	0,769	0,808	0,802	0,836	0,894	0,045
<b>IDHM Educação</b>	0,207	0,490	0,560	0,559	0,631	0,825	0,093

Fonte: PNUD, IPEA e FJP.



## 4.2 O RANKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA.

Na XII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)<sup>53</sup>, realizada na cidade de Teresina, em novembro de 2014, foram definidas as ações da entidade para o ano de 2015, entre as quais se encontrava a “Ação 4” com o seguinte objetivo: “Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018)

A “Ação 4” da ENCCLA foi coordenada e executada pelo Ministério Público Federal em duas avaliações. A primeira avaliação ocorreu entre os dias 08 de setembro e 09 de outubro de 2015 e deu origem ao 1º Ranking Nacional da Transparência, divulgado em dezembro de 2015. A segunda avaliação ocorreu no período de 11 de abril a 27 de maio de 2016 e resultou no 2º Ranking Nacional da Transparência. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018)

O Ranking Nacional da Transparência abrange os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.568 municípios brasileiros, consistindo assim no mais completo ranking de transparência pública de entes subnacionais do Brasil, elaborado por um órgão oficial de controle da Administração Pública, dotado de autonomia institucional e independência funcional de seus membros, qual seja, o Ministério Público Federal (MPF).

---

<sup>53</sup> “A *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*, criada em 2003, é a principal rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com uma diversidade de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do Ministério Público de diferentes esferas, e para a formulação de políticas públicas voltadas ao combate àqueles crimes. O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, por intermédio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional, funciona como secretaria executiva da Estratégia.

O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada uma delas, cria-se um grupo de trabalho composto por vários órgãos e instituições, o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos predefinidos, por meio de atividades como realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em TI, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates. Os grupos de trabalho costumam reunir-se mensalmente.

No cenário mundial, a ENCCLA tem cumprido papel essencial para atender, ainda, as recomendações internacionais.

Ao longo desses anos, os trabalhos desenvolvidos pela ENCCLA trouxeram diversos resultados positivos no combate ao crime de lavagem de dinheiro e às práticas de corrupção.” Disponível em:

<<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acessado em: 20 jul. 2018.

A nota atribuída à transparência do ente subnacional foi apurada a partir de questionário abrangente composto pelos principais itens exigidos pela LAI e pela LRF, sendo que não foi avaliado o cumprimento da integralidade dos itens constantes desses normativos. Nesse sentido, a avaliação contemplou 16 itens, divididos em 3 grupos: (i) transparência ativa, com participação de 56% na nota total; (ii) transparência passiva, com participação de 29% na nota total; (iii) e boas práticas de transparência, com participação de 15% na nota total. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018)

A avaliação das boas práticas de transparência diz respeito à divulgação de informações consideradas relevantes e que, a rigor, não são exigidas diretamente pela legislação, como, por exemplo, a divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público e a divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido, data, destino, cargo e motivo da viagem. Os entes subnacionais que expuseram tais informações, embora não obrigatórias por lei, receberam a pontuação correspondente às boas práticas de transparência. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018)

Importante destacar que a LAI excepciona os municípios com até 10 mil habitantes da obrigação de promover parte da transparência ativa na rede mundial de computadores (art. 8º, §4º, da LAI). No entanto, essa excepcionalidade legal não foi levada em conta na elaboração do Ranking Nacional da Transparência, de modo que os municípios com até 10 mil habitantes foram igualmente avaliados em todos os itens relevantes para transparência pública, uma vez que o propósito do Ranking foi mensurar a transparência dos entes subnacionais, e não o cumprimento formal da legislação. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018)

O questionário padrão de avaliação da transparência pública dos Estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, com todos os 16 itens avaliados, a pontuação correspondente e o fundamento legal está sintetizado no quadro abaixo:

**Quadro 5 – Questionário padrão do Ranking Nacional da Transparência Pública.**

Tema	Item avaliado	Pontos	% da nota total	Fundamento legal
<b>TRANSPARÊNCIA ATIVA</b>				
Geral	1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	2	2%	Art. 48, II, da LRF; Art. 8º, §2º, da LAI
	2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	2	2%	Art. 8º, §3º, I, da LAI*
Receita	3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão	10	10%	art. 48-A, Inciso II, da LRF; art. 7º, Inciso II,

	e valor arrecadado?			do Decreto 7.185/10
Despesa	4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:			Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010
	Valor do empenho	4	4%	
	Valor da liquidação	3	3%	
	Valor do Pagamento	4	4%	
	Favorecido	4	4%	
Licitações e Contratos	5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:			Art. 8º, §1º Inc. IV, da LAI
	Íntegra dos editais de licitação	4	4%	
	Resultado dos editais de licitação	3	3%	
	Contratos na íntegra	3	3%	
	6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?			Art. 8º, §1º Inc. IV, da LAI e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010
	Modalidade	1	1%	
	Data	1	1%	
	Valor	1	1%	
	Número/ano do edital	1	1%	
	Objeto	1	1%	
Relatórios	7 - O site apresenta:			
	A prestação de contas (relatório de gestão) do ano anterior	2	2%	Art. 48, caput, da LRF; Art. 30, III, da LAI
	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses	3	3%	
	Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses	3	3%	
	Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes	2	2%	
	8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	2	2%	Art. 8º, §3º, II, da LAI*
<b>TRANSPARENCIA PASSIVA</b>				
Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	9 - possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial			Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da LAI
	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	1	1%	
	Há indicação do órgão	1	1%	
	Há indicação de endereço	1	1%	
	Há indicação de telefone	1	1%	
	Há indicação dos horários de funcionamento	1	1%	
Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC)	10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	8	8%	Art.10º, §2º, da LAI
	11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	7	7%	Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da LAI
	12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou	5	5%	Art.10º, §1º, da LAI

	impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?			
Divulgação da estrutura e forma de contato	13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	2	2%	Art. 8º, §1º, inciso I, LAI*
	14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	2	2%	Art. 8º, §1º, inciso I, LAI*
<b>BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA</b>				
	15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	10	10%	item considerado como boa prática de transparência
	16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	5	5%	item considerado como boa prática de transparência
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>	<b>100%</b>	

\* Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência

Fonte: Ministério Público Federal, com adaptações do autor.

Na primeira avaliação – quando a LAI já contava com pouco mais de 3 anos de vigência, o resultado nacional médio foi de **3,92 pontos**, numa escala total de 10 pontos, ou seja, considerando todos os Estados e Municípios brasileiros, a gestão pública dos entes subnacionais cumpria em média pouco mais de 39% da transparência recomendável e exigível.

Com base na referida avaliação, o MPF expediu recomendações aos Estados e Municípios que estavam descumprindo os critérios mínimos de transparência e acesso à informação pública, concedendo um prazo de 120 dias para sanarem as omissões existentes.

Decorrido esse prazo de 120 dias, foi realizada a segunda avaliação entre abril e maio de 2016, isto é, quase 4 anos após o início da vigência da LAI.

O resultado verificado na segunda avaliação evidenciou uma significativa evolução no nível de transparência pública dos Estados e municípios brasileiros. O resultado nacional médio apurado foi de **5,21 pontos**, numa escala total de 10 pontos.

Em relação ao resultado da primeira avaliação, o índice médio de transparência pública dos entes subnacionais teve uma melhora de, aproximadamente, 33% - precisamente, 32,91%.

A comparação entre o resultado das duas avaliações demonstra que a transparência dos governos municipais melhorou em todos os Estados brasileiros, com destaque para os municípios do Estado do Piauí, que tiveram a maior evolução percentual (418,39%).

Em relação à transparência das capitais dos Estados brasileiros, houve também uma significativa melhora. Das 26 capitais estaduais, 21 municípios tiveram melhora na nota de transparência, enquanto outras 05 capitais estaduais (Aracaju, Campo Grande, Rio Branco, Rio de Janeiro e Teresina) regrediram seu nível de transparência pública.

Em semelhante comparação, observou-se que 20 governos estaduais melhoram seu nível de transparência pública, enquanto o Distrito Federal e outros 6 Estados (Acre, Rio Grande do Sul, Paraíba, Santa Catarina, Bahia e Roraima) tiveram piora da nota em relação à primeira avaliação.

Embora a evolução tenha sido relevante e considerável, o nível geral médio de transparência pública dos Estados e dos municípios brasileiros ainda está muito aquém do satisfatório, uma vez que a nota média de cumprimento dos quesitos mínimos de transparência e acesso à informação pública apurada na última avaliação foi de apenas **5,21 pontos** de um total de 10,00 pontos, ou seja, um **índice de 52,1%** de adesão ao padrão mínimo recomendável e exigível de transparência pública, o que demonstra o quão grande ainda é o desafio brasileiro nessa seara.

#### 4.3 COMPATIBILIZAÇÃO E AJUSTE DAS BASES DE DADOS.

A base de dados do IDHM de 2010 possui o registro de 5.565 municípios dispostos em tabela constituída por 6 colunas, que apresentam a posição do município no ranking do IDHM de 2010, o nome do município, a valor total do IDHM de 2010, o valor do IDHM Renda de 2010, o valor do IDHM Longevidade de 2010 e o valor do IDHM Educação de 2010.

A base de dados do Ranking Nacional da Transparência possui o registro de 5.569 municípios, do Distrito Federal e dos 26 Estados dispostos em tabela constituída por 17 colunas, que apresentam a unidade federativa (UF), o nome do ente subnacional, a localização

Estado-município, faixa da nota de 2016, Estado, posição nacional na 2ª avaliação, posição estadual na 2ª avaliação, faixa da nota de 2015, posição nacional na 1ª avaliação, posição estadual na 1ª avaliação, *link* do espelho da 1ª avaliação, *link* do espelho da 2ª avaliação, população, faixa 2015, faixa 2016, nota na 1ª avaliação e, por fim, nota na 2ª avaliação.

No processo de consolidação das duas bases de dados para atender ao objetivo desta pesquisa foi elaborada uma tabela nominada “Base de dados tratada” que, ao final, apresentou 5.563 registros de municípios brasileiros e cujos dados foram dispostos em 9 colunas, que apresentam a posição nacional no ranking do IDHM 2010, o nome do município, o valor do IDHM de 2010, o valor do IDHM Renda de 2010, o valor do IDHM Longevidade de 2010, o valor do IDHM Educação de 2010, a UF do município, a região do município e a nota no Ranking Nacional da Transparência de 2015. A base consolidada apresenta um total de **50.067 dados**.

