

**ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS DA ZONA DA  
MATA MINEIRA – BRASIL**

TRANSPARENCY ANALYSIS IN MUNICIPALITIES OF THE ZONA DA MATA  
MINEIRA - BRAZIL

Natália Sales da Silveira<sup>1</sup>

Simone Martins<sup>2</sup>

Fernanda Maria Almeida<sup>3</sup>

Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto<sup>4</sup>

**RESUMO:** O Brasil tem se colocado diante de graves problemas com corrupção, que parece infiltrada em todos os níveis de governo, sinalizando a necessidade de publicidade das normas legais e fortalecimento do controle social. Para verificar se os municípios da Zona da Mata Mineira estão cumprindo com as exigências legais e divulgando informações de forma transparente foi realizada análise descritiva e de frequência. Observou-se que, embora os municípios tendam a disponibilizar ferramentas para permitir a acessibilidade a informações importantes para o exercício do controle social, a maioria deles não disponibiliza informações que permitam a inserção da sociedade em processos de planejamento, o acompanhamento da execução do planejamento e para a avaliação dos processos de gestão pública. Ainda, que não existe correlação entre os fatores de transparência e as variáveis de condicionantes socioeconômicos e entre o primeiro e o grau de dependência financeira dos municípios em relação aos governos estadual e central.

**PALAVRAS-CHAVES:** Transparência, Controle Social, Participação Social.

**ABSTRACT:** Brazil has faced serious problems with corruption, which seems infiltrated at all levels of government, signaling the need for publicity of legal norms and strengthening social control. To verify if the municipalities of zona da Mata Mineira are complying with legal requirements and disseminating information transparently, descriptive and frequency analysis was performed. It was observed that, although municipalities tend to provide tools to allow accessibility to important information for the exercise of social control, most of them do not provide information that allows the insertion of society in planning processes, monitoring the execution of planning and for the evaluation of public management processes. Theinda, that there is no correlation between the transparency factors and the variables of

---

<sup>1</sup> Graduada pela Universidade Federal de Viçosa, email: [nataliasalessilveira@gmail.com](mailto:nataliasalessilveira@gmail.com)

<sup>2</sup> Professora da Universidade Federal de Viçosa, email: [simone.m@ufv.br](mailto:simone.m@ufv.br)

<sup>3</sup> Professora da Universidade Federal de Viçosa, email: [fernanda.almeida@ufv.br](mailto:fernanda.almeida@ufv.br)

<sup>4</sup> Professora da Universidade Federal de Viçosa, email: [tainagomide@yahoo.com.br](mailto:tainagomide@yahoo.com.br)

socioeconomic conditions and between the first and the degree of financial dependence of the municipalities in relation to the state and central governments..

**KEY WORDS:** Transparency, Social Control, Social Participation.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 pôs-se em marcha uma proposta de democracia participativa e com a qual se busca resgatar a confiança nas instituições políticas e administrativas e propiciar a mudança na relação entre o Estado e a sociedade. De maneira geral, o que se busca é implementar formas de gestão mais participativas e eficientes e a transparência se faz necessária para viabilizar esta proposta de governo aberto, de democracia em que o poder emana do povo.

As leis que contribuem para maior transparência, também contribuem para a consolidação dessa proposta de democracia que atribui mais poder a sociedade de influenciar as decisões públicas. Para tanto, o país conta com um aparato legal com o qual se espera melhorar as formas de controle sobre o patrimônio público e tornar a gestão mais eficiente.

Dentre as normas, destaque para as Leis da transparência e de Acesso a Informação, pelos benefícios esperados para o melhor controle da corrupção, mas também por contribuir para acercar a sociedade ao Estado e, assim, permitir o efetivo controle social e uma gestão mais sensível a opinião pública.

A preocupação em garantir aos cidadãos a transparência na evidenciação das ações e o equilíbrio das contas da gestão pública ganhou maior notoriedade no Brasil a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ribeiro (2012) destaca que, “o legislador diz claramente que a responsabilidade na gestão fiscal só será atingida através de uma ação planejada e transparente. Além da transparência, a LRF resgata a figura do planejamento como forma de prevenir riscos e corrigir desvios” (RIBEIRO, 2012, p. 68).

Considerando a importância da transparência como instrumento de controle dos cidadãos, com o presente estudo se objetiva identificar o cumprimento das exigências legais que versam sobre a transparência por parte dos municípios da Zona da Mata

Mineira, com mais de 10 mil habitantes. Para tanto, buscou-se especificamente identificar as exigências legais impostas aos municípios e, ainda, analisar os sites dos municípios para verificar se a legislação está sendo observada. Ademais, considerando a esperada contribuição da transparência para tornar os governos mais eficientes, com o trabalho também buscou-se identificar a correlação existente entre estes fatores de transparência com variáveis de condicionantes socioeconômicos, bem como com o nível de dependência orçamentária.

Acredita-se que esse estudo justifica-se pelo fato de contribuir para elucidar os pontos que representam desafios a serem enfrentados para viabilizar a transparência pública, através da verificação de sua concretização nos sites dos municípios, pois é nesse contexto que os cidadãos exercem sua cidadania, tomam conhecimento das questões que os afetam e participam, em alguma medida, da vida pública. Visando, assim, a promoção da cultura da transparência e do controle social. Também por permitir identificar variáveis que interferem nos processos de transparência nos governos locais.

O artigo está estruturado em tópicos, que, além da introdução, estão distribuídos da seguinte maneira: Referencial teórico dividido em partes, sendo elas: Transparência Pública, Transparência Pública: Normas Legais e Classificação da Transparência, abordando, principalmente, os pontos que serão analisados nos portais dos municípios. O tópico que contém a metodologia da pesquisa, mostrando sua classificação, a técnica de coletas de dados e o método de análise, além de especificar a amostra estudada. O quarto tópico que apresenta os resultados e discussões obtidos com a análise. E por fim, o tópico referente às considerações finais.

### **Referencial Teórico**

O referencial teórico envolve, inicialmente, uma discussão sobre transparência pública e, em seguida, descreve as normas legais sobre transparência no Brasil e a classificação da transparência por estudiosos da temática, fazendo referência,

principalmente, aos pontos que serão aplicados nesta pesquisa, citados nas classificações do modelo de análise sobre transparência nos municípios apresentado.

### **Transparência pública**

O termo transparência tem sua origem no século XIX, porém somente no século XX, passou a ser relacionado à administração pública e, atualmente, tem sido muito utilizado. Cappelli (2009) entende que transparência é algo que melhore a visibilidade dos processos e das informações de uma organização, reduzindo a possibilidade de omissão de informações e possibilitando maior controle sobre os serviços prestados, e, conseqüentemente, aumenta a confiança da sociedade nas organizações.

