



REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ISSN 2176-9036

Vol. 16, n. 2, Jul./Dez., 2024

Sítios: <https://periodicos.ufrn.br/index.php/ambiente>

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

Artigo recebido em: 26.05.2023. Revisado por pares em: 06.10.2023. Reformulado em: 02.02.2024. Avaliado pelo sistema double blind review.

DOI: 10.21680/2176-9036.2024v16n2ID32682

Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros

Passive transparency in small brazilian municipalities

Transparencia pasiva en pequeños municipios brasileños

Autores

Anderson Carvalho de Oliveira

Doutorando em Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UNB). Mestre em Administração Pública pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal de Viçosa (UFV). IBGE - Fundação Instituto Brasileiro Geografia e Estatística, Supervisão de Orçamento e Finanças, Belo Horizonte, MG, Brasil. Telefone: 31-99938-4844. Identificadores (ID):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5987158434846833>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6288-8525>

E-mail: andersoncarvalhodeoliveira@yahoo.com.br

Nálbia de Araújo Santos

Doutora e Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Professora do curso de Ciências Contábeis e do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço: Av. Peter Henry Rolfs, s/n – Campus Universitário - 36570-900 – Viçosa, MG – Brasil. Telefone: 31 -991992198. Identificadores (ID):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6503104655331343>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6259-1446>

Research Gate: <https://www.researchgate.net/profile/Nalbia-Santos>

E-mail: nalbia@ufv.br

(Artigo apresentado no XI Congresso ANPCONT)

Resumo

Objetivo: Este trabalho visa analisar os fatores que influenciam a transparência passiva nos municípios com menos de 50.000 habitantes.

Metodologia: Para atingir o objetivo do estudo, primeiramente, com base nos resultados da técnica de formação de *clusters*, os municípios foram aglutinados em 03 grupos, conforme o desempenho obtido nas variáveis determinantes da transparência. Em um segundo momento, esses *clusters* foram avaliados e comparados quanto ao resultado da Escala Brasil Transparente - EBT.

Resultados: Averiguou-se que desenvolvimento econômico e social e a capacidade fiscal do município são variáveis que influenciaram nos resultados da EBT em suas duas edições. Assim, conclui-se que deve ser adotada uma política diferenciada para a promoção da transparência nos pequenos municípios, considerando o respectivo desenvolvimento econômico, fiscal e social. Por fim, observou-se que a atuação dos órgãos de controle e o debate e desenvolvimento de métricas capazes de mensurar a transparência são caminhos possíveis para melhoria dos índices de transparência passiva nos municípios.

Contribuições do Estudo: Os resultados do estudo podem apoiar os gestores de pequenos municípios na promoção de melhorias na transparência passiva de seus municípios. Além disso, podem apoiar os gestores dos municípios na identificação dos fatores que influenciam na sua transparência passiva.

Palavras-chave: Transparência passiva; Escala Brasil Transparente; determinantes da transparência.

Abstract

Purpose: This work aims to analyze the factors that influence passive transparency in municipalities with less than 50,000 inhabitants.

Methodology: To achieve the objective of the study, firstly, based on the results of the cluster formation technique, the municipalities were grouped into 03 groups according to the performance obtained in the variables that determine transparency. In a second moment, these clusters were evaluated and compared regarding the result of the Brazil Transparent Scale - EBT.

Results: It was found that economic and social development and the fiscal capacity of the municipality are variables that influenced the results of the EBT in its two editions. Thus, it is concluded that a differentiated policy should be adopted for the promotion of transparency in small municipalities, considering the respective economic, fiscal and social development. Finally, it was observed that the performance of control bodies and the debate and development of metrics capable of measuring transparency are possible ways to improve passive transparency rates in municipalities.

Contributions of the Study: The results of the study can support managers in promoting improvements in the passive transparency of their municipalities. In addition, they can support municipal managers in identifying the factors that influence their passive transparency.

Keywords: Passive transparency; Transparent Brazil Scale; determinants of transparency.

Resumen

Objetivo: Este trabajo tiene como objetivo analizar los factores que influyen en la transparencia pasiva en los municipios de menos de 50.000 habitantes.

Metodología: Para lograr el objetivo del estudio, en primer lugar, con base en los resultados de la técnica de formación de conglomerados, se agruparon los municipios en 03 grupos de acuerdo con el desempeño obtenido en las variables que determinan la transparencia. En un

segundo momento, estos conglomerados fueron evaluados y comparados en cuanto al resultado de la Escala Transparente de Brasil - EBT.

Resultados: Se encontró que el desarrollo económico y social y la capacidad fiscal del municipio son variables que influyeron en los resultados de la EBT en sus dos ediciones. Así, se concluye que se debe adoptar una política diferenciada para la promoción de la transparencia en los pequeños municipios, considerando el respectivo desarrollo económico, fiscal y social. Finalmente, se observó que la actuación de los órganos de control y el debate y desarrollo de métricas capaces de medir la transparencia son caminos posibles para mejorar los índices de transparencia pasiva en los municipios.

Contribuciones del Estudio: Los resultados del estudio pueden apoyar a los gestores a promover mejoras en la transparencia pasiva de sus municipios. Además, pueden apoyar a los gestores municipales en la identificación de los factores que inciden en su transparencia pasiva.

Palabras clave: Transparencia pasiva; Escala Brasil Transparente; determinantes de la transparencia.

1 Introdução

Conforme Pereira (2014), a administração pública burocrática tradicional, sobre o pretexto de promover a impessoalidade, tende a dificultar a transparência administrativa e, por conseguinte, prejudicar o controle social. Para Cruz, Ferreira, Silva & Macedo (2012) a relevância da transparência para a modernização da gestão pública tornou-se evidente a partir da adoção do modelo gerencial, na Inglaterra, em meados do século XX. Logo, para a eficiência no atendimento das demandas do cidadão, o modelo pós burocrático de administração atribuiu à transparência maior importância no setor público.

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

A evolução das ferramentas de tecnologia da informação foi fundamental e transformou a forma como a informação circula pela sociedade, aumentando exponencialmente os dados disponíveis para a população. Essa evolução ocorreu no setor público via a implantação de programas como, por exemplo, o governo eletrônico, que surgiu em 2000, com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, que permitiu a disponibilidade de informações para os gestores públicos e para os cidadãos.