De início, comparando os registros das duas bases de dados originais, observa-se a disparidade no número de elementos que a constituem, pois o IDHM de 2010 apresenta 5.565 registros de municípios exclusivamente e o Ranking Nacional da Transparência de 2015 possui 5.595 registros de municípios e Estados, ou seja, uma diferença de 30 entes subnacionais registrados.

A primeira adequação necessária, portanto, foi excluir do Ranking Nacional da Transparência todos os registros relativos aos 26 Estados brasileiros e ao Distrito Federal, uma vez que o objeto da pesquisa está centrado na transparência pública no âmbito municipal.

Numa segunda verificação foi observado que alguns municípios presentes na base do IDHM 2010 não possuíam registro na base do Ranking Nacional da Transparência. Apurando com maior acuidade cada um desses casos, verificou-se que a falta de correspondência entre os registros das duas bases ocorreu em virtude das seguintes razões: a) registros que não correspondiam formalmente a município; b) e mudança de nome de município.

Na base do IDHM 2010 foram identificados 2 (dois) registros que não correspondiam formalmente a municípios. O primeiro foi a inclusão do distrito de Fernando de Noronha, situado em Pernambuco (ocupa a 76ª posição no ranking do IDHM 2010), que, por não ser município, não possuía registro de nota no Ranking Nacional da Transparência, razão pela qual se optou pela exclusão de seu registro da base de dados consolidada. O segundo caso diz

respeito ao Distrito Federal, que na base de dados do IDHM 2010 consta como Brasília, mas corresponde à avaliação total do DF (ocupa a 9ª posição no ranking do IDHM 2010), enquanto no Ranking da Transparência o DF foi registrado como UF equivalente a Estado (com nota 8,3 de transparência na avaliação de 2015). Por se tratar de uma UF híbrida que não possui organização política-administrativa de município, optou-se igualmente pela exclusão do DF da base de dados consolidada.

Prosseguindo, na base do IDHM 2010 foram encontrados também 7 (sete) municípios que não possuíam registro correspondente no Ranking da Transparência de 2015 porque haviam alterado o seu nome no interstício de tempo que separa as bases de dados. Essa alteração de nome foi pesquisada e confirmada junto ao sítio eletrônico do “IBGE cidades”<sup>54</sup>, que apresenta as características e o registro histórico dos municípios brasileiros. Nesse caso, os municípios foram mantidos na base de dados consolidados com o seu nome atual. Os municípios que tiveram mudança de nome foram:

#### **Quadro 6 – Municípios que mudaram de nome após o IDHM de 2010.**

<b>Nome antigo do município e UF</b>	<b>Nome atual do município e UF</b>
Presidente Juscelino (RN)	Serra Caiada (RN)
Santarém (PB)	Joca Claudino (PB)
Brasópolis (MG)	Brazópolis (MG)
Seridó (PB)	São Vicente do Seridó (PB)
Moji Mirim (SP)	Mogi Mirim (SP)
Embu (SP)	Embu das Artes (SP)
Augusto Severino (RN)	Campo Grande (RN)

Fonte: Produção do próprio autor.

Na terceira verificação foi constatada a existência de municípios no Ranking Nacional da Transparência de 2015 que não estavam presentes no IDHM de 2010, pois haviam sido criados recentemente, após a avaliação do IDHM de 2010. Esse fato foi pesquisado e confirmado junto ao sítio eletrônico do “IBGE cidades”<sup>55</sup>. Foram identificados 5 (cinco) municípios novos que foram criados após a edição do IDHM de 2010, são eles: Balneário Rincão (SC), Paraíso das Águas (MS), Pinto Bandeira (RS), Pescaria Brava (SC) e Mojuí dos

<sup>54</sup> [www.cidades.ibge.gov.br](http://www.cidades.ibge.gov.br). Acesso em: 3 mar. 2019.

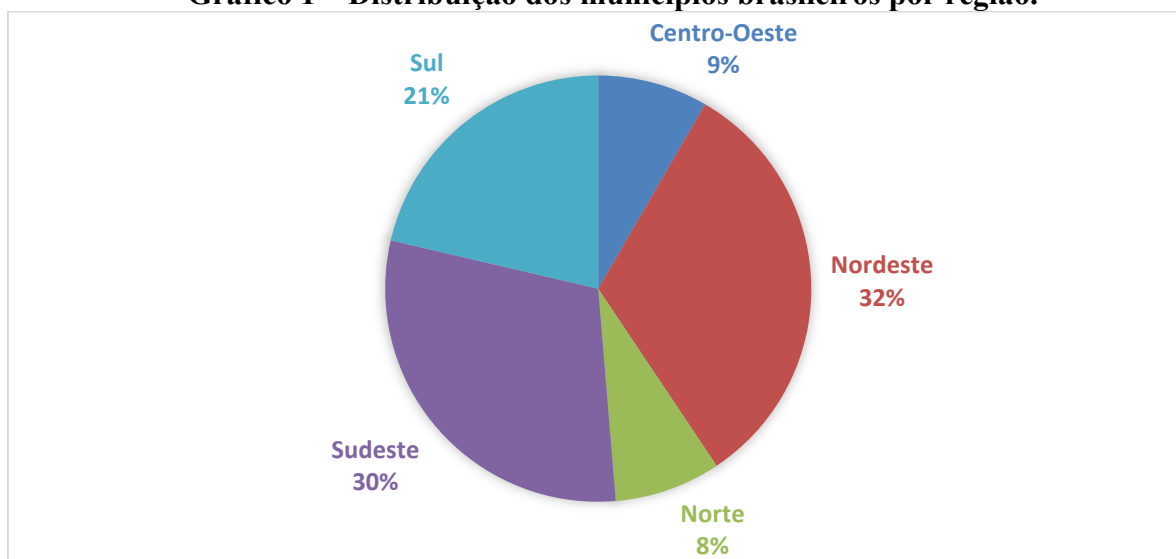
<sup>55</sup> Idem.

Campos (PA). Todos esses municípios foram excluídos da base de dados consolidada por não terem um valor específico para o IDHM de 2010.

Por fim, observou-se a ocorrência de alguns episódios em que houve pequena diferença de grafia do nome do município sem uma explicação clara – tal como ocorreu com a alteração formal de nome –, donde se conclui pela ocorrência de erro material no registro do nome da cidade em alguma das bases de dados. Para solução dessa divergência foram pesquisados os sítios eletrônicos oficiais das prefeituras municipais e optou-se por utilizar a grafia do nome neles divulgado. Esse foi o caso dos municípios de Belém do São Francisco (PE), Lagoa de Itaenga (PE), São Caitano (PE), Eldorado do Carajás (PA) e Santa Isabel do Pará (PA).

Com os ajustes executados, a distribuição da quantidade de municípios por região e Estados ficou da seguinte forma:

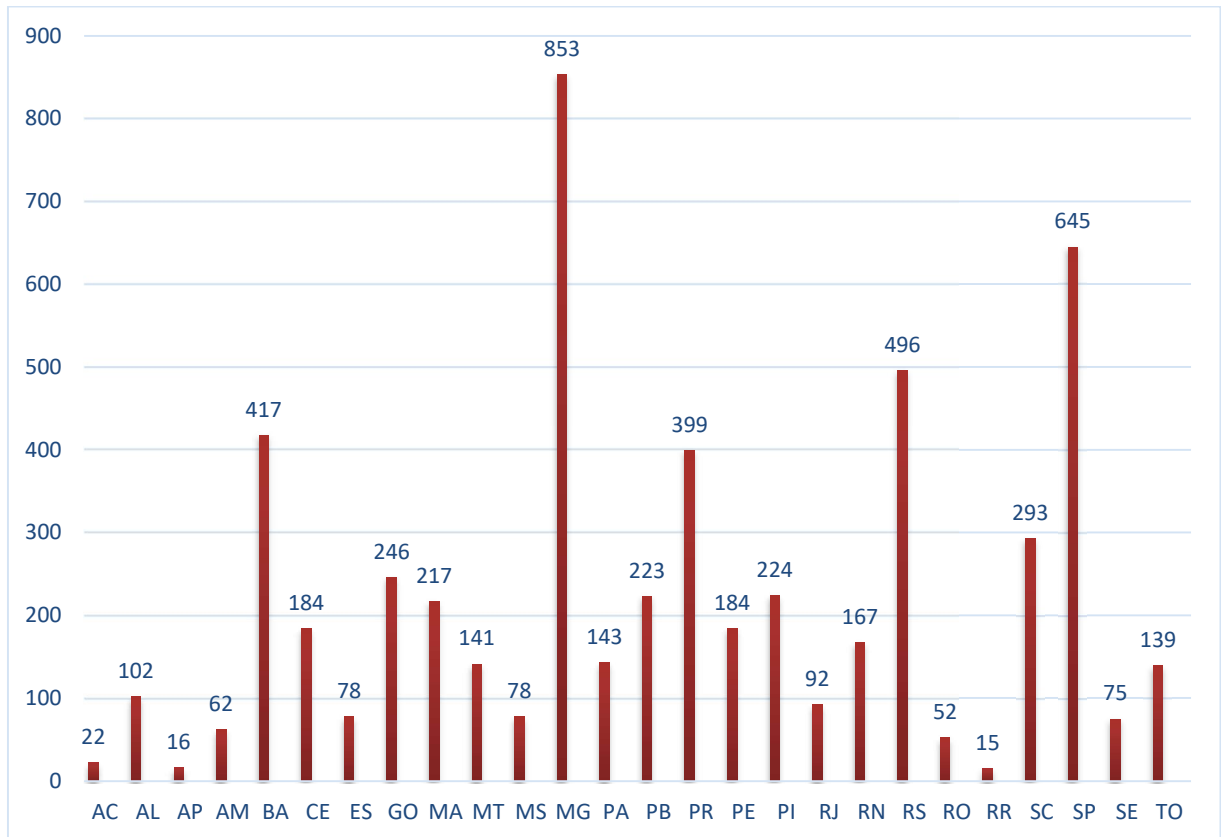
**Gráfico 1 – Distribuição dos municípios brasileiros por região.**



Fonte: Produção do próprio autor.



