



## **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**ISSN 2176-9036**

**Vol. 10, n. 1, jan./jun. 2018**

Sítios: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>

<http://ccsa.ufrn.br/ojs/index.php?journal=contabil>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

Artigo recebido em: 14.05.2017. Revisado por pares em: 30.08.2017. Reformulado em: 13.09.2017. Avaliado pelo sistema double blind review.

### **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: FATORES EXPLICATIVOS DO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO E GRANDE PORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

### **TRANSPARENCY OF MUNICIPAL PUBLIC GOVERNANCE: EXPLANATORY FACTORS OF THE TRANSPARENCY LEVEL IN THE CITIES WITH MEDIUM AND LARGE SIZE OF RIO GRANDE DO SUL**

### **TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD: FACTORES DE EXPLICACIÓN DE NIVEL DE LA TRANSPARENCIA DE LOS MUNICIPIOS DE MEDIO Y GRANDE PORTE DEL RIO GRANDE DO SUL**

#### **Autores**

##### **Camila Brocco**

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Passo Fundo – UPF. Endereço: Rua Dr. Carlos Barbosa, n.º 290, Centro, Casca/RS - Brasil, CEP 99.260-000. Telefone: (54) 99933-1667

Identificadores (ID):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7726981126624540>

E-mail: [camilaa.brocco@hotmail.com](mailto:camilaa.brocco@hotmail.com)

##### **Tadeu Grando**

Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

Docente da Universidade de Passo Fundo – UPF. Endereço: BR 285 - Km 292, Passo Fundo/RS – Brasil. Telefone: (54) 99163-1744.

Identificadores (ID):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4862442138387866>

E-mail: [mtadeugrando@bol.com.br](mailto:mtadeugrando@bol.com.br)

##### **Vanessa de Quadros Martins**

Doutoranda em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

Técnica Administrativa em Educação na Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Endereço: Av. Itália, s/n, Carreiros. CEP 96.203-900 – Rio Grande – RS – Brasil. Telefone: (53) 99115-9246.

Identificadores (ID):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8981045734411984>

Research Gate: [https://www.researchgate.net/profile/Vanessa\\_Martins7](https://www.researchgate.net/profile/Vanessa_Martins7)

E-mail: [vanessa\\_qm@yahoo.com.br](mailto:vanessa_qm@yahoo.com.br)

**Antonio Carlos Brunozi Junior**

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.  
Docente da Universidade Federal de Viçosa – Campus de Rio Paranaíba. Endereço: Rodovia  
MG 230, Km 7 – Rio Paranaíba, MG. Brasil. Telefone: (34) 3855-9300.

Identificadores (ID):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0222405169890569>

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9372-6246>

E-mail: [acbrunozi@yahoo.com.br](mailto:acbrunozi@yahoo.com.br)

**Suelen Corrêa**

Mestre em Administração – Faculdade Meridional – IMED. Docente da Universidade de  
Passo Fundo – UPF. Endereço: br 285 - km 292, Passo Fundo, RS. Brasil. Telefone: (54)  
98116 6868.

Identificadores (ID):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2699535680870473>

E-mail: [sucorrea83@hotmail.com](mailto:sucorrea83@hotmail.com)

**RESUMO**

A partir da governança pública e da disponibilização de informações por parte dos gestores públicos, este estudo teve por objetivo verificar quais fatores podem explicar o nível de transparência dos municípios. A amostra foi constituída pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com população acima de 50 mil habitantes, totalizando 43 cidades. Foi construído um índice composto por 36 itens, baseado na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação. Metodologicamente, apurou-se o nível de transparência dos municípios através de uma análise descritiva, sendo a média de 71%. Posteriormente, para identificar quais fatores explicam o nível de transparência, configurou-se uma regressão linear múltipla, confrontando as variáveis explicativas do nível de transparência abordadas pela literatura. Os resultados do modelo estatístico indicam que o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal é o único fator que apresentou significância estatística a ponto de explicar o nível de transparência dos municípios, pelo pressuposto de que cidadãos com melhores condições de saúde, educação e boa empregabilidade, têm melhores condições de exercer o controle social sobre a gestão municipal.

**Palavras-chave:** Governança pública. Nível de transparência. Fatores explicativos. Controle social.

**ABSTRACT**

Based on public governance and information disclosure by public managers, this study aimed to verify which factors may explain the transparency level of the cities. The sample comprised cities of the Rio Grande do Sul with population over 50 thousand inhabitants, totaling 43 cities. An index composed of 36 itens was developed based on the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law. Methodologically, the transparency level of the cities was identified through a descriptive analysis, being the average of 71%. Subsequently, to identify the factors that explain the transparency level the cities obtained, a multiple linear regression was methodologically developed, comparing the explanatory variables of the transparency level addressed in the literature. The results of the statistical model indicate the Firjan Index

of Municipal Development as the only factor with significance to explain the transparency level of the cities, assuming that citizens with better health and education conditions and good employability have better conditions to exert social control over municipal governance.

**Keywords:** Public governance; Transparency level; Explanatory factors; Social control.

### RESUMEN

A partir de la gestión pública y el suministro de información por los gestores públicos, este estudio tuvo como objetivo determinar qué factores pueden explicar el nivel de transparencia de las ciudades. La muestra constituida por los municipios del Estado de Rio Grande do Sul con una población por encima de 50 mil, ascendió a 43 ciudades. Un índice compuesto por 36 elementos en función de la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Acceso a la Información fue construido. Metodológicamente, se encontró el nivel de transparencia de los municipios a través de un análisis descriptivo, siendo el promedio de 71%. Por segundo, para identificar los factores que explican el nivel de transparencia, establecer una regresión lineal múltiple, que relaciona las variables explicativas del nivel de transparencia abordado por la literatura. Los resultados del modelo estadístico indican que el Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal es el único factor que fue estadísticamente significativo para explicar el nivel de transparencia de los municipios, en el supuesto de que los ciudadanos con una mejor salud, educación y empleos de calidad, tienen mejor capaz de ejercer control social sobre la gestión municipal.

**Palabras clave:** Gobernanza Pública. Nivel de transparencia. Factores explicativos. Control social.

## 1 INTRODUÇÃO

No final dos anos 90 percebeu-se no Brasil um descontrole nos gastos públicos dos municípios, dos estados e da federação. Até o início do ano 2000, o poder público não divulgava onde os recursos obtidos com a cobrança de impostos eram aplicados e não havia regulamentação em relação à transparência dos entes federativos para com a população, o que causava desconfiança e insatisfação dos cidadãos (LEITE, 2005).

Não obstante, a Constituição Federal de 1988 já estabelecia, em seu art 37º, alguns princípios que a Administração Pública deveria cumprir, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000, fortaleceu o princípio da publicidade, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal que, de acordo com Moreira Neto (2001, p. 4) “não deve ser entendida apenas com o sentido tradicional, de vinculação de uma pessoa a uma prestação, em cumprimento de uma obrigação determinada”, mas sim, ligada ao conceito anglo-saxônico de *accountability*.

