

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P436d Pereira, João Pedro do Nascimento.

Determinantes da Transparência Pública nos Municípios
Brasileiros: um estudo sobre a relação entre o Índice
de Desenvolvimento Humano e a Escala Brasil
Transparente / João Pedro do Nascimento Pereira. - João
Pessoa, 2020.

16 f.

Orientação: Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira
Pereira.

Monografia (Graduação) - UFPB/CCAEE.

1. Controle social, Acesso à informação, Gestão públi.

I. Pereira, Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira.

II. Título.

UFPB/BC



Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Aplicadas e Educação – CCAE
Graduação em Ciências Contábeis

Determinantes da Transparência Pública nos Municípios Brasileiros: um estudo sobre a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano e a Escala Brasil Transparente

Área Temática: Contabilidade, Auditoria e Legislação Pública

João Pedro do Nascimento Pereira
UFPB/CCA
ojoaopedronp@gmail.com

Prof. Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira
UFPB/CCA
dimmitre@ccae.ufpb.br

Resumo

Partindo da premissa que os municípios com bons indicadores de transparência detêm um bom desenvolvimento nos indicadores socioeconômicos (Neves, Diniz, & Martins, 2015). O objetivo desta pesquisa foi analisar se existe uma relação entre o indicador de Transparência (EBT) e o indicador de desenvolvimento humano (IDHM), através de uma pesquisa descritiva, quantitativa e documental, sendo aplicado um modelo de regressão linear abrangendo uma amostra de 2.320 observações dos indicadores apresentados pelos municípios brasileiros avaliados na 3ª edição da EBT foi testada a hipótese nula de que municípios com IDH diferentes apresentam o mesmo nível de transparência pública. A análise de regressão linear simples demonstrou graficamente e com base no sinal positivo do coeficiente da variável do IDH, apresentado na equação da reta **EBT = 1,1557 IDH - 0,3104**, que existe correlação positiva entre a nota EBT e o IDHM. Foi rejeitada assim a hipótese nula do estudo: *h0 - municípios com IDH diferentes apresentam o mesmo nível de transparência pública* e assumindo consequentemente que o IDH se relaciona com a EBT e que essa relação tem sentido positivo. No entanto, ressalta-se que embora essa relação de tendência positiva esteja presente, a mesma sugere apenas uma tendência tendo em vista o baixo valor alcançado pelo R-quadrado ajustado. Os resultados obtidos são aderentes a estudos anteriores realizados por Vilar e de Andrade (2014); Conte e Santos (2014); Neves, Diniz e Martins, (2015); Fachi (2016); Costa, Júnior e Rêgo (2018), na medida em que estabelece uma relação entre Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o grau de transparência praticado em pela administração pública dos municípios.

Palavras chave: Controle social, Acesso à informação, Gestão pública.

1. Introdução

A Agenda 2030 é um plano de ação global proposto pela Organização das Nações Unidas composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que busca “concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.” Além de buscar o fortalecimento da paz e reconhecer que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões consiste no maior desafio global é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. (ONU, 2015).

Dentre esses Objetivos destaca-se o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº16 que tem o intuito de promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (ONU, 2015).

Nesse objetivo são apresentadas, dentre outras, as seguintes metas: (1) Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; (2) Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis e (3) Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

É nesse contexto que se justifica uma investigação sobre os fatores determinantes do nível de transparência pública. Na busca por esses determinantes estudos anteriores realizados por Conte e Santos (2014); Vilar e de Andrade (2014); Neves, Diniz e Martins, (2015); Fachi (2016); Costa, Júnior e Rêgo (2018); buscaram estabelecer uma relação entre um dos principais indicadores econômicos, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e o grau de transparência praticado pela administração pública das localidades. Buscando somar-se a esse conjunto de estudos o presente trabalho tem como objeto de estudo a avaliação da transparência pública dos municípios brasileiros, divulgada na 3ª edição da Escala Brasil Transparente (EBT), bem como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Como *proxy* da transparência pública será adotada a Escala Brasil Transparente (EBT). Criada no ano de 2015 pela Controladoria Geral da União (CGU) na ocasião do terceiro aniversário da regulamentação da Lei 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI). A primeira avaliação da EBT foi divulgada no ano de 2015. No mesmo ano, foi divulgada a segunda edição e em 2016 foi divulgada a terceira avaliação. Ressalta-se que na terceira edição a CGU avaliou a maior amostra, sendo essa de 2.328 municípios brasileiros.

A coleta de dados sobre o desenvolvimento humano ocorreu através de dados divulgados pelo Atlas de Desenvolvimento Humano a partir de informações disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que apresenta uma média de três variáveis: Educação, Saúde e Renda. A variável educação leva em consideração a capacidade de acesso ao conhecimento. A variável Saúde determina a longevidade/ perspectiva de vida, enquanto que a variável Renda apresenta uma avaliação do padrão de vida da população.