**Gráfico 2 – Distribuição dos Municípios brasileiros por Estado.**



Fonte: Produção do próprio autor.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 5.1 ANÁLISE DA ESTATÍSTICA DESCRITIVA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL DE 2015.

Considerando o escopo deste estudo, revela-se crucial elaborar uma análise específica e pormenorizada da transparência pública municipal de 2015 – eleita a variável dependente pelos critérios expostos no capítulo anterior. Para tanto, orientaremos-nos pela estatística descritiva aplicada à primeira edição do Ranking Nacional da Transparência de 2015, especificamente à parte dos municípios e com ajustes que se fizeram necessários. Em seguida, os resultados serão segregados para permitir uma análise da transparência pública municipal no âmbito nacional, regional e estadual.

A tabela 3 sintetiza a estatística descritiva da transparência pública municipal de 2015 para a totalidade dos municípios do Brasil, de acordo com as notas do Ranking Nacional da Transparência do MPF.

**Tabela 3 – Estatística descritiva nacional da transparência municipal de 2015.**

Variável dependente	Mínimo	1º Quartil	Mediana	Média	3º Quartil	Máximo	Desvio Padrão
<b>Nota da transparência pública municipal</b>	0,00	1,70	4,10	3,90	5,90	10,00	2,59

Fonte: Ministério Público Federal.

De início, observa-se que o desempenho dos municípios quanto à transparência pública é ainda pior do que o revelado pelas informações gerais do Ranking Nacional da Transparência de 2015. Conforme citado no capítulo anterior, o resultado nacional total – incluído nele os Estados – revelou uma nota média da transparência pública de **3,92 pontos**. Levando-se em conta apenas a nota da transparência dos municípios, com os ajustes realizados, a média nacional que já era extremamente baixa tem ainda uma ligeira queda, com uma nota média **3,90 pontos** para a transparência pública municipal no âmbito nacional.

Rememora-se que esse baixíssimo desempenho ocorreu após mais de 3 anos de vigência da LAI.

Para além da nota média, as demais medidas estatísticas de posição demonstram igualmente um cenário preocupante para a situação da transparência pública dos municípios brasileiros em 2015, pois 25% dos municípios do Brasil tiveram nota menor ou igual a 1,70 pontos, 50% tiveram nota menor ou igual de 4,10 pontos e apenas 25% dos municípios obtiveram nota acima de 5,90 pontos.

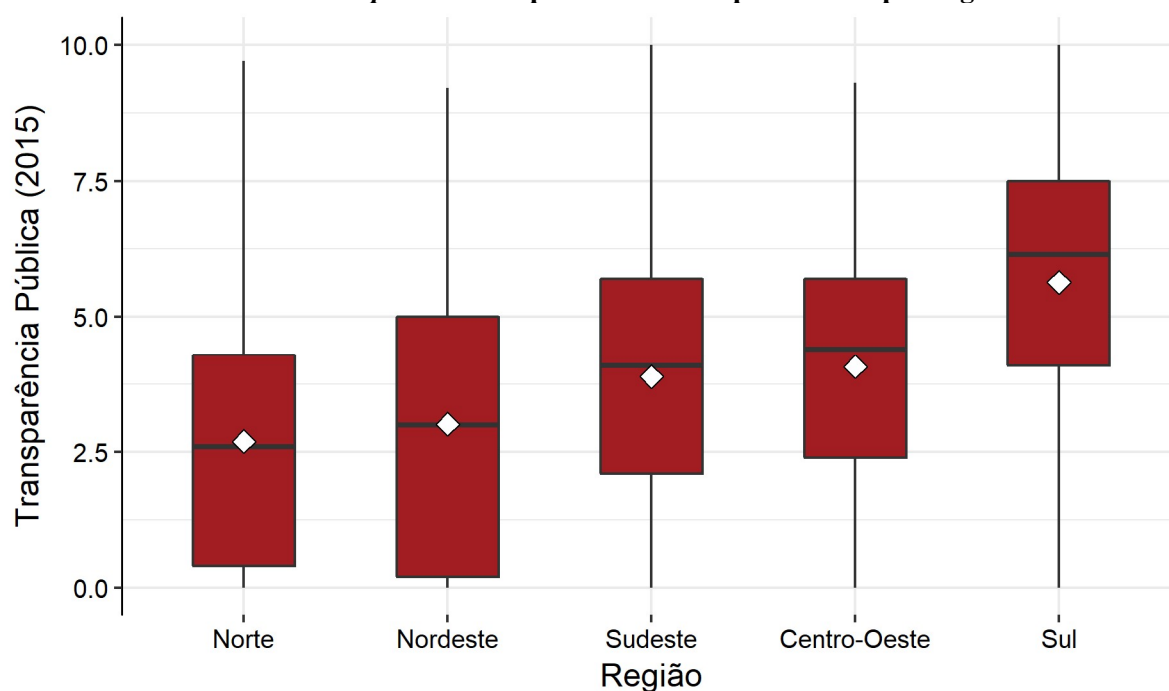
Aclarando o retrato nacional, a Tabela 4 e o Gráfico 3 evidenciam a estatística descritiva dos mesmos dados para o âmbito regional do Brasil, segundo a localidade dos municípios.

**Tabela 4 – Estatística descritiva por região da transparência municipal de 2015.**

<b>Região</b>	<b>Mínimo</b>	<b>1º Quartil</b>	<b>Mediana</b>	<b>Média</b>	<b>3º Quartil</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
<b>Centro-Oeste</b>	0,00	2,40	4,40	4,08	5,70	9,30	2,31
<b>Nordeste</b>	0,00	0,20	3,00	3,01	5,00	9,20	2,51
<b>Norte</b>	0,00	0,40	2,60	2,69	4,30	9,70	2,24
<b>Sudeste</b>	0,00	2,10	4,10	3,89	5,70	10,00	2,28
<b>Sul</b>	0,00	4,10	6,15	5,64	7,50	10,00	2,36

Fonte: Ministério Público Federal.

**Gráfico 3 – Boxplot da transparência municipal de 2015 por região.**



Fonte: Ministério Público Federal.

Da mesma forma que ocorre com outros indicadores de desempenho econômico e social, observa-se uma expressiva desigualdade regional no Brasil também em relação ao nível de transparência pública de seus municípios, com uma importante diferença de posições: a região Centro-Oeste superou a região Sudeste, o que não é a regra neste tipo de comparação regional, uma vez que a região Sudeste ordinariamente ocupa as melhores posições regionais dos indicadores de desenvolvimento nas mais diversas áreas.

A região Sul do país tem o melhor desempenho, apresentando as maiores medianas (6,15 pontos) e média (5,64 pontos), bem como tem os níveis médios de transparência municipal concentrados nos maiores valores. No outro extremo, a região Norte apresenta as menores mediana (2,60 pontos) e média (2,69 pontos), não alcançando sequer a metade do desempenho da região Sul. Impressiona o fato de que 75% dos municípios da região Norte do Brasil obtiveram nota abaixo de 4,30 pontos, ou seja, o 3º quartil da região Norte quase se iguala com a mediana dos municípios brasileiros no âmbito nacional.

Em ordem decrescente, os níveis médios de transparência pública municipal da região Sul são seguidos pelas regiões Centro-Oeste, Sudeste, Nordeste e Norte. O gráfico *Boxplot*

revela também que nenhuma das regiões brasileiras apresentou valores extremos, isto é, valores que se diferenciam muito dos outros.

Detalhando mais a análise, a Tabela 5 apresenta, por Estados, a estatística descritiva da transparência pública municipal de 2015 e o Gráfico 4 traz o ranking da transparência média dos municípios considerados por Estados.

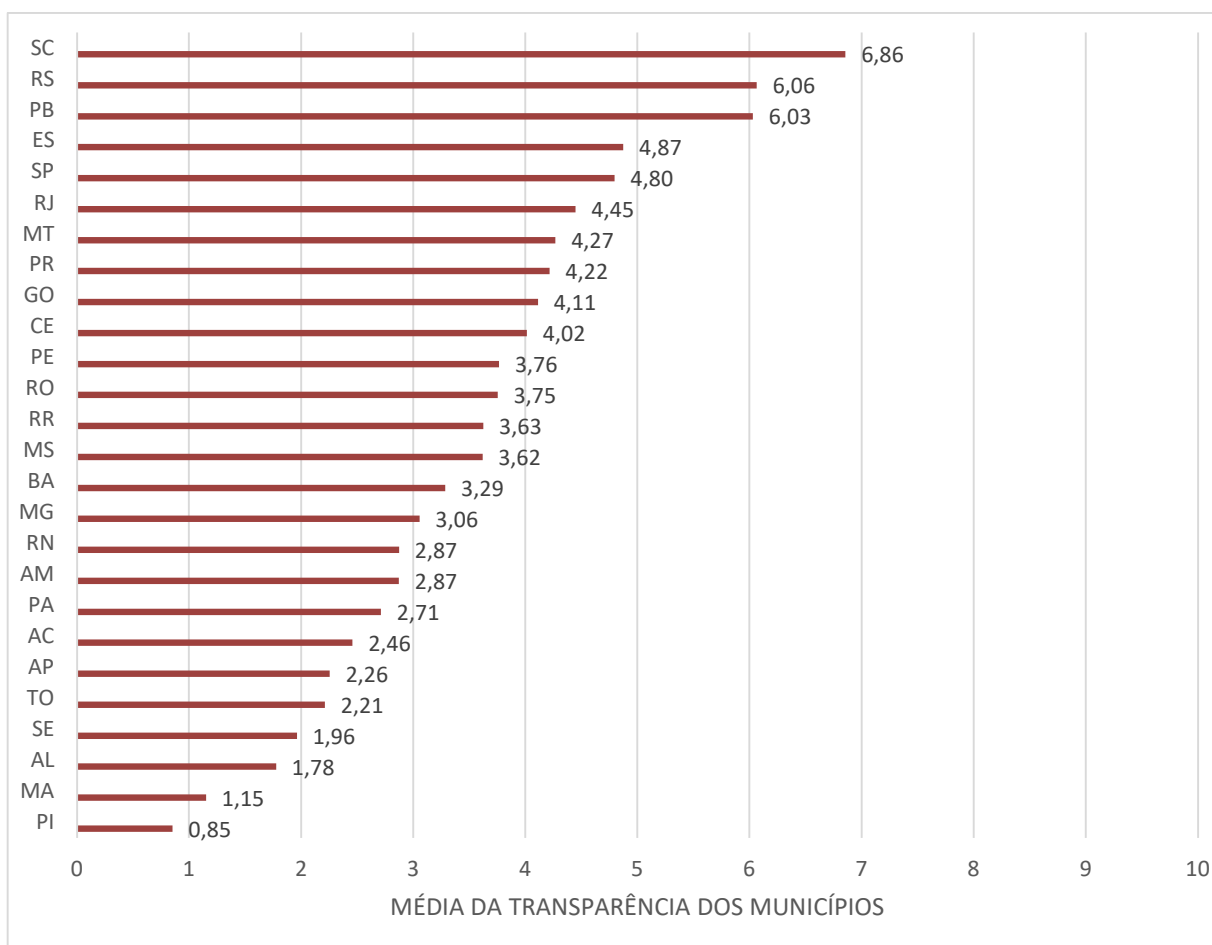
**Tabela 5 – Estatística descritiva por Estado da transparência municipal de 2015.**