No âmbito da Administração pública, a transparência se refere a todas as atividades realizadas pelos gestores públicos para que os cidadãos tenham acesso e compreensão das ações que os gestores públicos realizam a partir do poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009). Na Ciência Política, a transparência seria a divulgação das informações governamentais para os atores internos e externos (GRIGORESCU, 2003 *apud* Zuccoloto, 2014) e a utilização dessas informações como instrumentos de responsabilização dos atores públicos (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008).

Dessa forma, percebe-se que a transparência torna-se um fator primordial para o fortalecimento das relações entre o governo e o cidadão, sendo estabelecida uma forte relação entre transparência e democracia. Zuccolotto (2014), citando Urbinati, compreende que a democracia representativa possibilita que o povo e seu representante estejam em constante contato, tendo o povo soberano poder para delegar e poder negativo para destituir um representante; e para que o povo possa se fazer valer do poder negativo de destituir seu representante, as ferramentas de controle são fundamentais. Completando, assim, o ciclo de representação com os efeitos dos atos de controle.

Como se pode notar, a importância da transparência na gestão pública está fundamentada em vários fatores, sendo um fundamental alicerce para a gestão pública

responsável. A transparência se torna ainda mais importante ao possibilitar ampliar a divulgação das ações governamentais à população, dar publicidade às ações da administração pública, colaborando para o fortalecimento da cidadania e da democracia (GUADAGNIN, 2011). Ao ampliar o acesso dos cidadãos às informações sobre a gestão pública, a transparência torna-se um importante instrumento de ligação entre o governo e a sociedade e de consolidação da democracia.

Ocorre que, para que os efeitos dos atos de controle necessários em contextos democráticos sejam efetivos, o princípio histórico da transparência deve ser observado, uma vez que, conforme entende Bobbio (2000), para que a democracia se consolide o povo deve conhecer todos os atos dos governantes (ZUCCOLOTTO, 2014). Ainda mais necessários em democracias participativas no contexto de municipalização do Estado Brasileiro.

Entretanto, para que o povo conheça efetivamente as ações governamentais, faz-se necessário que os atos públicos sejam transparentes. De tal modo é preciso que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam (CRUZ, 2010). Mais especificamente, que a transparência das ações que envolvem as finanças públicas possibilite o acompanhamento claro das ações planejadas pelos governantes, das que estão em execução e das que foram executadas em períodos anteriores, devendo ser ampla a divulgação “inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas” (SILVA, 2000, p. 11).

Cruz (2010) considera que a efetividade da transparência na divulgação das informações acerca da gestão pública está a depender da garantia de que tais informações, de natureza financeira ou não, sejam íntegras e passem pelo exame dos órgãos de controle externo, além de terem sido produzidas em um ambiente que possua um controle razoável dos processos desenvolvidos.

Pode-se entender, assim, que a transparência das contas públicas está associada a três características: publicidade, compreensibilidade e utilidade. Ou seja, para que informações sejam transparentes é preciso que estas sejam disponibilizadas de forma ampla, com linguagem acessível e boa apresentação (GUADAGNIN, 2011).

Para Platt Neto et al (2007), a publicidade pressupõe a ampla divulgação, em tempo hábil e acesso por vários meios da informação; a compreensibilidade pressupõe informações com linguagem acessível e com boa apresentação; já a utilidade se fundamenta na relevância, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Os autores destacam, ainda, a importância da comparabilidade, que deve ser propiciada entre períodos e entre entidades e da confiabilidade das informações, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado.

A expectativa é que enquanto instrumento de aproximação entre governo e sociedade, a transparência seja capaz de contribuir para democratizar a gestão pública, aumentar a confiança no governo e contribuir para redução da corrupção (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Zuccolotto (2014), baseado nas ideias de Bobbio (2000), ressalta um ponto importante a ser refletido no contexto democrático, sendo a descentralização. A descentralização, para o autor, é a “revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro” (ZUCCOLOTTO, 2014, p. 21), sendo muito importante para a consolidação democrática, uma vez que quanto mais próximo do cidadão mais visível se torna o governo. Dessa forma, entende-se que a transparência é uma dimensão importante para a consolidação democrática das federações descentralizadas, neste sentido, é que Zuccolotto (2014, p. 22) afirma que “Não basta apenas que o Governo Central esteja engajado em políticas de transparência. As unidades subnacionais também precisam fazer sua parte para que os cidadãos se apropriem das informações e, desta forma, exerçam seu poder negativo”.

Entretanto, diversas pesquisas, como citado por Zuccolotto (2014), identificaram que há um déficit de transparência e que o nível de transparência varia muito entre os entes subnacionais. O motivo para esse déficit, principalmente no que diz respeito à

transparência dos municípios, pode estar associada a questões políticas; a pressões econômicas e sociais; e ao ambiente institucional da organização, mais especificamente, a capacidade administrativa em fornecer as informações (SAVAGE, 2006 *apud* ZUCCOLOTTO, 2014).

Sobre o déficit da transparência, destaca-se o importante estudo realizado por Zuccolotto (2014) que ao observar os entes subnacionais identificou variáveis que influenciam a transparência no contexto brasileiro. Segundo o autor, os mecanismos e a qualidade da transparência dos entes federativos brasileiros decorre do grau de influência avaliadora das organizações não governamentais, das entidades da sociedade civil e, até mesmo de entidades públicas com autonomia administrativa e financeira avaliadoras. O autor destaca como causa para o déficit da transparência as crises institucionais democráticas, que em geral ocorrem a partir de mudanças legais que fazem com que os governos e os organismos de controle tenham que refletir e modificar práticas não republicanas. A vontade política, a inovação, os órgãos de controle, a pressão exercida pela imprensa foram apontadas pelo autor como fatores determinantes da transparência. Esta última foi considerada pelos participantes da pesquisa realizada por Zuccolotto (2014, p. 148) como “muito maior do que a pressão exercida pela sociedade civil”. O autor destacou também a importância que as ‘decisões colegiadas’ tem para o processo de transparência, uma vez que constatou que nos entes federativos que possuem Conselhos com participação efetiva e ampla inserção da sociedade civil os resultados de transparência são melhores. Em relação às variáveis fiscais, identificou-se que a dívida e o déficit exercem influência na transparência dos entes subnacionais, enquanto a receita corrente e o superávit não possuem fator determinante sobre a mesma.

Em sua pesquisa Zuccolotto (2014) apontou a necessidade de que as ações que visam à transparência sejam coordenadas pelo poder central e a importância da burocracia especializada, com bons profissionais de carreira de estado, para manter um bom nível de transparência. E por último, e considerada um fator central e de grande influência no nível de desenvolvimento da transparência, é a exigência legal.

Sobre o aspecto legal, a legislação brasileira determina várias obrigações para os entes subnacionais no que diz respeito à transparência. A Constituição Federal de 1988 foi a responsável em firmar a divulgação de informações referentes aos atos da gestão pública para que fosse reconhecida como direito fundamental dos cidadãos. O inciso XXXIII, do artigo 5º estabelece basicamente que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988). Além da determinação constitucional, o advento de um arcabouço legal nacional fez com que o nível de transparência dos entes subnacionais aumentasse. As principais normas legais sobre transparência no Brasil são: Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação, como destacado no tópico seguinte.