Derivado do princípio constitucional da publicidade, o princípio da transparência impõe ao poder público o dever de assumir uma conduta ativa de divulgar o todo da atividade administrativa do Estado (MOREIRA, 2001). Silva (2012) salienta, ainda, que o Poder Público deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham conhecimento do que os administradores estão fazendo, para que possam participar do monitoramento da gestão pública, especialmente no que se refere aos gastos.

Ao acrescentar dispositivos à LRF, a Lei Complementar 131/2009, conhecida como a “Lei da Transparência”, estabelece quais instrumentos de transparência da gestão fiscal devem ter ampla divulgação aos cidadãos.

Somando-se à LRF, no fortalecimento da transparência pública, surgiu também a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei n.º 12.527/2011, que veio para regular o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, e contribuir para o aumento da eficiência do Poder Público, a diminuição da corrupção e a elevação da participação social na fiscalização das entidades públicas. Parte-se do pressuposto de que todas as informações custodiadas pelo poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, com ressalvas às hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas (BRASIL, 2011).

O grande objetivo tanto da LRF quanto da LAI é o de melhorar a governança pública e, conseqüentemente, a *accountability*, pois a primeira tem aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança por objeto, enquanto a segunda facilita o controle e o monitoramento de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (TCU, 2014).

Diante disso, considerando a importância da transparência na gestão pública, e da adoção da LRF e da LAI como instrumentos de governança pública, este artigo visa a responder a seguinte questão: **quais os fatores que podem explicar o nível de transparência da gestão pública municipal?** Objetivamente, o estudo pretende verificar quais fatores podem explicar o nível de transparência dos municípios.

Um acréscimo desta pesquisa em relação aos estudos anteriores é que além da identificação do nível de transparência dos municípios, demonstram-se os fatores explicativos que impactam no nível de transparência da gestão pública municipal, fornecendo informações importantes aos gestores públicos e aos cidadãos acerca da condição da transparência de cada município. Além disso, indicam-se também os principais aspectos informativos da LRF e da LAI e identificam-se os municípios com maior e menor nível de transparência.

Com este estudo, pretende-se contribuir no aprimoramento da transparência pública para os gestores, bem como informar à população sobre os níveis de transparência encontrados em seus municípios, reforçando a importância da fiscalização dos gastos públicos por meio da participação e controle social, além de esclarecer os fatores explicativos do nível de transparência dos municípios, conforme vem sendo estudado pela literatura de Cruz et al. (2010), Machado (2013), dentre outros.

Importante salientar que o exercício do controle social, por parte da sociedade, deriva da qualidade do nível de transparência e da evidenciação das informações da gestão pública (ARRUDA; TELES, 2010). Uma política de transparência eficiente aproxima o Estado da sociedade e amplia o acesso dos cidadãos às informações referentes àqueles que detêm o controle dos entes públicos (SILVA, 2011). A justificativa desse trabalho surge do acompanhamento do nível de transparência dos municípios, cuja finalidade baseia-se no controle social, por meio de informações de qualidade.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios administrativos, de acordo com Conte e Santos (2014, p. 15):

são normas que orientam a atuação da Administração Pública e caracterizam-se por possuírem um maior grau de abstração, no que se diferem das regras legais específicas, as quais apresentam maior grau de concretude e objetividade.

Os princípios administrativos estão estabelecidos, expressamente, na Constituição Federal de 1988. No art. 37 estão previstos os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que a administração pública deverá obedecer.

Segundo o princípio da legalidade, o administrador público somente é autorizado a realizar aquilo previsto em lei, diferentemente do âmbito privado, que é permitido realizar o que a lei não veda (CONTE; SANTOS, 2014). O princípio da impessoalidade, consoante Silva (2012, p. 669), “significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário”. No princípio da moralidade a administração pública, de acordo com Conte e Santos (2014, p. 17), deve observar “preceitos éticos capazes de conduzir a ações pautadas pela boa-fé, probidade, lealdade, transparência e honestidade”.

O princípio da publicidade impõe à Administração Pública, conforme Conte e Santos (2014, p. 18), “o dever de dar a mais ampla publicidade aos atos administrativos e de gestão, possibilitando, com isso, a transparência, o conhecimento e a fiscalização da legitimidade de seus atos pelos administrados”. Por fim, o princípio da eficiência exige a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional, impondo a busca constante pela qualidade da ação administrativa por meio de uma ação eficiente obtendo, assim, melhores resultados com a utilização de recursos públicos, aumentando a sua produtividade e reduzindo desperdício do dinheiro público (CONTE; SANTOS, 2014).

Neste estudo, dá-se destaque ao princípio da publicidade, relacionado à transparência, que obriga a divulgação de todo ato administrativo exercido por parte da Administração, dando ao povo o direito de conhecer estes atos e exercer o controle social, derivado do exercício do poder democrático.

## **2.2 ASPECTOS LEGAIS DA TRANSPARÊNCIA E EVIDENCIAÇÃO CONTÁBIL**

A evidenciação está ligada ao objetivo principal da Contabilidade, pois as informações divulgadas devem ser transparentes e úteis no processo de tomada de decisões, sendo necessário interagir com o usuário da informação contábil para definir o que é útil (ATHAYDE, 2002). Para Aquino e Santana (1992), a evidenciação pode ser entendida como uma divulgação clara, onde se compreende de imediato o que está sendo comunicado.

A evidenciação pode ser dividida em dois grupos: obrigatória e voluntária. A evidenciação obrigatória se refere às informações cuja divulgação é estabelecida em dispositivo legal, o qual estabelece o aspecto obrigatório segundo o tipo e ramo da organização. Já as informações consideradas como de evidenciação voluntária correspondem àquela cuja divulgação não é exigida em dispositivos legais, mas que os gestores públicos se dispõem a fazê-lo (MACHADO, 2013). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelecem algumas informações cuja evidenciação é obrigatória, sendo tratadas nas seções abaixo.

### **2.2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) integra o conjunto de medidas impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ao país, com o escopo de instituir um regime fiscal responsável, visando a reduzir o déficit público, controlar as contas públicas e estabilizar o montante das dívidas interna e externa, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) (ALVES; GOMES; AFFONSO, 2002). Para Moreira Neto (2001), a LRF inaugura um novo conceito de gestão fiscal, em que o administrador público se sujeita, além da legalidade, à legitimidade, para manter o equilíbrio das contas públicas, abrangendo o exercício da prudência fiscal tornado, agora, obrigatório.

A Lei da Transparência (2009), além disso, assegurou a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, a liberação de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira – em meios eletrônicos de acesso público – e a adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle são outras formas de garantir a transparência das informações garantidas pela Lei da Transparência (BRASIL, 2009). Desse modo, a expressão transparência é empregada na LRF com a finalidade de efetivar a publicidade, princípio da administração pública, pressupondo, além da divulgação dos atos administrativos, a compreensibilidade das informações.

O acesso à informação é um direito do cidadão e um dever do Estado. Ela abrange os três poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo) em todas as esferas de governo (municipais, estaduais, distrital e federal).