<b>Estado</b>	<b>Mínimo</b>	<b>1º Quartil</b>	<b>Mediana</b>	<b>Média</b>	<b>3º Quartil</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
<b>Acre</b>	0,00	0,45	1,55	2,46	4,50	8,10	2,38
<b>Alagoas</b>	0,00	0,12	1,45	1,78	2,90	9,00	1,85
<b>Amapá</b>	0,00	0,30	2,25	2,26	3,55	6,50	1,99
<b>Amazonas</b>	0,00	2,40	3,10	2,87	3,88	5,90	1,47
<b>Bahia</b>	0,00	1,30	3,60	3,29	5,00	8,30	2,17
<b>Ceará</b>	0,00	2,90	4,35	4,02	5,40	8,00	2,08
<b>Espírito Santo</b>	0,00	3,75	5,10	4,87	6,18	9,00	1,81
<b>Goiás</b>	0,00	2,90	4,40	4,11	5,60	9,10	1,94
<b>Maranhão</b>	0,00	0	0,40	1,15	2,1	7,00	1,55
<b>Mato Grosso</b>	0,00	1,80	4,50	4,27	6,90	9,30	2,95
<b>Mato Grosso do Sul</b>	0,00	2,10	3,40	3,62	5,40	7,00	2,02
<b>Minas Gerais</b>	0,00	1,10	3,10	3,06	4,80	8,90	2,18
<b>Pará</b>	0,00	0,40	2,50	2,71	4,80	8,50	2,24
<b>Paraíba</b>	0,00	5,10	6,10	6,03	7,20	9,00	1,57
<b>Paraná</b>	0,00	2,10	4,50	4,22	6,30	9,10	2,51

<b>Pernambuco</b>	0,00	1,90	3,90	3,76	5,65	9,20	2,54
<b>Piauí</b>	0,00	0	0,00	0,85	0,82	7,40	1,65
<b>Rio de Janeiro</b>	0,00	2,35	3,95	4,45	6,62	10,00	2,84
<b>Rio Grande do Norte</b>	0,00	0,55	2,90	2,87	4,40	7,90	2,15
<b>Rio Grande do Sul</b>	0,00	4,80	6,40	6,06	7,60	10,00	1,96
<b>Rondônia</b>	0,00	0,60	3,10	3,75	6,40	9,70	3,13
<b>Roraima</b>	0,00	3,00	3,90	3,63	4,55	7,20	1,83
<b>Santa Catarina</b>	0,00	6,10	7,10	6,86	8,10	9,80	1,71
<b>São Paulo</b>	0,00	3,50	5,00	4,80	6,30	9,30	1,93
<b>Sergipe</b>	0,00	0,00	2,50	1,96	2,95	6,10	1,75
<b>Tocantins</b>	0,00	0,00	2,00	2,21	3,70	7,40	2,02

Fonte: Ministério Público Federal.

**Gráfico 4 – Ranking da transparência municipal média por Estados.**



Fonte: Ministério Público Federal.

A Tabela 5 e o Gráfico 4 indicam três destaques positivos. Os municípios de Santa Catarina lideram na maioria das medidas resumo da transparência pública e têm as melhores média (6,86 pontos) e mediana (7,10 pontos), seguidos pelos municípios do Rio Grande do Sul (média de 6,06 pontos e mediana de 6,40 pontos), que ocupam a segunda colocação, e pelos municípios da Paraíba (média de 6,03 pontos e mediana de 6,10 pontos), na terceira colocação.

Em relação aos municípios de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, os dados da transparência municipal por Estado reproduzem a tendência do cenário regional, em que a região Sul do Brasil apresenta o melhor desempenho. No entanto, uma situação especial – e um interessante achado de pesquisa – se verifica com os municípios da Paraíba, um Estado da região Nordeste, que no quadro regional teve um péssimo desempenho e ocupa a penúltima colocação, mas que contraria a tendência regional e ostenta as terceiras melhores médias e

medianas da transparência pública municipal, com resultados muito próximos aos dos municípios gaúchos.

No outro extremo, as três últimas colocações da média da transparência pública pertencem aos municípios do Piauí, do Maranhão e de Alagoas, respectivamente. Observa-se que são todos municípios de Estados situados na região Nordeste do país, que teve o segundo pior desempenho regional, circunstância possível de ser visualizada no *boxplot* do Gráfico 1, em que a linha inferior da região Nordeste é menor do que a da região Norte, apesar desta ocupar a pior colocação no resultado regional.

Em 2015, a transparência pública na grande maioria dos municípios do Piauí (média de 0,85 pontos e mediana de 0,00 pontos), do Maranhão (média de 1,15 pontos e mediana de 0,40 pontos) e de Alagoas (média de 1,78 pontos e mediana de 1,45 pontos) mostrou-se praticamente inexistente. O desempenho negativo dos municípios do Piauí é impactante, o resultado da mediana foi 0,00 pontos, ou seja, ao menos 50% dos municípios piauienses tiveram nota 0,00 de transparência. Pesquisando diretamente na base de dados, verificou-se que 152 municípios piauienses receberam nota 0,00 de um total de 224 municípios, isto é, quase 68% dos municípios do Piauí obtiveram nota 0,00, pontuação que revela a inexistência sequer de portal da transparência municipal.

A propósito dos municípios que obtiveram nota 0,00 no Ranking, ou seja, sequer tinham portal eletrônico de transparência, constatou-se uma considerável proporção de municípios brasileiros nessa grave situação de completa opacidade administrativa. No âmbito nacional, 11,67% dos municípios do Brasil tiveram nota 0,00 de transparência pública. Regionalmente, a ordem decrescente das proporções de notas zero foram na região Nordeste (21,81% dos municípios), Norte (17,37% dos municípios), Sudeste (7,44% dos municípios), Centro-Oeste (7,30% dos municípios) e Sul (1,85% dos municípios).

Apesar de a presente pesquisa ter como referência os dados de transparência de 2015, portanto, já com alguns anos de vigência da “Lei Capiberibe” e da LAI, o resultado ora evidenciado de baixíssimo nível médio de transparência pública dos municípios brasileiros coincide com a conclusão dos estudos anteriores de Akutsu e Pinho (2002), Lock (2003), Prado (2004), Pinho (2006) e Souza *et al.* (2008). Esse fato demonstra o quão incipiente é a *accountability* na gestão pública municipal, marcada em grande parte ainda por um resistente viés patrimonialista avesso à fiscalização e à participação democrática do cidadão.



## 5.2 RESULTADOS DA CORRELAÇÃO ENTRE O IDHM E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL.

A correlação “é uma medida de associação bivariada (força) do grau de relacionamento entre duas variáveis” (GARSON, 2009 *apud* FIGUEIREDO FILHO; DA SILVA JÚNIOR, 2009). Por oportuno, ressalte-se que a correlação não se confunde com causalidade, pois, pela correlação, “dificilmente pode-se afirmar quem varia em função de quem. Simplesmente pode-se dizer que há semelhanças entre a distribuição dos escores das variáveis” (SCHIELD, 1995 *apud* FIGUEIREDO FILHO; DA SILVA JÚNIOR, 2009).

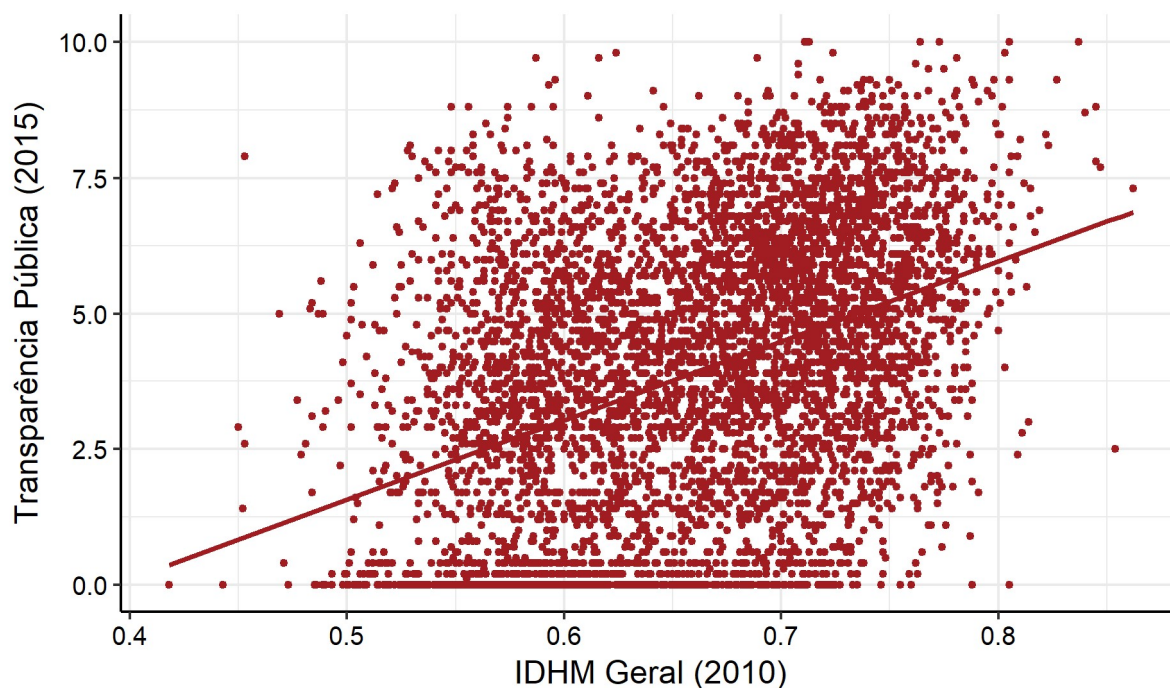
No teste de correlação entre o índice geral de desenvolvimento humano local expresso pelo IDHM de 2010 e o grau de transparência pública municipal apurado pelo Ranking Nacional da Transparência de 2015 – para a totalidade dos municípios brasileiros, o resultado do coeficiente de correlação de Pearson foi de **0,409**.

