



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E CONTABILIDADE
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

FELIPE PORTO GOMES LEITE

**TRANSPARÊNCIA E ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: Um estudo dos
municípios da Paraíba no ano de 2023**

João Pessoa

2024

FELIPE PORTO GOMES LEITE

TRANSPARÊNCIA E ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: Um estudo dos
municípios da Paraíba no ano de 2023

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Contabilidade da Universidade Federal da Paraíba como forma de obtenção de aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso I.

Orientador: Prof^o Dr. Dimas Barreto de Queiroz

João Pessoa

2024

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L533t Leite, Felipe Porto Gomes.

Transparência e acumulação de cargos públicos: um
estudo dos municípios da Paraíba no ano de 2023 /
Felipe Porto Gomes Leite. João Pessoa, 2024.
26 f. : il.

Orientação: Dimas Barreto De Queiroz.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Transparência. 2. Acumulação de cargos públicos.
3. Gestão Pública Municipal. 4. Paraíba. I. Queiroz,
Dimas Barreto De. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 657

FELIPE PORTO GOMES LEITE

TRANSPARÊNCIA E ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: Um estudo dos municípios da Paraíba no ano de 2023

Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, e aprovada em sua forma final pela Banca Examinadora designada pela Coordenação do TCC em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

BANCA EXAMINADORA

Presidente(a): Prof. Dr. Dimas Barreto de Queiroz

Instituição: UFPB

Membro: Prof. Me. Marcelo Pinheiro De Lucena

Instituição: UFPB

Membro: Prof. Dr.(a) Josedilton Alves Diniz

Instituição: UFPB

João Pessoa, 29 de abril de 2024.

DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA

Eu, Felipe Porto Gomes Leite, matrícula n.º 20190066672, autor(a) do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **TRANSPARÊNCIA E ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: Um estudo dos municípios da Paraíba no ano de 2023**, orientado(a) pelo(a) professor(a) Dr. Dimas Barreto de Queiroz, como parte das avaliações do Curso de Ciências Contábeis no período letivo 2023.1 e requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel(a), declaro que o trabalho em referência é de minha total autoria, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte, além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho, obedecendo aos padrões nacionais para referências diretas e indiretas, ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho.

Afirmo que em hipótese alguma representa plágio de material disponível em qualquer meio, e declaro, estar ciente das penalidades previstas nos artigos 184 e 298 do Decreto-Lei n.º 2.848/1940 – Código Penal Brasileiro, como também declaro não infringir nenhum dispositivo da Lei n.º 9.610/98 – Lei dos Direitos Autorais. Assim, se houver qualquer trecho do texto em questão que configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais, assumo total responsabilidade, ficando a Instituição, o orientador e os demais membros da banca examinadora isentos de qualquer ação negligente da minha parte, ou pela veracidade e originalidade desta obra, cabendo ao corpo docente responsável pela sua avaliação não aceitá-lo como Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, no Curso de Ciências Contábeis, e, por conseguinte, considerar-me reprovado no Trabalho de Conclusão de Curso.

Por ser verdade, firmo a presente.

João Pessoa, 29 de Abril de 2024.

Felipe Porto Gomes Leite

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, pela força, sabedoria e orientação durante toda essa jornada acadêmica.

Aos meus pais, Humberto Porto da Silva e Roberta Gomes Leite, pelo amor incondicional, apoio constante e serem compreensivos em meus momentos de ausência.

Aos meus avós Maria de Lourdes Gomes Leite e Balduino Rodrigues Leite (in memoriam), por sempre me apoiarem nos estudos.

A minha grande paixão, Ludmila de Andrade Oliveira, seu apoio constante e incentivo foram minhas grandes motivações, impulsionando-me a alcançar novos patamares e comemorando comigo cada conquista.

Aos amigos que estiveram ao meu lado, em momentos de desafio e alegria, incentivando-me, compartilhando conhecimento e demonstrando a importância da cooperação.

Ao meu orientador Dimas, pela orientação valiosa, paciência e incentivo ao longo deste processo. Suas sugestões e conhecimentos foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

À banca avaliadora, por dedicarem seu tempo e conhecimento para avaliar e enriquecer este trabalho.

A todas as pessoas que, de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho, meu sincero agradecimento.

“Qual é o passo mais difícil? O próximo.”

Sant

RESUMO

Este estudo investigou a relação entre transparência na gestão pública municipal e a prática de acumulação de cargos por servidores públicos nos municípios da Paraíba no ano de 2023. Utilizando métodos estatísticos como análise de correlação e regressão linear múltipla, os resultados revelaram uma correlação de baixa magnitude entre transparência e acumulação de cargos. Além disso, a análise indicou que a transparência não exerceu impacto estatisticamente relevante na acumulação de cargos, ao passo que o tamanho da população se mostrou substancialmente associado a essa prática. Os achados sugerem que outros fatores além da transparência podem influenciar mais significativamente a dinâmica da gestão pública local. Este estudo, por meio de achados empíricos, contribui para uma melhor compreensão da relação entre transparência e acumulação de cargos nos municípios paraibanos, oferecendo informações relevantes para pesquisas futuras na área.

Palavras-Chave: Transparência, Acumulação de cargos públicos, Gestão Pública Municipal, Paraíba.