### **TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: NORMAS LEGAIS**

Como já mencionado, o arcabouço legal de transparência no Brasil se constitui da própria Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação. Contudo, anteriores a essas leis, encontram-se a Lei 4.320/64 e Decreto-Lei 200/67 que, apesar de não tratarem especificamente da transparência, são responsáveis pela base de elaboração das normas legais sobre o tema existentes no Brasil atualmente.

A Lei 4.320/64, ao estabelecer as formas de evidenciação dos resultados gerados pelas ações dos gestores públicos, propicia a identificação, por parte dos cidadãos, da forma como estão sendo aplicados os recursos públicos, se a sua aplicação está beneficiando ou não os principais interessados, ou seja, a população.

Já o Decreto-lei n.200 de 1967 institui normas de administração financeira e de contabilidade e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, tendo em vista uma ação planejada e transparente, onde as mudanças nos padrões da administração pública permitam uma maior relação entre governo e cidadão, em que esses possam controlar as ações daqueles.



Quando observadas as leis de Responsabilidade Fiscal, de Transparência e de Acesso à informação, nota-se que é dado ênfase a questão da transparência por tratar-se de direito do cidadão conhecer e controlar as ações dos seus governantes. Com isso, se estabelece uma relação de parceria entre governantes e população, fazendo com que este possa ter mais participação na gestão pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa legislação tem seu pilar no planejamento, na responsabilidade, no controle social e na transparência, dando destaque para o incentivo a participação popular nesse processo, por meio das audiências públicas e da elaboração e discussão dos planos, diretrizes e orçamentos. Matias-Pereira (2012) destaca que a elaboração, a aprovação e a execução desses projetos de leis devem ser realizadas de modo a evidenciar a transparência na gestão fiscal, permitindo o amplo acesso às informações relativas ao processo orçamentário, que compreende as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias.

Além de determinar como devem ser gastos os recursos públicos, observando sempre o que foi planejado e arrecadado, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga os gestores a prestar contas do dinheiro público com a sociedade, buscando instituir um controle mediante ações e restrições voltadas ao administrador público e a aplicação de um conjunto de normas que contribuem para o cumprimento regular das metas exigidas pelas leis orçamentárias. (SALES; MARTINS, 2014)

Como se nota, a transparência é um dos pontos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois visa permitir uma fiscalização maior por parte da sociedade em relação aos atos praticados pela gestão pública. Conforme já foi descrito nesta pesquisa, e reafirmado por Sales e Martins (2014), a transparência é um termo mais amplo que a publicidade, pois exige, além da divulgação, que as informações sejam relevantes, confiáveis, tempestivas e compreensivas, ou seja, as informações devem ser relevantes para o cidadão e devem ser disponibilizadas de forma clara, atualizada e compreensível. (SALES e MARTINS, 2014).

A fim de ressaltar a importância do pilar da transparência para a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi criada uma lei específica para tratar questões referentes a transparência na gestão pública, sendo essa a Lei da Transparência. A Lei da Transparência acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal e estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e na disponibilização de informações em tempo real. Abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (BRASIL, 2009)

A Lei da Transparência dá destaque à participação popular, ao acesso à informação e ao controle como formas de garantir a transparência das contas públicas. Tendo como objetivo também garantir a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações quanto às despesas e receitas dos entes federativos; o direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de denunciar o descumprimento e o prazo para o cumprimento das determinações da lei (BRASIL, 2009). Percebe-se, portanto, uma preocupação com a participação popular e a questão temporal da disponibilização das informações para conhecimento dos cidadãos, respeitando um limite necessário para que os entes federativos possam adaptar-se as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Acesso Informação, publicada em 2011, garante como direito fundamental dos cidadãos o acesso à informação, em que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. É importante ressaltar que, a Lei de Acesso à Informação considera como informação “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. (BRASIL, 2011).

A partir da referida lei de Acesso a Informação foram elaborados vários quesitos analisados nesta pesquisa. Em seu artigo 8º, parágrafo 1º, consta como exigências mínimas na divulgação de informações o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de

atendimento ao público; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Outros quesitos, também, partem dessa lei. No parágrafo 2º do artigo 8º há a determinação de que para cumprimento da divulgação das informações, 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), o qual foi o objeto de análise nesta pesquisa.

O parágrafo 3º do mesmo artigo traz ainda que os sítios deverão atender, entre outros, a requisitos de conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; e manter atualizadas as informações disponíveis para acesso. Essa lei foi observada para delimitar a amostra da pesquisa uma vez que determina que os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet, das exigências citadas anteriormente.

### **Classificação da Transparência**

Ao estudar o tema da transparência a necessidade de entender a sua classificação se mostra presente. Segundo Zuccolotto (2014), pode ser classificada quanto à variedade sob dois pontos de vista, podendo ser a transparência retroativa ou tempestiva; e nominal ou efetiva. A transparência retroativa, que se refere à disponibilização *ex post*, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos, por outro lado, a transparência tempestiva é relativa ao contínuo acesso aos processos internos da administração e à disponibilidade de informações em tempo real. A transparência nominal ocorre quando a informação é apenas divulgada e

não é assimilada pelo cidadão; e efetiva, ocorre quando os receptores das informações disponibilizadas pelo governo devem ser capazes de processá-las, compreendê-las e utilizá-las.

A direção é outro fator determinante para a classificação da transparência, podendo ocorrer a transparência “para cima” (vertical), que é concebida a partir de relacionamentos hierárquicos, em que o superior observa a conduta, o comportamento e os resultados dos subordinados; a transparência “para baixo” (vertical) que ocorre quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes; a transparência “para fora” (horizontal), que ocorre quando o subordinado hierárquico consegue observar o que está acontecendo “além” da organização, sendo fundamental para uma organização compreender seu ambiente e monitorar o comportamento de seus pares ou competidores; e a transparência “para dentro” (horizontal), que ocorre quando aqueles que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior possibilitando a criação de mecanismos de controle social através de legislações que determinam padrões de comportamento. (ZUCCOLOTTO, 2014)

Na classificação da transparência quanto à direção, é identificado que este estudo preocupasse com a transparência “para baixo”, pois, ao se verificar a presença de determinado quesito no site do município, tem-se a intenção de possibilitar que os governados observem a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes. Ainda quanto à direção, os cidadãos podem utilizar-se da transparência “para dentro” com a finalidade de criar de instrumentos de controle social através de legislações, para determinar os padrões de comportamento dos governantes, uma vez que estão fora da organização e conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior.