Esse resultado indica que há uma correlação em sentido positivo entre o desenvolvimento humano local e o grau de transparência pública dos municípios do Brasil, ou seja, as variáveis tendem a ter o mesmo comportamento linear, de modo que, quanto maior for o IDHM, a transparência pública do município tenderá a ser mais elevada e vice-versa.

Todavia, há que se verificar a intensidade dessa correlação, fator que é tão importante quanto o sentido positivo da correlação. De acordo com a classificação proposta por Dancey e Reidy e apresentada no Quadro 4, o coeficiente de Pearson de 0,409 demonstra que a correlação positiva existente entre IDHM e transparência pública municipal é de intensidade **moderada**, estando, contudo, próximo ao limite inferior (0,400) dessa faixa de classificação, o que revela que a correlação está consideravelmente longe de ser forte, embora existente e positiva.

O sentido positivo e a intensidade moderada da correlação entre o índice geral do IDHM 2010 e a transparência pública dos municípios são bem ilustrados no gráfico de dispersão abaixo:

**Gráfico 5 – Dispersão entre o IDHM geral e a transparência pública municipal.**



Fonte: PNUD, IPEA e FJP.  
Ministério Público Federal.

O gráfico demonstra a concentração da maioria dos municípios brasileiros no intervalo de 0,500 e 0,800 do IDHM. O gráfico de dispersão evidencia também que os municípios com nota zero de transparência estão concentrados consideravelmente naqueles que possuem IDHM entre 0,500 e 0,700.

A relação positiva e o coeficiente de correlação de Pearson de 0,409 são representados pela reta diagonal crescente e seu ângulo de inclinação, respectivamente. Com efeito, a reta do gráfico 5 expressa uma correlação positiva com uma relação de dependência moderada entre o IDHM e a transparência municipal.

No plano regional, todas as regiões do Brasil também apresentaram coeficiente de correlação de Pearson positivo entre o desenvolvimento humano local e a transparência pública municipal, porém, com níveis variados de intensidade. A região Sudeste é a que possui maior intensidade de correlação com um coeficiente de 0,433 (moderada), enquanto as regiões Norte, Nordeste e Sul do país tiveram uma correlação positiva de intensidade fraca com os coeficientes de 0,111, 0,225 e 0,225, respectivamente. O menor nível de correlação entre o IDHM e a transparência pública municipal foi verificado na região Centro-Oeste, que possui o coeficiente de correlação Pearson de apenas 0,097.

No âmbito Estadual, a correlação positiva entre o IDHM e a transparência pública municipal se fez presente em 24 Estados, enquanto apenas 2 Estados (Amazonas e Rondônia) tiveram correlação negativa, e ainda sim com intensidades desprezível e fraca. Os Estados que apresentaram maior intensidade de correlação foram Amapá (0,438), Alagoas (0,380), Minas Gerais (0,353), Rio de Janeiro (0,336), Sergipe (0,317) e Espírito Santo (0,302).

Um achado significativo é que os municípios dos três Estados mais bem classificados no Ranking Nacional da Transparência apresentaram coeficientes de correlação desprezíveis ou muito fraco. Os municípios do Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraíba tiveram coeficientes de correlação Pearson de 0,049 (desprezível), 0,109 (fraco) e 0,036 (desprezível), respectivamente, ou seja, os municípios mais transparentes por Estados contrariaram a tendência nacional, de modo que o seu relativo alto grau de transparência não teve praticamente qualquer relação com o nível de desenvolvimento humano local. Esse fato merece um estudo pontual e mais aprofundado quanto à implementação da política pública de transparência após a edição da LAI nos municípios desses três Estados. O relativo êxito nesse desempenho pode estar relacionado a outras variáveis ou, possivelmente, a uma eficaz política pública de promoção local da transparência, fomentada por uma ou diversas instituições, como, por exemplo, as associações estaduais dos próprios municípios, as entidades da sociedade civil de fiscalização do poder público e/ou os órgãos de controle locais (Tribunais de Contas, Controladorias Internas, Câmaras Municipais, Ministérios Públicos Estaduais, entre outros eventuais atores). A possibilidade dessa última relação se deve à circunstância de que, além de contrariar a tendência nacional de correlação com o IDHM, o grupo de municípios desses três Estados apresentou um comportamento consideravelmente homogêneo para atingir o bom desempenho na transparência, tanto que o desvio padrão das notas dos municípios de Santa Catarina (1,71 pontos), Rio Grande do Sul (1,96 pontos) e Paraíba (1,57 pontos) são relativamente baixos em comparação com o desvio padrão da nota dos demais municípios no âmbito nacional (2,59 pontos), regional (2,36 pontos na região Sul e 2,51 pontos na região Nordeste) e dos demais Estados. Esse contexto sugere uma possível atuação conjunta, organizada e com adesão massiva dos municípios dos três Estados mais bem colocados no Ranking Nacional da Transparência.

Prosseguindo a correlação entre transparência pública e desenvolvimento local no âmbito nacional, faz-se oportuna a análise do desempenho médio da transparência pública municipal nas diferentes faixas do IDHM. Conforme abordado no capítulo anterior, o IDHM

possui cinco faixas de desenvolvimento humano entre o índice mínimo (0,000) e o máximo (1,000), de acordo com o quadro abaixo:

**Quadro 7 – As 5 faixas do IDHM.**

<b>Classificação do IDHM</b>	<b>Faixa do IDHM</b>
Muito Baixo	Menor que 0,500
Baixo	De 0,500 a 0,599
Médio	De 0,600 a 0,699
Alto	De 0,700 a 0,799
Muito Alto	Acima de 0,800

Fonte: PNUD, IPEA e FJP.

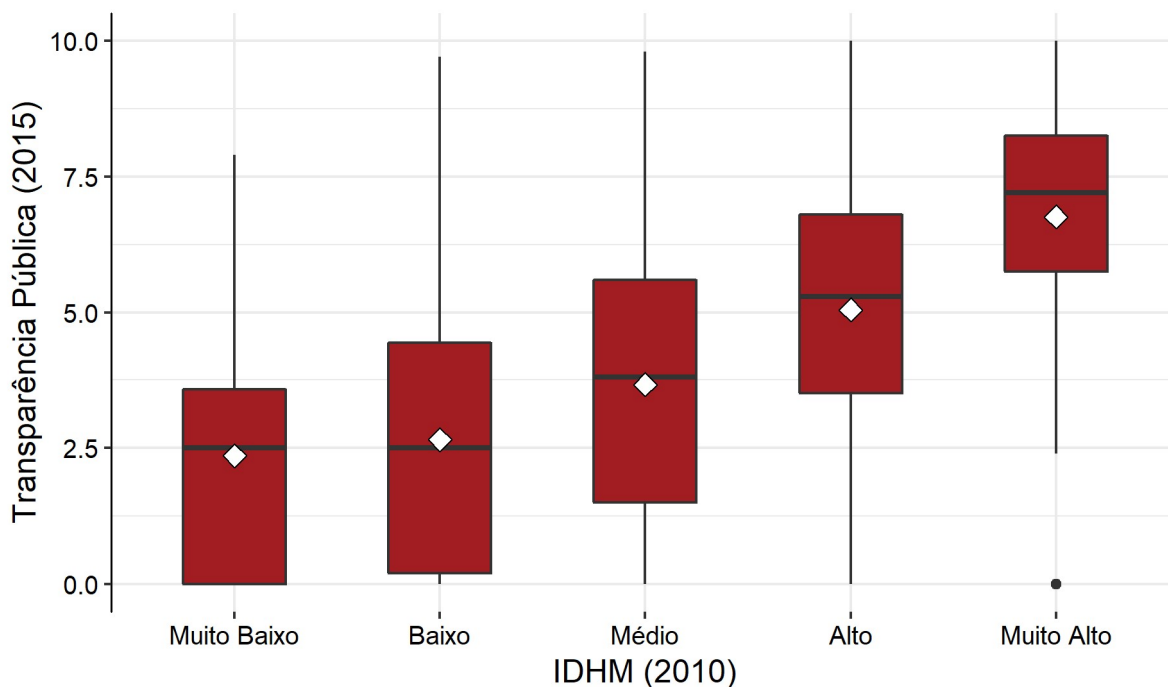
A estatística descritiva da transparência pública dos municípios em cada uma das faixas do IDHM citadas se apresenta conforme a tabela e no *boxplot* abaixo:

**Tabela 6 – Medidas resumo da transparência municipal por faixas do IDHM.**

<b>IDHM</b>	<b>Transparência Municipal</b>						
	Mínimo	1° Quartil	Mediana	Média	3° Quartil	Máximo	Desvio Padrão
<b>Muito Baixo</b>	0,00	0	2,50	2,34	3,58	7,90	2,20
<b>Baixo</b>	0,00	0,20	2,50	2,65	4,45	9,70	2,44
<b>Médio</b>	0,00	1,50	3,80	3,66	5,60	9,80	2,45
<b>Alto</b>	0,00	3,50	5,30	5,05	6,80	10,00	2,29
<b>Muito Alto</b>	0,00	5,75	7,20	6,76	8,25	10,00	2,22

Fonte: PNUD, IPEA e FJP.  
Ministério Público Federal.

**Gráfico 6 – *Boxplot* de transparência municipal por faixas do IDHM.**



Fonte: PNUD, IPEA e FJP.  
Ministério Público Federal.

A Tabela 6 e o Gráfico 6 corroboram a correlação geral existente entre o desenvolvimento humano local e a transparência pública municipal, uma vez que todas as medidas resumo do grau de transparência pública, em especial a mediana e a média, ostentam valores maiores à medida em que avançam a faixa de desenvolvimento humano.

