



Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

GABRIEL BONFIM MARTINS

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL:**

Uma visão da transparência pública dos municípios de menor IDHM de cada estado brasileiro e sua evolução entre 2015 e 2017.

Brasília, DF

2018

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
**Reitora da Universidade de Brasília**

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
**Vice-Reitor da Universidade de Brasília**

Professora Doutora Cláudia da Conceição Garcia  
**Decana de Ensino de Graduação**

Professora Doutora Helena Eri Shimizu  
**Decana de Pesquisa e Pós-Graduação**

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira  
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade**

Professor Doutor José Antônio de França  
**Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais**

Professor Doutor Paulo Augusto Petenuzo de Britto  
**Coordenador de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – Diurno**

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade  
**Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno**

GABRIEL BONFIM MARTINS

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL:  
Uma visão da transparência pública dos municípios de menor IDHM de cada estado  
brasileiro e sua evolução entre 2015 e 2017.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas

Linha de pesquisa: Contabilidade Pública

Brasília, DF

2018

MARTINS, Gabriel Bonfim.

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL: Uma visão da transparência pública dos municípios de menor IDHM de cada estado brasileiro e sua evolução entre 2015 e 2017.**

Gabriel Bonfim Martins; orientação: Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas, Universidade de Brasília, 2018, 43. p.

Orientação: Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Ciências Contábeis – Brasília, Universidade de Brasília, 2018.

Palavras-chave: LAI. Transparência. Evolução da Transparência Pública. Lei de Acesso à Informação. Escala Brasil Transparente

GABRIEL BONFIM MARTINS

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL:  
Uma visão da transparência pública dos municípios de menor IDHM de cada estado  
brasileiro e sua evolução entre 2015 e 2017.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Brasília, 27 de Junho de 2018

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas

Orientador

Universidade de Brasília - UnB

---

Prof. Dra. Fabiana Feijó de Oliveira Baptistucci

Examinadora

Universidade de Brasília - UnB

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus pais, que são meus grandes exemplos de vida e que nunca mediram esforços para fazer com que tudo que eu alcancei até aqui se tornasse possível.

Ao Professor Dr. José Marilson Martins Dantas, exemplo de mestre e grande parceiro ao longo da minha trajetória acadêmica, por todo o auxílio, dedicação e empenho na orientação deste trabalho.

Ao meu irmão e minha namorada que sempre me apoiaram, estiveram ao meu lado e torceram pelo meu sucesso.

A todos os meus grandes amigos, com os quais tive o privilégio de conviver e que sempre contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

## RESUMO

A transparência pública é uma condição imprescindível para o pleno exercício do controle social. O processo de *accountability* é importante e deve estar presente nas relações governamentais especialmente quando envolve os recursos públicos municipais. A presente pesquisa tem como propósito analisar o nível e a evolução da transparência pública dos municípios ao longo dos últimos anos, tendo como base a metodologia denominada Escala Brasil Transparente (EBT) desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU). A metodologia objetiva avaliar o nível de concordância entre os ditames da Lei de Acesso à Informação (LAI) e as informações disponibilizadas pelos municípios. A EBT atribui pontuações específicas para o cumprimento de diversos aspectos abrangidos pela LAI, classificando os entes da federação quanto ao grau de transparência. Tendo como referência a EBT, a pesquisa tomou como objeto de análise os três municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de cada Estado brasileiro. O resultado da pesquisa mostra que os 78 municípios analisados não atendem, em sua grande maioria, ao que determina a LAI, especialmente no que tange à transparência ativa. Esse cenário apresentou melhora no período pesquisado, evidenciada pela elevação da média geral de notas dos municípios: de 2,10 em 2015 para 3,99 em 2017. Destaca-se que 30 dos 78 municípios analisados obtiveram nota zero na primeira avaliação (2015), com significativa melhora nesse quantitativo para a segunda avaliação (2017), na qual apenas 9 obtiveram nota zero. Talvez a informação mais importante da presente pesquisa seja a constatação de que de todos os entes analisados apenas 12 haviam regulamentado a Lei de Acesso à Informação até 2015 e apenas 21 até 2017. A conclusão a que chegamos é que a LAI ainda não se mostra enraizada nos municípios com menor IDHM.

**Palavras-chaves:** LAI. Transparência. Evolução da Transparência Pública. Lei de Acesso à Informação. Escala Brasil Transparente. Accountability.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Tipos de Sistema de Accountability

Tabela 2 – Municípios Analisados e Respectivos IDHM

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Desempenho dos Municípios Analisados

Gráfico 2 – Evolução da Transparência 2015-2017

Gráfico 3 – Correlação IDHM – Nível de Transparência

Gráfico 4 – Análise da Transparência por Regiões



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União

EBT – Escala Brasil Transparente

E-SIC – Serviço Virtual de Informação ao Cidadão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDG – Índice de Desigualdade de Gênero

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHAD – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPM – Índice de Pobreza Multidimensional

LAI – Lei de Acesso à Informação

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

UNDP – *United Nations Development Programme*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>14</b>
2.1 IDH e IDHM.....	14
2.2 Transparência.....	15
2.3 <i>Accountability</i> .....	16
2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) .....	19
2.5 Lei de Acesso à Informação (LAI) .....	20
2.6 Regulamentação da LAI nos Municípios.....	22
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>26</b>
3.1 Tipo de Pesquisa.....	26
3.2 População e Amostra.....	26
3.3 Procedimentos de coleta e análise dos dados .....	28
3.4 Procedimentos Metodológicos.....	29
<b>4 RESULTADOS E ANÁLISE.....</b>	<b>30</b>
4.1 Análise do Desempenho dos Municípios.....	30
4.2 Evolução da Transparência Pública nos Municípios.....	32
4.3 Correlação entre IDHM e Nível de Transparência.....	33
4.4 Análise da Transparência por Regiões.....	35
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No atual cenário político-social, fica cada vez mais evidente a necessidade de se assegurar os direitos fundamentais de cada cidadão dispostos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Dentre esses, destaca-se na presente pesquisa o direito de acesso à informação, viabilizado por meio dos mecanismos de transparência pública que vêm sendo implementados gradativamente no Brasil desde a outorga da Constituição.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

...