ABSTRACT

This study investigated the relationship between transparency in municipal public management and the practice of accumulating positions by public servants in the municipalities of Paraíba in the year 2023. Using statistical methods such as correlation analysis and multiple linear regression, the results revealed a low magnitude correlation between transparency and accumulation of positions. Furthermore, the analysis indicated that transparency did not have a statistically relevant impact on the accumulation of positions, while the size of the population was substantially associated with this practice. The findings suggest that factors other than transparency can more significantly influence the dynamics of local public management. This study, through empirical findings, contributes to a better understanding of the relationship between transparency and job accumulation in municipalities in Paraíba, offering relevant information for future research in the area.

Keywords: Transparency, Accumulation of public positions, Municipal Public Management, Paraíba.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre transparência e acumulação de cargos.....	23
---	-----------

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 OBJETIVO	11
1.1.1 Objetivo Geral	11
1.2 JUSTIFICATIVA	11
2 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO FERRAMENTA SOCIAL	13
2.1 Legislação e Transparência no Brasil	14
2.2 Gestão pública transparente.	16
2.3 Acumulação de Cargos públicos a luz da transparência.	18
3 METODOLOGIA	20
3.1 Classificação da Pesquisa	20
3.2 Método e dados	21
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	22
4.1 Análise de Correlação	22
4.2 Análise de Regressão	23
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	23

1 INTRODUÇÃO

A administração pública desempenha um papel fundamental em qualquer sociedade, tendo como responsabilidade providenciar serviços essenciais à população e manter a ordem pública. Suas atribuições abrangem uma ampla gama de áreas, que vão desde a gestão de recursos na educação e saúde até a manutenção da infraestrutura e segurança.

Meirelles (2000) define a administração pública de forma ampla, caracterizando-a como aquela que representa a atuação concreta do Estado, ou seja, todo o recurso disponível, destinado a atender às carências coletivas por meio da realização de serviços. Em concordância com isto, Granjeiro (2005), afirma que por “recursos” entende-se o conjunto de órgãos, entidades e funções instaurados para executar as atividades do Estado. Portanto, de forma simplificada, pode-se entender que a finalidade da Administração Pública é a concretização das políticas públicas e programas definidos pelo Governo (COSTA, 2016).

Nesse contexto, é importante que aspectos como a transparência na administração pública sejam preservados, para assegurar o acompanhamento desses serviços e garantir que eles atendam de maneira justa às necessidades da sociedade.

A administração pública enfrenta diversos desafios, sendo um deles a acumulação de cargos públicos. A acumulação de cargos públicos se refere à prática na qual um servidor público ocupa simultaneamente mais de um cargo ou emprego público, seja em diferentes órgãos ou entidades governamentais, em esferas distintas da administração pública, como municipal, estadual ou federal.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37, XVI, estabelece que essa acumulação é proibida, a menos que haja compatibilidade de horários e demais condições específicas. Essa medida visa garantir a eficiência da administração, evitando que os servidores públicos sejam sobrecarregados com múltiplas responsabilidades que possam comprometer a qualidade de seu desempenho.

Mazzoulli (2013), afirma que a ocorrência inadequada de acumulação de cargos pode sobrecarregar os servidores, prejudicando sua capacidade de desempenho e, conseqüentemente, impactando negativamente a qualidade dos serviços públicos prestados. Essa sobrecarga, resultante da acumulação irregular de cargos e da ocupação múltipla de funções acumuladas, interfere na execução da finalidade deste indivíduo e não apenas afeta o desempenho individual dos servidores, mas também coloca em risco a eficácia da gestão pública como um todo.

Segundo dados divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), somente no mês de março de 2022, o estado registrou um total de 77.260 vínculos de

acumulação de cargos públicos. Esses números destacam a extensão desse fenômeno e sua relevância no cenário administrativo, enfatizando a importância de abordar essa questão à luz dos princípios constitucionais e da necessidade de maior transparência perante a sociedade.

Nesse contexto, a análise da interação entre a transparência na administração municipal e a prática de acumulação de cargos por servidores emerge como um elemento dotado de notória relevância. Compreender como a transparência molda essa dinâmica assume uma posição de destaque na busca por uma gestão pública responsável e consonante aos princípios constitucionais.

Em vista disso, a transparência, ao fornecer informações precisas e de fácil acesso sobre os cargos desempenhados pelos servidores públicos, possibilita uma análise constante da conformidade dessas acumulações com a legislação e princípios éticos, promovendo, desse modo, uma administração que atenda aos padrões de ética, eficiência e alinhamento com as expectativas da sociedade. Compreender essa conexão intrínseca entre transparência e acumulação de cargos públicos é essencial para o aprimoramento da gestão pública.

A falta de transparência pode influenciar e gerar uma oportunidade de ocultação de informações e aspectos que evidenciem de forma adequada a acumulação de cargos. É pensando nisto que esta pesquisa busca elucidar o seguinte problema: Qual a relação entre o índice de transparência dos municípios paraibanos e a prática da acumulação de vínculos públicos por servidores municipais?

1.1 OBJETIVO

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a relação entre o índice de transparência dos municípios do estado da Paraíba e a prática de acumulação de vínculos públicos por servidores.