No Brasil, após a vigência da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (2000), a transparência administrativa teve destaque nos debates em torno da gestão pública (Cruz *et al.*, 2012). Esse protagonismo nos debates alcançado pela transparência administrativa decorre da necessidade de cumprir objetivos da LRF como “acabar com a prática comum no Brasil de os prefeitos e governadores frequentemente deixarem altas dívidas para serem pagas pelos seus sucessores” e contribuir “para o aumento da transparência dos gastos públicos em todos os níveis de governo da Federação” (Hernandes, 2011, p. 22).

Esses debates acerca da transparência na gestão pública têm culminado em transformações teóricas e práticas. Sob a perspectiva teórica, cabe destacar o aumento na

quantidade de estudos científicos que abordam o assunto (Welch, & Wong, 2001; Head, 2003; Frank & Oztoprak, 2015; Zuccolotto, Teixeira, & Riccio, 2015). Contudo, as transformações observadas nos aspectos práticos são mais relevantes e abrangem tanto mudanças na legislação vigente, bem como nas alterações na estrutura institucional e administrativa do poder público e na atribuição dos órgãos e entidades estatais (Neto, da Cruz, Ensslin, & Ensslin, 2009; Filgueiras, 2011, Cruz *et al.*, 2012, Martins & Vespoli, 2013; Machado, Marques, & Macagnan, 2013).

Um exemplo de alteração na legislação é a da Lei de Acesso à Informação (LAI) n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta o acesso às informações. O direito ao acesso à informação está previsto no texto originário da Constituição Federal de 1988. Todavia, apenas recebeu a devida atenção do legislador infraconstitucional após a ampliação do debate em torno da transparência. Em vigor desde 2012, a LAI aplica-se à administração direta e indireta de todos os entes federados abrangendo os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para execução de atividades de interesse público.

No âmbito das alterações na estrutura institucional e na atribuição dos órgãos públicos, ressalta-se o papel da Controladoria Geral da União (CGU). Desde 2003, a CGU desempenha as atividades de controle interno do poder executivo federal, atuando na defesa do patrimônio público e no incremento da transparência da gestão, destacando-se na implementação e manutenção do portal da transparência e das páginas da transparência das diversas entidades do poder executivo federal, bem como a coordenação da implementação da LAI na esfera federal, no desenvolvimento e disponibilização do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e da Escala Brasil Transparente (EBT).

Além disso, a LRF e a LAI atribuíram à CGU as atividades de monitoramento e de promoção da transparência administrativa na gestão pública. Nesse sentido, seus auditores desenvolveram a Escala Brasil Transparente (EBT), que é uma metodologia com o objetivo de obter um indicador para avaliar o grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Em sua versão inicial (1.0) a metodologia concentrou-se em mensurar a transparência passiva de estados e municípios, visto que ainda não havia métricas de avaliação que contemplassem essa vertente. A versão seguinte (2.0) manteve a mesma métrica e o foco na transparência passiva, contudo, ampliando significativamente a amostra de municípios avaliados.

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

Existem trabalhos que focaram em apontar os determinantes teóricos da transparência administrativa com base em evidências empíricas. Esses estudos se concentraram na perspectiva orçamentária ou fiscal (Ribeiro e Zuccolotto, 2013; Wright e Paulo, 2014; Reis, Ferreira e Ferreira, 2015) e na transparência ativa (Ribeiro e Zuccolotto, 2013; Wright e Paulo, 2014). Além disso, os trabalhos que se dedicaram a encontrar os determinantes da transparência, em geral, focaram na coleta de dados no âmbito nacional (Reis, Ferreira e Ferreira, 2015), estadual (Sousa, Wright, Paulo e Monte, 2015; Zuccolotto e Teixeira, 2014) ou restringiram-se aos grandes municípios (Cruz *et al.*, 2012).

Assim, identifica-se uma lacuna nos estudos acerca da transparência no Brasil que não se dedicaram à avaliação da transparência nos pequenos municípios brasileiros, tampouco aprofundaram na avaliação da vertente passiva da transparência governamental. Cabe ressaltar

que a transparência passiva, como complemento da vertente ativa, é essencial para assegurar a efetividade do fornecimento de informações aos cidadãos. Observa-se também que os pequenos municípios (com até 50.000 habitantes) representam 90% das cidades brasileiras. Esses municípios têm realidade fiscal, socioeconômica e cultural distinta se comparada à realidade das capitais e dos grandes centros urbanos.

Esta pesquisa adota os resultados da Escala Brasil Transparente (EBT) como *proxy* de transparência passiva permitindo analisar o seu resultado nos pequenos municípios brasileiros e identificar possíveis padrões de comportamento para *clusters* de municípios formados em função das variáveis apontadas como determinantes da transparência governamental. Torna-se relevante por permitir a exploração da metodologia oficial adotada pelo governo federal para avaliar a efetividade da Lei de Acesso à Informação bem como possibilitar a ampliação dos estudos relativos à transparência passiva no Brasil.

A seguinte questão orientou o estudo: **Quais os graus de transparência passiva dos agrupamentos de municípios com características semelhantes a partir da Escala Brasil Transparente, considerando suas variáveis determinantes?** Assim, o estudo analisou a existência de diferença significativa entre o desempenho alcançado na Escala Brasil Transparente pelos agrupamentos de municípios formados a partir das variáveis determinantes da transparência.

Para cumprir o objetivo proposto realizou-se uma revisão de literatura em que foram identificadas as principais variáveis associadas ao nível de transparência na gestão pública. Posteriormente, coletou-se dados a respeito das variáveis e do resultado da Escala Brasil Transparente (EBT) e aplicou-se a técnica de análise de *cluster* para agrupar os municípios em função das respectivas características associadas ao grau de transparência. Os grupos obtidos pela técnica de *cluster* foram comparados no que diz respeito aos desempenhos alcançados nas duas edições da EBT. Por fim, foram realizadas ponderações sobre os resultados obtidos considerando a revisão de literatura.