XXXIII - 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;

Esse direito foi regulamentado somente 23 anos após a promulgação da Constituição, por meio da Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), publicada em 18 de novembro de 2011. A Lei de Acesso à Informação, popularmente conhecida como “LAI”, trouxe uma série de dispositivos legais com o objetivo de dar as diretrizes quanto ao processo de acesso, por parte de qualquer cidadão ou parte interessada, às informações detidas pelos diversos entes da federação e pelo governo federal. Dentre os dispositivos da LAI estabeleceu-se que é de responsabilidade de cada município regulamentá-la nessa esfera administrativa.

A LAI é um dos mecanismos criados para incentivar o cidadão a ter acesso, por diversas formas e meios, à informação de posse dos órgãos públicos. Sendo assim, ela incorpora e enfatiza o papel das novas tecnologias frente aos mecanismos de disponibilização de informações e define algumas utilizações para o meio eletrônico como forma de divulgá-las e de atender às demandas da população.

Conforme Paiva e Zuccoloto (2009), a transparência na administração pública se faz fundamental para o monitoramento das ações do Estado, tendo em vista que este é o único mecanismo

que viabiliza o acesso do cidadão às informações sobre os atos de governo nas esferas federal, estadual e municipal, além de trazer ao conhecimento público dados factíveis para a avaliação da gestão dos governantes. Dessa forma, para se estudar a transparência dos entes públicos faz-se necessário avaliar o quanto e como os governos disponibilizam informações sobre suas respectivas gestões.

Em decorrência de sua complexidade, essa investigação científica considerou apenas os três municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de acordo com o Ranking 2010 da Organização das Nações Unidas (ONU), de cada um dos vinte e seis estados brasileiros.

O interesse pelo estudo da transparência pública em municípios brasileiros surgiu a partir do conceito de *accountability* (em tradução livre: prestação de contas) e da análise da EBT, publicada pela Controladoria Geral da União.

A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia objetiva avaliar o nível de concordância entre os ditames da Lei de Acesso à Informação e as informações disponibilizadas pelos municípios, atribuindo pontuações específicas para o cumprimento de diversos aspectos abrangidos pela lei, consequentemente classificando os entes da federação quanto ao seu grau de transparência.

A escolha pelos municípios com menor IDH, para a elaboração deste trabalho, fundamentou-se na escassez de literatura acadêmica com enfoque na abordagem do acesso à informação em entes federativos que apresentam menores taxas de desenvolvimento humano. Há interesse em avaliar o provimento de informações à população, assim como a facilidade em acessá-las e o grau de detalhamento com que são fornecidas. Complementarmente, surge a perspectiva de relacionar o IDHM ao nível de transparência pública apresentado por cada município.

A pesquisa também pretende avaliar o aprimoramento dos mecanismos de acesso à informação por parte dos entes federativos analisados e das empresas responsáveis pela gestão e publicação dos dados municipais, tendo em vista a adoção de dois períodos de análise (2015 e 2017).

A apuração desses dados torna-se relevante devido à possibilidade de apresentar uma nova perspectiva à população acerca da importância da transparência municipal como forma de exercício da cidadania. Nesse contexto, o acesso à informação torna-se instrumento de conscientização e de desenvolvimento social à medida que incita a reflexão e a análise crítica dos dados divulgados.

O objetivo primordial deste artigo foi verificar como a LAI atinge o cidadão dos municípios de menor IDHM dos estados brasileiros, bem como identificar o grau de transparência de setenta e oito municípios e sua evolução entre os anos de 2015 e 2017. Para atingir tal propósito, foi verificado como os municípios com menor IDHM de cada estado brasileiro cumprem as exigências da lei no que tange à sua regulamentação municipal e à Transparência Passiva, tendo como referência o conceito de *accountability* e a aplicação da metodologia da escala EBT.

Espera-se classificar na escala de transparência da CGU os três municípios brasileiros com menor IDH, de cada estado brasileiro, com enfoque no estudo dos portais de acesso à informação disponíveis nessa esfera administrativa. Os aspectos analisados referem-se à facilidade de acesso e ao grau de detalhamento das informações fornecidas, conforme estabelece a metodologia da escala EBT.

Os objetivos específicos são listados abaixo:

- a) Buscar referência de pesquisa envolvendo IDHM, Transparência, *Accountability*, LRF e LAI;
- b) Coletar dados de acordo com a metodologia referente à Escala Brasil Transparente (EBT) em dois momentos, viabilizando a comparabilidade;
- c) Analisar os dados pesquisados em contraponto com as exigências legais da LAI no âmbito municipal.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 IDH e IDHM

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado pelo paquistanês Mahbub ul Haq, tendo a colaboração do economista indiano Amartya Sen. Tal índice foi elaborado com o intuito de suprir a necessidade por indicadores mais complexos para a avaliação do desenvolvimento dos países, que abrangessem outros aspectos relevantes para a sociedade, além do econômico. Dessa forma, ele serviu como contraponto aos indicadores para avaliação dos países do globo, utilizados até então, que se atinham somente à questão econômica, a exemplo do PIB.

O cálculo do índice considera três dimensões essenciais ao desenvolvimento humano, sendo elas: saúde, renda e educação. A saúde é avaliada pela expectativa de vida, a variável renda é medida pela Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita*, ajustada de acordo com o poder de paridade de compra (PPP) e a análise da educação considera dois aspectos: a média de anos de educação de adultos (maiores de 25 anos) e a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar.

A partir da análise desses aspectos é mensurado o índice, variando de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor é o desenvolvimento humano do país. O IDH é considerado baixo quando seu valor está entre 0 e 0,499, médio quando está entre 0,500 e 0,799, alto quando entre 0,800 e 0,899 e muito alto se for igual ou superior a 0,900.

No cenário brasileiro para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH Global para o contexto dos municípios, surgindo assim o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal). Esse índice considera as mesmas três variáveis do IDH, porém apresenta algumas diferenças em relação ao cálculo executado.