A transparência pode ser classificada quanto à iniciativa, podendo ser ativa ou passiva. A transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal, e resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o

desempenho governamental. Já a transparência passiva se refere à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc. (ZUCCOLOTTO, 2014). Classificação esta adotada para o presente estudo, no que se refere à dimensão acessibilidade.

No que se refere à iniciativa, o estudo propõe identificar, de forma simplificada, se a transparência proposta nos sites está mais voltada para a transparência ativa, que ocorre quando a iniciativa de divulgação das informações parte dos gestores públicos, ou para a transparência passiva, que ocorre através da disponibilização de instrumentos para que a iniciativa de obtenção da informação parta do cidadão.

A partir das informações apresentadas nesta breve revisão de literatura sobre o tema transparência foi elaborado um modelo de análise, disposto no capítulo de metodologia, que servirá de guia para a realização da análise tanto sobre o quanto os municípios se mostram transparentes, quanto para a análise da correlação do grau de transparência com outros fatores socioeconômicos.

## **METODOLOGIA**

### **Classificação da Pesquisa**

A pesquisa é classificada como descritiva, quando considerado os seus objetivos, pois procura-se mostrar, por meio da análise de frequência os fatores que compõem a condição de transparência dos municípios e por meio de análise de correlação entre variáveis a influência de indicadores socioeconômicos e de dependência orçamentária sobre a condição de transparência dos municípios estudados. Segundo Gil (2002, p.42), a pesquisa descritiva “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Quanto aos meios de investigação, foi realizada uma pesquisa documental, em sites oficiais dos municípios da Zona da Mata Mineira, com o intuito de verificar a

presença ou não dos quesitos em análise (amparados no aparato legal sobre transparência), previamente elaborados. A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e ou interpretações complementares (GODOY, 2006). Cabe ao pesquisador explorar tais documentos de maneira a melhorar a compreensão do problema investigado.

### Unidades de Análise, dados e fontes

As unidades de análise desta pesquisa compreendem todos os 47 municípios da Mesorregião da Zona da Mata do Estado de Minas Gerais/Brasil, com população superior de 10 mil pessoas. A escolha da Zona da Mata foi intencional e a opção por trabalhar com os 47 municípios se deu considerando que a legislação desobriga os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes da divulgação obrigatória na internet e de outras exigências descritas no referencial sobre o aparato legal.

Para cada um destes municípios, foram coletadas informações exclusivamente nos sites oficiais das prefeituras, a respeito da presença ou não de indicadores de transparência pública. Os dados foram coletados no período de 21 de abril a 15 de maio de 2017. Tais indicadores, apresentados no Quadro 2, foram elaboradas agrupando os quesitos constantes nas normas legais brasileiras sobre transparência em seis grupos, sendo: 1) Acessibilidade (composto por Transparência Ativa e Transparência Passiva), 2) Planejamento, 3) Execução, 4) Controle e 5) outros.

Quadro 1: Unidades de análise

Municípios	População estimada para 2016	Municípios	População estimada para 2016
1. Abre Campo	13.726	25. Miradouro	10.799
2. Além Paraíba	35.795	26. Mirai	14.852
3. Alto Rio Doce	11.792	27. Muriaé	107.916
4. Astolfo Dutra	14.030	28. Piranga	17.892
5. Bicas	14.481	29. Pirapetinga	10.848
6. Carangola	33.513	30. Piraúba	11.090
7. Cataguases	74.609	31. Ponte Nova	60.188

8. Divino	20.074	32. Porto Firme	11.178
9. Ervália	18.944	33. Raul Soares	24.381
10. Espera Feliz	24.641	34. Recreio	10.682
11. Eugenópolis	11.229	35. Rio Casca	14.187
12. Fervedouro	10.989	36. Rio Pomba	18.001
13. Guaraciaba	10.537	37. Santa Margarida	16.080
14. Jequeri*	12.901	38. Santos Dumont	47.560
15. Juiz de Fora	559.636	39. São Geraldo	11.736
16. Lajinha	20.282	40. São João do Manhuaçu	11.262
17. Leopoldina	53.252	41. São João Nepomuceno	26.439
18. Lima Duarte	16.871	42. Simonésia	19.530
19. Manhuaçu	87.735	43. Teixeiras	11.815
20. Manhumirim	22.683	44. Tocantins	16.703
21. Mar de Espanha	12.660	45. Ubá	112.186
22. Matias Barbosa	14.369	46. Urucânia	10.587
23. Matipó	18.816	47. Viçosa	77.863
24. Mercês	10.842	48. Visconde do Rio Branco	41.567

\* Desconsiderado da amostra por não possuir site na rede mundial de computadores.

Fonte: IBGE (2016).

Os itens de transparência de cada um dos cinco grupos apresentados no Quadro 2 foram tabuladas de forma categórica/binária. Isto é, se o município possui o indicador de transparência, o item recebe o valor 1 e se não possui, 0. Posteriormente, criou-se uma variável de contagem para cada grupo, a qual é resultado da soma dos valores atribuídos aos respectivos itens.

Quadro 2: Grupos de Indicadores de Transparência

Requisitos a serem analisados	Dispositivo Legal
<b>Grupo 1 – Acessibilidade</b>	
<b>Transparência Ativa</b>	
Apresenta link para o portal da transparência na sua página na internet?	Art. 8º, §2º - Lei de Acesso à Informação
Contém ferramenta de pesquisa?	Art. 8º, §3º, inciso I – Lei de Acesso à informação
Apresenta a ferramenta de “MAPA DO SITE” para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?	Art. 8º, §3º, inciso I – Lei de Acesso à informação
Apresenta registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Art. 8º, §1º, inciso I – Lei de Acesso à informação