Este artigo é composto por quatro tópicos, além desta introdução que apresentou as linhas gerais do trabalho. O segundo tópico apresenta uma revisão de literatura que aborda os conceitos que embasam este trabalho, bem como os estudos anteriores que abordaram os determinantes da transparência administrativa. O terceiro tópico descreve a metodologia adotada detalhando os procedimentos de coleta, processamento e análise de dados para alcançar o objetivo proposto. No quarto tópico os dados são analisados e associados às principais referências teóricas encontradas na literatura, subsidiando a discussão dos resultados. Por fim, no quinto tópico apresentam-se as considerações finais do estudo.

2 Revisão Bibliográfica

2.1 Aspectos Conceituais da Transparência

Em geral, a transparência administrativa é uma característica inerente à gestão pública que busca dar publicidade aos seus atos e às informações de interesse geral com clareza e livre de ambiguidades. Embora a disponibilidade de informações seja condição necessária para efetivação da transparência. Todavia, Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) reforçam a necessidade de delimitar o tipo ou classificação de transparência, observados nos estudos empíricos.

Nesse contexto, Head (2003) denomina de transparência nominal à situação em que ocorre a divulgação da informação ao cidadão. Contudo, essa informação não é assimilada ou compreendida adequadamente pelos cidadãos. Noutro ponto, a transparência efetiva ocorre

quando a informação é disponibilizada e permite aos receptores sua correta captação, processamento, compreensão e utilização. Assim, para ser efetiva a transparência deve possibilitar aos cidadãos a realização de julgamentos e inferências com base nas informações divulgadas. A diferença entre a transparência efetiva e a transparência nominal é denominada ilusão de transparência (Zuccolotto e Teixeira, 2014).

A transparência passiva refere-se à necessidade de o Estado fornecer aos cidadãos as informações por eles solicitadas. Nesta concepção, o Estado aguarda passivamente que o cidadão o acione e requeira a informação desejada para que só então disponibilize o requerente. Esta concepção contrapõe-se à transparência ativa em que o Estado age de modo proativo e disponibiliza as informações consideradas de interesse público, para que quaisquer cidadãos interessados as consultem sempre que necessário (Yazigi, 1999). São duas modalidades de promoção da transparência que não se excluem, pelo contrário, se complementam e devem necessariamente coexistir para assegurar a efetividade no fornecimento de informações aos cidadãos.

Diferentemente do caso da transparência nominal, a transparência ativa e a passiva devem ser igualmente incentivadas por serem complementares. Assim, não é possível que a transparência ativa supra toda a necessidade de informações dos cidadãos, tão pouco não seria viável atribuir à transparência passiva essa responsabilidade. Conforme orientação da CGU, “quando se tratar de informações de interesse geral, os órgãos e entidades devem optar pela transparência ativa, se esforçando para publicar o máximo de informações possível na internet” (CGU, 2012).

A divulgação de informações de interesse público e geral de forma ativa evita o aumento da demanda junto a administração pública reduzindo o pleito por transparência passiva e os custos do governo na obtenção e fornecimento de informações. Entretanto, não sendo possível suprir toda a necessidade de informação dos cidadãos de forma ativa sem a coexistência combinada de transparência ativa e passiva, que possibilita a elevação dos níveis de transparência efetiva. Ativamente o órgão ou entidade deve fornecer informações de interesse de uma quantidade indeterminada de cidadãos, restando atuar passivamente apenas em pedidos pontuais.

Outra classificação relevante para os objetivos deste estudo diz respeito às direções da transparência. Head (2003) observa que a transparência vertical pode ocorrer nos dois sentidos de uma estrutura hierárquica. No sentido de para cima, refere-se ao fornecimento de informações dos subordinados para seus superiores hierárquicos. No sentido contrário, para baixo, é relativo ao fornecimento de informações por parte dos governantes para os governados. A transparência para baixo é essencial para efetividade da democracia e do *accountability* em uma sociedade, enquanto a transparência para cima associa-se à relação entre burocracia e governo. Zuccolotto et al. (2015) salienta que:

em uma estrutura democrática, essas classificações são de extrema relevância, visto que o fluxo informacional deverá ocorrer tanto para cima (quando os burocratas prestam contas aos políticos sobre a efetividade da implementação das políticas) quanto para baixo (quando o representante eleito (executivo ou legislativo) prestará contas ao representado – população). (Zuccolotto et al., 2015).

Horizontalmente a transparência pode ocorrer para dentro, quando é possível observar de fora o que ocorre no interior da organização, ou para fora, quando da organização é possível observar o que ocorre além da mesma. Para Zuccolotto et al. (2015) a transparência para dentro:

é relevante para legislações sobre liberdade de informação e esse direcionamento de transparência é que possibilita os mecanismos de controle social por meio de legislações

que determinam padrões de comportamento (como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal). Uma questão importante na Transparência para dentro é que ela traz consigo uma associação muito forte com vigilância, levando a uma discussão sobre os limites desse tipo de transparência para que não seja invasiva à privacidade do cidadão ou do governante. (Zuccolotto et al., 2015).

Com base nos conceitos citados, este estudo se preocupa predominantemente com a transparência efetiva, passiva, para baixo e para dentro. Ressalta-se que a Escala Brasil Transparente (EBT) se aproxima das delimitações deste estudo, sendo aplicada de forma sinônima à transparência passiva.

2.2 Estudos Sobre Transparência

O principal pressuposto de trabalhos sobre determinantes da transparência administrativa deve-se ao fato que os fatores socioeconômicos, fiscais e culturais estão associados ao volume e à qualidade das informações oferecidas pelo Estado ao cidadão (Cruz *et al.*, 2012; Ribeiro e Zuccolotto, 2013; Wright e Paulo, 2014; Reis *et al.*, 2015). Estudos focaram nos contextos dos estados (Zuccolotto e Teixeira, 2014; Wright *et al.*, 2015) ou dos grandes municípios brasileiros (Cruz *et al.*, 2012).

No âmbito de municípios, Ribeiro e Zuccolotto (2013), utilizaram o Índice de Transparência Fiscal dos Municípios (ITFm), desenvolvido por Paiva e Zuccolotto (2009), como variável dependente, e conseguem comprovar que investimento em saúde e educação é determinante no aumento da transparência fiscal nos municípios. Além disso, os autores observaram que fatores fiscais e sociais interferem na transparência fiscal. Entretanto, os autores ressaltam que as variáveis investimentos per capita em educação e saúde discriminam menos fortemente a transparência do que as variáveis sociais. Os autores constataram que os municípios com maiores indicadores de desenvolvimento social apresentaram índices de transparência mais elevada. Para Ribeiro e Zuccolotto (2013) esse resultado indica necessidade de avaliar a qualidade do gasto e não o valor do dispendio.