Uma dessas diferenças se dá no que diz respeito à renda: o IDHM utiliza a renda municipal ao invés da RNB. No que concerne à educação, a escolaridade da população adulta considera pessoas a partir dos 18 anos, com ensino fundamental completo, tendo peso 1, e o outro aspecto analisado é o fluxo escolar da população jovem, com peso 2.

Apesar do significativo avanço proporcionado pela utilização do IDH quanto à análise do desenvolvimento, esse índice apresenta algumas limitações pois não contempla certos aspectos relevantes como a democracia, a participação da população, a equidade, a sustentabilidade e a distribuição de renda. Com o intuito de complementar as informações proporcionadas por esse indicador, foram criados três indicadores adicionais: o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

## **2.2 Transparência**

Na visão de Florini (2000), o conceito abrangente de transparência é tido como a divulgação de informações relevantes, que auxiliem quem as recebe a avaliar as organizações que as forneceram. Essa definição engloba tanto a transparência pública quanto a privada, devido à ampla concepção do termo “organizações”. Vale destacar que a mera divulgação de informações não caracteriza a transparência, sendo igualmente essencial garantir que as informações sejam compreensíveis, apresentando-as de forma clara e acessível.

Segundo o que define a LAI, a transparência pode se manifestar de duas formas: ativa e passiva. A transparência ativa ocorre quando as informações são publicadas sem que tenha havido requerimento prévio de informação por parte da população. Já a transparência passiva ocorre quando as informações são publicadas como resposta mediante solicitação formal realizada.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) (2002) destaca que a transparência reduz a assimetria informacional, podendo até mesmo eliminá-la. Isso garante o mesmo nível de informação a todas as partes interessadas, permitindo que essas tenham embasamento para refletir e avaliar o que lhes foi apresentado, identificando se as informações são condizentes com o esperado ou se há necessidade de aprimoramentos. Assim, a transparência vem se consolidando ao longo dos anos como importante instrumento para o controle social da administração pública.

A transparência pública tem ganhado destaque no cenário mundial, por ser entendida como ferramenta fundamental para a manutenção da democracia, como destacam Searson e Johnson (2010). Para os autores, o amplo acesso à informação garante maior participação dos cidadãos, promove a ética nas relações públicas e dificulta a ocorrência de práticas ilícitas, que são facilitadas pelo sigilo informacional.

Por esses motivos, existem países que regulamentaram a transparência governamental. Dentre esses países se encontra o Brasil, que previu na Constituição de 1998, art. 5º, o acesso à informação, posteriormente regulamentado pela LAI.

O desenvolvimento de novas tecnologias tem auxiliado na implementação da transparência pública. Dentre essas tecnologias, a Internet tem ganhado destaque por consistir em importante ferramenta de divulgação de informações. Para tal, é imprescindível que os *sites* sejam completos, interativos, acessíveis e estejam munidos de competência técnica.

De acordo com Layne e Lee (2001), a utilização da Internet pelo governo é benéfica por propiciar maior comodidade aos cidadãos e reduzir a sobrecarga de trabalho dos funcionários públicos. Por intermédio desses recursos eletrônicos, o tempo gasto com tarefas básicas é reduzido, o que aumenta a eficiência dos servidores.

Segundo Searson e Johnson (2010), apesar de o enfoque desses portais governamentais estar em atender as necessidades dos cidadãos, eles também atingem outras partes interessadas como investidores, turistas e parceiros comerciais. Esses *websites* auxiliam na consolidação de uma imagem sólida do país, conforme elucidam Fursich e Robins (2002) e Morgan e Pritchard (2005), servindo de base para estabelecer relações diplomáticas.

### **2.3 Accountability**

Sob essa perspectiva de Transparência, surge a ideia de *accountability* como forma de responsabilização e aprimoramento da prestação de contas das instituições. O tema é objeto de estudo de vários pesquisadores. Todavia, apesar de ser bastante explorado, poucos logram êxito em apresentar um conceito abrangente do termo, o que pode ser resultado de suas diversas aplicabilidades.

Apesar de não abranger todos os usos e significados da palavra, as traduções que melhor se encaixam na ideia de *accountability* são “Prestação de Contas” e “Responsabilização pelos atos”. A partir do estudo de Behn (2001), Wong e Welch (2004), Armstrong (2005) e Bovens (2007), Lourenço (2015) apresenta um conceito de *accountability* no âmbito da administração pública.

*Accountability* é frequentemente definida como a obrigação dos agentes públicos de informar o uso dos recursos e a responsividade do governo à população para atender aos objetivos de desempenho estabelecidos. (LOURENÇO, 2015, p. 323, tradução nossa).



Koppell (2005, p. 95) apresenta cinco dimensões de *accountability*. Essas cinco dimensões apresentam diferentes enfoques que se complementam e corroboram para o amplo entendimento do tema. Dentre elas, destacam-se a transparência e a sujeição pelo fato dessas duas dimensões fundamentarem as demais.

- *Transparency* (Transparência): Está relacionada à divulgação de informações completas e verossímeis, servindo como instrumento de controle, por possibilitar que sejam constatados erros e omissões, requerendo justificativas para tais.
- *Liability* (Sujeição): Consiste no estabelecimento de consequências, positivas ou negativas, para as ações realizadas. Exemplos de consequências positivas são incentivos como o aumento na remuneração, enquanto as negativas são exemplificadas por sanções.
- *Controllability* (Controlabilidade): Caracteriza-se por uma relação de controle, em que o controlado deve obedecer às ordens do controlador e ser *accountable* a ele. Ressalta-se que há linhas de pensamento que divergem quanto ao grau de controle desejável.
- *Responsibility* (Responsabilidade): Relaciona-se com o cumprimento de leis, regras e normas que podem ser: formais; informais explícitas, como juramentos de profissão, ou informais implícitas, como padrões morais.
- *Responsiveness* (Responsividade): Refere-se ao atendimento de expectativas, que podem ser originárias de demandas provenientes de agentes externos ou de necessidades internas da organização.