Baseado na premissa de que os municípios, com bons indicadores de transparência, detém um bom desenvolvimento nos indicadores socioeconômicos (Neves, Diniz & Martins, 2015). **O objetivo desta pesquisa é analisar se existe uma relação entre o indicador de transparência, EBT, e o indicador de desenvolvimento humano, o IDHM.**

Através de um modelo de regressão linear abrangendo uma amostra de 2.320 observações dos indicadores apresentados pelos municípios brasileiros avaliados na 3ª edição da EBT será testada a *hipótese nula de que municípios com IDH diferentes apresentam o mesmo nível de transparência pública.*

2. Fundamentação Teórica

2.1. Transparência Pública

A transparência apresenta-se conceitualmente como um “grau de disponibilidade de informação sobre uma agência ou governo acessível por todos os cidadãos e que permita que estes possam monitorar e controlar o funcionamento desta agência ou deste governo” (Coelho *et al*, 2018, p. 237). Ou seja, a transparência pública para que realmente funcione depende desse conjunto de fatores: disponibilidade de informação; governo e pessoas que controlem. Para esse fim é necessário o ordenamento por meio de legislação que organize os meios de se estabelecer a transparência.

No artigo 37 da Constituição Federal (CF) de 1988, constam que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). De forma particularizada observa-se o princípio da publicidade. Segundo Conte e Santos, “o princípio da publicidade impõe à Administração Pública o dever de dar a mais ampla publicidade aos atos administrativos e de gestão, possibilitando, com isso, a transparência [...]” (Conte & Santos, 2014, p. 18).

A Lei Complementar 101, que trata sobre a Responsabilidade Fiscal, traz no artigo 48 uma definição sobre a forma de realização da transparência/ publicidade:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (Brasil, 2000).

Desse modo para exposição dessas informações aos cidadãos, em 2004, a Controladoria Geral da União criou o portal de Transparência para atender as necessidades de divulgação de informações do Governo Federal conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000). Nela foi possível divulgar em tempo real as informações sobre a gestão orçamentária, diretrizes e leis orçamentárias e relatórios fiscais.

A partir de 2011 com a criação da lei n. 12.527, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), foram apresentados procedimentos a serem cumpridos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e demais órgãos da administração pública, com o intuito de garantir o acesso às informações a todos os cidadãos (Brasil, 2011):

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (Brasil, 2011)

Observa-se que o objetivo é assegurar a publicidade como regra e o sigilo com exceção (Manual da Lei de acesso à informação). Além disso, acrescenta-se que devem ser divulgadas informações independentes da solicitação. Além disso, o objetivo também é o desenvolvimento do Controle Social da administração Pública, podendo-se utilizar meios tecnológicos para esse fim (Brasil, 2011).

Sobre a publicidade das informações, encontram-se pensamentos pessimistas e otimistas a respeito da transparência pública e sua forma de divulgação, (Coelho *et al*, 2018). A publicidade torna-se necessária para restabelecer a confiança da população, trazendo uma boa relação entre a governança e os cidadãos, mas por outro lado poderão trazer maiores custos com a divulgação das informações, (Coelho *et al*, 2018).

2.2. Transparência Ativa e Passiva

A Transparência Ativa segundo o Manual da Lei de Acesso à Informação é obrigatória para estados e municípios e ocorre quando o órgão público divulga informações de interesse geral ou coletivo, mesmo que não seja solicitado (CGU, 2013). Por outro lado, a Transparência Passiva, segundo o mesmo Manual, ocorre “quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo” (CGU, 2013, p.14).

A LAI deixa claro sobre a obrigatoriedade de prestar informações solicitadas quando afirma que: “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso à informação aos órgãos e entidades referidas no art. 1º desta Lei, por meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida” (CGU, 2013, p.17). Para atender a esse objetivo da LAI foi determinado que houvesse um local específico para prestar Serviço de Informação Cidadã. Esse local deve ter espaço físico e também espaço eletrônico (Brasil, 2011). Os critérios para o Serviço de Informação Cidadã com instalação física estão previstos no art. 9º da LAI:

Art. 9º. O acesso à informação pública será assegurado mediante:

I – criação de serviço de informação ao cidadão, nos órgãos e entidade do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso à informação;
- b) informar sobre a tramitação de documentação nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação (Brasil, 2011).

Tratando-se de Transparência Passiva a Lei de Acesso à Informação ainda define sejam usados meios eletrônicos:

Art. 8º. §2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), (Brasil, 2011).

Desse modo, o uso da internet torna-se obrigatório para divulgação das informações de interesse público e também quando for demandado pelos cidadãos, caso contrário o gestor pode ser penalizado caso não cumpra os prazos e critérios de repassar as informações (Brasil, 2011). A LAI prevê que as informações devem ser fornecidas imediatamente ou dentro do prazo de 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias caso solicitado pelo órgão público para disponibilizar a informação e atender a solicitação do cidadão (Brasil, 2011). A disponibilização de informações em meios eletrônicos também se torna importante pelo fato de evitar gastos com material impresso.