Outras variáveis são propostas por Ribeiro e Zuccolotto (2013), por exemplo, a religião predominante, o tipo e forma de colonização de cada município talvez possa interferir na transparência fiscal na esfera municipal. Ainda sugerem que o investimento em educação em anos anteriores pode ser significativo para explicar o grau de transparência, visto que os resultados desses investimentos podem ocorrer a longo prazo.

No contexto dos estados brasileiros, Zuccolotto e Teixeira (2014) estudaram as variáveis que afetam o índice de transparência fiscal do estado. Os autores utilizaram como variável dependente o Índice de Transparência criado pelo Comitê de Transparência da Associação Contas Abertas, que se concentra nas informações fornecidas ativamente pela administração pública via os portais da transparência. Com base no modelo adotado, os autores concluíram que as variáveis socioeconômicas e fiscais apresentam correlação com a transparência fiscal. Zuccolotto e Teixeira (2014) salientaram a inexistência de correlação significativa entre as variáveis políticas nos níveis de transparência do índice usado no estudo, embora seja apontado no âmbito teórico como relevante.

Cruz *et al.* (2012) focaram nos níveis de transparência da gestão pública nos maiores municípios brasileiros. Para a realização do estudo foi utilizada como variável dependente o Índice de Transparência de Gestão Pública Municipal (ITGP-M) desenvolvido pelos autores com base no Índice de Transparência de *los Ayuntamientos* (ITA), criado pela organização Transparência Internacional para avaliação da transparência em meio eletrônico. Pesquisa que investiga a forma que variáveis como região do município, sua participação em redes de

integração, o PIB per capita, receita orçamentária e taxa de alfabetização podem atuar como determinante da transparência administrativa.

Os autores concluíram que 56% da transparência administrativa pode ser explicada pelas variáveis receita orçamentária e dinamismo municipal (capacidade do município de crescer em relação a si próprio), sendo a receita corrente a variável que apresentou maior capacidade de explicar a transparência administrativa (Cruz *et al.*, 2012). Os autores supõem que a receita corrente expressa a capacidade de investimento do município e a taxa de alfabetização representa o nível educacional (Cruz *et al.*, 2012).

Wright e Paulo (2014) avaliaram como taxa de urbanização, idade da população, nível de educação no município, renda per capita, independência financeira e competição política podem determinar a transparência fiscal ativa municipal. Utilizaram o Índice de Transparência criado pela Associação Contas Abertas como variável dependente. Os autores concluíram que a variável da competição política não apresenta correlação estatisticamente significativa, consequentemente não determina o nível de transparência dos municípios.

Wright *et al.* (2015) também utilizaram o Índice de Transparência da Associação Contas Abertas como variável dependente para investigar os determinantes da transparência ativa nos governos estaduais brasileiros. Os autores pesquisaram como características da população (tamanho, faixa etária, renda e nível educacional) e do estado (competição política, receitas, gastos sociais, urbanização e densidade demográfica) determinam a transparência ativa do governo. Na conclusão do estudo, os autores observaram que o tamanho da população e o nível de urbanização do estado influenciaram a transparência administrativa. Contudo, os resultados apontaram na direção oposta ao esperado, visto que a variável receita orçamentária se apresentou negativamente relacionada à TGA” (TGA = transparência ativa).

Esse resultado é contrário a expectativa teórica e a algumas comprovações empíricas observadas por Ribeiro e Zuccolotto (2013) e Cruz *et al.* (2013). Embora os estudos utilizem variáveis dependentes distintas, a expectativa teórica seria que quanto maior a receita do ente federativo mais condições financeiras os gestores teriam para disponibilizar informações aos cidadãos.

Reis, Ferreira e Ferreira (2015) pesquisaram os fatores determinantes da transparência orçamentária pública dos países e elaboraram um modelo estatístico cuja variável dependente é o *Open Budget Index*, usada para explicar a variação dos níveis de transparência em diversos países. Em seguida, submetem aos testes de itens como o índice de percepção da corrupção (IPC), índice do desenvolvimento humano para educação (IDH-E), a taxa de urbanização (TXURB), número de partidos políticos (NPP), o PIB per capita e a duas variáveis *dummy*, que informam se o país pertence a América Latina (DAL) e se adotou as normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público até 2008 (IPSAS). Os resultados apontaram que o modelo explica 60% das variações na transparência orçamentária pública nacional, sendo estatisticamente significativas as variáveis do IDH-E, IPC e IPSAS. Logo, os autores concluíram que a transparência orçamentária pública nacional está estritamente ligada à educação, à percepção da população sobre a corrupção e à adoção das normas internacionais de contabilidade voltadas para o setor público, mas:

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

Assim, observa-se que a transparência orçamentária, também no nível nacional, está diretamente afetada pela qualidade da educação. Contudo, no estudo não foi detectado significância estatística para as variáveis urbanização e renda, divergindo da conclusão de Wright e Paulo (2014), Wright *et al.* (2015) e da expectativa prévia. Cabe ressaltar que a divergência entre os resultados dos estudos pode, pelo menos em parte, ser explicada pelo fato de não utilizarem as mesmas variáveis dependente.