Apresenta respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	Art. 8º, §1º, inciso VI – Lei de Acesso à informação
Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos?	Art. 8º, §3º, inciso II – Lei de Acesso à informação
<b>Transparência Passiva</b>	
Divulga um e-mail ou formulário de contato institucional?	Art. 8º, 3º, inciso VII – Lei de Acesso à Informação
Apresenta link para acesso ao e-SIC?	Art. 9º, inciso I – Lei de Acesso à informação
<b>Grupo 2 – Planejamento</b>	
Divulga o Plano Plurianual via internet?	Art. 3º - Lei de Responsabilidade Fiscal
Divulga a Lei de Diretrizes Orçamentária via internet?	Art. 4º - Lei de Responsabilidade Fiscal
Divulga a Lei Orçamentária Anual via internet?	Art. 5º Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>Grupo 3 – Execução</b>	
Divulga via internet as Receitas?	Art. 2º, inciso I - Lei da Transparência
Divulga via internet as Despesas?	Art. 2º, inciso II - Lei da Transparência e Art. 8º, §1º, inciso III – Lei de Acesso à informação
Divulga os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) via internet?	Arts. 52 e 53 - Lei de Responsabilidade Fiscal
Divulga os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) via internet?	Arts. 54 e 55 - Lei de Responsabilidade Fiscal
Divulga via internet os Contratos?	Art. 8º, §1º, inciso IV – Lei de Acesso à informação
Divulga via internet os Convênios?	Art. 2º - Lei de Acesso à Informação
Divulga via internet os Processos de licitação?	Art. 8º, §1º, inciso IV – Lei de Acesso à informação
Divulga via internet os Valores pagos aos servidores?	Arts. 18 a 24 - Lei de Responsabilidade Fiscal
Divulga via internet os Valores pagos em cargos de comissão?	Arts. 18 a 24 - Lei de Responsabilidade Fiscal
Divulga via internet as Obras realizadas pelo município	Art. 8º, §1º, inciso V – Lei de Acesso à informação
<b>Grupo 4 – Controle</b>	
Divulga a sua Prestação de Contas do ano de 2015, divulgada no ano de 2016, via internet?	Arts. 56 a 58 - Lei de Responsabilidade Fiscal
Divulga o Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) referente às prestações de Contas do ano de 2015, divulgada no ano de 2016, via internet?	Arts. 56 a 58 - Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>Grupo 5 – Outros</b>	
O município aderiu ao Programa de Apoio a Transparência dos Municípios Mineiros Programa Minas Aberta - instituído pelo Governo do Estado de Minas Gerais.	Decreto 46.243 de 15 de maio de 2013 sob a responsabilidade da Controladoria-Geral do Estado - CGE - <a href="http://www.transparencia.mg.gov.br/municipios">http://www.transparencia.mg.gov.br/municipios</a>
O município mantém dados atualizados na página do Portal da transparência do estado de Minas Gerais	Decreto 46.243 de 15 de maio de 2013 sob a responsabilidade da Controladoria-Geral do Estado - CGE - <a href="http://www.transparencia.mg.gov.br/municipios">http://www.transparencia.mg.gov.br/municipios</a>

Fonte: Elaborado pelas autoras

No que se refere aos indicadores de perfil socioeconômico dos municípios, suas descrições e respectivas fontes de informações encontram-se no Quadro 3.



Quadro 3: Indicadores Socioeconômicos e de Dependência Financeira

Indicador	Descrição	Fonte
Produto Interno Bruto (PIB) per capita	Indicador calculado dividindo-se o Produto Interno Bruto total do município em questão por sua população absoluta.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) / Coordenação de Contas Nacionais (Conac); Fundação João Pinheiro (FJP) / Centro de Estatística e Informações (CEI)
Saúde	Subíndice do IMRS, no qual participa com peso de 15%. Compõem este subíndice os seguintes indicadores, com seus respectivos pesos no IMRS-Saúde: Taxa bruta de mortalidade padronizada (25%), Cobertura vacinal de tetravalente em menores de um ano (15%), Ace	Centro de Pesquisas Aplicadas/Fundação João Pinheiro
Educação	Subíndice do IMRS, no qual participa com peso de 15%. Neste subíndice estão considerados os temas: escolaridade da população, acesso e utilização dos serviços educacionais, qualidade do ensino e esforço da gestão pública. Mais especificamente, compõem est	Centro de Pesquisas Aplicadas/Fundação João Pinheiro
Emprego	Subíndice do IMRS, no qual participa com peso de 13%. É uma média ponderada dos índices referentes aos indicadores: Renda per capita estimada pelo consumo de energia elétrica (peso 30%); Rendimento médio do setor formal (peso 15%); Taxa de emprego no seto	Centro de Pesquisas Aplicadas/Fundação João Pinheiro
Infraestrutura	Valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados nas subfunções Infra-Estrutura Urbana, Serviços Urbanos, Transportes Coletivos Urbanos, Comunicações Postais, Telecomunicações, Transporte Aéreo, Transporte Rodov	A) gastos orçamentário Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG); B) População: IBGE/Censos Demográficos de 2000 e 2010 (para os anos intercensitários, a população foi estimada por interpolação); C) índice de preço Fundação Getúlio Vargas.
Dependência Orçamentária	Equivale à participação percentual das rendas provenientes de transferências governamentais (aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio, como renda mínima, bolsa-escola e seguro-desemprego, etc) na renda total do município.	Microdados do Censo Demográfico 1991 e 2000

Fonte: IBGE e Fundação João Pinheiro

### Análise Empírica

A análise proposta neste estudo foi baseada em dois procedimentos analíticos. O primeiro trata da análise descritiva e de frequência dos fatores que compõem a condição de transparência dos municípios. Conforme Levin et al (2012), a interpretação e avaliação dos dados com este procedimento permite classificar e ordenar as unidades de

análise, no caso os municípios, de acordo com os diferentes padrões de transparência. Com este procedimento, foi possível atender ao objetivo primeiro, de verificar se os municípios estão cumprindo com a legislação brasileira vigente.

Com o segundo procedimento buscou-se identificar a correlação existente entre estes fatores de transparência com variáveis de condicionantes socioeconômicos, bem como com o nível de dependência orçamentária, que corresponde ao segundo objetivo. Para tanto, utilizou-se do teste de Correlação de Pearson ( $r$ ), que é utilizado para identificar o grau de associação entre pares de variáveis (Indicador de transparência e Indicador Socioeconômico). Genericamente, de acordo com Levin et al (2012),  $r$  pode ser calculado como:

$$r_{ij} = \frac{\sum x_i y_j - n \bar{x}_i \bar{y}_j}{\sqrt{(\sum x_i^2 - n \bar{x}_i^2)(\sum y_i^2 - n \bar{y}_i^2)}}$$

em que  $x_i$  indica os valores de cada indicador de transparência  $i$ ;  $y_j$  trata-se dos  $j$  indicadores socioeconômicos e o de dependência orçamentária; e  $n$  é o tamanho da amostra. Os valores de  $r_{ij}$  variam entre -1 e 1, sendo que quanto mais próximos dos extremos, maior a correlação, positiva ou negativa; e quanto mais próximo de zero, menor a correlação.

Sob a hipótese nula de que o coeficiente de correlação é estatisticamente igual a zero, realiza-se um teste de Bonferrone (teste t) com  $(n-2)$  graus de liberdade e 95% de confiança.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para atingir o objetivo do presente estudo foram realizadas duas etapas de análise. A primeira corresponde à análise descritiva dos fatores que compõem a condição de transparência dos municípios, com base nas classificações determinadas. A segunda busca identificar a correlação existente entre estes fatores de transparência com

variáveis de condicionantes socioeconômicos, bem como com o nível de dependência orçamentária. De tal forma, serão apresentadas separadamente dos dois seguintes tópicos:

### **Análise Descritiva da Transparência dos Municípios**

Primeiramente, buscou-se verificar a frequência de observância dos quesitos legais nos sites das 47 prefeituras municipais da Zona da Mata Mineira, em cada um dos cinco grupos de análise, sendo: 1) Acessibilidade, 2) Planejamento, 3) Execução, 4) Controle e 5) Outros, conforme segue.