1.2 JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal do Brasil desempenha um papel primordial como o alicerce legal e estrutural do sistema jurídico nacional. Seu texto estabelece os fundamentos essenciais responsáveis por direcionar tanto a administração pública como a sociedade como um todo. Nesse sentido, no contexto de gestão pública e governança responsável, a Carta Magna

apresenta princípios que fortalecem a publicidade da informação e a ética como pilares essenciais.

Além disso, a Constituição estipula em seu Artigo 37, XVI, a vedação à acumulação de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários. Tal proibição encontra justificativa na observação de que um servidor que detenha múltiplos cargos públicos dificilmente será capaz de exercê-los com a plenitude da eficácia exigida, o que pode acarretar danos consideráveis à eficiência da Administração Pública.

Consequentemente, a análise da relação entre a transparência observada nos municípios paraibanos e a prática de acumulação de vínculos públicos por servidores adquire uma importância notável, considerando a influência emanada por tais princípios constitucionais. Nesse sentido, Sakurai (2009) considera o estudo da esfera municipal dotado de relevância dada a maior proximidade do indivíduo ao poder público em comparação com as esferas estaduais e federais.

Dessa forma, visando construir uma democracia robusta e mais inclusiva, é fundamental que a administração privilegie a transparência. Essa conduta possibilita que os cidadãos tomem decisões mais seguras, por terem mais acesso à informação, enquanto também reforça a supervisão sobre possíveis comportamentos inadequados do Estado. Em síntese, a transparência, sustentada pelos preceitos constitucionais e apoiada por uma cidadania ativa, estabelece as bases para uma governança mais responsável.

Assim sendo, a pesquisa em questão encontra sua fundamentação na necessidade de explorar, sob o escopo da Constituição Federal, a relação entre a transparência no âmbito da gestão municipal e a prática da acumulação de vínculos por parte dos servidores públicos. Essa compreensão é importante pois além da escassez de trabalhos acadêmicos que se debruçam em entender e investigar o tema, não se tem uma discussão mais profunda sobre como a acumulação de vínculos se contrapõe ao perfil municipal adequado de transparência.

Dialogar sobre esse tema é despertar a inquietação, para estes e outros fenômenos, que ocorrem na área pública e não são percebidos a rigor da Constituição. Essa imersão é crucial para iluminar as ramificações e implicações desse fenômeno, não restringindo esse conhecimento à esfera municipal, mas possibilitando que outras pesquisas se realizem nos âmbitos estaduais e federais trazendo mais amplitude aos estudos no setor público.

Almeja-se, através dessa análise, contribuir para a consolidação de uma esfera governamental mais transparente, pautada na responsabilidade e alinhada com os princípios da Constituição Federal.

2 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO FERRAMENTA SOCIAL

Ao longo do tempo a administração pública tem sido alvo de debates e pesquisas no que diz respeito a transparência de suas ações. Em países baseados na democracia a transparência, e pela própria aplicabilidade dela, tudo que se relaciona com este fator se torna altamente observado pela sociedade, e em muitos casos as informações de gestão pública, além de algo valioso, são matéria prima de análise e verificação social.

O acompanhamento da forma como a gestão pública conduz a sociedade civil ajuda a exercer um papel importante na identificação dos mais diversos erros, que em suas ocorrências impedem o crescimento do país. A fragilidade da legitimidade da gestão pública, pode ocasionar uma redução do bem-estar coletivo, e provocar a queda de sua imagem apenas pela busca individual de interesses.

A literatura traz diversas e específicas definições de transparência a depender do atributo relacionado a ela. Como um conceito amplo a transparência pode ser definida como um conceito complexo que pode ser analisada por meio de um conjunto de classificações, sendo a principal aquela que ocorre entre o evento e o processo de transparência (Lourenço et. al. 2013). Do ponto de vista do acesso à informação ela pode ser definida como a abertura dos sistemas e processos internos para o público externo (Parajuli, 2007). E da perspectiva da disponibilidade da informação, transparência significa que a informação está disponível gratuitamente e diretamente acessível para aqueles que serão afetados pelas decisões e que a informação suficiente é fornecida em formas e meios de comunicação de fácil compreensão (Cruz, Silva e dos Santos, 2009).

Dentro desse contexto, a transparência se revela como um meio através do qual a sociedade pode, finalmente, observar a atuação do poder público em sua representação e atuação. Isso é importante pois a partir do momento que existe uma sociedade na qual o poder público é financiado pelo recolhimento de impostos da população, é natural que haja incerteza na aplicação dos recursos e de que forma são utilizados em benefício da sociedade que os produz. Os governos, dessa forma, são conduzidos a buscar novos mecanismos, ideias e maneiras para que as suas informações sejam seguras e fidedignas.

Teixeira (2006) argumenta que um governo só pode ser considerado transparente quando há um certo grau de envolvimento público. Junto ao governo a sociedade deve estar inserida em todos os planos e assuntos estratégicos de interesse de qualquer uma das esferas da administração. Isso é possível quando a população se envolve na elaboração de planos, projetos e programas e utiliza um sistema capaz de monitorar e discutir o que foi acordado com os

diferentes representantes sociais, construindo e estabelecendo regras para a utilização dos recursos.

2.1 Legislação e Transparência no Brasil

A Constituição Brasileira de 1988 contribuiu para um cenário com maior transparência e a introdução de práticas transparentes no Brasil. Em seu Art. 37 a constituição afirma que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

É por meio dessa divulgação que o povo pode ter acesso às informações referentes aos atos praticados por seus representantes a partir de então. Evidentemente, que ao longo do tempo as formas de divulgar e conceder acesso foram se desenvolvendo e tornando esse processo de consulta mais fácil.