Na formulação da metodologia Escala Brasil Transparente, baseando-se na experiência dos seus especialistas, a Controladoria Geral da União assume-se como hipótese que os municípios de maior porte possuem capacidade de ofertar informações de interesse público aos cidadãos. Para a CGU os municípios de maior porte possuem ferramentas e recursos adequados (financeiro, tecnológico, entre outros) para disponibilização de informações ao público. Segundo o órgão, “quanto maior for o município maior a capacidade e responsabilidade deste ente em ofertar transparência”. Desta forma, a metodologia considera como último critério de desempate a população do município. Contudo, o estudo da CGU não se pautou pela necessidade de comprovação empírica dessa hipótese. Na Tabela 1 informa um resumo das dimensões e as principais variáveis explicativas abordadas nos estudos anteriores:

Tabela 1

Sumário das dimensões e variáveis explicativas usadas nos estudos empíricos

Dimensão	Variáveis explicativas	Autores
Capacidade Fiscal	Receita Orçamentária	Cruz <i>et al.</i> (2012); Ribeiro e Zuccolotto (2013); Wright <i>et al.</i> (2015).
	Receita Corrente	Zuccolotto e Teixeira (2014).
	Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS)	Cruz <i>et al.</i> (2012).
	Gasto Sociais	Ribeiro e Zuccolotto (2013); Wright <i>et al.</i> (2015).
	Resultado Fiscal do Governo	Zuccolotto e Teixeira (2014).
	Endividamento	Zuccolotto e Teixeira (2014).
Desenvolvimento Social	IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Cruz <i>et al.</i> (2012); Reis <i>et al.</i> (2015).
	IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (saúde)	Cruz <i>et al.</i> (2012); Ribeiro e Zuccolotto (2013); Zuccolotto e Teixeira (2014).
	IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (educação)	Cruz <i>et al.</i> (2012); Ribeiro e Zuccolotto (2013); Zuccolotto e Teixeira (2014).
	Taxa de Urbanização	Wright e Paulo (2014); Wright <i>et al.</i> (2015); Reis <i>et al.</i> (2015).
	Taxa de Alfabetização	Cruz <i>et al.</i> (2012).
Desenvolvimento Econômico	PIB – Produto Interno Bruto	Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012); Wright e Paulo (2014); Reis, Ferreira e Ferreira (2015).
	IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (emprego e renda)	Cruz <i>et al.</i> (2012); Ribeiro e Zuccolotto (2013); Zuccolotto e Teixeira (2014).
	Dinamismo Municipal	Cruz <i>et al.</i> (2012).
Características Geográficas e Demográficas	Tamanho da População	Wright <i>et al.</i> (2015).
	Região	Cruz <i>et al.</i> (2012);
	Localização do Município	Cruz <i>et al.</i> (2012); Wright e Paulo (2014).

Fonte: dados da pesquisa.

Diferentemente dos estudos sobre o tema, citados anteriormente, esta pesquisa optou por não utilizar um modelo regressivo como ferramenta para correlacionar variáveis. Isso

porque a maioria dos modelos obtidos nas pesquisas anteriores mostraram dificuldades em demonstrar a influência da maior parte das variáveis previamente associadas, por conseguinte, explicando o resultado da transparência por meio de uma ou duas variáveis.

3 Material e Métodos

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

Este estudo consiste em uma pesquisa quantitativa-descritiva do tipo verificação de hipóteses e empregou as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental para obtenção de dados e hipóteses a serem confirmadas ou refutadas. A amostra é representativa dos pequenos municípios brasileiros consistindo nos 465 participantes da versão 1.0 da EBT (9% dos municípios brasileiros de cada estado). O processo de seleção utilizado pelos auditores da Controladoria Geral da União (CGU) é aleatório, quando da aplicação da metodologia do EBT.

A EBT foi desenvolvida pela CGU visando fornecer subsídios para o cumprimento das competências atribuídas à CGU pelo inciso I, do artigo 41, da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, bem como pelo artigo 68, do Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012 (inciso II), e pelo artigo 18, do Decreto 8.109 de 17 de setembro de 2013 (inciso III). Além disso, os principais objetivos do desenvolvimento da EBT são fomentar a cultura da transparência na administração pública, conscientizar sobre a importância do direito fundamental de disponibilizar à informação, apoiar e orientar a promoção da transparência administrativa e da disponibilização à informação nas esferas Estadual e Municipal.

A EBT versão (1.0) é um índice de transparência passiva, e sua metodologia focou na avaliação e desenvolvimento de uma métrica que visou fomentar a cultura da transparência na administração pública e consiste na avaliação de 12 quesitos classificados em duas categorias, conforme descreve na Tabela 2:

Tabela 2

Quesitos da Escala Brasil Transparente (EBT)

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

Fonte: Adaptado de Escala Brasil Transparente elaborada pela CGU.

Segundo a CGU, para reduzir uma possível subjetividade do avaliador, foi adotado o preenchimento usando a métrica binária, restringindo a resposta para cada quesito do *checklist*

em 'SIM' ou 'NÃO'. A exceção foram os casos em que não existe um site ou se o site estiver fora do ar, assim as respostas foram 'Não Localizado' ou 'Site Fora do AR'.

Os auditores da CGU atribuíram pontuação máxima a cada resposta positiva e aos quesitos foi atribuído zero para cada resposta negativa. Assim, pontuação total obtida pelo município pode variar entre 0 e 3600. O peso dos quesitos da categoria Transparência Passiva é 75% e aos demais 25%, referente ao peso dos quesitos da categoria Regulamentação da Lei de Acesso à Informação. A escala final do indicador a nota é convertida para a escala de 0 a 10. O indicador permite a elaboração de um *ranking* capaz de comparar os municípios em função do grau de transparência passiva ofertado aos cidadãos. Para os auditores da CGU (2015) o indicador possibilita observar a posição do município em termos de regulamentação e transparência passiva. Além disso, esse indicador pode mostrar o posicionamento dos municípios avaliados e incentivar seus gestores a melhorar o cenário encontrado.

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

3.2 Plano de Análise

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

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

4 Resultados e Discussão

4.1 Variáveis da pesquisa e expectativas teóricas

As variáveis usadas no estudo foram divididas nas dimensões capacidade fiscal, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e características demográficas. Cada dimensão e cada variável está vinculada a uma expectativa teórica. Realizou-se procedimentos empíricos visando atestar essas expectativas, conforme observado em estudos anteriores. Na Tabela 3 são apresentadas as possíveis variáveis determinantes da transparência passiva com suas descrições, siglas e as dimensões associadas às respectivas variáveis.

Tabela 3*Descrição das dimensões e das variáveis explicativas*

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

Fonte: dados da pesquisa.

A expectativa teórica é que municípios com maior capacidade fiscal possuam também melhores índices de transparência passiva. Conforme observado em estudos anteriores como Cruz *et al.* (2012) e Zuccolotto e Teixeira (2014), a transparência administrativa está associada à melhoria na gestão fiscal. Assim, espera-se que a relação entre os desdobramentos do IFGF seja positiva, visto que o resultado do indicador será maior para uma gestão fiscal mais eficiente.