### 2.3 PESQUISAS SOBRE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Neste item é feita uma revisão da literatura empírica sobre a transparência na gestão pública municipal, em ordem cronológica, base para a formulação das hipóteses desta pesquisa.

Cruz, Silva e Santos (2009) verificaram o nível de transparência nos *sites* dos 23 municípios com mais de 100 mil habitantes do Estado do Rio de Janeiro, bem como os fatores que possivelmente influenciam a transparência eletrônica da gestão fiscal. As evidências apontaram para baixos níveis de transparência fiscal eletrônica, considerados incompatíveis com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Obtiveram relações positivas com as variáveis: população, receita orçamentária, taxa de analfabetismo, Índice de desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) e estágio do site.

Cruz *et al.* (2010) verificaram o nível de transparência das informações acerca da gestão pública, divulgadas nos portais eletrônicos, em 96 municípios dentre os 100 mais populosos do Brasil, e quais características e indicadores socioeconômicos podem contribuir para explicar o nível de transparência observado. Os autores construíram um modelo de investigação denominado “Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal” (ITGP-M), que tem como base os códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, a legislação brasileira e pesquisas de natureza semelhante. Como resultado, encontraram associações entre as características e indicadores socioeconômicos com o nível de transparência.

Ademais, Rossoni (2013) utilizou o ITGP-M para descobrir quais prefeituras – dentre 78 municípios do Estado do Espírito Santo – são mais transparentes na divulgação de informações a respeito da gestão pública municipal e quais características explicam o nível de transparência. O autor constatou que a prefeitura com melhor transparência foi a da capital Vitória e que municípios com maior população e com maior Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), cujos prefeitos são ligados a orientações político-partidárias classificadas como de esquerda, tendem a ser mais transparentes.

Souza *et al.* (2013) analisaram a transparência dos municípios com mais de 50 mil habitantes do Estado do Rio Grande do Norte, resultando em uma amostra de 8 municípios. Os autores coletaram alguns parâmetros e constataram que os municípios com melhor pontuação nos itens referentes a séries históricas e atualização, possuíam um índice de transparência melhor. Logo, concluíram que os municípios ainda precisam melhorar seus níveis de transparência (SOUZA *et al.*, 2013).

Machado (2013) procurou identificar os fatores explicativos do nível de evidenciação dos municípios com mais de 50 mil habitantes da Região Sul do Brasil. Construiu um

conjunto de 86 indicadores de informação, baseando-se tanto em estudos empíricos nacionais e internacionais, quanto à transparência e à evidenciação da gestão pública, como na legislação brasileira, com foco na evidenciação e no acesso às informações relativas ao setor público. Os resultados obtidos indicam que os fatores que explicam o nível de evidenciação dos municípios é o IFDM, a receita corrente líquida e o partido político do prefeito municipal (MACHADO, 2013).

Marques (2014) analisou a evidenciação de indicadores exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação nas páginas eletrônicas de prefeituras de 122 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, cujas populações estivessem entre 10 mil e 50 mil habitantes. O autor analisou 16 indicadores referentes à LRF e 16 referentes à LAI. O estudo revelou uma baixa aderência média das prefeituras na divulgação de indicadores da LRF e uma aderência melhor na divulgação de indicadores da LAI. A população influencia na maior ou menor evidenciação, e o montante da receita corrente líquida tem influência moderada. Fatores como PIB *per capita*, IDHM e taxa de analfabetismo não interferem no nível de divulgação dos indicadores.

Já Leite Filho, Andrade e Colares (2014) verificaram se as seis maiores cidades mineiras estão cumprindo a Lei Complementar 131 de 2009, em relação à disponibilização, em tempo real e via *websites* de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira; indagando, assim, qual o nível de transparência da gestão fiscal pública municipal. Utilizaram o modelo de 58 quesitos baseado na LC 131/2009 e desenvolvido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Após o estudo, concluíram que nenhum dos municípios atingiu o nível de transparência fiscal esperado. Os resultados encontrados pelos autores sugeriram que quanto maior e mais desenvolvido o município, em termos de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), maior o número de informações disponibilizadas no Portal da Transparência.

Costa e Torres (2015) investigaram o nível de transparência nos portais das prefeituras de 72 municípios da Paraíba com mais de 10 mil habitantes. Utilizaram o modelo proposto por Cruz *et al.* (2010) citado anteriormente, e também encontraram baixos níveis de transparência, de acordo com os pontos obtidos no ITGP-M.

## 2.4 DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES DA PESQUISA

Conforme estudos empíricos, aspectos socioeconômicos, financeiros, culturais, históricos, dentre outros, podem influenciar o nível de evidenciação ou transparência da gestão pública municipal. Após revisão dos trabalhos citados no item 2.3, essas variáveis podem ser identificadas de acordo com o Quadro 1.

**Quadro 1 – Relação entre variáveis deste com outros estudos**

Autores/Ano	População	PIB <i>per capita</i>	IDHM	Receita Arrecadada	Taxa de Analfabetismo	IFDM
CRUZ; SILVA; SANTOS (2009)	S	N	S	S	S	-
CRUZ et al. (2010)	-	S	S	S	S	S
MACHADO (2013)	N	N	N	-	N	S
ROSSONI (2013)	S	N	N	N	-	S
SOUZA et al. (2013)	-	N	S	-	N	N
LEITE FILHO; ANDRADE; COLARES (2014)	S	-	S	-	-	-
MARQUES (2014)	S	N	N	-	N	-
COSTA; TORRES (2015)	-	-	S	-	-	-

Onde: S – relação significativa estatisticamente; N – relação sem significância estatística.

Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas mencionadas (2016).

A seguir, definem-se as hipóteses desta pesquisa, para verificar se existe relação com o objetivo principal do estudo, que consiste nos fatores explicativos do nível de transparência dos municípios:

**a) Há relação significativa entre o nível de transparência e a população total:** admite-se que municípios com maior população tendem a apresentar maior transparência na sua gestão, a partir dos estudos de Cruz, Silva e Santos (2009); Rossoni (2013); Leite Filho, Andrade e Colares (2014) e Marques (2014).

**b) Há relação significativa entre o nível de transparência e o PIB *per capita*:** conforme Cruz, Silva e Santos (2009), o PIB *per capita* é um indicador que mede o nível de atividade econômica do município. Espera-se que os municípios com maior nível de atividade econômica apresentem maior índice de transparência, segundo resultados de Cruz et al. (2010).

**c) Há relação significativa entre o nível de transparência e o IDHM:** de acordo com o PNUD (2016), o IDHM “é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda”. Espera-se que municípios com maior nível de IDHM apresentem maior transparência na sua gestão, conforme estudos de Cruz, Silva e Santos (2009); Cruz *et al.* (2010); Souza *et al.* (2013); Leite Filho, Andrade e Colares (2014) e Costa e Torres (2015).