2.3. Controle Social e Desenvolvimento Humano

Marengo e Diehl (2011) definem o conceito de controle social como sendo a participação do povo na gestão pública. Desse modo, entende-se que o simples fornecimento

de informações pública nos *sites* não é suficiente para se exercer o controle social e cidadania através dos recursos públicos. Para tanto é necessário que a informação esteja ao alcance do conhecimento de sua maioria, (Marengo & Diehl, 2011).

Ou seja, a informação deve ser inteligível. Sendo assim, acompanhar a gestão dos recursos é algo que tem crescido nos últimos anos. O exercício do Controle Social tem a função de monitorar e avaliar o desempenho dos gestores, (Coelho *et al* 2018). No entanto, para que o controle social ocorra é necessária uma sociedade que disponha de uma qualidade de vida adequada (Comin *et al*, 2016). Aqui se apresenta o ponto chave para analisar o Índice de Transparência Pública e os Indicadores Socioeconômicos. Comin *et al* (2016, p. 11-12), afirma que:

[...] a positividade da relação dessa variável indica que as pessoas com melhor padrão de vida, maior nível de escolaridade e melhores condições de saúde e longevidade possuem mais condições de exercer o controle externo, cobrando dos governantes a efetiva evidenciação de informações de interesse coletivo. (Comin *et al*, 2016, p. 11-12).

Ou seja, quanto maior o desenvolvimento municipal apresentado nas variáveis de educação, saúde e renda, maior será a cobrança aos gestores na utilização dos recursos públicos com responsabilidade. Comin *et al* (2016) *apud* Ribeiro e Zuccolotto afirmam que o índice de desenvolvimento humano é a principal variável determinante da transparência na gestão pública brasileira. O Índice Firjan, divulgado em 2018, afirma que a principal barreira encontrada no desenvolvimento dos municípios são as más gestões que não colaboram para a o uso eficiente dos recursos, (Firjan, 2018).

3. Procedimentos metodológicos

A partir desse panorama relacionado à transparência, evolução, Controle Social e desenvolvimento humano, verifica-se que se trata de uma pesquisa quantitativa por amostragem, com abordagem descritiva, da qual o procedimento de coleta de dados foi documental, pois a pesquisa utilizou bases de dados oriundos de publicações oficiais (Lopes *et al*, 2010).

Foram utilizados dados da Controladoria Geral da União. Órgão que é responsável pela elaboração da Escala Brasil Transparente. Para chegar até esses dados foi pesquisado na *internet*, pela ferramenta *Google*, pelo termo “Escala Avaliação da Escala Brasil Transparente”, sendo assim direcionada a página do Governo Federal, na aqui disponibiliza os dados de toda a amostra sendo possível realizar o *download* de forma consolidada.

Foram utilizados ainda dados do Atlas de Desenvolvimento Humano, que são dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para chegar a esses dados foi realizada na internet, por meio da ferramenta *Google*, a pesquisa pelo termo “Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal”, desse modo sendo direcionada ao *site* Atlas de Desenvolvimento. No *site* foi localizada a base de dados contendo todos os municípios necessários para realização da pesquisa, sendo possível fazer *download* de dados consolidados.

O Brasil atualmente é composto por 5.570 municípios e um Distrito Federal. Para realização dessa pesquisa foi utilizada uma amostra de 2.328 municípios brasileiros avaliados na 3ª edição da EBT, sendo ainda excluídos 8 municípios da amostra pela falta de informações no Atlas de Desenvolvimento Humano. Restando assim, os municípios apresentaram 2.320 observações.

Para melhor compreensão do comportamento das duas variáveis estudadas foi realizada uma análise de regressão linear simples através da função regressão no programa *excel*. Foram testadas as seguintes hipóteses:

h0 - municípios com IDH diferentes apresentam o mesmo nível de transparência pública.

h1 - municípios com IDH diferentes não apresentam o mesmo nível de transparência pública.

O modelo foi testado como um todo a partir do *f de significância* testado ao nível de 5% e a variável IDH pela sua significância no modelo ao nível de 5% com os quais se podem rejeitar a hipótese nula. Também foram testados outros parâmetros do modelo.

3.1. Caracterização das Variáveis do Modelo

3.1.1. Escala Brasil Transparente – EBT

A metodologia de avaliação dos municípios na EBT, feita pela CGU, abrange dez quesitos relacionados com a regulamentação da Lei de Acesso à Informação e a Transparência Passiva. Na Tabela 1 são apresentados os quesitos da avaliação:

Tabela 1
Itens avaliados nos municípios brasileiros pela CGU

I - Regulamentação da Lei de Acesso	II - Transparência passiva
1. Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	5. Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?
2. Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	6. Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?
3. Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	7. Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?
4. Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	8. Foi localizada no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?
	9. Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?
	10. Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?