Ademais, estão positivamente associadas à transparência administrativa as dimensões de desenvolvimento social e desenvolvimento econômico (Ribeiro e Zuccolotto, 2013; Wright e Paulo, 2014). Logo, espera-se uma relação positiva entre os indicadores do PIB, IDH e do IFDM com o resultado da transparência administrativa. Por fim, espera-se que municípios que tenham maior população e uma parcela maior dessa população vivendo na área urbana consigam ofertar maior transparência (Cruz *et al.*, 2012; Wright *et al.*, 2015).

4.2 Estatística descritiva e análise da técnica de agrupamento

Após a análise a partir da estatística descritiva dos dados da pesquisa referente às variáveis determinantes da transparência, observou-se a necessidade de padronização estatística dos resultados das variáveis em função das respectivas médias e desvio padrão, o que permitiu a utilização de variáveis que possuem diferentes escalas de valores e grandezas.

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

O resultado da técnica de *cluster* foi de três grupos, representando 3 padrões de comportamento homogêneos de seus municípios em relação aos desempenhos obtidos nos determinantes da transparência administrativa. Os *clusters* 1, 2 e 3 correspondem a 210, 177 e 78 municípios, respectivamente. Na Tabela 4 está descrito o desempenho médio das variáveis determinantes da transparência passiva para cada *cluster*.

Tabela 4

Desempenho médio dos determinantes da transparência passiva por cluster

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

Fonte: dados da pesquisa.

A análise da Tabela 4 permite constatar que o *cluster* 3 representa municípios mais desenvolvidos, o agrupamento 1 apresenta municípios com grau de desenvolvimento intermediário e os municípios representados pelo *cluster* 2 são aqueles com os piores resultados relativos aos indicadores de desenvolvimento utilizados. Essas evidências são reforçadas na Tabela 5.

Tabela 5*Desempenho médio dos cluster nos determinantes (indicadores agrupados)*

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

Fonte: dados da pesquisa.

Com base nesses resultados, classificaram-se os municípios constantes da amostra adotada nos agrupamentos descritos na Tabela 6.

Tabela 6*Descrição dos clusters com base nas notas alcançadas nas duas edições da EBT*

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

Fonte: dados da pesquisa.

4.3 Validação da Formação dos Clusters

A técnica de análise de *cluster* objetiva formar grupos de elementos que apresentaram comportamentos homogêneos quanto determinadas variáveis, segregando em *clusters* distintos os diferentes padrões de comportamento observados no que diz respeito aos resultados dessas variáveis. Para validação da formação dos *clusters* faz-se necessário a realização de testes estatísticos que averiguem a diferença entre os agrupamentos. No âmbito deste estudo foi utilizado a comparação de médias através da análise de variância *unidimensional* (ANOVA *unidimensional*) para verificar se a diferença entre os resultados dos clusters é efetiva. De modo complementar, utilizou-se o teste de *Tukey* para que nos casos em que houver a confirmação da existência de pelo menos um *cluster* significativamente diferente dos demais o mesmo possa ser identificado.

Em todas as variáveis a ANOVA *unidimensional* identificou a existência de pelo menos um *cluster* significativamente diferente dos demais. Os resultados da aplicação do teste de *Tukey* indicam que, considerando um nível de significância de 5%, os *clusters* são significativamente distintos no que diz respeito ao conjunto de variáveis. Nas variáveis POP, IFGFR, IFGFI, IFGFL, IFDMR, IFDME, PIB-PC, IDHME, IDHML e IDHMR todos os *clusters* se mostraram significativamente distintos entre si. Nas variáveis TXURB, IFGFG e

IFDMS, um *cluster* se mostrou diferente dos demais (*cluster 3*, *cluster 1* e *cluster 2* respectivamente). No IFGFC os *clusters* 1 e 3 se mostraram significativamente diferentes entre si. Diante dos resultados, é possível concluir pela efetiva existência de três padrões de comportamento distintos na amostra de municípios objeto da presente pesquisa, validando a técnica de *cluster* adotada para segregação em agrupamentos.

4.4 Desempenho dos *Clusters* na Escala Brasil Transparente

Após a formação dos *clusters* verificou-se o desempenho de cada um deles na Escala Brasil Transparente. A Tabela 7 sintetiza o desempenho médio de cada *cluster* nas duas edições da EBT.

Tabela 7

Desempenho médio na escala brasil transparente - por clusters

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

Fonte: dados da pesquisa.

O resultado da elevação aponta que os três *clusters* registraram têm índices médios de EBT sendo o menor crescimento da ordem de 50%. Apesar disso, o resultado da transparência passiva pode ser considerado insatisfatório, já que a escala das notas varia no intervalo de 0 a 10.

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

O comportamento acima observado apresentou consonância com a expectativa teórica, uma vez que a literatura (Cruz *et al.*, 2012; Ribeiro e Zuccolotto, 2013; Wright e Paulo, 2014; Reis *et al.*, 2015) associa a gestão pública transparente a uma melhor gestão fiscal que implicaria no maior retorno para a sociedade na forma de políticas públicas, refletindo também em melhorias no campo econômico e social.

As afirmações acima estão baseadas em comparativo de médias dos resultados entre os *cluster*, tornando novamente necessário verificar a existência de diferença significativa entre os resultados registrados. Por meio do resultado da ANOVA *unidirecional* foi possível verificar que existe pelo menos um *cluster* é significativamente diferente dos demais em relação ao resultado da EBT. Como os critérios para formação dos *clusters* foram exclusivamente variáveis consideradas determinantes da transparência passiva, podemos considerar que essas variáveis influenciaram os resultados da EBT em suas duas edições.

4.5 Escala EBT e determinantes da transparência

Este estudo adotou o Índice Firjan de Gestão Fiscal como parâmetro de capacidade fiscal. Esse índice compõe-se de cinco indicadores: Receita Própria (IFGFR), Gastos com

Pessoal (IFGFG), Investimentos (IFGFI), Liquidez (IFGFL) e Custo da Dívida (IFGFC). A expectativa é que o agrupamento de municípios com melhor resultado nos índices que denotam capacidade fiscal também apresente os melhores resultados na transparência passiva.