#### **Acessibilidade**

Para este estudo, compreende-se por acessibilidade as ferramentas que facilitem para que os cidadãos possam localizar informações nos sites dos municípios, conforme é exigido pela Lei de Acesso à Informação.

Essa classificação apresenta duas formas de divulgação das informações, conforme demonstrado no Quadro 4, baseado em Zuccolotto (2014), sendo elas a transparência ativa – em que a iniciativa de divulgação parte dos gestores públicos, compreendendo a disponibilização voluntária ou por exigência legal das ferramentas que possibilitem o acesso às informações – e a transparência passiva – na qual parte dos cidadãos a iniciativa de solicitar aos gestores públicos às informações que necessitem, sendo estes obrigados a divulgá-las.

Quadro 4 – Quesitos de Acessibilidade

<b>ACESSIBILIDADE</b>	Sim	%
<b>Transparência Ativa</b>		
Apresenta link para o portal da transparência na sua página na internet?	47	100,00%
Contém ferramenta de pesquisa	40	85,11%
Apresenta a ferramenta de “MAPA DO SITE” para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?	10	21,28%
Apresenta registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	37	78,72%

Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos?	31	65,96%
Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?	16	34,04%
<b>Transparência Passiva</b>		
Divulga um e-mail ou formulário de contato institucional?	42	89,36%
Apresenta link para acesso ao e-SIC?	29	61,70%

Fonte: Dados da Pesquisa

No que se refere à Transparência Ativa, a Lei de acesso à informação exige, por exemplo, registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.

Já com relação à Transparência Passiva, a lei exige a criação de serviço de informações ao cidadão (SIC físico e e-SIC), nos órgãos e entidades do poder público (no caso deste estudo foi verificado apenas o e-SIC, por ser uma análise realizada apenas por meio eletrônico) e a divulgação de e-mail ou formulário de contato institucional.

Além desses pontos, foi acrescentada como quesito a presença de link para o Portal da Transparência, onde se espera que sejam divulgadas as informações verificadas nas demais classificações, e a disponibilização de um mapa do site para facilitar a localização de determinada informação.

Nos quesitos relacionados à acessibilidade das informações nota-se, como ponto de destaque, a presença de um link para Portal da Transparência em todos os municípios verificados. Considerando a média de presença dos quesitos nos municípios, observa-se que, na transparência ativa, há uma média de presença em 30 dos 47 municípios, enquanto na transparência passiva, a média de presença é em 36 municípios.

Ainda considerando à possibilidade de solicitar informações, transparência passiva, observa-se que cerca de 90% dos municípios dispõem de um e-mail ou formulário para contato e 61% têm o e-SIC disponível para acesso. Contudo, ao

observar a transparência ativa, apenas 16 dos 47 municípios analisados apresentaram as perguntas mais frequentes que foram encaminhadas a eles e suas respectivas respostas e 10 deles dispõem de um mapa do site para facilitar a localização de informações.

Com isso, pode-se inferir que os municípios estão disponibilizando o acesso ao Portal da Transparência, uma vez que está presente em todos os sites. Entretanto, apesar da presença do link, algumas ferramentas que auxiliariam o cidadão na localização de informações dentro do portal e do próprio site não estão disponibilizadas, podendo dificultar o acesso.

### Planejamento

O Planejamento, nesse estudo, é considerado como o princípio da Administração Pública que deverá ser obedecido na elaboração do plano geral de governo; dos programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; do orçamento-programa anual; e da programação financeira de desembolso; o qual é ratificado pela Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece a exigibilidade de apresentação por parte das organizações da administração direta e indireta do planejamento orçamentário, descritos, também, na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), visando prevenir o desequilíbrio fiscal das contas.

A análise considerou a divulgação tempestiva desses instrumentos, levando em consideração o Plano Plurianual 2014-2017, por abranger o período atual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual aprovadas em 2016 para vigência no ano de 2017, e os resultados encontrados estão expressos no Quadro 5.

Quadro 5 – Quesitos de Planejamento

Planejamento	Sim	%
Divulga o Plano Plurianual via internet?	18	38,30%
Divulga a Lei de Diretrizes Orçamentária via internet?	13	27,66%
Divulga a Lei Orçamentária Anual via internet?	14	29,79%

Fonte: Dados da pesquisa

Com base nos dados coletados no Quadro 5, observa-se que o instrumento de planejamento mais divulgado pelos municípios é o Plano Plurianual, disponibilizado em 18 municípios e que de toda a amostra apenas 13 municípios apresentaram todos os instrumentos de planejamento.

Considera-se que ainda há pouca divulgação dos instrumentos de planejamento das ações da gestão pública, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal que determina a obrigatoriedade de divulgação desses instrumentos pelos municípios. Contrariando todos os pressupostos para uma gestão participativa e para uma transparência efetiva, que segundo Platt Neto et al (2007) está a depender da ampla divulgação de informações compreensíveis e úteis.

### **Execução**

A execução, neste estudo, corresponde às ações realizadas pelos gestores públicos com a finalidade de colocar em prática aquilo que foi planejado. As informações referentes à execução são tratadas, principalmente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e sua divulgação é determinada pela Lei de Acesso à Informação em seu Artigo. 6º, § 4º.

Essa terceira classificação busca identificar se há divulgação das receitas e despesas executadas, dos relatórios resumidos de execução orçamentária e de gestão fiscal, os contratos, convênios e licitações realizados, além dos gastos com servidores, inclusive nos cargos comissionados, e as obras executadas e em andamento no município, conforme exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de acesso à Informação.

Com base nesses dados disponibilizados no Quadro 6, observa-se o cumprimento de grande parte dos requisitos analisados, principalmente, nos que se referem à divulgação das receitas, presente em 89,36% dos municípios, e das despesas, presente em 85,11%. Os processos de licitação e os valores pagos aos servidores, também, são informações bastante divulgadas. Contudo, os valores pagos em cargos

comissionados não são especificados pelos municípios. Além disso, observa-se que mais de 50% dos municípios buscam disponibilizar os relatórios relacionados à execução orçamentária e à gestão fiscal e que o requisito com menor percentual de presença nos sites dos municípios é o referente às obras realizadas e em andamento.

Quadro 6 – Quesitos de Execução

Execução	Sim	%
Divulga via internet as Receitas?	42	89,36%
Divulga via internet as Despesas?	40	85,11%
Divulga os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) via internet?	24	51,06%
Divulga os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) via internet?	24	51,06%
Divulga via internet os Contratos?	26	55,32%
Divulga via internet os Convênios?	15	31,91%
Divulga via internet os Processos de licitação?	35	74,47%
Divulga via internet os Valores pagos aos servidores?	32	68,09%
Divulga via internet os Valores pagos em cargos de comissão?	7	14,89%
Divulga via internet as Obras realizadas pelo município	4	8,51%

Fonte: Dados da pesquisa

Portanto, subentende-se que os municípios dão grande valor à divulgação das ações que ele realiza, contudo, alguns pontos críticos como o pagamento de comissão aos servidores e as obras realizadas e em andamento não são disponibilizados pela grande maioria deles, mostrando a tendência de demonstrar apenas informações que são mais convenientes aos interesses da gestão pública.