Nota. Fonte: Controladoria Geral da União (2017).

Os quesitos relacionados à regulamentação da LAI ficaram com 25% (vinte cinco por cento) da pontuação e os quesitos relacionados à transparência passiva ficaram com 75% (setenta e cinco por cento) da pontuação (CGU, 2016). A pontuação varia de zero a dez conforme a Figura 1:

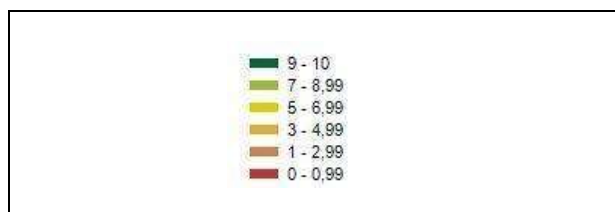


Figura 1. Classificação por cores das notas na avaliação da Escala Brasil Transparente realizada pelo CGU em sua 3ª Avaliação.

Nota. Fonte: Controladoria Geral da União (2017).

3.1.2. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

O IDHM é um indicador levantado pelo Atlas de Desenvolvimento com dados do IBGE a cada dez anos para avaliar o desenvolvimento municipal. Ele é dividido em três variáveis: vida longa e saudável (saúde); acesso ao conhecimento (educação); padrão de vida (renda). Na Tabela 2 apresenta-se a descrição das variáveis encontradas no *site* Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil:

Tabela 2
Variáveis avaliadas no Índice de Desenvolvimento Humano

Vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto, a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinado município viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade.

Acesso a conhecimento é medido por meio de dois indicadores. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo - tem peso 1. O fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo - tem peso. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE.

Padrão de vida é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média dos residentes de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município – inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Os dados são dos Censos Demográficos do IBGE.

Nota. Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (2013).

Dessa forma, ao avaliar as respectivas variáveis, torna-se possível a construção do IDHM e consequentemente chega-se ao *ranking* com uma variação de pontuação 0 a 1. Verifica-se a classificação de acordo com as faixas de desenvolvimento do seguinte modo: desenvolvimento muito alto (iguais ou superiores a 0,8 pontos), desenvolvimento alto (entre 0,7 e 0,799 pontos), desenvolvimento médio (entre 0,5 e 0,699 pontos), desenvolvimento baixo (entre 0,5 e 0,0599 pontos) e desenvolvimento muito baixo (igual ou inferior a 0,499). A Figura 2 ilustra essa classificação:

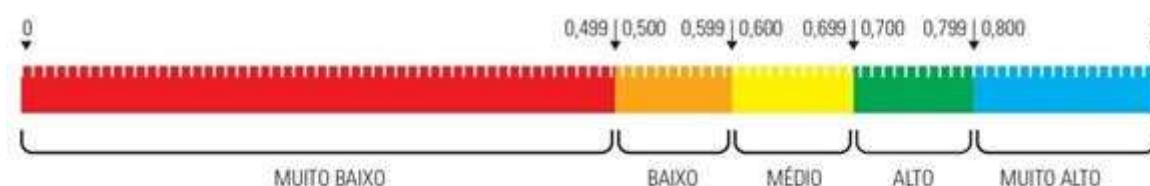


Figura 2. Faixa de Desenvolvimento Humano Municipal na metodologia apresentada pelo Atlas de Desenvolvimento.

Nota. Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (2013).

4. Apresentação e análise dos resultados

4.1. Análise Descritiva da EBT

A Transparência Pública apresenta-se em constante desenvolvimento. Isso ocorre pela evolução tecnológica e uso dos meios de comunicação no processo de controle social. No entanto ainda há muitos pontos divergentes em relação à divulgação de informações nos

diferentes governos brasileiros (Coelho *et al*, 2018). Para melhor visualizar isso a seguir é apresentada uma análise descritiva da transparência nos municípios brasileiros. A Tabela 3 demonstra a pontuação obtida pelas 26 Capitais e o DF conforme apresentado no *site* da CGU:

Tabela 3
Notas de transparência das capitais brasileiras na 3ª edição da ETB

MG	Belo Horizonte	10
DF	Brasília	10
MT	Cuiabá	10
PR	Curitiba	10
CE	Fortaleza	10
AL	Maceió	10
PE	Recife	10
AC	Rio Branco	10
MA	São Luís	10
SP	São Paulo	10
ES	Vitória	10
RO	Porto Velho	9,72
RR	Boa Vista	9,58
PB	João Pessoa	9,16
TO	Palmas	8,75
RS	Porto Alegre	8,33
GO	Goiânia	7,91
BA	Salvador	7,91
MS	Campo Grande	7,63
AP	Macapá	7,22
PI	Teresina	6,52
RN	Natal	6,38
AM	Manaus	6,11
RJ	Rio de Janeiro	5,83
PA	Belém	5,55
SE	Aracaju	3,47
SC	Florianópolis	2,08

Nota. Fonte: Controladoria Geral da União (2017).