**d) Há relação significativa entre o nível de transparência e a receita arrecadada:** receita arrecadada é o total arrecadado pelo município em tributos, contribuições, receitas de serviços, transferências e outros, representando a capacidade de geração de receitas do mesmo. Espera-se uma relação positiva com o nível de transparência observado, de acordo com os trabalhos de Cruz, Silva e Santos (2009) e de Cruz et al. (2010).

**e) Há relação significativa entre o nível de transparência e a taxa de analfabetismo:** a taxa de analfabetismo é o percentual das pessoas acima de 15 anos de idade que são analfabetas e indica o nível educacional de uma população. Essa variável foi utilizada no trabalho de Cruz, Silva e Santos (2009) e de Cruz *et al.* (2010), e espera-se que quanto menor a taxa de analfabetismo, maior o nível de transparência.

**f) Há relação significativa entre o nível de transparência e o IFDM consolidado:** o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal é, de acordo com o Sistema FIRJAN, um estudo que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros nas áreas de emprego e renda, educação e saúde. Espera-se que a variável tenha relação significativa com a transparência observada, assim como nos estudos de Cruz *et al.* (2010); Machado (2013) e Rossoni (2013).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A população da pesquisa é composta pelas 43 cidades do Estado do Rio Grande do Sul (RS) que possuem mais de 50 mil habitantes. Para a formação do índice de transparência, gerou-se 1.548 observações. Como não houve perda de nenhuma informação durante a coleta

de dados, a amostra da pesquisa (Quadro 2) é constituída pelos mesmos municípios contemplados na população.

Optou-se por investigar apenas os municípios que possuem mais de 50 mil habitantes, em função de que a LRF permite prazos diferentes para divulgação de informações a estes municípios. Estes, juntos, totalizam 7.102.441 habitantes, representando 63,14% da população total do Estado, tendo participação em 66,46% do PIB total do estado.

**Quadro 2 – Amostra do estudo**

Região	População Total	Quantidade de Municípios	População Média
Metropolitana	3.875.842	17	227.991
Sudeste	610.814	3	203.605
Nordeste	728.652	4	182.163
Centro Ocidental	324.851	2	162.426
Noroeste	664.836	7	94.977
Centro Oriental	364.156	4	91.039
Sudoeste	533.290	6	88.882
<b>Total</b>	<b>7.102.441</b>	<b>43</b>	<b>165.173</b>

Fonte: Elaboração própria conforme FEE (2016).

Em relação a coleta de dados, a mesma foi realizada entre os meses de setembro e outubro de 2016. Para identificação dos sítios pesquisados, utilizou-se a plataforma de busca *on-line* do Google ([www.google.com.br](http://www.google.com.br)), adotando-se como expressão padrão “Prefeitura Municipal de [nome do município]”. Todas as páginas eletrônicas apresentaram a extensão “.gov” em seu endereço e foram consideradas válidas.

A coleta de evidências para a construção da variável Nível de Transparência (NT) deu-se por meio de análise das informações dos portais de cada um dos municípios. Em um primeiro momento, o conteúdo foi acessado a partir do acesso aos *links* diretos da página. Quando as informações não foram encontradas, utilizou-se o serviço de busca, se este fosse disponibilizado no portal. Foi considerado como Plano Plurianual (PPA) vigente aquele referente ao período de 2014 a 2017 e o PPA anterior correspondente ao período de 2010 a 2013. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) vigentes referem-se ao ano de 2016, sendo que a LDO e LOA anteriores, correspondem ao ano de 2015.

A coleta das variáveis explicativas do nível de transparência deu-se através de diversos sítios: a População e o PIB foram coletados do sítio da Fundação de Economia e Estatística (FEE) (período de 2013); os dados de IDHM e Taxa de Analfabetismo (dados de 2010) encontram-se no site Atlas Brasil; a coleta do IFDM foi no próprio Sistema FIRJAN, referente ao ano de 2013; a Receita Arrecadada foi coletada no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e refere-se ao ano de 2015. Salienta-se que foram buscados os dados mais recentes para cada uma das variáveis, a fim de medir a relação destas com a variável dependente.

No que diz respeito as variáveis, a variável dependente desta pesquisa é o Nível de Transparência (NT), que foi construída com base no estudo de Machado (2013), e será utilizada como variável dependente, a fim de investigar os fatores explicativos que podem estar correlacionados aos seus resultados. Tal variável reúne 16 itens de evidenciação obrigatória exigidos pela LRF e 20 exigidos pela LAI. No Quadro 3, estão relacionados todos os 36 itens que compõem o NT e as suas respectivas bases legais.

**Quadro 3 – Itens de evidenciação de informações públicas**

Item	Descrição	Base Legal	
1	Plano Plurianual (PPA) vigente	Art. 48 da LRF	
2	Plano Plurianual (PPA) anterior		
3	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente		
4	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anterior		
5	Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente		
6	Lei Orçamentária Anual (LOA) anterior		
7	Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)		
8	Relatório de Gestão Fiscal (RGF)		
9	Versão simplificada do RREO		
10	Versão simplificada do RGF		
11	Relatório de prestação de contas		
12	Parecer prévio das prestações de contas		
13	Incentivo à participação popular na elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA		
14	Informações sobre execução orçamentária e financeira em tempo real		
15	Divulgação das datas das audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA	Art. 9 da LRF	
16	Divulgação das datas das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais	Art. 5 da LAI	
17	Indicação clara de acesso à Lei de Acesso à Informação		
18	Indicação de meios para solicitação de informações	Art. 9 da LAI	
19	Acesso à informação através da criação do serviço de informações ao cidadão (SIC)		
20	Informações quanto às competências dos órgãos e gestores públicos	Art. 8 da LAI	
21	Informações quanto à estrutura organizacional		
22	Divulgação do(s) endereço(s) da(s) unidade(s) de atendimento(s)		
23	Divulgação do número de telefone da(s) unidade(s) de atendimento(s)		
24	Divulgação do horário de atendimento da(s) unidade(s)		
25	Informações relativas a repasses ou transferências de recursos		
26	Informações sobre despesas realizadas		
27	Informações sobre licitações, editais e resultados dos certames		
28	Informações sobre contratos celebrados		
29	Informações para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras		
30	Disponibilidade de "perguntas e respostas" mais frequentes (FAQ)		
31	Disponibilidade de ferramenta de pesquisa		
32	Permissão para gravação de relatórios eletrônicos		
33	Indicação da data da informação disponibilizada na página eletrônica		
34	Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com o responsável pelo sítio		Art. 42 da LAI
35	Acesso a informações por pessoas com deficiências		
36	Existência de instrumento normativo local que regulamente a solicitação de informações		

Fonte: Elaboração própria com base no estudo de Machado (2013).

Para quantificação do NT, atribui-se uma pontuação para cada um dos itens listados acima: 1 ponto aos itens evidenciados; nenhum ponto para itens não evidenciados. Para determinar o nível de transparência de um município, deve-se dividir a quantidade de itens evidenciados pelo total de itens (36 itens), o que resulta na porcentagem em decimal que pode variar de 0 a 1; quanto mais próximo de 1, mais transparente o município é considerado. A fórmula é demonstrada abaixo.