De acordo com Lubambo e Coutinho (2004), a Constituição Federal desconstruiu a centralidade da gestão das políticas públicas e inseriu a sociedade civil no processo de tomada de decisão. Mito embora a escala de participação até hoje não seja como desejada ou de forma ideal, isto foi um passo importante no processo de participação da sociedade nas decisões públicas, afinal é a este público que essas decisões interessam mais.

Ainda em 1998, foi publicada a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de uma página na internet pelo Tribunal de Contas da União, para que pudessem ser divulgados dados e informações governamentais, oferecendo oportunidade de, além de informar os dados, ser possível também integrar essas bases e recursos, simplificando o acesso ao público (COGLIANESE et al 2009).

No ano 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece no seu §1º do Art.1 que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas”. A LRF promoveu a disciplina dos gastos da gestão pública e endossou a ideia de transparência na gestão fiscal, atestando efetividade ao princípio da publicidade, como norte da administração pública. (LIMBERGER, 2006)

Platt Neto et al. (2007), dialoga sobre transparência como sendo mais do que apenas a divulgação rígida de informações, uma vez que a informação pública, nem sempre consegue ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível. Geralmente a informação disponibilizada não reúne todas as características que a definem como transparente. O grande volume de dados

gerados pelos órgãos públicos precisa ser selecionado para que sua visualização e entendimento seja relevante ao cidadão, e que o mesmo os compreenda e consiga opinar sobre eles.

No ano de 2005, um Decreto publicado pela Presidência da República (nº 5.482 de 30 de junho), dispôs sobre a divulgação ampla de dados e informações através dos órgãos e entidades da administração pública federal na internet. Esse decreto tem o objetivo de veicular as informações promovendo amplitude aos mecanismos de publicação das informações federais.

A administração pública federal, direta e indireta, através de seus órgão e entidades deve manter em seus domínios eletrônicos uma página denominada “Transparência Pública” onde possam ser divulgados os dados e informações referente a execução orçamentária e financeira, incluindo outras informações referentes a licitações, contratos, convênios entre outros, e o acesso a estas páginas devem ser através de um atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico de cada órgão ou entidade.

A CGU (Controladoria Geral da União) fica, nesse contexto, responsável por tornar e manter disponível este repositório, denominado “banco de dados de Transparência Pública”, com todas as informações que compõem o conteúdo mínimo a ser divulgado nas páginas virtuais. Para que haja um padrão, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão apresentará modelos para que essas páginas sejam criadas.

Portanto, foram criados dois métodos de comunicação entre o governo central e a sociedade. O primeiro é o Portal da Transparência, que apresenta aos cidadãos, em um único site, as informações sobre a utilização de recursos públicos federais, a partir da consolidação dos dados de diversas entidades relativas a programas e ações governamentais. A segunda, as Páginas de Transparência Pública, onde são apresentadas informações detalhadas sobre o orçamento e a execução financeira.

Em maio de 2010 o Decreto da Presidência da República nº 7.185, entra em ação para estabelecer um padrão mínimo de qualidade da informação. O Decreto dispõe sobre as informações mínimas de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação da Lei Complementar no 101/2000.

Em novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), dispõe que:

“retrata o acesso e a divulgação da informação, bem como as restrições de acesso à informação. As legislações estão sendo criadas no intuito de fornecer mais transparência. Porém, para que o cidadão faça um bom uso da informação obtida, é necessário que ele a compreenda e tenha condição de realizar um juízo crítico sobre as mesmas.”

Sendo assim, os cidadãos devem receber formação adequada para que possam tirar partido das ferramentas de transparência disponíveis para consulta. Portanto, é importante capacitar os cidadãos para exercerem o controle social.

No Brasil, existem diversas leis que visam aumentar a transparência dos dados da administração pública. No entanto, o país ainda não atingiu um nível de excelência neste aspecto. A implementação da legislação necessita ser mais eficaz, com igualdade no exercício de todos os poderes (executivo, legislativo e judicial). A transparência precisa ser regra na administração pública. As publicações oficiais precisam ser mais acessíveis aos diversos segmentos da sociedade, seja na forma impressa ou na Internet. Os cidadãos devem conhecer os seus direitos e a importância da sensibilização contínua para a gestão das políticas públicas.

2.2 Gestão pública transparente.

Vieira (2018) argumenta que no campo da administração pública, a “Gestão Pública é uma ciência social aplicada dedicada à resolução de problemas públicos a partir da análise de evidências, da pesquisa científica e da produção do conhecimento aplicado”.

Tal qual outros ramos da ciência social, a gestão pública é interdisciplinar e está em gradual e constante evolução, exigindo de quem se utilize dela, mecanismos integrados de atuação que ofereçam uma “compreensão mais coerente e integrada do nosso mundo do que conseguiríamos obter de outra forma” (DENHARDT; CATLAW, 2017). Dessa forma e frente a complexidade e capacidade de dinamismo da Gestão Pública, tem-se uma constante busca de relevância e de novos conhecimentos para a solução de problemas práticos (MOTTA, 2013).