Ao tratar de *Controllability* em sua obra, Koppell cita Romzek. A autora apresenta uma ideia diferenciada quanto ao grau de “controlabilidade” de uma organização, estabelecendo que um alto grau de controle nem sempre é desejável ou ideal, em contraponto com os pressupostos existentes. Segundo Romzek, existem diferentes sistemas de *accountability*, sendo que alguns apresentam alto grau de controle enquanto outros apresentam menor “controlabilidade”.

Romzek e Dubnick (1987) e Romzek e Ingraham (2000) propõem quatro tipos de sistema de *accountability*: burocrático, legal, profissional e político, atribuindo características específicas a

eles. Dantas (2013) realizou uma compilação dos principais aspectos abordados pelos autores, em forma de tabela apresentada a seguir.

**Tabela 1 – Tipos de Sistema de *Accountability***

<b>Tipo de sistema de <i>accountability</i></b>	<b>Relações análogas (Controlador/Administrador)</b>	<b>Base da relação</b>	<b>Valor enfatizado</b>	<b>Expectativa do comportamento</b>
Burocrática	Superior/Subordinado	Supervisão	Eficiência	Obediência às ordens/regras da organização
<b>Legal</b>	<b>Legislador/Executor da Lei Principal/Agente</b>	<b>Fiduciário (confiança)</b>	<b>Respeito às Leis/Normas</b>	<b>Submissão ao controle externo</b>
Profissional	Leigo/Especialista	Diferença de perícia (expertise)	Habilidade	Respeito ao julgamento individual e a experiência
Política	Constituinte/Representante	Capacidade de resposta ao constituinte	Receptividade	Resposta a demanda externa dos Stakeholders

Fonte: Dantas (2013)

No que se refere ao tipo burocrático, os autores estabelecem mecanismos utilizados para garantir a conformidade entre a regulamentação e a gestão das entidades governamentais, objetivando sua eficiência. Desse modo, a organização se faz de suma importância, sendo reafirmada por um sistema de hierarquia no qual os funcionários cumprem as ordens de seus superiores e são rigidamente supervisionados.

A *accountability* legal é a mais presente na realidade brasileira. Esse sistema se assemelha ao burocrático devido ao alto grau de controle associado a eles. A grande diferença entre esses tipos de sistema se dá pela externalidade do controle observada no sistema legal, o qual é realizado por órgãos autônomos e não hierarquicamente superiores, em contraposição ao controle interno e hierárquico realizado no burocrático.

No caso da *accountability* profissional, parte-se do pressuposto de que os funcionários delegados para realizar determinada função possuem conhecimento técnico específico e aprofundado, necessário para tal. Esse tipo de *accountability* interna garante maior grau de autonomia para tais funcionários, visto que seus superiores possuem nível inferior de conhecimento não tendo embasamento para realizar supervisão rígida do trabalho realizado.

Já a *accountability* política está relacionada aos administradores públicos que representam os interesses da população. Esse tipo se caracteriza como externo, por se tratar de uma interação entre um representante e seus representados, e de baixo grau de controle. Esse baixo grau de controle pode ser resultado da escassa divulgação de informações e da baixa previsibilidade das ações dos representantes.

Na perspectiva de O'Donnell (1998), a *accountability* está dividida em vertical e horizontal. A vertical corresponde ao controle e fiscalização por parte da população no que se refere ao cumprimento da lei e à efetividade nas ações dos agentes governamentais. É importante ressaltar que essa vertente da *accountability*, devido às suas características, só pode ser observada em sistemas de governo democráticos e com liberdade de expressão.

Já a *accountability* horizontal possui essa denominação por se tratar de uma relação do governo com ele mesmo. Ela se refere à prestação de contas aos agentes reguladores e aos órgãos de controle das instituições governamentais, que podem estabelecer sanções de acordo com cada conduta inadequada verificada.

Apesar da notável importância da *accountability* e de todas as pesquisas realizadas sobre o tema, existem inúmeras dificuldades para sua implementação na prática. Mainwring e Welna (2003), destacam alguns desses obstáculos, como a corrupção, facilitada pela ausência de fiscalização efetiva e consequente impunidade, e problemas de gestão/alocação de recursos.

Compete a cada órgão analisar a melhor maneira de implementar a *accountability*, levando em consideração aspectos como sua estrutura interna e o contexto socioeconômico no qual estão inseridos.

## **2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

Durante a década de 90, diversos países ao redor do mundo obtiveram êxito em implementar medidas com viés de contenção do aumento de gastos governamentais e que, conseqüentemente, contribuíssem para a redução do *déficit* e da dívida pública. Nunes e Nunes (2002) apresentam como exemplos o *Budget Enforcement Act* (1990), nos Estados Unidos, e o *Fiscal Responsibility Act* (1994), na Nova Zelândia.

Tais experiências internacionais contribuíram para o entendimento global da necessidade de disposições sobre responsabilidade fiscal. O Brasil, influenciado por esse cenário e com um crescente aumento das reivindicações da população por mudanças, devido ao seu passado recente de elevação das dívidas públicas e das taxas de juros, começou a elaborar, em 1998, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Complementar nº 101, publicada em 4 de maio de 2000, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)” foi um marco na história do país, por instituir instrumentos e medidas de transparência pública e assegurar aos cidadãos o direito de acesso à informação, conforme seu artigo 48º.

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (BRASIL, 2000)

A LRF estabelece, em seu artigo 1º, que seus ditames são aplicáveis a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), abrangendo todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), assim como fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Vale destacar que a Constituição Federal de 1988 já havia previsto, em seu artigo 163, a criação de uma Lei Complementar que deveria dispor acerca das finanças públicas.

## **2.5 Lei de Acesso à Informação (LAI)**

A Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), publicada em 18 de novembro de 2011, consolidou a transparência pública ao regulamentar o acesso às informações, previsto no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988 como direito fundamental dos indivíduos, o qual

estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, respeitados os prazos da lei e casos específicos em que o sigilo daquela informação é condição *sine qua non* para a segurança pública. Por intermédio dessa lei foram estabelecidos procedimentos, mecanismos e regras associados à disponibilização de informações públicas aos cidadãos.