Tabela 8

Resultado, por cluster, das variáveis fiscais

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

Fonte: dados da pesquisa.

Com base nos dados da Tabela 8 verifica-se um comportamento semelhante nas variáveis Receita Própria (IFGFR), Investimentos (IFGFI) e Liquidez (IFGFL). Nessas variáveis o *cluster 3* apresentou o melhor resultado sendo seguido pelo *cluster 1*. O *cluster 2* apresentou o pior resultado. Por meio da ANOVA *unidimensional* e do teste de *Tukey* verificou-se que existe diferença significativa entre todos os *clusters* para essas 3 variáveis. Logo, o resultado corresponde à expectativa teórica para dimensão capacidade fiscal. Esse resultado é convergente para as conclusões alcançadas por Cruz *et al.*, 2012; Ribeiro e Zuccolotto, 2013; Wright e Paulo, 2014; Reis *et al.*, 2015.

Em relação aos indicadores Gasto com Pessoal (IFGFG) e Custo da Dívida (IFGFC), não foi possível efetuar a mesma constatação. Os resultados não correspondem necessariamente à expectativa teórica e tampouco foi observada diferença significativa entre as médias de todos os *clusters*. Contudo, no contextos dos estados brasileiros Zuccolotto e Teixeira (2014) encontraram que as variáveis socioeconômicas e fiscais apresentam correlação com a transparência fiscal.

Na Tabela 9 apresentam-se os resultados dos indicadores da dimensão de Desenvolvimento Social, que foi representada por meio dos componentes de longevidade e educação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHML e IDHME), bem como as variáveis educação e saúde do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDME e IFDMS). Assim, espera-se uma relação positiva entre as variáveis do desenvolvimento social e o resultado da transparência passiva nos municípios.

Tabela 9

Resultado, por cluster, das variáveis sociais

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

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se nos dados da Tabela 9 um comportamento padrão para todas as variáveis que representam desenvolvimento social (IFDME, IFDMS, IDHME e IDHML). O *cluster 3* apresentou o melhor resultado nas duas edições da EBT e em todos os indicadores. Em

contrapartida, o *cluster 2* apresentou o pior resultado nas duas edições da EBT e em todos os indicadores que designam desenvolvimento social.

Os valores apresentados na Tabela 9 estão em consonância com a expectativa teórica, uma vez que os resultados das variáveis IFDME, IDHME e IDHML são estatisticamente diferentes entre todos os clusters. Sobre a variável IFDMS, não se pode afirmar que há diferença significativa entre os resultados do *cluster 1* e do *cluster 3*. Nesse caso, a expectativa teórica é que quanto maior o grau de desenvolvimento socioeconômico do município maior é a possibilidade de se oferecer acesso à informação à população. A pesquisa de Cruz *et al.*, 2012, que teve foco nas grandes municípios, alcançou resultado semelhante. Em contrapartida, os achados de Reis *et al.* (2015) indicaram que a transparência orçamentária pública nacional está estritamente ligada à educação, à percepção da população sobre a corrupção e à adoção das normas internacionais de contabilidade voltadas para o setor público.

Tabela 10

Resultado das variáveis econômicas por cluster

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

Fonte: dados da pesquisa.

Novamente, na tabela 10 é possível observar um comportamento padrão e de acordo com a expectativa teórica em todas as variáveis que designam desenvolvimento econômico. O *cluster 3*, que registrou melhor desempenho nas duas edições da EBT, apresentou também os melhores resultados para todos os indicadores econômicos, sendo seguido, na ordem, pelo *cluster 1* e pelo *cluster 2* que apresentaram respectivamente resultado intermediário e o pior resultado nas duas edições da EBT. Existe diferença significativa entre as médias de todos os *clusters* em todas as variáveis que designam desempenho econômico. Esses achados estão conforme os estudos de Cruz *et al.* (2012), Ribeiro e Zuccolotto (2013), Zuccolotto e Teixeira (2014).

Existe a expectativa teórica que há um grau diferente de transparência pode ser oferecido à população conforme característica demográfica do município. Nesse sentido, analisou-se como o tamanho da população do mesmo e a taxa de urbanização podem influenciar no grau de transparência e o resultado é apresentado na Tabela 11.

Tabela 11

Resultado das variáveis demográficas por cluster

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

Fonte: dados da pesquisa.

O resultado observado na variável TXURB corresponde à expectativa teórica pois os *clusters* que obtiveram maior desempenho nas duas edições da EBT correspondem aos que registraram maiores taxas de urbanização. Resultados semelhantes foram alcançados por Cruz *et al.*, 2012 e Wright *et al.*, 2015. Contudo, as médias registradas entre os *clusters 1* e *2* não podem ser consideradas significativamente diferentes. No que diz respeito à variável POP,

apenas o *cluster* 3 apresentou um resultado correspondente à expectativa teórica alcançada por Cruz *et al.*, 201 e Wright *et al.*, 2015. Os *clusters* 1 e 2 apresentaram resultado inverso em relação à expectativa. Esse comportamento, diferente do esperado, conforme os achados de Cruz *et al.*, 2012 e Wright *et al.*, 2015, talvez se explique em virtude de todos os municípios da amostra possuírem menos de 50.000 habitantes.

5 Considerações Finais

Este trabalho analisou os fatores que influenciam a transparência passiva nos municípios brasileiros com menos de 50.000 habitantes. O comportamento da transparência passiva foi analisado por meio de agrupamentos de municípios com desempenhos semelhantes em relação aos determinantes da transparência. Foi utilizado a técnica de clusterização para formação dos agrupamentos que representassem diferentes padrões de comportamento dos municípios no que diz respeito aos resultados das variáveis determinantes da transparência. A técnica permitiu a obtenção de 3 *clusters* capazes de representar os seguintes padrões de comportamento:

Cluster 1: Desempenho Intermediário nos indicadores fiscais, econômicos e sociais.

Cluster 2: Desempenho Baixo nos indicadores fiscais, econômicos e sociais.

Cluster 3: Desempenho Alto nos indicadores fiscais, econômicos e sociais.