Estudos que considerem a realidade brasileira, são muito importantes, não apenas pela grandeza e riqueza do país, mas pela compreensão de que os estudos sobre a formação da administração pública brasileira, em especial os eventos de crise ou modernização do Estado, são fundamentais para o entendimento dela. Percebe-se então que temáticas diversas, como políticas públicas, gestão de pessoas, transparência, Accountability e participação social, são ramificações possíveis e diversas dentro dos estudos da gestão no setor público.

De acordo com Marques (2014), o conceito de transparência está ligado à “condução aberta da administração pública, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo.”

Não obstante das demais discussões sobre transparência no setor público, as temáticas da Accountability e da governança fazem parte dos principais temas abordados para essa

discussão, haja vista sua relevância no contexto geral das ações da administração e nas boas práticas que corroboram nesse sentido.

Como já foi dito anteriormente, a transparência é um instrumento que proporciona redução de assimetria informacional entre o que é produzido pela Administração Pública e os cidadãos, permitindo a realização do exercício do controle social. Nessa perspectiva, a Accountability, cujo conceito, em uma tradução direta, pode ser traduzido como uma simples prestação de contas, mas que alguns autores e estudiosos da gestão pública defendem que também pode ser definida através de termos de controle, fiscalização, responsabilização, compromisso, proatividade e transparência, se apresenta como uma característica inerente a atuação da gestão pública. (PINHO; SACRAMENTO, 2009)

A transparência promove a redução dessa opacidade e diminui o nível de discricionariedade dos gestores, contribuindo para a queda dos níveis de corrupção. Stiglitz (1999), alerta que a ausência de transparência pode agravar as deficiências do governo, pois facilita o estabelecimento de compromissos escusos, intensifica a competência destrutiva e torna escassa a informação. A autora ressalta que “a percepção da transparência como um recurso da responsabilização da administração pública é, de fato, outra maneira de endossar sua conexão com a democracia” (GRAU, 2006, p. 27).

Ressalte-se que a correlação da transparência com Accountability e democracia está refletida na importância da transparência na construção de governança pública brasileira, que é definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, p. 1). Assim, na perspectiva da governança, a transparência constitui um dos seus princípios norteadores, viabilizando o direito fundamental de acesso à informação e instrumento necessário para a Accountability, inclusive por meio do controle social.

O Guia da Política da Governança Pública (BRASIL, 2018, p. 13) aponta que “a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê”. No processo de tornar a administração pública brasileira mais transparente, destacam-se três marcos legais que promoveram a regulação do acesso à informação e seu detalhamento operacional:

- a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000);
- a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009); e
- a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2001).

Além da fundamentação legal criação de canais facilitadores da expressão de demandas sociais constitui instrumento de aprimoramento da democracia representativa, pois reconhece politicamente as diferenças e oportuniza a vocalização de demandas de grupos historicamente subalternizados (MATOS, 2009).

A importância do acesso à informação é apontada por Herlein Jr. (2014) que em defesa de um novo modelo de Estado desenvolvimentista, democrático e que promova a expansão do bem-estar material da população, assevera que o Estado deve assumir uma função desenvolvimentista de nivelamento cultural e informacional. Isso porque na perspectiva desse autor “a informação é a base da democracia e a cultura é a base da escolha autêntica, devendo ser consideradas bens públicos de grande relevância para a democracia e o desenvolvimento endógeno” (2014, p. 94). Por isso, que: As políticas públicas devem favorecer a expansão das formas alternativas de comunicação e organização que, como a internet, permitem a adoção de métodos descentralizados e de amplo alcance para a geração e o consumo de informação, além de exercerem vigilância e crítica das outras mídias. (HERLEIN JR, 2014, p. 94).

Segundo Nogueira, o Estado deve buscar ampliar as formas para que os cidadãos estabeleçam relações de reciprocidade que garantam direitos adquiridos, bem como criem oportunidades de justiça social, participação política, representação e democracia, pois “sem um Estado vigoroso, democrático e socialmente vinculado, não há como ter uma articulação virtuosa entre governabilidade, desenvolvimento, igualdade e justiça social” (2011, p. 79). Dessa forma, transparência constitui uma condição necessária para o exercício do controle e mecanismo de desenvolvimento de conexões entre o Estado e a sociedade civil, possibilitando a construção de governança que efetivamente esteja em consonância com os interesses da sociedade.

2.3 Acumulação de Cargos públicos a luz da transparência.

Visando o controle social e a transparência como forma de garantir a sociedade o combate a qualquer prática ilícita, é fundamental que cada ente da administração pública adote medidas adequadas para fomentar a participação ativa, de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade. Essa participação deve ter como foco: aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões e garantir o acesso eficaz ao público à informação.

A participação da sociedade e a transparência pública são temas abordados internacionalmente como instrumentos sociais de transformação da realidade. E não é possível que isso ocorra sem que haja transparência das contas públicas e o concomitante controle social.

A adoção de políticas de informação de forma ativa por parte da administração pública é indispensável para o acompanhamento planejado pelos cidadãos no exercício da função de controle. A apresentação de dados pelo governo deve deixar claro quais são os objetivos dos recursos liberados, a destinação e como foram aplicados além de outras informações necessárias para a compreensão dos processos decisórios, de forma permitir à sociedade uma efetiva observação de cada uma dessas decisões.