(1)

$$NT = \frac{\text{Quant. de itens evidenciados}}{\text{Total de itens}}$$

Para os fatores determinantes, as variáveis foram selecionadas a partir dos estudos empíricos analisados no referencial teórico (Quadro 4).

**Quadro 4 – Resumo das variáveis utilizadas no estudo**

Tipo	Variável	Definição
Dependente	NT	Variável quantitativa que varia de 0 a 1, obtida a partir da pontuação de 36 itens de evidência obrigatória exigidas pela LRF e pela LAI.
Explicativas	PIB <i>per capita</i>	Indicador do nível de atividade econômica do município.
	População	É o número de habitantes de cada município.
	IDHM	Índice que mede o nível de desenvolvimento humano de um município, a partir de indicadores de educação, longevidade e renda.
	Receita Arrecadada	Total arrecadado pelo município, representando a capacidade de geração de receitas do mesmo.
	Taxa de Analfabetismo	Percentual de pessoas acima de 15 anos que são analfabetas, o que indica o nível educacional do município.
	IFDM (consolidado)	Índice que possui o objetivo de acompanhar o desenvolvimento humano, econômico e social de cada município.

Fonte: Elaboração própria (2016).

A primeira é o PIB *per capita* com referência no trabalho de Cruz *et al.* (2010). A segunda é a população, que tem como referência os trabalhos de: Cruz, Silva e Santos (2009); Rossoni (2013); Leite Filho, Andrade e Colares (2014), e Marques (2014).

A terceira variável, o IDHM, segue os trabalhos de Cruz, Silva e Santos (2009); Cruz *et al.* (2010); Souza *et al.* (2013); Leite Filho, Andrade e Colares (2014), e Costa e Torres (2015). A quarta é a receita arrecadada, que é o total arrecadado pelo município, e baseia-se nos estudos de Cruz, Silva e Santos (2009) e Cruz *et al.* (2010).

A taxa de analfabetismo é a quinta variável investigada, que representa, em percentual, quanto da população acima de 15 anos é analfabeta. Esta variável segue os trabalhos de Cruz, Silva e Santos (2009) e Cruz *et al.* (2010). E, por fim, a variável IFDM, que objetiva acompanhar o desenvolvimento humano, econômico e social de cada município e baseia-se nos estudos de Cruz *et al.* (2010); Machado (2013) e Rossoni (2013). Para esta última variável, será utilizada sua versão consolidada.

Para as variáveis população, PIB *per capita* e receita arrecadada, devido às suas grandezas, utilizou-se o logaritmo natural (log) para normalização dos dados. Após a definição das variáveis dependente e explicativas, é tratada, no tópico a seguir, a definição do modelo e das variáveis de análise.

### 3.1 DEFINIÇÃO DO MODELO

A técnica de análise utilizada foi a regressão linear múltipla, pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com dados em *cross section*. Utilizou-se para a operacionalização o *software Eviews 7*. Para a realização dos testes empíricos, foram testadas, inicialmente, todas as variáveis que poderiam explicar os objetivos desenvolvidos no estudo. Para tanto, realizaram-se regressões lineares múltiplas alternativas para mensurar as variáveis significativas, e determinar os betas mais representativos que possuíam relação com o nível de transparência.

Primeiramente, aplicou-se o teste de Matriz de Correlação de Pearson, o qual tem por objetivo medir o grau da correlação entre duas variáveis. O teste de Correlação de Pearson justifica-se, pois, a utilização de duas variáveis explicativas ou de controle com o mesmo comportamento (colinearidade) prejudicaria os estimadores (betas) do modelo. Problemas de colinearidade foram detectados. Logo, optou-se pela exclusão da variável Receita Arrecadada

(REC), por apresentar colinearidade de 0,95 em relação à POP, pois de acordo com Hair et al. (2009), resultados acima de 0,80 apresentam níveis relativamente altos de correlação linear, e não podem ser considerados no modelo.

Apurou-se também o teste de *Variance Inflation Factors* (VIF), com o objetivo de verificar a multicolinearidade entre as variáveis. Esta ocorre quando a variável explicativa ou independente é explicada (correlacionada) por outras duas ou mais variáveis explicativas juntas. Segundo Baum (2006), valores de VIF acima de 10 evidenciam indícios de multicolinearidade. Em nenhum dos casos o resultado do teste VIF foi superior a 10, não havendo indícios de multicolinearidade.

Observou-se também a heterocedasticidade dos resíduos dos modelos por meio do Teste *White*; o modelo apresentado na pesquisa não mostrou uma forte dispersão dos dados em torno da reta ou uma dispersão dos dados perante um modelo econométrico regredido.

Ainda, a autocorrelação foi verificada por meio do teste de *Breusch-Goodfrey* e pelo valor de DW – *Durbin-Watson*. Os dados encontrados no teste apresentaram autocorrelação. A tentativa de estimar por quase diferenças, utilizando o modelo Arima para corrigir o problema de autocorrelação, resolveu esse problema. Salienta-se que os erros dos modelos são distribuídos normalmente. No Quadro 5, define-se o modelo para análise dos objetivos desta pesquisa.

**Quadro 5 – Modelo aplicado para análise dos objetivos da pesquisa**

Modelo	Equação
1	$NT = \beta_0 + \beta_1 (PIB)_i + \beta_2 (POP)_i + \beta_3 (IDHM)_i + \beta_4 (TXAN)_i + \beta_5 (IFDM)_i + erro_i$

Onde: NT – Nível de Transparência; POP – População; PIB – PIB *per capita*; IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; TXAN – Taxa de Analfabetismo; IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. A informação  $_i$  representa o município;  $erro_i$  – Erro residual do modelo de regressão.

Fonte: Elaboração própria (2016).

O modelo utilizado para análise é composto pela variável dependente NT (Nível de Transparência), que representa o nível de transparência dos municípios, e as variáveis explicativas PIB *per capita*, População, IDHM, Taxa de Analfabetismo e IFDM. O  $erro_i$  representa o erro residual do modelo de regressão. O sinal esperado dos betas das variáveis explicativas de acordo com as premissas teóricas é  $\beta > 0$ .

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, apresenta-se a análise descritiva das variáveis da pesquisa, identificando o nível de transparência médio dos municípios que compõem a amostra do estudo. Logo após, trabalha-se com a análise descritiva das variáveis explicativas do nível de transparência, e, na sequência, faz-se a análise de regressão.

### 4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

Neste item, apresenta-se a análise descritiva dos resultados obtidos. A mensuração do nível de transparência possibilitou a classificação dos municípios. A Tabela 1 descreve os seis municípios com os melhores resultados no Nível de Transparência.

**Tabela 1 – Os seis municípios com os melhores Níveis de Transparência**

Posição	Região	Município	Quantidade de Itens Evidenciados	Nível de Transparência
1º	Noroeste	Ijuí	32	0,89
2º	Metropolitana	Esteio	31	0,86
	Nordeste	Vacaria	31	0,86
4º	Centro Oriental	Lajeado	30	0,83
	Noroeste	Santa Rosa	30	0,83
	Nordeste	Farroupilha	30	0,83

Fonte: Elaboração própria (2016).