O cumprimento da Lei é obrigatório a todas as entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais), abrangendo os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e toda a administração pública, direta e indireta. Também estão subordinados à LAI o Ministério Público e as Cortes de Contas. Do mesmo modo, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos do governo devem ser transparentes em relação à sua destinação. Essa abrangência é definida de acordo com os artigos 1º e 2º da LAI.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. (BRASIL, 2011)

Algumas diretrizes que devem ser seguidas na aplicação da LAI são apresentadas em seu artigo 3º. Entre essas, destaca-se o preceito da publicidade como regra, tendo o sigilo como exceção, em contraponto com a instrução disseminada anteriormente, que proibia os funcionários de divulgar qualquer tipo de informação pública sem a autorização de superior responsável, mesmo que esta fosse de interesse social e sua divulgação não acarretasse prejuízos aos entes públicos.

A necessidade de disseminação dos costumes de transparência, em detrimento da ideologia do sigilo, fundamenta-se na dicotomia entre a cultura organizacional anterior e a atual. Essa disseminação vem sendo auxiliada pelo desenvolvimento de tecnologias da informação que

possibilitam maior facilidade e rapidez de acesso, servindo como forma de transparência ativa e passiva à medida que colaboram para a conscientização dos cidadãos em relação às políticas públicas.

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

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

Além das diretrizes acima citadas, existem também princípios que alicerçam a implementação da LAI, mencionados em outros artigos da Lei. Tendo em vista que o direito de acesso à informação é um direito fundamental, garantido pelo artigo 5º da Constituição Federal, o artigo 10º da LAI destaca que qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no seu art. 1º.

Como forma de assegurar o acesso à informação a toda a população, o artigo 12º estabelece, como regra geral, que as informações devem ser fornecidas gratuitamente, salvo casos em que incorram custos para o órgão emissor.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983. (BRASIL, 2011).

Ressalta-se que a identificação do requerente da solicitação, exigida pela Lei, deve ser mínima, dado que critérios como idade e nacionalidade, por exemplo, não devem ser levados em consideração. Além disso, os órgãos não podem exigir justificativa do requerimento e/ou de sua finalidade, assim como concordância com qualquer termo de responsabilização em relação à utilização da informação.

## **2.6 Regulamentação da LAI nos Municípios**

A LAI apresenta mecanismos genéricos que podem ser de difícil aplicação aos contextos particulares de cada município. Sendo assim, faz-se necessária a regulamentação específica para esses entes federativos, visando adequar os preceitos da Lei às características próprias de cada um deles.

A LAI traz uma série de vantagens que corroboram para o seu cumprimento mais efetivo, como a elucidação dos procedimentos necessários para realizar uma solicitação formal de informação e para posterior acompanhamento do pedido, a determinação das autoridades que podem classificar as informações quanto ao grau de sigilo e a definição das instâncias recursais em caso de negativa de informação.

A regulamentação da LAI no âmbito municipal pode se dar por meio de uma lei ou um decreto. Cada uma dessas formas possui vantagens e desvantagens. Posto que uma lei requer um processo legislativo mais complexo e demorado, um decreto demonstra-se mais vantajoso no que concerne ao tempo de aprovação, por ser elaborado e assinado pelo prefeito sem submeter-se aos trâmites da câmara municipal. Em contrapartida, uma lei possui maior força normativa, abrangência e caráter mais permanente em relação a um decreto. Desse modo, é imprescindível analisar as peculiaridades de cada município para identificar a forma de regulamentação mais apropriada.

Independentemente da forma de normatização escolhida, alguns critérios devem obrigatoriamente ser atendidos. Esses critérios referem-se aos requisitos mínimos que devem constar no *site* oficial do município, à regulamentação do serviço de informação ao cidadão (SIC), aos procedimentos para a interposição de recursos em caso de negativa de informação e à classificação quanto ao grau de sigilo.

O artigo 8º da LAI estabelece os quesitos que os *sites* oficiais dos municípios devem atender.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

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

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - 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;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (BRASIL, 2011)

Conclui-se então que o *site* tem como propósito facilitar o acesso dos usuários, garantindo rapidez e agilidade. Isso pode ser tido com um exemplo prático da aplicação de tecnologias da informação como instrumento de transparência pública. Dessa forma, contribui para a disseminação de conhecimento e, conseqüentemente, para a inserção social.

No que concerne ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), em concordância com o artigo 9º da Lei, deve ser estabelecida a criação de um local físico para o seu funcionamento, em que se oriente a população e se processem os recebimentos e os acompanhamentos de solicitações. Ademais, o segundo parágrafo do artigo 10º determina a criação do E-SIC, que consiste em uma alternativa virtual de envio e monitoramento de pedidos.

A Lei de Acesso à Informação, no capítulo III, referente ao procedimento de acesso à informação, se atém ao requerimento de acesso e aos casos passíveis de interposição de recursos, bem como aos respectivos procedimentos e prazos. É determinado no artigo 11º que a entidade deve fornecer a informação imediatamente ao requerente. Nos casos em que isso não seja possível, há um prazo de vinte dias corridos para o envio de resposta ao pedido, que pode ser prorrogado por dez dias. Caso haja necessidade de prorrogação, o solicitante deve ser comunicado e o órgão deve apresentar justificativa da mesma.



Caso a resposta seja negada pelo órgão responsável, o requerente tem um período de dez dias para manifestar um pedido de recurso a contar do dia em que tomar conhecimento da negativa. O recurso deve ser encaminhado para autoridade hierarquicamente superior, definida pela regulamentação da LAI no município, devendo essa se manifestar em um período máximo de cinco dias. Caso esse primeiro recurso seja indeferido, as próximas instâncias recursais cabem ao âmbito federal.

Destaca-se que na regulamentação municipal o prazo estipulado para fornecimento de informação pode ser inferior a vinte dias, porém nunca superior a esse. Da mesma forma, o prazo para interposição de recursos pelo solicitante pode ser alterado para período maior que dez dias, não podendo ser inferior a esse.