Rubim (1997), argumenta que a criação de canais permanentes de diálogo e relação entre o poder público e a população pode gerar uma relação de confiança entre as partes. O autor ainda diz que:

“O controle social não pode e não deve se restringir à garantia legal do acesso às informações públicas relevantes, mas passa necessariamente por uma nova forma transparente e aberta de gestão que, por sua vez, pressupõe a participação ampla e permanente da sociedade nos processos de deliberação. Só a criação de canais permanentes de comunicação entre poder público e população pode promover uma relação de confiança entre ambos, o que, por sua vez, é fundamental para se avançar no sentido de uma gestão transparente.”

Dito isto, fica evidente que os aspectos relacionados a acumulação de vínculos têm profunda ligação ao que já foi discutido anteriormente, ainda neste trabalho, acerca da transparência. Considerando o fator da eficiência e as finalidades relacionadas a vedação da acumulação, busca-se testar, de forma empírica, se quanto mais transparente é um ente público menos propenso ele será em relação à acumulação de vínculos.

Retirados os vieses políticos e de interesse individual e considerando que a transparência por se configurar como o meio através do qual a população observa a atuação do poder público, é possível perceber que, num cenário perfeitamente transparente, nenhum ente público deveria permitir o acúmulo de cargos públicos sem a devida aplicação de uma fiscalização efetiva para fins de garantir a sua possibilidade dentro dos limites da lei.

A transparência pública é, atualmente, a principal ferramenta de controle social e as informações relativas à acumulação de cargos são parte dessas informações disponibilizadas pelos entes da administração pública. Esse acesso é uma garantia que a transparência fornece a todas as partes interessadas nessa informação e através desse maior monitoramento sobre as atividades municipais pressupõe-se que nos municípios mais transparentes, ocorrerá menos acumulação de cargos.

É claro que a plena prestação do serviço público não deve ser inviabilizada pela falta de mão de obra qualificada, nem tampouco restringida pela proibição de mais de um vínculo de um servidor, haja vista a existência de dispositivo legal para tal. Entretanto, no cenário político, econômico e social brasileiro é importante que questões como essa sobretudo, à luz da transparência, que vem ao longo do tempo se mostrando como uma importante ferramenta para população para garantir a observância da atuação dos entes público, sejam abordadas para trazer à tona discussões sobre fatos que precisam ser debatidos de forma ampla.

A relação entre transparência e acumulação de vínculos é conceitualmente verificada pelo próprio entendimento do que é ente público transparente e pela natureza das regras de acumulação, que quando observadas em conjunto evidenciam a relação inversa de suas grandezas, demonstrando, para além das excepcionalidades da regra, que ambos caminham em direções opostas. Isto se reforça, quando inserido ao estudo aspectos como fator humano, questões de saúde no trabalho e a própria improbidade administrativa por essência, assuntos estes, que não serão discutidos e aprofundados neste trabalho com base na hipótese de que quanto mais transparente, menor será a acumulação de cargos nos municípios da Paraíba.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da Pesquisa

A presente pesquisa possui natureza empírica, pois busca produzir conhecimento de caráter prático, visando a solução de problemas reais. Baseado nisto, este estudo busca pelo entendimento das relações que se estabelecem entre a acumulação de cargos públicos e as variáveis de transparência e contingente populacional.

Quanto a sua forma de abordagem, a pesquisa é de caráter quantitativo, pois busca, através da quantificação dos dados, extrair informações referentes aos indicadores para avaliar os aspectos da acumulação de vínculos.

Quanto aos objetivos, a pesquisa se configura como exploratória e descritiva, pois além de explorar o fenômeno fazendo com que o pesquisador tenha maior familiaridade, busca fazer descrições, interpretações e sistematizações sobre os dados coletados. (GIL, 1991)

Quanto ao método de procedimentos da pesquisa, se configura como estatístico, pois faz uso de quantificação e tratamento de dados para cálculo dos pesos dos indicadores e por aplicar fórmulas matemáticas para a obtenção dos resultados. A escolha deste método para a pesquisa se justifica pelo fato de que ele permitiu o levantamento e estudo de um grande número

de informações quantitativas acerca de todos os municípios que compõem o estado da Paraíba, possibilitando a dedução de informações sobre a realidade local. Já a construção da fundamentação teórica e escolha dos indicadores se deu por meio de uma revisão sistemática da literatura.

3.2 Método e dados

Para a análise proposta nesta pesquisa foram coletados dados de acumulação de cargos no sítio do tribunal de contas, através do painel de acumulação de vínculos do estado da Paraíba. Além disso, foram coletados os dados de volume populacional da base do IBGE e os dados sobre transparência da base Turmalina do TCE. A coleta de dados abrangeu 223 municípios da Paraíba durante o ano de 2023, os quais constituíram a base informacional para as análises realizadas neste estudo. Contudo, devido à disponibilidade limitada de dados, 219 municípios foram considerados.

As análises propostas estão estruturadas em duas frentes de observação, onde se relacionou o volume populacional e a acumulação de cargos e, em seguida, verificou-se a relação entre a acumulação de vínculos e a transparência de cada município;

Para isto foi utilizado o método da regressão linear múltipla cuja aplicação serve quando se deseja descobrir se algumas variáveis explicativas têm influência sobre uma variável dependente. Neste caso, busca-se entender se a transparência e a população influenciam a acumulação de cargos na administração pública municipal do estado da Paraíba.