De acordo com a Tabela 1, o município que melhor evidenciou as informações acerca da gestão pública foi Ijuí com 32 itens, formando um nível de 0,89 de transparência, ou seja, evidenciou 89% do total de informações. Esteio e Vacaria ficaram na segunda posição com o total de 31 itens evidenciados, sendo um nível de transparência de 0,86, ou 86%. Os quartos colocados foram Lajeado, Santa Rosa e Farroupilha, evidenciando 30 itens cada um, chegando a um nível de transparência de 0,83, ou então, 83% do total de itens pesquisados.

As regiões Nordeste e Noroeste do Estado foram as melhores colocadas, sendo que duas cidades de cada região estão entre as seis melhores da amostra da pesquisa. Nota-se que nenhum dos municípios atingiu a pontuação máxima, que seria alcançada ao pontuar os 36 itens. Verificou se também os municípios que menos evidenciaram as informações da gestão pública. A Tabela 2 demonstra os municípios com os piores níveis de transparência.

**Tabela 2 – Os cinco municípios com os piores Níveis de Transparência**

Posição	Região	Município	Quantidade de Itens Evidenciados	Nível de Transparência
39º	Metropolitana	Viamão	19	0,53
40º	Sudoeste	Bagé	18	0,50
41º	Sudoeste	Uruguaiana	17	0,47
	Sudoeste	São Borja	17	0,47
43º	Sudoeste	São Gabriel	13	0,36

Fonte: Elaboração própria (2016).

O município que menos evidenciou as informações obrigatórias foi São Gabriel com 13 itens, formando um nível de transparência de 0,36, ou seja, apenas 36% dos itens foram evidenciados. Em seguida, aparecem os municípios de São Borja e Uruguaiana que evidenciaram 17 itens cada, sendo um nível de 0,47 de transparência, ou 47% do total. Bagé ficou na quadragésima posição por ter evidenciado um total de 18 itens, atingindo um nível de transparência de 0,50, ou seja, 50% do total de itens. Em seguida, aparece Viamão com 19 itens, ao atingir um nível de 0,53 de transparência, ou seja, 53% do total. Percebe-se que todos os municípios que estão com a pior classificação, exceto Viamão, estão situados na região Sudoeste do Estado.

Na Tabela 3, demonstra-se a média da variável dependente NT, obtida nos municípios que compõem a amostra, separada por regiões do Estado do Rio Grande do Sul, conforme definição da FEE.

**Tabela 3 – Média da variável NT por região**

Região	Quantidade de Municípios	Média LRF	Média LAI	Média Total NT
Centro Ocidental	2	63%	85%	75%
Centro Oriental	4	64%	86%	76%
Metropolitana	17	61%	80%	72%
Nordeste	4	66%	88%	78%
Noroeste	7	65%	83%	75%
Sudeste	3	69%	75%	72%
Sudoeste	6	51%	53%	52%
Total	43	62%	78%	71%

Fonte: Elaboração própria (2016).

Na Tabela 3, verifica-se que a aderência média às exigências de informação que devem ser divulgadas, relacionadas com a LRF é de 62%, enquanto aquelas relacionadas com a LAI é de 78%, o que resulta em uma aderência média geral de 71%. Salienta-se que, em todas as regiões, a média de aderência pelas exigências da LAI é maior que a aderência pelas informações exigidas na LRF.

A região que evidenciou o maior número de informações exigidas pela LRF foi a região Sudeste do Estado, com uma aderência média de 69%, e a região Sudoeste foi a que evidenciou o menor número de informações, atingindo a média de apenas 51%. Já em relação às informações exigidas pela LAI, a região Nordeste foi a que mais evidenciou, atingindo uma aderência média de 88% e a região Sudoeste, novamente, apresentou o pior desempenho, aderindo, em média, a 53% de informações exigidas pela LAI.

No geral, a região Nordeste gaúcha apresentou o melhor desempenho, ao evidenciar, em média, 78% das informações obrigatórias que compõem o índice, sendo evidenciado 66% do total de itens exigidos pela LRF e 88% dos itens exigidos pela LAI. Em contrapartida, a região Sudoeste apresentou a pior média geral de aderência, atingindo apenas 52% de evidenciação do nível de transparência, sendo destes, 51% dos itens exigidos pela LRF e 53% dos exigidos pela LAI foram evidenciados.

Considerando todas as variáveis do estudo (dependente e explicativas) e as medidas de média, mediana, máximo, mínimo e desvio-padrão, a Tabela 4 apresenta um resumo estatístico das variáveis utilizadas na pesquisa para que se avaliem suas magnitudes e dispersões.

**Tabela 4 – Análise descritiva das variáveis do estudo**

Classificação Variável	Variável	Tipo de Variável	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio Padrão
Dependente	NT	Contínua	71%	75%	89%	36%	12%
	POP	Contínua	165.173	85.685	1.475.717	50.172	226.624
	PIB	Contínua	28.823,81	28.335,51	53.579,65	9.730,61	11.062,58
Explicativa	IDHM	Contínua	0,745	0,744	0,805	0,650	0,030
	TXAN	Contínua	4,18	3,93	9,17	2,23	1,54
	IFDM	Contínua	0,7669	0,7684	0,8813	0,6380	0,0611

Fonte: Elaboração própria (2016).

Nota-se, pela Tabela 4, que o percentual médio de transparência dos municípios é de 71%, ou seja, de todas as informações checadas nos sites dos municípios da amostra, cerca de 71% das informações exigidas são atendidas pelos municípios. Ijuí é o município que mais evidenciou informações obrigatórias, atingindo uma aderência de 89%, e São Gabriel foi a que apresentou o pior desempenho, atingindo apenas 36% de aderência aos itens exigidos pela LRF e pela LAI. Percebe-se que a mediana foi de 75%, acima da média que é de 71%, o que

indica que a maioria dos municípios que compõem a amostra do estudo, está acima da média. A média de aderência encontrada neste estudo de 71% é superior as médias dos estudos de Machado (2013), onde a média da evidenciação total foi de 41,95%, ao de Cruz et al. (2010) que apuraram uma média de 46,22% e Marques (2014) que encontrou uma média de 31,94%.

Quanto à variável explicativa POP, encontra-se uma média de 165.173 indivíduos avaliados pelos municípios. A mediana de 85.685 habitantes indica que há muito mais municípios com população abaixo da média do que acima. A alta variabilidade apresentada pelo desvio padrão ocorre, pois, a população mínima é de 50.172 habitantes. Santiago é o município que apresenta a menor população, e a máxima é de Porto Alegre, com 1.475.717 habitantes, apresentando uma alta amplitude entre o mínimo e o máximo.