Constatou-se que existe diferença significativa entre os resultados de todas as variáveis utilizadas para formação dos agrupamentos, considerando a significância de 0,05, validando a formação dos *clusters*. Com a validação dos agrupamentos, buscou-se verificar se as dimensões de desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, capacidade fiscal, características geográficas e demográficas dos municípios agrupados estão associadas aos seus graus médios de transparência passiva, representado pela EBT. Além disso, analisou as dimensões que distinguem os agrupamentos um dos outros.

Verificou-se que a formação dos *clusters* apresentou um resultado coerente com as expectativas teóricas do estudo no que diz respeito às relações existentes entre as variáveis. Assim, as constatações feitas no âmbito deste estudo corroboram para o conjunto de expectativas teóricas previamente levantado sobre as relações entre os determinantes da transparência passiva e o resultado da EBT. Ademais, as médias do resultado da EBT foram submetidas a análise de variância *unidimensional* e ao teste de *Tukey* e os resultados demonstraram, em linhas gerais, que a diferença entre os resultados dos *clusters* é significativa. Por conseguinte, esses resultados validaram as conclusões obtidas e responde à questão de pesquisa.

Os resultados alcançados no estudo evidenciam que municípios com níveis de desenvolvimento econômico, social e fiscal mais elevados, bem como com características demográficas de urbanização fornecem transparência passiva em grau diferente para seus respectivos cidadãos. Esse resultado aponta para a necessidade de haver políticas públicas diferenciadas que possam ser necessárias para promoção da transparência, conforme as características de cada município.

Nesse contexto, seria razoável propor, por exemplo, que municípios com menores índices de desenvolvimento econômico e social contassem com maior apoio técnico da União e dos Estados para cumprimento das obrigações decorrentes da implementação da lei de acesso à informação ou que lhe fossem concedidos prazos mais dilatados. Outra proposição razoável, considerando os resultados da presente pesquisa, é que o acompanhamento do cumprimento dos mandamentos da lei de acesso à informação seja realizado levando em consideração o porte e as características dos municípios.

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

Referências

Controladoria Geral da União (CGU). (2012). *Escala Brasil Transparente*. Recuperado em 16 setembro 2015 de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>

Controladoria Geral da União (2012). *Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação: A Lei 12.527/2011*. Recuperado em 16 setembro 2015 de <https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/view.php?id=497&chapterid=103>>.

Cruz, C. F., Ferreira, A. C. de S., Silva, L. M. da, & Macedo, M. Álvaro da S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista De Administração Pública*, 46(1), 153 a 176. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7080>

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

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

Filgueiras, F.. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista De Cultura E Política*, (84), 65–94. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0102-6445201100030000>

Frank, M., & Oztoprak, A. A.. (2015, May). Concepts of Transparency: Open Data in UK Local Authorities. In: *Anais da CeDEM – Conference for e Democracy & Open Government*. Danube University Krems, Austria. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/274309736_Concepts_of_Transparency_Open_Data_in_UK_Local_Authorities.

Guia Técnico de Regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list. (2013) 1ª ed. Brasília, DF, Brasil. Recuperado de <https://mbt.cgu.gov.br/static/arquivos/Guia%20de%20Orienta%C3%A7%C3%B5es.pdf>.

- Head, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, Volume 81, Issue 4, December 2001, 723–759. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00369.x>
- Hernandes, P. P. (2011). *Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção* (Monografia 1º lugar do 6º concurso de monografias da CGU). Controladoria Geral da União, Brasília, DF. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5684>.
- Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000.* (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil.
- Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.* (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil.
- Machado, V. N., Marques, S. B. S. da S., & Macagnan, C. B.. (2013). Nível de Transparência por Meio da Evidenciação de Informações Obrigatórias de Municípios do Rio Grande do Sul. *ABCustos*, 8(3), 1–25. Recuperado de <https://doi.org/10.47179/abcustos.v8i3.317>
- Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.* (2013) 1ª ed. Brasília, DF, Brasil. Recuperado de https://acessoainformacao.cidadeocidental.go.leg.br/res/docs/manual_lai_estadosmunicipios.pdf
- Martins, P. L., & Vespoli, B. S.. (2013). O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento. *Revista de Administração da FATEA*. 6 (6), 93-102.
- Neto, O. A. P., da Cruz, F., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2009). Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75–94. Recuperado de <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>
- Paiva, C. P.; & Zuccolotto, R. (2009). Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). (pp. 1-15). São Paulo, SP, Brasil, 33. Recuperado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Índice+de+Transparência+Fiscal+das+Contas+Públicas+dos+Municípios+obtidos+em+Meios+Eletrônicos+de+Acesso+Público#0>
- Pereira, L. C. B. (2014). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista Do Serviço Público*, 50(4), p. 5-29. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>
- Reis, A. O., Ferreira, M. A. M., & Ferreira, M. A. S. (2015, junho) Análise dos Fatores Determinantes da Transparência Orçamentária Pública em Nível Nacional. In: *Anais do XV Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos152015/74.pdf>.
- Ribeiro, C. P. de P., & Zuccolotto, R. (2013). A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 33(1), 37-52. Recuperado de <https://doi.org/10.4025/enfoque.v33i1.19619>

Sousa, R. G. de, Wright, G. A., Paulo, E., & Monte, P. A. do. (2015). A Janela que se Abre: Um Estudo Empírico dos Determinantes da Transparência Ativa nos Governos dos Estados Brasileiros. *Revista Ambiente Contábil*, 7(1), 176–195. Recuperado de <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5484>

Welch, E. W.; & Wong, W. (2001). Global Information Technology Pressure and Government Accountability: the mediating effect of domestic content on website openness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 11, Issue 4, October 2001, 509–538. Recupere in <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003513>

Wright, G. A., & Paulo, E. (2014, agosto). Análise dos Fatores Determinantes da Transparência Fiscal Ativa nos Municípios Brasileiros. In: *Anais do VIII Congresso Anpcont*, Rio de Janeiro, RJ.

Yazigi, A. F. (1999) Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir lá corrupción. In: *Anais do 9th International Anti-Corruption Conference (IACC)*, Durban, Sudáfrica.

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, 25(66), 242-254. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1808-057x201410820>

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência - Reposicionando o Debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158. Recuperado de <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>