De acordo com Gujarati (2006) os modelos de regressão são estruturados como um conjunto de técnicas estatísticas que têm a função de descrever a relação entre uma variável dependente com uma ou mais variáveis explicativas. Sendo Y uma variável aleatória dependente (variável resposta ou variável de interesse), neste caso a acumulação de vínculos, e X uma variável explicativa ou variável independente, onde será utilizada a transparência. O modelo de regressão linear simples descreve a variável de interesse (Y) como a soma de uma porção determinante e outra porção aleatória, sendo a parte determinante uma função de um regressor.

Disto isto, e supondo que existe apenas uma variável independente, o modelo será expresso da seguinte maneira:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + e$$

onde Y é a variável de acumulação de cargos, X1 é a transparência, X2 é o logaritmo natural da população e “e” termo do erro.

Sendo assim, para que o modelo possa ser utilizado para previsão de novas ou futuras observações, faz-se necessário verificar a adequação do modelo através da sua validação e para isso, utiliza-se a análise dos resíduos do modelo.

Uma importante medida, comumente utilizada para avaliar o ajuste do modelo de regressão é o coeficiente de determinação ajustado, também conhecido como R2 ajustado. Ele pode ser definido como a mensuração da variabilidade nos dados explicados pelo modelo. Esta medida varia entre 0 e 1 e se penaliza quando acrescentados termos ao modelo, evitando um aumento superficial da medida, ou seja, resguardando-se de um ajuste em excesso (inclusão de variável explicativas que não são realmente relevantes. (Gujarati, 2006)

Para um maior detalhamento sobre o processo inferencial e medidas de adequação do modelo consultar os estudos de Gujarati (2006) e Pindick e Rubinfeld (2004).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção tem por objetivo apresentar os resultados da relação entre transparência e acumulação de cargos públicos nos municípios da Paraíba no ano de 2023. A coleta e análise dos dados possibilitaram uma compreensão mais ampla da relação entre essas variáveis, proporcionando uma dinâmica para o entendimento da gestão pública local.

4.1 Análise de Correlação

A primeira etapa da pesquisa consistiu na análise do coeficiente de correlação (corr) entre os indicadores de transparência (TUR) e a prática de acumulação de cargos (ACUM), resultando em um coeficiente de 0,08690515. Esse coeficiente evidenciou uma correlação de baixa magnitude entre os níveis de transparência e a incidência de acumulação de cargos nos municípios paraibanos ao longo do período analisado.

O cálculo do p-valor bicaudal associado ao teste estatístico apresentou um resultado de 0,2001. Este p-valor reflete a probabilidade de obter os dados amostrais observados sob a premissa nula de ausência de correlação entre as variáveis analisadas. Neste contexto, o p-valor obtido não atingiu um nível de significância estatística convencionalmente estabelecido (geralmente definido como $p < 0,05$), sugerindo a ausência de evidências estatisticamente substanciais para a rejeição da hipótese nula.

4.2 Análise de Regressão

A Tabela 1 apresenta o resultado do modelo de regressão dessa pesquisa. Os erros da regressão foram estimados com a técnica de correção de White para heterocedasticidade.

Tabela 1 – Relação entre transparência e acumulação de cargos

	Coefficiente	Erro Padrão	Razão-t	P-valor
Constante	5,87063e+06	503530	11,66	1,29e-024
TUR	753,673	868,297	0,8680	0,3864
LNPOP	-1,34558e+06	94611,7	-14,22	1,03e-032
sq_TUR	-0,158770	0,517353	-0,3069	0,7592
X2_X3	-71,8762	88,9975	-0,8076	0,4202
sq_LNPOP	76375,9	5381,05	14,19	1,27e-032

R-quadrado não-ajustado = 0,609605

Estatística de teste: $TR^2 = 133,503576$

Com p-valor = $P(\text{Qui-Quadrado}(5) > 133,503576) = 0,0000$

Nota: Modelo MQO, Variável dependente: ACUM = Acumulação. TUR = Transparência; LNPOP = LOGPopulação

Fonte: Dados da Pesquisa.

A análise dos resultados obtidos por meio de regressão múltipla oferece informações sobre a dinâmica da acumulação de cargos públicos nos municípios paraibanos em 2023.

Após a análise da significância dos coeficientes no estudo em questão, observa-se que o coeficiente estimado para a variável "TUR" não alcança significância estatística, com um coeficiente de 753,673 e um p-valor de 0,3864. Esses resultados sugerem que a transparência, representada pela variável "TUR", não apresenta influência estatisticamente significativa sobre a acumulação de cargos públicos.

Por outro lado, a variável "LNPOP" demonstra significância estatística, registrando um valor de -1,34558e+06 e um p-valor de 1,03e-032. Tal resultado sugere uma relação estatisticamente significativa entre o tamanho da população e a acumulação de cargos públicos. Nesse sentido, os resultados indicam que, à medida que a população dos municípios aumenta, há uma tendência significativa de aumento na acumulação de cargos públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em questão propôs-se a examinar a relação entre a transparência na gestão pública municipal e a prática de acumulação de cargos por servidores públicos na Paraíba, à luz dos princípios estabelecidos na Constituição Federal do Brasil. A partir da análise dos dados referentes aos municípios da Paraíba em 2023, é possível extrair algumas conclusões que contribuem para uma compreensão mais abrangente dessa temática.