A confidencialidade das informações é tratada no artigo 25º da Lei. Os municípios devem estabelecer quais são as etapas e as autoridades competentes para classificar as informações quanto ao seu grau de sigilo, quem pode acessá-las e as medidas de proteção e de controle necessárias. Essas informações podem ser classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas, cabendo a cada uma dessas um prazo específico de classificação, como consta no artigo 24º.

É válido ressaltar que a classificação de informações sigilosas se restringe a um rol pré-estabelecido de opções, devendo se enquadrar em uma ou mais categorias explicitadas no artigo 23º da LAI. Destaca-se que os municípios podem adaptá-las de acordo com suas especificidades. Entretanto, não podem ser adicionadas novas categorias.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. A proteção dada as informações sigilosas deve também ser estendida às informações pessoais fornecidas pelos usuários. (BRASIL, 2011)

Além dos dispositivos obrigatórios da Lei nº 12.527, é recomendado que os municípios adaptem à sua realidade os ditames de alguns artigos que a LAI apresenta no âmbito da União. Os artigos 32º ao 34º apresentam as responsabilidades dos servidores públicos federais. É interessante que os municípios tomem por base esses artigos para definir, de forma local, as condutas ilícitas de seus servidores e respectivas sanções a serem aplicadas. O monitoramento da LAI também é ferramenta sugerida para o seu melhor cumprimento; desse modo, o que está disposto nos artigos 40º e 41º, direcionados ao poder executivo federal, pode ser aplicado à esfera municipal.

### **3 METODOLOGIA DE PESQUISA**

#### **3.1 Tipo de Pesquisa**

O presente trabalho é definido como pesquisa exploratória, com caráter teórico-empírico, tendo como objetivo analisar a transparência pública no Brasil e sua evolução ao longo dos últimos anos sob a ótica dos municípios de menor IDHM de cada estado brasileiro. Conforme Gil (2002), esse tipo de estudo tem como principal objetivo o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de ideias, alinhado com a descoberta de intuições.

O estudo foi realizado por meio da aplicação nos entes avaliados da metodologia EBT, desenvolvida pela CGU, que consiste na avaliação da regulamentação da Lei de Acesso à Informação, transparência ativa e transparência passiva no âmbito dos municípios brasileiros.

Assim como ocorre com as demais vertentes de pesquisa, cabe ressaltar que a abordagem adotada possui pontos fortes e desvantagens. Por considerar uma situação específica, é realizada uma análise profunda e detalhada de um fenômeno, o que se apresenta como uma vantagem em relação a outros métodos. Porém, uma das principais críticas apresentadas é que um único estudo de caso não fornece base suficiente para generalizações científicas; entretanto, estas poderiam ser obtidas pela análise de casos múltiplos.

#### **3.2 População e Amostra**

O Brasil possui 5.570 municípios, distribuídos entre as suas 5 regiões políticas, os quais em sua maioria têm população inferior a 30.000 habitantes. Eles representam em torno de 85% do total de municípios existentes, conforme informações disponibilizadas em consulta ao IBGE.

Espera-se que para a realidade brasileira o aspecto populacional e o IDHM caminhem lado a lado, tendo em vista a possibilidade de se estabelecer relação entre os três pilares do índice (saúde, renda e educação) e a quantidade de habitantes que pode ser observada nos municípios. A presente pesquisa tende a analisar municípios com esse perfil, tendo em vista que nenhum dos municípios em análise possui grande número de habitantes.

Foram escolhidos para esse trabalho os três municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de cada estado brasileiro, segundo o *Ranking* 2010 do IBGE. Cabe ressaltar que

o Distrito Federal não foi incluído no escopo de análise, tendo em vista a existência de um único município, o que impossibilita estabelecer parâmetros de comparação de acordo com os propósitos do presente estudo.

A tabela a seguir apresenta, por estado, todos os municípios analisados e seus respectivos IDHM:

**Tabela 2 – Municípios Analisados e Respetivos IDHM**

Estado (UF)	Município	IDHM	Estado (UF)	Município	IDHM
Acre (AC)	Jordão	0,469	Paraíba (PB)	Gado Bravo	0,513
	Marechal Thaumaturgo	0,501		Casserengue	0,514
	Santa Rosa dos Purus	0,517		Damião	0,521
Alagoas (AL)	Inhapi	0,484	Pernambuco (PE)	Manari	0,487
	Oliveira	0,493		Jurema	0,509
	Olho D'água Grande	0,503		Itaíba	0,510
Amazonas (AM)	Atalaia do Norte	0,450	Piauí (PI)	São Francisco de Assis do Piauí	0,485
	Itamarati	0,477		Caxingó	0,488
	Santa Isabel do Rio Negro	0,479		Betânia do Piauí	0,489
Amapá (AP)	Itaubal	0,576	Paraná (PR)	Doutor Ulysses	0,546
	Mazagão	0,592		Cerro Azul	0,573
	Tartarugalzinho	0,592		Laranjal	0,585
Bahia (BA)	Itapicuru	0,486	Rio de Janeiro (RJ)	Sumidouro	0,611
	Pilão Arcado	0,506		São Francisco de Itabapoana	0,639
	Monte Santo	0,506		São Sebastião do Alto	0,646
Ceará (CE)	Salitre	0,540	Rio Grande do Norte (RN)	João Dias	0,530
	Granja	0,559		Parazinho	0,549
	Potengi	0,562		Ielmo Marinho	0,550
Espírito Santo (ES)	Ibitirama	0,622	Rondônia (RO)	Vale do Anari	0,584
	Santa Leopoldina	0,626		Nova Mamoré	0,587
	Divino de São Lourenço	0,632		Nova União	0,587
Goiás (GO)	Cavalcante	0,584	Roraima (RR)	Uiramutã	0,453
	Flores de Goiás	0,597		Amajari	0,484
	São Domingos	0,597		Alto Alegre	0,542