Em relação à variável explicativa PIB, existe uma média de R\$ 28.823,81 e mediana de R\$ 28.335,51. O desvio-padrão elevado deve-se pelas diferenças consideráveis entre os municípios com maior e menor PIB. O maior valor encontrado para o PIB *per capita* foi de R\$ 53.579,65 no município de Santa Cruz do Sul e o menor valor foi de R\$ 9.730,61 para o município de Alvorada.

A média encontrada na IDHM foi de 0,745, considerada alta conforme os critérios estabelecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O município que possui o maior índice é Porto Alegre, com 0,805 e Canguçu foi o que apresentou o menor índice com 0,650, configurando uma baixa variabilidade.

Já a TXAN apresentou média de 4,18, bem abaixo da taxa nacional que é de 9,6. O município de Canguçu possui a maior taxa de analfabetismo com 9,17, e Bento Gonçalves é o melhor da amostra com a menor taxa, de 2,23, configurando uma alta variabilidade. A mediana de 3,93 indica que existem mais municípios com a taxa de analfabetismo abaixo da média do que acima.

A média encontrada no IFDM foi de 0,7669, considerada moderada de acordo com os critérios estabelecidos pelo sistema FIRJAN. O maior índice encontrado na amostra foi de 0,8813 do município de Lajeado, e Canguçu foi aquele que apresentou o menor índice: 0,6380, apresentando uma baixa variabilidade. A mediana de 0,7684 indica que a maior parte dos municípios está acima da média.

No tópico abaixo, será feita a análise de regressão para responder ao objetivo proposto, que é o de identificar quais das variáveis explicativas podem explicar o nível de transparência encontrado (variável dependente).

## 4.2 ANÁLISE DE REGRESSÃO

Após a análise descritiva das variáveis, aplicou-se o modelo de regressão linear múltipla, pelo método dos mínimos quadrados ordinários. Na Tabela 5, apresentam-se os resultados do modelo de regressão.

A partir da Tabela 5, percebe-se que a variável explicativa POP possui relação positiva a 0,05 com a dependente NT, porém, os resultados do modelo de regressão estimado indicam que a variável POP não apresenta significância estatística, ao atingir 0,41 de *P-value*. Desse modo, conclui-se que a população não é um fator explicativo do nível de transparência dos municípios. Esse resultado assemelha-se ao estudo de Machado (2013), contudo opõe-se aos resultados de Cruz, Silva e Santos (2009); Rossoni (2013); Leite Filho, Andrade e Colares (2014) e Marques (2014), que encontraram relação significativa entre as variáveis.

**Tabela 5 – Resultados do modelo**

$$NT_i = \beta_0 + \beta_1 (POP)_i + \beta_2 (PIB)_i + \beta_3 (IDHM)_i + \beta_4 (TXAN)_i + \beta_5 (IFDM)_i + erro_i$$

Classificação	Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	t-Estatístico	Probabilidade
Variáveis Explicativas	POP	0,054992	0,066540	0,826447	0,4138
	PIB	0,050176	0,132569	0,378489	0,7072
	IDHM	-1.329.807	0,915759	-1.452.136	0,1549
	TXAN	-0,005276	0,016336	-0,322974	0,7485
	IFDM	1.330.009	0,536966	2.476.896	0,0179**
	C	0,198528	0,722689	0,274707	0,7851
Parâmetros do Modelo	Variável Dependente	NT			
	N	43			
	Adjusted R-squared	0,239504			
	Durbin-Watson stat	1.306.184			
	Prob(F-statistic)	0,008814			

A tabela apresenta os resultados da regressão. Na coluna são apresentados os Betas (coeficientes); o erro padrão, o t-estatístico e as significâncias das variáveis a \*\*\*1%; \*\*5% e \*10%. Também se apresentam os parâmetros gerais do modelo. As variáveis analisadas são: Nível de Transparência – NT; População – POP; PIB *per capita* – PIB; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM; Taxa de Analfabetismo – TXAN; Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM.

Fonte: Elaboração própria (2016).

A variável explicativa PIB também apresenta relação positiva a 0,05 com a variável NT, entretanto, os resultados do modelo de regressão estimado indicam que a variável PIB não é, estatisticamente, significativa conforme *P-value* de 0,70. Logo, admite-se que o PIB *per capita* não influencia no nível de transparência dos municípios estudados. Este resultado é semelhante ao de Cruz, Silva e Santos (2009); Machado (2013); Rossoni (2013); Souza *et al.* (2013) e Marques (2014). Porém, opõe-se à análise de Cruz *et al.* (2010), que indicam a existência de relação significativa entre o PIB *per capita* e o nível de transparência dos municípios estudados.

A variável explicativa IDHM possui relação negativa de 1,32 com a variável dependente NT, entretanto, novamente, o resultado não apresenta significância estatística. Com isso, conclui-se que o IDHM não é um fator explicativo do nível de transparência dos municípios. Esse resultado assemelha-se ao estudo de Machado (2013), Rossoni (2013) e Marques (2014). Contudo, opõe-se aos resultados de Cruz, Silva e Santos (2009); Cruz *et al.* (2010); Souza *et al.* (2013); Leite Filho, Andrade e Colares (2014) e Costa e Torres (2015), que encontraram relação significativa entre as variáveis.

A variável explicativa TXAN não apresenta significância estatística com a variável NT, conforme *P-value* de 0,74. Logo, admite-se que a taxa de analfabetismo não influencia no nível de transparência dos municípios. Este estudo é semelhante aos resultados de Machado (2013); Souza *et al.* (2013) e Marques (2014). Porém, opõe-se à análise de Cruz, Silva e Santos (2009) e Cruz *et al.* (2010), que indicam a existência de relação significativa entre a taxa de analfabetismo e o nível de transparência dos municípios estudados.

Por fim, a variável explicativa IFDM possui relação positiva de 1,33 com a dependente NT, com significância estatística de 5% conforme *P-value* de 0,0179\*\*. Assim sendo, conclui-se que o IFDM é um fator explicativo do nível de transparência dos municípios, ou seja, o IFDM tende a determinar o nível de transparência observado. Esse resultado assemelha-se com o estudo de Cruz, Silva e Santos (2009); Machado (2013) e Rossoni (2013).

Esse resultado indica que municípios com melhores estruturas de gestão educacional e de saúde apresentam melhores resultados. Presume-se que pessoas com maior nível

educacional, melhores condições de saúde, além de boa empregabilidade, possuem melhores condições de exercer o controle social, cobrando dos gestores públicos a manutenção desses fatores; de modo análogo, um governo com bom desempenho nessas áreas busca legitimar sua boa administração, tornando públicos seus atos (RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2012).

Corroborando com os resultados, Zuccolotto e Teixeira (2014) encontraram uma significância estatística entre o nível de transparência e fatores socioeconômicos, o que se explica pelo fato de que quando os direitos dos cidadãos possuem bons níveis, a própria população pressionará seus governos a manterem esses resultados. Por exemplo, um bom nível educacional leva à formação de uma cidadania crítica e consciente de seus direitos e obrigações.