Diante desse contexto, foram aplicados métodos estatísticos, incluindo análise de correlação para examinar a relação entre as variáveis de interesse, regressão linear múltipla para entender os efeitos conjuntos de múltiplas variáveis independentes sobre a variável.

Os resultados da análise de correlação indicaram baixa relação entre os níveis de transparência e a incidência de acumulação de cargos. Além disso, o teste estatístico associado não evidenciou uma relação estatisticamente significativa entre essas variáveis, sugerindo que outros fatores podem desempenhar um papel mais preponderante nessa dinâmica.

A análise de regressão múltipla evidenciou que, no contexto da acumulação de cargos públicos nos municípios paraibanos em 2023, a transparência não demonstrou um impacto estatisticamente relevante. Em contrapartida, foi observada uma relação substancial e robusta entre o tamanho da população e a incidência de acumulação de cargos. Os resultados obtidos sugerem que, ao contrário da população, a transparência não exerceu impacto significativo na prática de acumulação de cargos públicos.

Nesse sentido, os resultados deste estudo têm potencial para auxiliar pesquisas futuras na área. A utilização desses achados como referência pode contribuir significativamente para o avanço do conhecimento sobre a relação entre transparência na gestão pública municipal e a prática de acumulação de cargos públicos.

Além disso, este estudo representa uma contribuição substancial para a elucidação da relação entre a transparência e a ocorrência de acumulação de cargos públicos nos municípios paraibanos. Os achados empíricos apresentados constituem um acréscimo significativo ao entendimento desse fenômeno, bem como às suas implicações na esfera da gestão municipal.

Por fim, para estudos futuros sugere-se explorar novas variáveis, ampliando o escopo geográfico e temporal, ou adoção de diferentes abordagens metodológicas para investigar mais a fundo essa questão. Tais pesquisas podem investir também amostras a níveis estaduais e federais, dado a importância de compreender o fenômeno em questão.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, 22 nov 2017.
- BRASIL. *Guia da Política de Governança Pública*. Brasília: 2018.
- COGLIANESE, Cary; KILMARTIN, Heather and MENDELSON, Evan. Transparency and Public Participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration. *HeinOnline*. v. 77, n. 4, jun. 2009.
- COSTA, C. E. L da. Novo marco regulatório das compras públicas sustentáveis: Inovações e desafios à luz do Decreto Presidencial nº 7.746/2012. In: VILLAC, T.; BLIACHERIS, M. W.; SOUZA, L. C. de (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: Direito e gestão pública*. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 119-136.
- CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 102-115, 2009.
- DENHARDT, R.; CATLAW, T. *Teoria da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1991.
- GRANJEIRO, J. W. Manual de direito administrativo moderno. 26ª ed. Brasília: Vestcon, 2005.
- GRAU, N. C. La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista Chilena de Administración Pública*, n. 8, p. 22-44, 2006.
- GUJARATI, Damodar. *Econometria básica*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
- HERRLEIN JR., R. A Construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. In: *Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p. 83-109.
- LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 8, n. 39, p. 55-71, set./out. 2006.
- LOURENÇO, R. P. et al. Online Transparency for Accountability: One Assessing Model and two Applications. *The Electronic Journal of e-Government*, v. 11, n. 2, p. 280-292, 2013.
- LUBAMBO, Cátia W. COUTINHO, Henrique G. Conselhos Gestores e o Processo de Descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.4, p. 62-72. 2004. ISSN 0102-8839.
- MARQUES, F. P. J. A. Internet e transparência política. Anais do XXIII Encontro Anual da Compós, p. 1-18, 2014.

- MATOS, M. Cidadania porque, quando, para quê e para quem? desafios contemporâneos ao estado e à democracia
- MAZZOULI, Valério. Acumulação de Cargos Públicos: Uma questão de aplicação da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais. V 18. 2013.
- MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31ª ed. São Paulo: 13 Malheiros, 2014, p. 635.
- MOTTA, P. R. DE M. O estado da arte da gestão pública introdução. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n.1, p. 82–90, fev. 2013.
- NOGUEIRA, M. A. Um *Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.
- PARAÍBA, Tribunal de Contas do Estado. Acumulação de Vínculos Públicos. TCE-PB. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/paineis/acumulacao-de-vinculos-publicos>. Acesso em: 02 setembro 2023.
- PARAJULI, J. A Content Analysis of Selected Government Web Sites: a Case Study of Nepal. *The Electronic Journal of e-Government*, v. 5, n. 1, p. 87-94, 2007.
- PINDYCK, R S e RUBINFELD, D L Econometria: modelos & previsões. 4ª ed. RJ: Elsevier, 2004.
- PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.
- PLATT NETO, Orion Augusto et. al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*. Belo Horizonte, v. 18, n. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007.
- RUBIM, Albino. Metrôpole: lugar de conviver, televiver e ciberviver. In: Tânia Fischer (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 1, p. 39–58, mar. 2009.
- TEIXEIRA, A. **Guia da cidadania para a transparência** - Prevenção contra a corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- VIEIRA, J. A Gestão Pública. In: *Introdução à Gestão Pública: Uma abordagem baseada em problemas públicos*. [s.l.] Mimeo, 2018. p. 1–67.