Maranhão (MA)	Fernando Falcão	0,443	Rio Grande do Sul (RS)	Dom Feliciano	0,587
	Marajá do Sena	0,452		Barão do Triunfo	0,610
	Jenipapo dos Vieiras	0,490		Lajeado do Bugre	0,613
Minas Gerais (MG)	São João das Missões	0,529	Santa Catarina (SC)	Cerro Negro	0,621
	Araponga	0,536		Calmon	0,622
	Bonito de Minas	0,537		Vargem	0,629
Mato Grosso do Sul (MS)	Japorã	0,526	Sergipe (SE)	Poço Redondo	0,529
	Paranhos	0,588		Riachão do Dantas	0,539
	Coronel Sapucaia	0,589		Brejo Grande	0,540
Mato Grosso (MT)	Campinápolis	0,538	São Paulo (SP)	Ribeirão Branco	0,639
	Nova Nazaré	0,595		Barra do Turvo	0,641
	Porto Estrela	0,599		Nova Campina	0,651
Pará (PA)	Melgaço	0,418	Tocantins (TO)	Recursolândia	0,500
	Chaves	0,453		Campos Lindos	0,544
	Bagre	0,471		Centenário	0,569

Fonte: Atlas Brasil

### 3.3 Procedimentos de coleta e análise dos dados

No que diz respeito aos procedimentos adotados, para a elaboração desta pesquisa foram analisados documentos disponibilizados no *site* oficial da CGU, como o Guia de Aplicação da Escala e o *Checklist* da Escala Brasil Transparente.

A análise foi realizada a partir do preenchimento, com os dados dos municípios de menor IDHM de cada estado brasileiro, da mesma planilha utilizada na elaboração da EBT. Vale destacar que os dados populacionais de cada município, utilizados para preenchimento da planilha e análise de resultados, foram obtidos a partir do Censo 2010 do IBGE.

Primeiramente, foram analisados 9 municípios, referentes aos estados da Bahia (BA), Espírito Santo (ES) e Paraíba (PB), entre 13 de julho e 22 de dezembro de 2015, com o intuito de testar a aplicação da metodologia. Os dados referentes aos demais municípios foram coletados durante o período de 1º de outubro de 2015 a 21 de março de 2016.

Com o objetivo de avaliar a evolução da transparência pública ao longo do tempo, para os municípios em análise, foi realizada nova coleta de dados e avaliação dos portais de transparência,

bem como aspectos relacionados à regulamentação da LAI nesses entes, durante o período compreendido entre os dias 3 de Outubro de 2017 e 7 de dezembro de 2017.

### 3.4 Procedimentos Metodológicos

A metodologia utilizada no trabalho foi baseada na Escala Brasil Transparente (EBT), da Controladoria Geral da União (CGU). Essa metodologia, como explicitado anteriormente, analisa o nível de *compliance* (conformidade) entre os princípios e requerimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e as informações disponibilizadas pelos entes federativos. A EBT examina o cumprimento de diversos aspectos da transparência pública.

O Guia de Aplicação da EBT se fundamenta em doze quesitos de análise, que se referem parte à regulamentação da LAI, que corresponde a 25% da pontuação total, e parte à transparência passiva, representando os 75% restantes. Tais quesitos constam no *CheckList* da EBT e são ressaltados no *site* oficial do órgão.

São estes os quesitos que formam a base para o processo de avaliação da transparência municipal (Brasil, 2016):

#### I - Regulamentação da Lei de Acesso:

- Exposição da legislação no site do avaliado;
- Existência da regulamentação;
- Regulamentação do SIC;
- Regulamentação da classificação de sigilo;
- Regulamentação da responsabilização do servidor;
- Regulamentação de instâncias recursais.

#### II - Transparência passiva:

- Divulgação do SIC físico (atendimento presencial);
- Existência de um e-SIC (atendimento pela internet);
- Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;
- Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
- Respostas aos pedidos no prazo legal;
- Respostas em conformidade com o que foi solicitado.

Como forma de materializá-los foi utilizada uma planilha, desenvolvida pela CGU, para tabular os valores dos itens que compõem a avaliação do grau de transparência dos municípios. A planilha pondera os vários quesitos, estabelecendo uma pontuação máxima de 3.600 pontos caso sejam cumpridos todos os critérios abrangidos.

O preenchimento da planilha é realizado de forma binária, o que significa que somente podem ser atribuídos dois tipos de resposta “SIM” ou “NÃO”. Vale ressaltar que existem exceções para alguns critérios, podendo ser utilizados os termos “NÃO LOCALIZADO”, “SEM E-SIC” ou “SITE FORA DO AR”, caso o avaliador se depare com tais situações.

Essa forma de preenchimento tem o intuito de minimizar a subjetividade de análise de cada avaliador. Outro aspecto que corrobora para minimizar a arbitrariedade da análise é o fato de não haver a identificação do avaliador como tal em nenhum momento do processo.

O E-SIC pode ser definido como um espaço eletrônico, via WEB, que possibilita à comunidade apresentar pedido de informações aos órgãos e entidades.

O guia de aplicação da metodologia EBT define que os pesquisadores devem fazer quatro solicitações a cada município analisado, tendo como tema Educação, Saúde, Assistência Social e Regulamentação da LAI.

Nesse contexto, foram feitas as seguintes indagações a todos os municípios em 2015: informação acerca do plano municipal de saúde; quantidade de ônibus no transporte escolar; quantidade de unidades e beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI; informação acerca da regulamentação da LAI.

Os pesquisadores, ao realizarem a solicitação de informações, agiram como um cidadão comum que solicita informações ao município, no sentido de evitar que as solicitações fossem priorizadas ou tratadas de modo diferenciado por servirem de instrumento de avaliação do grau de transparência dos municípios.

Após a coleta de todos os dados e o recebimento das informações solicitadas, a planilha de pontuação foi preenchida, tendo como data limite o dia 21/03/2016, para as informações coletadas no primeiro intervalo de pesquisa, e 07/12/2017, para o segundo intervalo de pesquisa.