Houve apenas um caso de discrepância na faixa do IDHM “Muito Alto”, que, mesmo apresentando as melhores medidas de transparência, teve um município com nota 0,00 no Ranking da Transparência Pública. Trata-se do município de Assis (SP), cuja gestão pública foi completamente opaca apesar de possuir o elevado IDHM de 0,805.

O resultado aqui obtido de que há correlação positiva e moderada entre o nível de desenvolvimento humano local e o grau de transparência pública dos municípios do Brasil converge e corrobora as conclusões alcançadas por Bellver e Kaufmann (2005), Cruz *et al.* (2012), Ribeiro e Zuccolotto (2012) e Celestino (2018), contrapondo-se, contudo, à conclusão de Prado (2004), para quem o desenvolvimento humano não tem relação com o nível de transparência pública.

Sendo assim, em resposta ao nosso problema de pesquisa, verifica-se a existência de correlação positiva e de magnitude moderada entre o nível desenvolvimento humano local e grau de transparência pública dos municípios brasileiros, de modo que, quanto maior for o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, a gestão pública municipal tenderá a um grau mais alto de transparência pública e vice-versa.

Os resultados igualmente confirmaram a validade da primeira hipótese.

### 5.3 ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE AS 3 DIMENSÕES DO IDHM E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL.

Superada a primeira hipótese acerca da existência de correlação positiva entre a transparência pública municipal e o desenvolvimento humano local, cumpre analisar agora a validade da segunda hipótese, o que demanda a decomposição e avaliação separada das três dimensões do IDHM a fim de que seja identificada qual delas está mais fortemente correlacionada com o grau de transparência dos municípios.

Principiando pela dimensão do “IDHM Renda” geral, o coeficiente de correlação Pearson deste com a transparência municipal é de **0,436 positivo**, ou seja, uma correlação de magnitude moderada e no mesmo sentido, indicando que, quanto maior o “IDHM Renda” da população local, haverá uma tendência moderada de que aquele município apresente um grau de transparência mais elevado.

No âmbito regional e estadual, todos os coeficientes de correlação foram positivos, à exceção dos municípios do Estado de Rondônia, onde o “IDHM Renda” teve uma correlação negativa e de intensidade fraca (-0,176) com o grau de transparência municipal.

No tocante à segunda dimensão, o “IDHM Longevidade” geral também apresentou uma correlação **positiva** com a transparência pública municipal, porém com o coeficiente Pearson de **0,359**, ou seja, uma correlação de magnitude fraca, segundo a classificação proposta por Dancey e Reidy. Relativamente à transparência pública municipal, a intensidade da correlação do “IDHM Longevidade” é menor e menos determinante do que a do “IDHM Renda”.

Essa inferioridade é reproduzida no âmbito estadual, uma vez que, diferentemente do “IDHM Renda”, o “IDHM Longevidade” apresentou correlação negativa com o grau de transparência pública dos municípios de 4 Estados, sendo eles: Acre (-0,382), Amazonas (-0,270), Ceará (-0,065) e Rondônia (-0,185). Em relação aos demais Estados e a todas as regiões do Brasil, a correlação entre o “IDHM Longevidade” e a transparência municipal foi positiva.

Por último, resta saber o resultado para a dimensão do “IDHM Educação”. A correlação entre o “IDHM Educação” e a transparência pública dos municípios foi igualmente **positiva** e com o coeficiente de correlação Pearson de **0,351**, isto é, uma correlação de magnitude fraca e abaixo da intensidade apresentada pelas dimensões do “IDHM Renda” e do “IDHM Longevidade”.

A tabela 7 traz o resultado do coeficiente de correlação Pearson entre as três dimensões do IDHM e a transparência pública dos municípios, agrupados tanto por regiões como por Estados brasileiros.

**Tabela 7 – Resultados da correlação das 3 dimensões do IDHM de 2010 com a transparência pública municipal, agrupados por região e Estado.**

<b>Localidade</b>	<b>r Pearson “IDHM Renda”</b>	<b>r Pearson “IDHM Longevidade”</b>	<b>r Pearson “IDHM Educação”</b>
<b>Geral (Brasil)</b>	0,436	0,359	0,351
<b>Centro-Oeste</b>	0,160	0,094	0,036
<b>Norte</b>	0,201	0,035	0,063
<b>Nordeste</b>	0,246	0,160	0,168
<b>Sul</b>	0,272	0,250	0,136
<b>Sudeste</b>	0,435	0,290	0,396
<b>Acre</b>	0,128	-0,382	0,226

<b>Alagoas</b>	0,409	0,194	0,350
<b>Amazonas</b>	0,007	-0,270	-0,052
<b>Amapá</b>	0,234	0,079	0,552
<b>Bahia</b>	0,203	0,011	0,086
<b>Ceará</b>	0,145	-0,065	0,101
<b>Espírito Santo</b>	0,389	0,294	0,199
<b>Goiás</b>	0,062	0,076	0,052
<b>Maranhão</b>	0,144	0,124	0,191
<b>Minas Gerais</b>	0,359	0,317	0,292
<b>Mato Grosso do Sul</b>	0,284	0,098	0,165
<b>Mato Grosso</b>	0,238	0,135	-0,055
<b>Pará</b>	0,389	0,272	0,187
<b>Paraíba</b>	0,092	0,002	0,008
<b>Pernambuco</b>	0,114	0,174	0,054
<b>Piauí</b>	0,277	0,241	0,210
<b>Paraná</b>	0,196	0,109	0,193
<b>Rio de Janeiro</b>	0,364	0,271	0,274
<b>Rio Grande do Norte</b>	0,117	0,182	0,112
<b>Rondônia</b>	-0,176	-0,185	-0,202
<b>Roraima</b>	0,263	0,445	0,266
<b>Rio Grande do Sul</b>	0,128	0,086	0,076
<b>Santa Catarina</b>	0,067	0,034	0,031
<b>Sergipe</b>	0,330	0,045	0,284
<b>São Paulo</b>	0,191	0,112	0,096
<b>Tocantins</b>	0,240	0,092	0,180

Fonte: Ministério Público Federal.

No âmbito regional, o resultado nacional foi reproduzido em todas as regiões do Brasil com o “IDHM Renda” se sobressaindo em relação às outras duas dimensões do IDHM no quesito intensidade de correlação com a transparência pública municipal.

Considerando a correlação dos municípios reunidos por Estado, também se verificou uma supremacia do “IDHM Renda”, que apresentou maior força de correlação com a



transparência pública municipal em 20 Estados brasileiros. O “IDHM Educação” foi o que teve maior intensidade de correlação com a transparência dos municípios de 3 Estados (Acre, Amapá e Maranhão), enquanto o “IDHM Longevidade” teve maior magnitude de correlação em relação aos municípios de outros 3 Estados (Pernambuco, Rio Grande do Norte e Roraima).

O resultado para o conjunto geral de municípios brasileiros foi absolutamente diverso da suposição da nossa segunda hipótese, para a qual se esperava que, entre os três componentes que formam o IDHM, o desenvolvimento educacional da população local expresso pelo “IDHM Educação” fosse o fator mais fortemente correlacionado com o nível de transparência pública dos municípios brasileiros. Embora tenha uma correlação positiva com a transparência pública, ficou demonstrado que o “IDHM Educação” é a dimensão do IDHM que possui menor intensidade e é menos determinante para o atingimento daquela. Entre as três dimensões do IDHM, o “IDHM Renda” é o que possui maior força de correlação com a transparência pública municipal.

## 6 CONCLUSÃO

A revisão bibliográfica empreendida no presente trabalho demonstrou que a transparência pública é inerente à democracia e ao regime republicano, porquanto reduz a assimetria de informação entre os governantes e o povo, o que proporciona a “participação informada” do cidadão nos debates de interesse da coletividade, aumenta a confiança das pessoas nas instituições democráticas, estimula a participação ativa do eleitor na escolha dos governantes, fomenta e equilibra a competição eleitoral entre os atuais governantes e os candidatos externos, bem como cria condições favoráveis ao exercício da *accountability* dos governos.

A literatura reconhece que a transparência pública é um elemento essencial para o bom funcionamento do governo, pois influi diretamente na melhoria da governança pública, favorece a prevenção e o combate à corrupção, contribui para a qualidade dos gastos governamentais e para maior efetividade dos serviços públicos.

Relativamente à corrupção, em contraposição à transparência pública, o sigilo milita em favor dos desvios e abusos dos agentes públicos, visto que a corrupção encontra na sombra do segredo o ambiente ideal para seu desenvolvimento, agravando a crise agente-principal. Dessa forma, quanto menor a transparência do governo, maior a sua tendência de ser corrupto, pois, via de regra, o sigilo limita ou distorce a provisão de informações públicas à sociedade, o que cria oportunidade para o surgimento e a proliferação de influência de interesses privados, encoraja o agente público a ceder a essa influência, “comoditiza” a informação pública e, por fim, impede que o agente (governo) seja controlado pelo principal (cidadão).

No ambiente econômico, a transparência pública aumenta o fluxo e a frequência de informações entre todos os agentes, circunstância indispensável para a alocação e a distribuição mais eficiente dos recursos. A transparência pública propicia um ambiente de segurança informacional e reduz a incerteza do mercado quanto às preferências dos agentes políticos, assegurando uma política monetária mais previsível e eficiência do mercado financeiro, o que diminui o risco dos investidores e tem efeito direto na redução da taxa de juros do financiamento governamental. Por fim, a transparência pública aumenta a

competitividade das empresas locais no mercado global, uma vez que políticas e procedimentos administrativos mais transparentes orientam melhor as decisões de investimentos na medida em que atenuam as incertezas e reduzem os custos de transação.

Como se vê, transparência pública e desenvolvimento social e econômico estão intimamente relacionados em diversos aspectos e laços de conexão. Ressalta-se que, por si só, a transparência pública não é a panaceia para todos os males do setor público, no entanto, ela é condição imprescindível para a construção de uma gestão pública democrática, republicana e eficiente.

Por sua atualidade e relevância, é justificada a atenção especial que a transparência pública vem recebendo na comunidade internacional e no Brasil. Como demonstrado, a transparência pública caracteriza-se como uma matéria transversal e multidisciplinar, perpassa diversos setores da sociedade, do governo e do mercado e dialoga com as mais diversas áreas da Ciência, que tentam cada vez compreender os fatores que envolvem esse complexo fenômeno.