No IFDM, as variáveis são selecionadas de forma a observar a realidade do município, permitindo avaliar com precisão o desempenho das políticas públicas. O IFDM parte do pressuposto de que apenas fatores econômicos não são suficientes para medir o desenvolvimento do município. Dessa maneira, permite identificar carências, orientar políticas e acompanhar seus impactos no desenvolvimento dos municípios, e a sociedade passa a contar com um instrumento de cobrança democrático e transparente.

Percebe-se que, nesse caso, a qualidade do gasto é mais importante do que a quantidade. Os municípios que investem mais em educação, saúde, além de geração de empregos, possuem melhores níveis de transparência, ou seja, a transparência dos municípios está associada a um melhor indicador de desenvolvimento socioeconômico e humano, neste caso, o IFDM. Assim sendo, com a realização do estudo, rejeitam-se as hipóteses que previam uma relação significativa entre o nível de transparência com a população do município, seu PIB *per capita*, seu IDHM e sua taxa de analfabetismo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi verificar quais fatores socioeconômicos podem explicar o nível de transparência dos municípios. Com base em estudos anteriores e através de itens obrigatórios exigidos pela LRF e LAI, construiu-se um conjunto de 36 itens que se refere a informações sobre a gestão pública municipal.

Pelo fato de as informações que compõem a variável NT possuírem caráter obrigatório, os resultados da pesquisa sugerem uma média baixa de transparência da gestão pública municipal, sendo ela de 71%. O município que atingiu a melhor média do estudo foi Ijuí que evidenciou 32 itens, ficando com um NT de 89%. Em contrapartida, São Gabriel foi o último colocado, ao pontuar apenas 13 itens, ficando com um NT de 36%. Verificou-se, também, que nenhum município evidenciou todos os itens.

Os municípios aderem, em média, a 62% dos 16 itens exigidos pela LRF e 78% das 20 informações exigidas pela LAI. Ao segregar os dados por regiões rio-grandenses, percebe-se que a região Nordeste foi a que apresentou o melhor desempenho, ao evidenciar, em média, 78% das informações obrigatórias que compõem o índice, enquanto a região Sudoeste apresentou a pior média geral de aderência, evidenciando apenas 52% dos itens que compõem o nível de transparência.

Para identificar os fatores explicativos do nível de transparência dos municípios, foram testadas cinco variáveis explicativas, as quais se esperava explicar a variável dependente NT, sendo elas: População, PIB *per capita*, Índice de Desenvolvimento Municipal (IDHM), Taxa de Analfabetismo e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

Dessa forma, os resultados do modelo de regressão linear múltipla indicam que apenas o IFDM explica o NT dos municípios pesquisados. Percebe-se que este estudo se assemelha com o de Machado (2013), que apresentou os mesmos resultados, onde apenas a variável

IFDM apresentou significância estatística (dentre as variáveis utilizadas em ambos estudos). Dentre os autores que estudaram esta variável, apenas Souza et al. (2013) não encontraram relação significativa entre o nível de transparência do município com o IFDM.

Com isso, conclui-se que fatores econômicos, populacionais ou áreas de desenvolvimento, isoladamente, são insuficientes para avaliar a transparência dos municípios, contudo, os que possuem melhores índices de desenvolvimento socioeconômico e humano são os que apresentam maior disposição em evidenciar informações de caráter obrigatório.

Presume-se, pois, que cidadãos com maior nível educacional, melhores condições de saúde, além de boa empregabilidade, possuem melhores condições de exercer o controle social, cobrando dos gestores públicos a manutenção desses fatores. Acredita-se que com este estudo seja possível detectar as áreas que necessitam de maior atenção pelos gestores públicos, podendo ser foco de possíveis melhorias, para atender tanto à legislação vigente, quanto às necessidades da sociedade.

Tendo em vista que o objetivo principal do estudo é determinar as variáveis que expliquem o nível de transparência identificado nos municípios, tem-se como limitação o fato de não ter encontrado dados recentes e de que estes não são todos do mesmo período, assim como a amostra, que não deu variabilidade suficiente para betas significativos.

Para estudos futuros, sugere-se a análise dos municípios de menor porte – com menos de 50 mil habitantes – que não foram contemplados nesta pesquisa, e ainda agregar, ao estudo, outras variáveis com a finalidade de aperfeiçoar as tentativas de encontrar os fatores explicativos do nível de transparência.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues; AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada**. 4. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

AQUINO, Wagner de; SANTANA, Antonio Carlos de. Evidenciação. **Caderno de Estudos** – São Paulo 5: 01-40, jul. 1992.

ARRUDA, Angela Maria Furtado; TELES, José Sival. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. **Revista Razão Contábil & Finanças** – Fortaleza 1, jul./dez. 2010.

ATHAYDE, Tarcisio Rocha. **A evidenciação de informações contábeis da área social no setor público**: estudo de caso do município de Luziânia/GO. 2002. 94 f. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Distrito Federal, 2002.

BAUM, Christopher F. **An introduction to modern econometrics using stata**. Stata Press, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, nº 191-A, de 05 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 18 de novembro de 2011.

CONTE, Nelson Carlos; SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. **Planejamento, orçamento e contabilidade aplicada ao setor público**. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2014.

COSTA, Jailza Mendes da; TORRES, Fernando José Vieira. Transparência Pública: uma Avaliação dos Portais das Prefeituras Paraibanas sob a Perspectiva do Itgp-M. In: CONGRESSO UNB DE CONTABILIDADE E GOVERNANÇA, 1., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2015.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg dos. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 2., Recife. **Anais eletrônicos...** Recife: Anpad, 2009.

CRUZ, Cláudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza; SILVA, Lino Martins da; MACEDO, Marcelo Alvaro da Silva. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. In: Encontro da ANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: Anpad, 2010.

FEE. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

FIRJAN. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

HAIR, Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAM, Ronald L. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2009.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2005. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro; ANDRADE, Izabela Cristina Fonseca; COLARES, André Felipe Vieira. *Transparência da Gestão Fiscal Pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado de Minas Gerais*. In: CONGRESSO USP, 11., 2014, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2014.

MACHADO, Vagner Naysinger. **Fatores explicativos do nível de evidenciação nas páginas eletrônicas de municípios do sul do Brasil**. 2013. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Unisinos, São Leopoldo/RS.

MARQUES, Simone Beatriz Santos da S. **Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRF e da LAI**. 2014. 83 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Unisinos, São Leopoldo/RS, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 127-146.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. MORAES, Sílvio Freire de (Colab.). **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: (finanças públicas democráticas)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; ZUCCOLOTTO, Robson. Fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros. In: Encontro de Administração Pública e Governo, 5., 2012, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: Anpad, 2012.

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) – FUCEPE, Vitória/ES.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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

Camila Brocco, Tadeu Grando, Vanessa de Quadros Martins, Antônio Carlos Brunozi Junior e Suelen Corrêa

TCU. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras da melhoria. Brasília: TCU, 2014.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Revista de Contabilidade Financeira**, São Paulo, v. 25, n.º 66, p. 242-254, set./dez. 2014.