### Controle

Os requisitos de controle, neste estudo, correspondem aos instrumentos que auxiliam os cidadãos no processo de controlar as ações realizadas pelos gestores públicos. Esses requisitos estão especificados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: o parecer prévio das contas, emitido pelo Tribunal de Contas do Município, e a prestação de contas através dos balanços financeiro, patrimonial e orçamentário.

De acordo com os dados do Quadro 7, 53% dos municípios divulgam a prestação de contas, porém os balanços apresentam linguagem técnica, dificultando a compreensão de pessoas leigas.

Quadro 7 - Quesitos de análise de Controle

Controle	Sim	%
Divulga a sua Prestação de Contas do ano de 2015, divulgada no ano de 2016, via internet?	25	53,19%
Divulga o Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) referente às prestações de Contas do ano de 2015, divulgada no ano de 2016, via internet?	5	10,64%

Fonte: Dados da pesquisa

A forma de trazer as informações da prestação de contas para uma linguagem mais acessível seria a partir da divulgação do parecer que o Tribunal de Contas do Município, no qual é mostrado o posicionamento em relação ao que foi apresentado. Entretanto, esse parecer é divulgado por apenas 5 dos 47 municípios analisados. Com base nessas constatações, entende-se que, há pouca divulgação das informações, responsáveis por auxiliarem os cidadãos no controle, dificultando o processo de controle público das ações realizadas pelos gestores públicos.

Quanto ao Decreto 46.243 de 15 de maio de 2013, que dispõe sobre o Programa de Apoio a Transparência dos Municípios Mineiros, Programa Minas Aberta - instituído pelo Governo do Estado de Minas Gerais, que se encontra sob a responsabilidade da Controladoria-Geral do Estado – CGE, notou-se que apenas 11,7% dos municípios estudados utilizam este canal para divulgar o seu planejamento e ações.

De tal modo, dificilmente as informações disponibilizadas pelos municípios analisados serão capazes de propiciar uma comunicação clara com os cidadãos e expressar o seu real sentido, condições estas destacadas por Cruz (2010) como fundamentais para que não se convertam em informações enganosas.

De maneira geral, foi percebido que as normas legais sobre transparência tendem a ser ignoradas pelos municípios pesquisados. Nota-se, na Tabela 1, a concentração dos municípios nas faixas de baixa frequência de subitens dos diversos grupos de indicadores de transparência.



Tabela 1: Distribuição de Frequência dos Índices de Transparência quanto ao número de municípios

Nº de Sub-itens de Transparência	Acessibilidade		Planejamento (3)	Execução (10)	Controle (2)	Outros (2)
	Transp. Ativa (6)	Transp. Passiva (2)				
0		2 (4,25%)	28 (59,57%)	1 (2,13%)	22 (46,81%)	40 (85,11%)
1	1 (2,13%)	19 (40,43%)	6 (12,77%)	2 (4,26%)	20 (42,55%)	3 (6,38%)
2	3 (6,38%)	26 (55,32%)		4 (8,51%)	5 (10,64%)	4 (8,51%)
3	15 (31,95%)		13 (27,66%)	7 (14,89%)		
4	14 (29,78%)			3 (10,64%)		
5	11 (23,40%)			7 (14,89%)		
6	3 (6,38%)			5 (10,64%)		
7				7 (14,89%)		
8				8 (17,02%)		
9				3 (6,38%)		

Fonte: Dados da Pesquisa.

Quando se buscou compreender os quesitos de menor frequência, considerando os 25 selecionados para esta análise, com exceção apenas para o Grupo de Acessibilidade que é composto pela transparência ativa e passiva, nos demais grupos foram observados mínimos que sinalizam para a não observância as normas legais, o que também se confirma observando a Tabela 2.

Tabela 2: Estatísticas Descritivas

Grupos de Requisitos Analisados	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
---------------------------------	-------	---------------	--------	--------

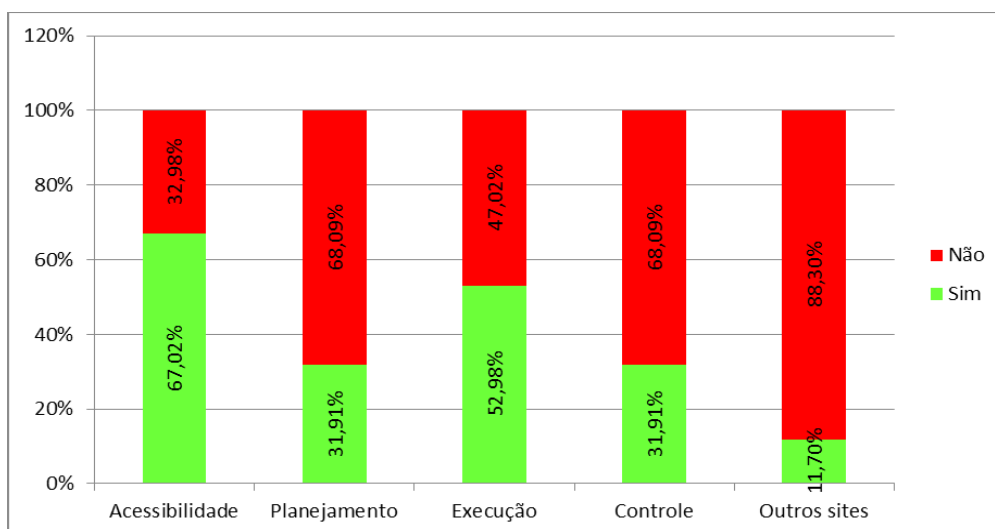
Transparência Geral	12,49	4,35	3	21
Transparência Ativa	3,85	1,22	1	6
Transparência Passiva	1,51	0,58	0	2
Planejamento	0,96	1,32	0	3
Execução	5,29	2,48	0	9
Controle	0,64	0,67	0	2
Outros	0,23	0,60	0	2

Fonte: Resultados da Pesquisa.

No que se refere às máximas em termos de frequência, nota-se que nenhum dos municípios analisados cumprem totalmente com a legislação. Na soma geral, o máximo de frequência observado corresponde a 84% das exigências legais, enquanto o mínimo é de 8%. Da forma como os municípios lidam com o tema, verifica-se que eles contribuem pouco para promover a aproximação entre a sociedade e o Estado e para fortalecer a democracia, o que segundo Zuccolotto (2014) seria o esperado.