Essa proeminência é fruto de um consistente e notável processo evolutivo que a transparência pública vivenciou desde a segunda metade do século XX. Consagrado como direito humano fundamental, o acesso à informação pública ampliou e aperfeiçoou o seu escopo. Para além de um direito subjetivo nato do indivíduo, o acesso à informação se impôs ao Estado como obrigação deste se fazer transparente perante a sociedade, dando amplo conhecimento de seus atos e decisões na gestão do interesse público.

Além de ser enfaticamente reconhecido e tutelado por diversos tratados, convenções e documentos internacionais, a transparência pública vem se disseminando pelo mundo, onde as leis nacionais de acesso à informação experimentaram uma vertiginosa expansão global nas últimas três décadas, saltando de 13 países, em 1990, para 123 países, em 2018, o número dos que possuem leis de acesso à informação.

Embora de forma um tanto retardatária, o Brasil se inseriu nesse processo de difusão da transparência pública, primeiro com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Democrática de 1988 e, depois, numa jornada legislativa que culminou com a edição da nossa LAI em 2011 (Lei n. 12.527/2011), tardando mais de 20 anos para

regulamentar adequadamente o direito fundamental de os brasileiros terem acesso à informação pública.

Superada essa etapa vital da conquista de um marco regulatório amplo, integral e moderno de promoção e defesa da transparência pública, a LAI brasileira completou recentemente 07 (sete) anos de vigência e se depara com o grande desafio de projetar seus comandos normativos na realidade cotidiana da gestão pública dos Estados e municípios brasileiros.

Nesse contexto, o presente trabalho investigou o estágio de desenvolvimento da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros e estabeleceu como problema de pesquisa averiguar qual a correlação – acaso existente – entre o nível de transparência pública municipal e o desenvolvimento humano local dos municípios brasileiros.

Com base nesse problema, foram desafiadas duas hipóteses. A primeira hipótese é a de que há uma correlação positiva entre o nível de transparência pública dos municípios brasileiros e o seu índice de desenvolvimento humano local, de modo que, quanto maior for o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, a administração pública municipal tenderá a um grau mais alto de transparência pública. A segunda hipótese é a de que, entre os três componentes que formam o IDHM (renda, longevidade e educação), o desenvolvimento educacional da população local expresso pelo “IDHM Educação” seja o fator que apresente maior força de correlação com o nível de transparência pública do município.

Para responder o problema proposto e verificar as hipóteses formuladas, a pesquisa elegeu como variável dependente o grau de transparência pública municipal mensurado em 2015 pelo 1ª Ranking Nacional da Transparência elaborado pelo MPF e como variável independente o desenvolvimento humano local expresso pelo IDHM de 2010.

Nesse sentido, a tipologia metodológica da pesquisa é descritiva, quantitativa e bibliográfica e utilizou o método estatístico para alcançar seus resultados.

Entre as limitações impostas à presente pesquisa, estão a falta de coincidência temporal dos fenômenos analisados, pois o IDHM reflete a realidade de 2010, enquanto o Ranking Nacional da Transparência avalia a situação fática de 2015. A limitação do coeficiente de correlação Pearson é outra restrição, na medida em que a transparência pode ser associada a melhores indicadores econômicos e de desenvolvimento humano, mas essa

correlação não implica causalidade, necessitando, para isso, de mais e melhores indicadores analisados em série histórica. Quanto à dimensão da transparência pública municipal objeto deste estudo, ela é preponderantemente a transparência pública ativa e administrativa, focada exclusivamente na transparência do Poder Executivo dos municípios. Além disso, a pesquisa se sujeita às limitações intrínsecas aos índices eleitos (IDHM e nota do Ranking Nacional da Transparência).

Quanto aos resultados alcançados, a pesquisa apontou que a gestão pública dos municípios brasileiros detém um baixíssimo nível de transparência, de acordo com a avaliação de 2015. Considerando o conjunto dos municípios brasileiros no âmbito nacional, as notas médias e medianas de transparência pública municipal foram de 3,90 e 4,10 pontos, respectivamente, numa escala de 0 a 10 pontos. Os municípios da região Sul do Brasil foram os que apresentaram maior grau de transparência pública (média de 5,64 pontos e mediana de 6,15 pontos), seguidos pelos municípios da região Centro-Oeste (média de 4,08 pontos e mediana de 4,40 pontos), da região Sudeste (média de 3,89 pontos e mediana de 4,10 pontos), da região Nordeste (média de 3,01 pontos e mediana de 3,00 pontos) e da região Norte (média 2,69 pontos e mediana de 2,60 pontos).

No âmbito estadual, os municípios de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraíba tiveram os melhores desempenhos de transparência pública, ocupando, respectivamente, as três primeiras colocações. Os piores desempenhos foram dos municípios do Piauí, Maranhão e Alagoas, nessa ordem.

Constatou-se ainda o significativo índice de 11,67% de municípios brasileiros com nota de 0,00 pontos no Ranking Nacional da Transparência, ou seja, municípios que sequer tinham portal eletrônico de transparência e estavam numa grave situação de completa opacidade administrativa.

Apesar de ter transcorrido mais de 3 anos de vigência da LAI em 2015, esse resultado revela o baixíssimo nível médio de transparência pública dos municípios brasileiros, coincidindo e corroborando o resultado de estudos anteriores. Esse fato demonstra o quão incipiente é a *accountability* na gestão pública municipal brasileira, marcada em grande parte ainda por um resistente viés patrimonialista avesso à fiscalização e à participação democrática do cidadão.

A adoção de um marco regulatório de promoção e proteção de acesso à informação é uma conquista relevante e imprescindível na jornada da implementação efetiva da transparência pública, embora esta seja apenas a etapa inicial. Felizmente o Brasil já superou esse estágio, mas o desafio imposto ao país na recente quadra, especialmente no tocante aos municípios, é conferir eficácia à CF/88, à LRF e à LAI, projetando seus efeitos no cotidiano da gestão pública brasileira, missão que certamente demandará vontade política dos governantes, participação ativa da sociedade (MENDEL, 2009) e atuação especial dos órgãos de controle da administração pública.

Em resposta ao problema da pesquisa, o teste de correlação entre o índice geral de desenvolvimento humano local expresso pelo IDHM de 2010 e o grau de transparência pública municipal apurado pelo Ranking Nacional da Transparência de 2015 apresentou como resultado o coeficiente de correlação de Pearson de 0,409. Esse resultado indica que há uma correlação em sentido positivo e de magnitude moderada entre o desenvolvimento humano local e o grau de transparência pública dos municípios do Brasil, ou seja, as variáveis tendem a ter o mesmo comportamento linear, de modo que, quanto maior for o IDHM, a transparência pública do município tenderá a ser mais elevada e vice-versa.

O resultado aqui obtido confirma a validade da primeira hipótese de pesquisa, convergindo e corroborando as conclusões alcançadas por Bellver e Kaufmann (2005), Cruz *et al.* (2012), Ribeiro e Zuccolotto (2012) e Celestino (2018), contrapondo-se, contudo, à conclusão de Prado (2004), para quem o desenvolvimento humano não tem relação com o nível de transparência pública.

Quanto à segunda hipótese, o resultado para o conjunto geral de municípios brasileiros foi absolutamente diverso da suposição que o desenvolvimento educacional da população local expresso pelo “IDHM Educação” fosse o fator mais fortemente correlacionado com o nível de transparência pública dos municípios brasileiros. Embora tenha uma correlação positiva com a transparência pública, ficou demonstrado que o “IDHM Educação” é a dimensão do IDHM que possui menor intensidade e é menos determinante para o atingimento daquela. Entre as três dimensões do IDHM, o “IDHM Renda” é o que possui maior força de correlação com a transparência pública municipal.

Os resultados da pesquisa indicaram um significativo achado. Os municípios dos três Estados mais bem classificados no Ranking Nacional da Transparência (Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraíba) apresentaram coeficientes de correlação desprezíveis ou muito fraco, contrariando a tendência nacional de correlação entre transparência pública e desenvolvimento humano local. Além disso, as notas de transparência dos municípios dos três Estados apresentaram baixo desvio padrão, o que pode sugerir um possível contexto de atuação conjunta, organizada e com adesão massiva dos municípios dos três Estados mais bem colocados no Ranking Nacional da Transparência, que tiveram um comportamento consideravelmente homogêneo para atingir o bom desempenho na transparência. Esse achado merece um estudo pontual e mais aprofundado dos fatores que propiciaram aos municípios desses três Estados alcançar maior sucesso na implementação transparência pública após a edição da LAI.

Considerando a natureza descritiva da presente pesquisa e de outras elaboradas com propósito semelhante, sugere-se a produção de pesquisas explicativas, que “têm como finalidade explicar a razão, o porquê das coisas.” (GIL, 2018). Um caminho que possa melhor explicar os fatores determinantes da transparência pública municipal seria a realização de estudos que, ao lado do IDHM, contemplem uma série histórica de diversas outras variáveis sociais, econômica e políticas, com a aplicação do método da regressão múltipla, o que poderá render resultados surpreendentes para novas formulações teóricas sobre o tema.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. \_\_\_\_\_. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

ANJOS, Luiz Carlos Marques dos; BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva de Sá. Análise de Conglomerados do Nível de Transparência Pública e Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Pernambucanos. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 13., 2016, São Paulo, [S.l.:s.n.], [2015]. Disponível em: <<https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos162016/163.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

ANTONOVZ, Tatiane; CORREA, Michael Dias; PEIXE, Blênio Cezar Severo. Transparência na gestão pública estadual: um estudo dos portais de transparência dos Estados brasileiros. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE. 14., 2017, São Paulo.

ARAÚJO, Taiana Fortunato; MELO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da lei de acesso à informação brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. vol. 3, n. 2, jul. 2016, p. 113-134.

ARRUDA, Carlos Eduardo Girão de. **Transparência subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

AVELINO, B. C. *et al.* Características explicativas do nível de *disclosure* voluntário de municípios do Estado de Minas Gerais. **RACE**, v. 13, n. 2, p. 571-608, maio/ago. 2014.

BAKAR, Nur Barizah Abu; SALEH, Zakiah. Incentives for Disclosure of Accounting Information in Public Sector: A Literature Survey. **International Research Journal of Finance and Economics** - Issue 75 (2011).