Observa-se que a maior parte das capitais brasileiras (74%), apresenta um bom desempenho na disponibilização de informações em seus *sites*, com nota igual ou superior a sete pontos. As outras capitais (26%) não obtiveram uma boa avaliação, sendo suas respectivas notas inferiores a sete. Lembra-se que um dos critérios para que pontuassem era que os municípios possuísem regulamentação sobre acesso à informação e que disponibilizassem a informação em tempo hábil conforme previsto na lei específica de acesso a informação 12.527 (2011).

Isso confirma a análise de Coelho *et al* (2018), na qual destaca-se que apesar da transparência estar em fase de ampliação os governos brasileiros apresentam fases distintas nesse processo, ocorrendo em todo Brasil casos mais avançados e outros em processos lentos.

Através da Tabela 4 observa-se que, de forma ampla, os municípios ainda apresentam uma média baixa de cumprimento da regulamentação e dos prazos previstos em lei. No entanto, devem ser levados em consideração alguns fatores que podem atrapalhar, tanto uma pequena cidade como uma metrópole na divulgação de informações aos cidadãos. Estados

com maiores números de cidades na amostra tiveram maior dificuldade de demonstrar sua eficiência.

Tabela 4
Média das notas obtidas por municípios do mesmo estado obtidos da CGU

Acre	1,81
Alagoas	2,16
Amazonas	2,81
Amapá	1,17
Bahia	2,33
Ceará	3,30
Espírito Santo	5,09
Goiás	2,63
Maranhão	1,98
Minas Gerais	2,73
Mato Grosso do Sul	4,79
Mato Grosso	4,66
Pará	1,83
Paraíba	6,31
Pernambuco	3,59
Piauí	3,16
Paraná	3,16
Rio de Janeiro	3,97
Rio Grande do Norte	1,40
Rondônia	3,55
Roraima	2,32
Rio Grande do Sul	4,64
Santa Catarina	7,17
Sergipe	2,37
São Paulo	3,76
Tocantins	3,53

Nota. Fonte: Controladoria Geral da União (2017).

Levando em consideração a média das notas dos municípios por estado é possível identificar três estados que possuem um bom desempenho. Nesse caso se encontram os municípios de Santa Catarina (7,17 pontos), Paraíba (6,13 pontos) e Espírito Santo (5,09 pontos). Porém, levando em consideração a média de todos os municípios (6,51 pontos) analisados apenas o estado de Santa Catarina fica acima da média.

Para fins de análise foram consideradas 2.320 municípios dos 2.328 em razão de dados faltantes. Também foi necessária a realização de uma normalização da escala da EBT para que suas notas variassem entre 0 e 1, dividindo-se o valor de cada nota por 10. A Figura 3 demonstra o desempenho dos municípios brasileiros na 3ª avaliação da EBT, em percentual.

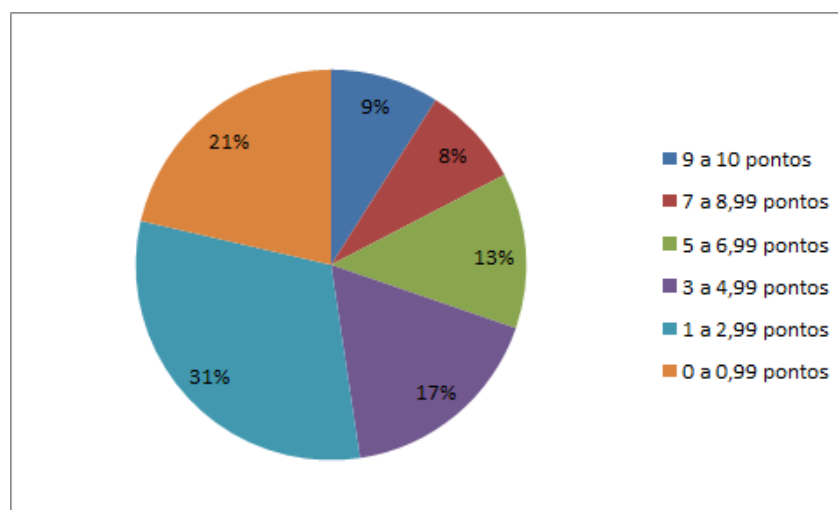


Figura 3. Percentual da pontuação dos municípios brasileiros na 3ª avaliação da EBT
Fonte. Elaboração própria (2020).

4.2. Análise Descritiva do IDHM

Assim como a EBT, foi realizado o levantamento o IDHM das Capitais. Todas apresentaram um nível de desenvolvimento entre alto (85%) e muito alto (15%). As capitais que apresentaram índice de desenvolvimento muito alto foram: Florianópolis (SC), Porto Alegre (RS), Vitória (ES), São Paulo (SP), Curitiba (PR) e Belo Horizonte (MG). Vale ressaltar que as capitais, Vitória, São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte, obtiveram nota máxima na EBT, enquanto que Porto Alegre ficou com uma nota acima da média e Florianópolis ficou com a pior nota da EBT entre as capitais.