De maneira geral, com os resultados obtidos com relação às classificações, conforme demonstrado no Gráfico 1, as médias gerais são baixas, não alcançam 50% dos requisitos legais. Exceção apenas para o grupo de acessibilidade cuja média de requisitos presentes nos municípios corresponde a 67,02%.

Gráfico 1 - Percentual médio de requisitos presentes nos municípios em cada classificação



Fonte: Dados da Pesquisa.

Os dados permitem inferir que uma média considerável de ferramentas, que facilitam o acesso dos cidadãos às informações, está presente nos sites dos municípios. Contudo, uma pequena média de municípios, 31,91%, divulga as informações sobre o planejamento e o controle de suas ações, para que os cidadãos possam ter o acesso. Tal constatação contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal que tem como pilar o controle. De tal forma, não se pode esperar que as informações tais quais são disponibilizadas, com as limitações apresentadas, se configurem como instrumentos de responsabilização dos atores públicos, conforme se afirma em Loureiro; Teixeira; Prado, 2008.

### **Análise da Correlação entre Transparência e Perfil Socioeconômico Municipal**

Apresentam-se na Tabela 3 os coeficientes de correlação de Pearson calculados para os pares de cada indicador de Transparência com cada indicador de condição socioeconômica. De forma geral, pode-se observar correlações muito baixas, de tal forma que os testes de significância estatística apontaram que apenas uma delas é diferente de zero (\*).

Tabela 3: Resultados dos Coeficientes de Correlação

	PIB per capita	Saúde	Educação	Emprego	Infraestrutura	Dependência Orçamentária
--	----------------	-------	----------	---------	----------------	--------------------------

Transparência Geral	-0,04	0,13	0,03	0,06	-0,29	-0,04
Transparência Ativa	-0,06	-0,06	-0,04	-0,09	-0,20	-0,34
Transparência Passiva	0,10	0,01	0,02	0,10	-0,50*	0,20
Planejamento	-0,06	0,04	-0,07	0,04	-0,11	-0,08
Execução	-0,05	0,21	0,10	0,08	-0,34	0,14
Controle	0,09	0,21	0,17	0,08	0,19	0,09
Outros	-0,03	-0,15	-0,17	-0,02	0,17	0,04

Obs: \* indica significância estatística ao nível de 5%.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Assim, de acordo com os dados, não são os indicadores socioeconômicos e o grau de dependência dos municípios, em relação aos governos estadual e federal, que justificam o déficit de transparência observado. Pode-se, então, se afirmar que, para a amostra de municípios analisados, o grau de transparência é independente das condições socioeconômicas e de dependência orçamentária.

Tal resultado sinaliza a existência de outras fontes, diretas e mesmo indiretas, de motivação às ações de transparência. Os achados da pesquisa sinalizam para a necessidade de identificar variáveis que possam influenciar a institucionalização de práticas de transparência nos municípios, que, segundo Zuccolotto (2014) está relacionado a processos de controle externos.

## CONCLUSÃO

Foi possível observar que, embora os municípios tendam a disponibilizar ferramentas para permitir a acessibilidade a informações importantes para o exercício do controle social, a maioria deles não disponibiliza suficientemente e com a qualidade necessária para permitir a inserção da sociedade em processos de planejamento, o acompanhamento da execução do planejamento e para a avaliação dos processos de gestão pública.

A forma como a transparência está sendo tratada nos municípios mineiros não contribui para inovar na forma de gerir as políticas públicas e frear processos de corrupção. O que se observa é um déficit de transparência que contraria toda a lógica de governança participativa que se buscou implementar com o processo de municipalização. Os municípios não utilizam deste pilar democrático como forma de aproximar a cidadania da gestão pública e fortalecer os vínculos de confiança entre governos e governados.

Foi observado, ainda, que não existe correlação entre os fatores de transparência e as variáveis de condicionantes socioeconômicos e entre o primeiro e o grau de dependência financeira dos municípios em relação aos governos estadual e central. O que reforça a tese do Zuccolotto (2014) de que podem ser os fatores subjetivos, tais como a vontade política e comportamento de órgãos de controles externos e da imprensa, que influenciam os índices de transparência municipais.

Os resultados sugerem que as normas legais são pouco aplicadas e que ainda não se observam as condições básicas para o exercício da cidadania nos municípios investigados.

Para futuras pesquisas, seria interessante realizar estudos juntos a gestão pública local com o propósito de verificar se ela dispõe de uma burocracia especializada para lidar com formas alternativas de gestão, tal como a governança participativa. Acredita-se que a falta de pessoal qualificado pode contribuir para os déficits observados neste estudo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, C. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, 1964.

BRASIL, L. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma*

*Administrativa e dá outras providências.* Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acessado em 2020.

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

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*, 2011.

BRASIL, C. C. Lei Complementar, nº 131, de 27 de maio de 2009. *línea]* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm), 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de administração pública*, 2000, 34(4), 7-26.

CAPPELLI, C. *Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos*. 2009. 328p (Doctoral dissertation, Tese de Doutorado—Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro).

CRUZ, C. F. *Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros*. 2010. 140f (Doctoral dissertation, Dissertação - Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro).

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*, 2010, 12(3).

GUADAGNIN, A. A transparência na gestão pública: uma análise da sua concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo, 2011.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2002.

GODOY, A. S. Estudo de Caso. In: C.K. Godoi; R. Bandeira-de-Melo; A.B. Silva. (Orgs) *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos* (pp. 115-146). São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

LEVIN, J.; FOX, J. A.; FORDE, D. R. *Estatística para Ciências Humanas*. 11ª ed. São Paulo: Pearson, 2012.

LOUREIRO, M.; TEIXEIRA, M.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *Revista Organização & Sociedade*, 2008, v. 15, n. 47, p. 107–119. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Construção+de+Instituições+Democráticas+no+Brasil+Contemporâneo:+Transparência+das+Contas+Pública#0>

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas: Foco na política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENINI, E. A. *A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma retrospectiva no Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Finanças Públicas), EAESP/FGV, São Paulo, 2003.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. D.; ROLIM ENSSLIN, S.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, v.18, n.1, 2007.

RIBEIRO, C. P. P. *Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o controle fiscal e a transparência na gestão pública municipal em Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

SALES, T. S.; MARTINS, A. L. P. Planejamento, transparência, controle social e responsabilidade na administração pública após o advento da lei de responsabilidade fiscal. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. v. 34.1, jan./jun, 2014.

SALLES, H. M.; Município e Democracia Participativa. In: SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. (Org.) *Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora: Ed. UFJF. 2013, p. 151-174.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de. *Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis, Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós- Graduação em Ciências Contábeis), Universidade de Brasília/UFPB/UFPE/UFRN, Recife, 2008.

SILVA, D. S. da (coord.). *Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios*. 2. ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos, 2000.

ZUCCOLOTTO, R. *Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: Evidências nos estados brasileiros*. Tese de Doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.