BAIRRAL, Maria Amália da Costa. **Transparência no setor público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de gestão dos entes públicos federais no exercício de 2010**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

BARROS, Lucas de Moraes. **A transparência fiscal eletrônica nos municípios do Estado do Paraná: avaliação do índice de transparência e as possíveis relações nesse processo**. 2014. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

BELLINE, Elyrouse C de O.; SILVA, Alexandre C. B.; MIRANDA, Luiz C.; ALBUQUERQUE, Francivaldo dos S.; DA SILVA, Valdemir. Transparência Pública, um



caminho sem volta: Descrição das informações que devem constar nos Portais Governamentais. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, 2017, vol.11, n.37, p.80-102.

BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. World Bank : 2005. \_\_\_\_\_

BERNARDO, Joyce Santana; REIS, Anderson de Oliveira; SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativa**, Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 277-292, maio/ago. 2017.

BITTENCOURT, Paola Rodrigues. **Implementação da lei de acesso à informação no Poder Executivo Federal: uma análise a partir dos serviços arquivísticos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquivologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 14. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

BONFIM, Marcus Vinicius de Jesus. **Transparência e *accountability* na comunicação pública: impacto da lei de acesso à informação nos órgãos públicos paulistas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Universidade de São Paulo.

BRAGA, Felipe Rodrigues. **O desafio da transparência pública nos municípios da região norte fluminense**. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Estadual do Norte Fluminense,

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências**. Brasília, DF, jan. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Brasília, DF, jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 9.051, 18 de maio de 1995. **Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações**. Brasília, DF, maio 1995.

BRASIL. Lei n. 9.452, de 20 de março de 1997. **Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências**. Brasília, DF, mar. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. **Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data***. Brasília, DF, nov. 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Brasília, DF, jun. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. **Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.** Brasília, DF, dez. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Brasília, DF, jan. 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, DF, maio 2000.

BRASIL. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. **Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.** Brasília, DF, maio 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. **Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.** Brasília, DF, jul. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008. **Dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, e 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e determina o encerramento das contas bancárias destinadas à movimentação de suprimentos de fundos.** Brasília, DF, fev. 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, 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.** Brasília, DF, maio 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. **Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.** Brasília, DF, maio 2010.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação.** Brasília, DF, nov. 2011.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a**

**informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.** Brasília, DF, maio 2012.

BRASIL. Lei complementar n. 156, de 28 de dezembro de 2016. **Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao equilíbrio fiscal.** Brasília, DF, dezembro 2016.

BROCCO, C. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 10, n. 1, p. 139–159, jan./jun. 2018.

CAMPOS, Ana Maira. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTRO, Carlos Roberto Ibanez. **O direito fundamental à verdade: divulgação e acesso à informação.** 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

CELESTINO, Égon José Mateus. **Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF.** 2018. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

CONTAS ABERTAS. **Contas Abertas**, 2018. Página inicial. Disponível em: <<https://www.contasabertas.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

CONTAS ABERTAS. **Índice de Transparência**, 2018. Página inicial, Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da lei de acesso à informação para Estados e municípios.** 1ª ed. Brasília, 2013.

CORRELAÇÃO. In: **Wikipédia**: a enciclopédia livre. Wikipédia, 2019. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Correla%C3%A7%C3%A3o#Correla%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_causalidade](https://pt.wikipedia.org/wiki/Correla%C3%A7%C3%A3o#Correla%C3%A7%C3%A3o_e_causalidade)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins, SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 102-115, set/dez 2009.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012.

CRUZ, Fernanda. Desigualdade social contribui para o círculo vicioso da corrupção. **Agência Estado**, São Paulo, 04 jul. 2018. Disponível em:

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-07/desigualdade-social-contribui-para-o-circulo-vicioso-da-corrupcao>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

DAHER, Paola Cals de Albuquerque. **A institucionalização dos portais de transparência pública dos municípios paraenses**. 2017, 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade da Amazônia, Belém.

DIAS, Joelson; CAMPOS, Sarah. Da cultura do sigilo à política da transparência: a lei de acesso à informação e seus princípios estruturantes. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (Coord.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERNANDES, Adriana. ‘Contas públicas viraram faz de conta’, afirma José Roberto Afonso sobre LRF. **Estado de São Paulo**. 10 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/195467>> Acesso em: 04 jun. 2019.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; DA SILVA JÚNIOR, José Alexandre. Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, vol. 18, n. 1, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING. **RTI Rating**. Página inicial. Disponível em: <<https://www.rti-rating.org>>. Acessado em; 21 nov. 2018.

GOMES, Juliano Cesar. **Avaliação da transparência fiscal dos municípios brasileiros pelo Índice de Qualidade da Informação da Execução Orçamentária Municipal: 2003 a 2015**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação: Lei n. 12.527/2011**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE cidades**. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em: 3 mar. 2019.

ISSA, Marcelo Kalil. **Dados abertos governamentais: implicações e possibilidades em políticas públicas**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

JACQUES, Flávia Verônica Silva; QUINTANA, Alexandre Costa; MACAGNAN, Clea Beatriz. Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro.

KLEIN, Carla Regina. **Transparência da gestão pública das autarquias federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação – MEC**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Brasília.

LEITE FILHO, Geraldo Aleandro; COLARES, André Felipe Vieira; ANDRADE, Izabela Cristina Fonseca. Transparência da gestão fiscal pública: um estudo a partir dos portais

eletrônicos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 114-136, maio/ago. 2015.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Transparência da gestão municipal através das informações contábeis divulgadas na internet**. 2003. 111 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos**: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n.8, p. 5-40, dez. 2007.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PRADO, Otávio. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 47, p. 107-119, out./dez. 2008.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos**: uma análise no contexto do Poder Executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol. 2016. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MACEDO, Fabiola Ferreira de. Transparência de software como apoio à publicidade da administração pública. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências da Computação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Prefácio. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (Coord.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MELO, Kamila Batista de; MARTINS, Gabriel Alves; MARTINS, Vidigal Fernandes. Análise do nível de transparência dos *websites* dos municípios mineiros. **RAGC**, v. 4, n. 9, p. 93-111, 2016.

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

MENDONÇA, Crystianne da Silva. **Direito fundamental à boa administração e à transparência pública**: exigências para o controle social no estado democrático de direito. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

MERCARINI, Fabrizio. **Transparência nos bancos públicos brasileiros**: um estudo sobre a implementação da lei de acesso à informação (LAI) no Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES). 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional da Transparência**. 2018. Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

NOVAIS, Marcella Velloso Borges Ribeiro. **Transparência pública aplicada: Uma amostragem de referência em Municípios da Paraíba**. 2016. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

NUNES, Gissele Souza De Franceschi. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da região sul do Brasil**. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

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

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança**. [S.l.:sn], 2012. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. [S.l.:sn], 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4, out/dez 2011, p. 407-423.

PAULA, Tatiana Alves De. **Transparência fiscal no governo do Estado do Maranhão**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

PEREIRA, Marcio Aurelio Frota. **Transparência governamental, desigualdade de renda e desenvolvimento econômico do Ceará**. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

PINHO, José Antonio Gomes de. *Accountability* em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 30., 2006, São Paulo.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

PRADO, Otávio. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações da Aneel. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 631-646, jul./ago. 2006.

PRADO, Otávio; LOUREIRO, Maria Rita Garcia Loureiro. Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. **Revista Alcance**, vol. 13, n. 3, p. 355-372. set./dez. 2006.

PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **O que é o IDHM**. 2019. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>. Acesso em: 4 out. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)>. Acesso em: 4 out. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP . **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=19153](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=19153)>. Acesso em: 4 out. 2018.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. *Accountability* em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, out./nov./dez. 2013.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; ZUCCOLOTTO, Robson. Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 2012, São Paulo.

RIQUINHO, Cláudia Lazzarotto. **Democracia, transparência pública e controle cidadão: um estudo de caso do portal de transparência de Santa Maria/RS**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUES, Miriane Pires. **Governança digital e transparência pública: uma análise das prefeituras paranaenses**. 2016. 182 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

ROSSONI, Fabiana Venturini. **Transparência na gestão pública municipal: uma análise nos sítios eletrônicos das prefeituras municipais do Estado do Espírito Santo**. 2013. 53 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. *et al.* Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos Poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 3, n. 3, p. 62-84, set/dez. 2009.

SANTOS, Veríssimo Nascimento Ramos dos. **Transparência na gestão pública municipal na internet: análise dos portais eletrônicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**. 2013. 109 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

SEZINANDO, Lorrane Cristina Passos. **A participação de atores arquivísticos na implementação da lei de acesso à informação no Poder Executivo dos Estados brasileiros. (2011-2015)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquivologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_.

SILVA, Antonio Leite da. **Evidenciação de Informações nas páginas web de prefeituras municipais mato-grossense: uma análise de aderência à lei de responsabilidade fiscal e à lei de acesso à informação**. 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.

SILVA, Isabela Costa da. **Gestão de documentos e transparência dos atos públicos: um estudo de caso sobre os processos de licitação da Universidade Federal Fluminense**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências da Informação) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro.

SILVA, Renan de Oliveira. **Uma proposta de processo para Implantação de dados abertos em Instituições públicas brasileiras**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências da Computação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

SOUSA, R. G. *et al.* A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos Estados brasileiros. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 7, n. 1, p. 176–195, jan./jun. 2015.



SOUZA, A. A. *et al.* Evidenciação contábil nos municípios mineiros: atendimento ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Pensar contábil**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 42, p. 36-43, out./dez. 2008.

STIGLITZ, Joseph. **On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life**. Oxford Amnesty Lecture: Oxford, 1999.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in Government. In: **The Right to Tell: the role of mass media in economic development**. The World Bank : Washington, D.C., 2002.

TATEMOTO, Leticia Caroline Barche. **Lei de acesso à informação e sua implementação nos executivos estaduais**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. **Artigo 19**, 2011. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2011/09/08/transparencia-publica/>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (Coord.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

WRIGHT, Gabriel Aragão. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**. 2013. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, João Pessoa.

WRIGHT, Gabriel Aragão; PAULO, Edilson. Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO ANPCONT, 8., 2014, Rio de Janeiro.

XAVIER, Roberto Salles. *Accountability* e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro.

ZIELINSKI, Dioleno Zella. **Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da *accountability societal***. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos Estados brasileiros. **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./dez. 2014.