No entanto, observando a média de desenvolvimento dos municípios por estados encontra-se uma prévia da situação dos municípios. Para melhor identificação foi utilizado na tabela às cores conforme a classificação apresentada pelo Atlas de Desenvolvimento, sendo de acordo com a pontuação: de 0 a 0,499 (cor vermelha); de 0,500 a 0,599 (cor laranja); de 0,600 a 0,699 (amarela); de 0,700 a 0,799 (cor verde) e de 0,800 acima (cor azul). Na Tabela 5 é demonstrada de forma explicativa.

Tabela 5
Média do IDH dos municípios por estado obtidos do Atlas de Desenvolvimento

Acre	0,587
Alagoas	0,565
Amazonas	0,570
Amapá	0,643
Bahia	0,596
Ceará	0,617
Espírito Santo	0,689
Goiás	0,695
Maranhão	0,577
Minas Gerais	0,670
Mato Grosso do Sul	0,683
Mato Grosso	0,681
Pará	0,586

Paraíba	0,592
Pernambuco	0,601
Piauí	0,570
Paraná	0,702
Rio de Janeiro	0,711
Rio Grande do Norte	0,611
Rondônia	0,646
Roraima	0,607
Rio Grande do Sul	0,714
Santa Catarina	0,732
Sergipe	0,596
São Paulo	0,735
Tocantins	0,646

Nota. Fonte: Controladoria Geral da União (2017).

Na Tabela 5 verifica-se que cinco estados (19%), na cor verde, apresentaram médias altas no desenvolvimento dos seus respectivos municípios. Enquanto isso, a maior parcela dos municípios (46%), destacados na cor amarela, concentrou-se no nível de desenvolvimentos mediano. Os demais municípios (34%), na cor laranja, encontram-se ainda em um nível de desenvolvimento baixo.

Comparando-se com as informações coletadas da EBT, pode-se inferir que apesar dos municípios apresentarem um desenvolvimento mais elevado que a média nacional (0,695), ainda apresentaram dificuldades na avaliação da EBT.

Analisando todos os dados coletados dos 2320 municípios, foi possível encontrar à média da pontuação do desenvolvimento municipal que é em torno de 0,695. Segundo o critério avaliativo do Atlas de Desenvolvimento essa pontuação se encontra na média. Mas é perceptível que essa pontuação se aproximou muito de um índice de desenvolvimento alto que equivaleria a no mínimo uma pontuação de 0,700.

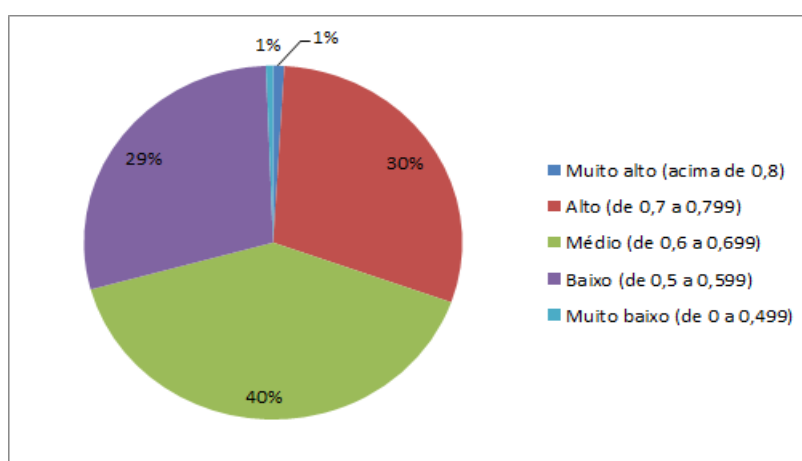


Figura 4. Percentual de desenvolvimento dos municípios brasileiros no IDH.

Fonte. Atlas de Desenvolvimento Humano (2013)

Como é perceptível na Figura 4, à análise bruta demonstra que a maior parte dos municípios (40%) encontra-se na média que varia de 0,6 a 0,699. Logo em seguida

encontram-se os municípios com alto nível de desenvolvimento (30%) com seus desempenhos variando entre 0,7 e 0,799. A terceira maior parcela indica um nível ainda baixo de desenvolvimento (29%) com seus desempenhos variando entre 0,5 e 0,599. Nos dois extremos estão aqueles com menores percentuais: índice muito alto de desenvolvimento (1%) variando de 0,8 até 1 e índice de desenvolvimento muito baixo (1%) com variação de índice de 0 a 0,499. A tabela 6 faz uma comparação entre a EBT e o IDHM usando a média dos municípios por estados:

Tabela 6
Comparação da Transparência e do Desenvolvimento Municipal.

Estados	EBT	IDHM
Distrito Federal	10,00	0,824
Santa Catarina	7,17	0,732
Paraíba	6,31	0,592
Espírito Santo	5,09	0,689
Mato Grosso do Sul	4,79	0,683
Mato Grosso	4,66	0,681
Rio Grande do Sul	4,64	0,714
Rio de Janeiro	3,97	0,711
São Paulo	3,76	0,735
Pernambuco	3,59	0,601
Rondônia	3,55	0,646
Tocantins	3,53	0,646
Ceará	3,30	0,617
Piauí	3,16	0,570
Paraná	3,16	0,702
Amazonas	2,81	0,570
Minas Gerais	2,73	0,670
Goiás	2,63	0,695
Sergipe	2,37	0,596
Bahia	2,33	0,596
Roraima	2,32	0,607
Alagoas	2,16	0,565
Maranhão	1,98	0,577
Pará	1,83	0,586
Acre	1,81	0,587
Rio Grande do Norte	1,40	0,611
Amapá	1,17	0,643

Nota. Fonte: Elaboração própria (2020).

As médias obtidas entre os estados demonstram que ainda é necessário uma adaptação entre o que se espera dos municípios em relação a divulgação de informações sobre a gestão. Isso é verificado pelo fato das médias de IDHM apresentarem uma avaliação boa. O mesmo não ocorre com a EBT em alguns estados, estes não foram bem avaliados, apresentando assim médias inferiores às esperadas em comparação do IDHM. Os únicos estados que se incluem

nessas médias são os seguintes estados: Santa Catarina, Paraíba, Espírito Santo e o Distrito Federal. O DF apresenta suas particularidades, não sendo relevante para essa média dos estados que abrangem quantidade muito superior de dados de vários municípios.

4.3. Análise de Regressão Linear Simples

Para melhor compreensão do comportamento das duas variáveis estudadas foi realizada uma análise de regressão linear simples através da função regressão no *excel*. A figura 5 demonstra o resultado obtido.

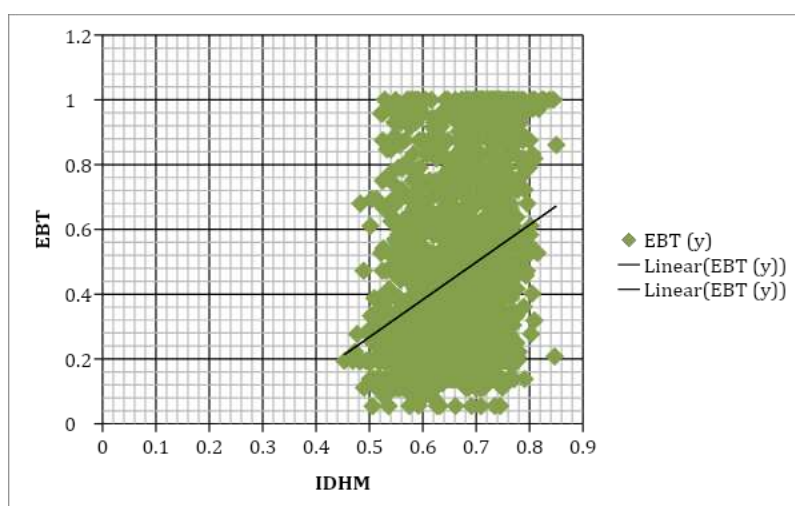


Figura 5. Análise de Regressão das variáveis EBT (y) e IDHM (x).

Fonte: Elaboração própria (2020).

A análise de regressão linear simples, na Figura 5, demonstra graficamente e com base no sinal positivo do coeficiente da variável do IDH (p valor = 0,0000) estatisticamente significativo ao nível de 1%, apresentado na equação da reta **EBT = 1,1557 IDH* - 0,3104 + u** , que existe correlação positiva entre a nota EBT e o IDHM.

Tabela 7

Dados da Regressão Linear Simples

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,302728516
R-Quadrado	0,091644555
R-quadrado ajustado	0,091252684
Erro padrão	0,290351342
Observações	2320

Nota. Fonte: elaboração própria (2020).

De fato, à medida que cresce o IDH também aumenta a nota na EBT indicando uma tendência positiva na relação. No entanto, cabe destacar que essa relação é muito fraca quando se considera o baixo nível de explicação da variável EBT pelo IDH com base no R-quadrado ajustado de 0,09164 (Tabela 7). O modelo ao todo é estatisticamente significativo nível de 1%, com base no F de significância de 0,00000* rejeitando assim a H_0 - *municípios com IDH diferentes apresentam o mesmo nível de transparência pública* e assumindo consequentemente que o IDH se relaciona com a EBT e que essa relação tem sentido positivo.

5. Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo analisar a relação entre o Índice de Transparência e o Índice de Desenvolvimento Humano. Para isso foram levantados dados oficiais do Governo Federal e do site Atlas de Desenvolvimento.

Verificou-se que a transparência pública evoluiu com o passar do tempo. A instituição da CF 88 e regulamentação das leis complementares n. 101 e n. 131 são uma continuidade nesse caminho evolutivo, tendo ápice com a lei n. 12.527. Esses fatores demonstram a necessidade de expansão para divulgação dessas informações em meios eletrônicos. Desse modo, fez-se necessário avaliar como os municípios estavam acompanhando essa evolução.

A análise de regressão linear simples, na figura 5, demonstra graficamente e com base no sinal positivo do coeficiente da variável do IDH, apresentado na equação da reta **EBT = 1,1557 IDH - 0,3104**, que existe correlação positiva entre a nota EBT e o IDHM. Foi rejeitada assim a hipótese nula do estudo: *h0 - municípios com IDH diferentes apresentam o mesmo nível de transparência pública* e assumindo consequentemente que o IDH se relaciona com a EBT e que essa relação tem sentido positivo. No entanto, ressalta-se que embora essa relação de tendência positiva esteja presente, a mesma sugere apenas uma tendência tendo em vista o baixo valor alcançado pelo R-quadrado ajustado de 0,09164 (Tabela 7).

Os resultados obtidos são aderentes a estudos anteriores realizados por Neves, Diniz & Vilar e de Andrade (2014); Conte e Santos (2014); Martins, (2015); Fachi (2016); Costa, Júnior e Rêgo (2018); na medida em que estabelece uma relação entre Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o grau de transparência praticado pela administração pública dos municípios. Reforça ainda a tese de que nos municípios brasileiros as pessoas com melhor qualidade de vida, maior capacidade de acesso ao conhecimento e saudável tenderá a cobrar maiores informações dos gestores públicos, exercendo o controle social (Comin *et al*, 2016).

Os resultados obtidos revelam limitações ao modelo proposto, principalmente em razão do baixo poder explicativo do modelo e revelando que as demais variáveis não consideradas exercem uma forte influência que necessita de investigação por modelos multivariados. Nesse sentido a contribuição do estudo se restringe ao inserir no rol de variáveis capazes de explicar o comportamento da transparência pública o IDH.

6. Referências

Atlas de Desenvolvimento Humano. (2013). Metodologias e resultados do Índice de desenvolvimento Humano Municipal. Recuperado de: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Planalto: Brasília, 5 de outubro de 1988. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

_____. Lei de Acesso a Informações Públicas n. 12.527 (2011). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm.



_____. Lei da Transparência. Lei Complementar nº 131 (2009). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101(2000). Presidência da República. Casa Civil. b para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Coelho, T. R., Da Silva, T. A. B., Cunha, M. A., & Teixeira, M. A. C. (2018). Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(75).

Comin, D., Ramos, F. M., Zucchi, C., Favretto, J., & Fachi, C. C. P. (2016). A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 15(46), 24-34.

Conte, N. C., & Santos, S. R. T. (2014). Planejamento, orçamento e contabilidade aplicada ao setor público. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2014.

Controladoria Geral da União (CGU). (2015). Relatórios da Controladoria Geral da União. Recuperado de: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=20.

_____. (2016). Plano amostral. Recuperado de: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/arquivos/plano-amostral-ebt-3-0.pdf>.

Corrar, L., & Theóphilo, C. R. (2004). Pesquisa operacional para decisão em contabilidade e administração: contabilometria. São Paulo: Atlas, 2004.

Costa, G. M., Júnior, A. E. X., & Rêgo, T. D. F. (2018). Nível de Transparência dos Municípios de Médio Porte Brasileiros: Um Estudo Sobre a Influência dos Indicadores Socioeconômicos e Demográficos. In XV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo (Vol. 25).

Lopes, J., Ribeiro Filho, J. F., Pederneiras, M., Mulatinho, C., Morant, D., Dantas, F., & Ribeiro, I. (2010). Didática e pesquisa aplicadas ao ensino da contabilidade. São Paulo: Atlas.

Marengo, S. T., & Diehl, C. A. (2011). A possibilidade do controle social mediante o acesso a informações em sites dos municípios gaúchos. *Gestão e Governança*, 14(3), 120-133.

Neves, A. C. D., Diniz, J. A., & Martins, V. G. (2015). Determinantes socioeconômicos da transparência fiscal. In XV Congresso USP Controladoria e Contabilidade (Vol. 29).

Organização das Nações Unidas (ONU) (2015). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Recuperado de: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.



Raupp, F. M., Abreu, E., & Abreu, M. B. (2015). Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Catarinense da Ciência Contábil* - – Florianópolis, v. 14, n.42, p. 41-54, maio/ago. 2015.

Sistema Firjan (2018). Publicações Firjan Pesquisas e Estudos Socioeconômicos. Recuperado de:

https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf.

Vilar, D. L. F., & de Andrade, C. A. S. (2014). Impactos dos Gastos Públicos Municipais sobre o IDHM do Município de Taperoá-PB. *Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho*, 3(1).