A pontuação obtida pelo município é convertida em nota numérica, que varia em uma escala tendo como ponto mínimo zero e ponto máximo dez. A conversão da pontuação é feita pela divisão da nota obtida pela pontuação máxima que pode ser atingida (3.600 pontos), sendo o resultado multiplicado por dez para obtenção da nota final.

Visto que existe a possibilidade de ocorrer empate entre os municípios avaliados, estão previstos na Metodologia dois critérios de desempate. O primeiro a ser considerado é o da porcentagem da pontuação obtida no critério de transparência passiva. No segundo critério é considerada a população do município; nesse caso, leva vantagem aquele que possui o menor número

de habitantes, partindo do pressuposto que entes menos populosos possuem maiores dificuldades em prover informações relativas à transparência pública.



## 4 RESULTADOS E ANÁLISE

A *accountability* legal tem seu escopo no controle realizado por órgãos externos, observados os dados disponibilizados à comunidade, sendo seu acesso público e possível aos órgãos que exercem o processo de controle sobre os entes ou instituições avaliadas.

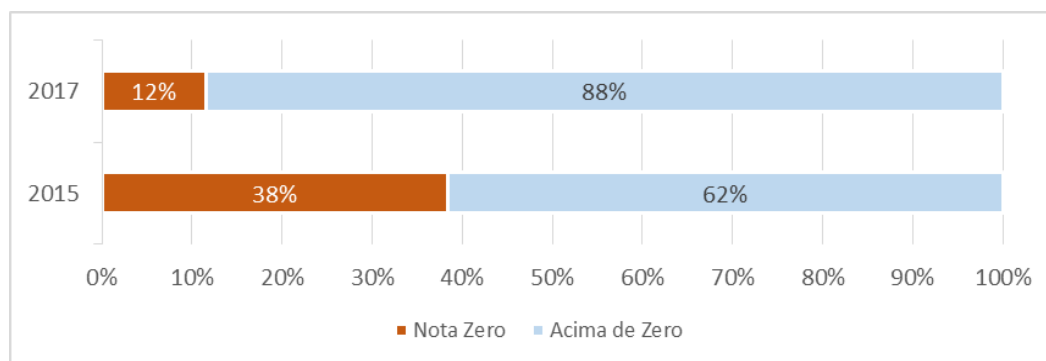
Trazendo esse conceito para a perspectiva da Lei de Acesso à Informação nos municípios, o processo de *accountability* legal pode ser evidenciado pela verificação da implementação da referida Lei nesses entes, sendo a Controladoria Geral da União o órgão responsável, em âmbito nacional, por tal monitoramento e acompanhamento.

### 4.1 Análise do Desempenho dos Municípios

Sob a perspectiva de avaliar o processo de transparência nos municípios analisados para ambas as datas focais, foi aplicada a metodologia EBT nos três municípios de menor IDHM de cada estado brasileiro. Tomando como base de comparação o IDHM de cada município, apresentado na tabela 2, foram constatados alguns aspectos relevantes ao relacionar as notas obtidas pelos municípios a outros dados coletados ao longo da presente pesquisa.

Primeiramente, destaca-se que para o primeiro momento de análise, no final do ano de 2015, dos 78 municípios analisados, 30 obtiveram nota zero na avaliação, o que denota uma quantidade expressiva de municípios que não atendiam às exigências analisadas da LAI no período. Esse número sofreu considerável redução no segundo momento de análise (final de 2017), caindo de 30 para 9 municípios, conforme representado no Gráfico 1 – Desempenho dos Municípios Analisados, fato que evidencia uma melhora gradativa da transparência pública dos municípios.

**Gráfico 1- Desempenho dos Municípios Analisados**



Fonte: Elaboração Própria

Levando em consideração a quantidade de municípios que obtiveram nota zero dentro do contexto da pesquisa, em ambos os momentos, ressalta-se que para obtenção de tal nota, conforme metodologia adotada, estes entes não apresentaram regulamentação da LAI, tanto no *site* oficial do município quanto através das outras ferramentas de pesquisa prevista na metodologia, não apresentaram informações relacionadas ao funcionamento de um SIC presencial e não apresentaram serviço *online* de informação ao cidadão. Tais fatores compreendem os quesitos de regulamentação e transparência passiva previstos na Lei de Acesso à Informação.

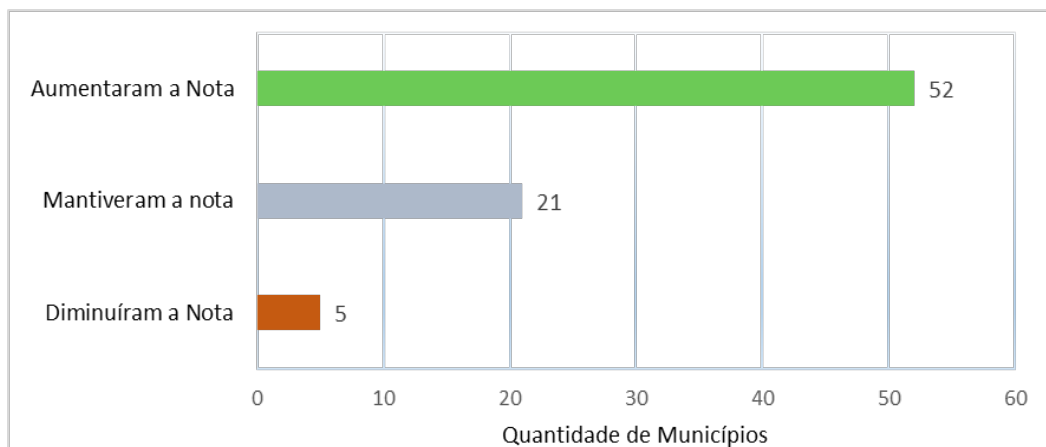
É importante ressaltar que somente 12 dos 78 municípios pesquisados estavam com a LAI regulamentada no ano de 2015 (primeiro momento de análise), seja através de regulamentação através de lei, portaria, decreto ou outros documentos. No segundo momento de análise, referente ao ano de 2017, observou-se que esse quantitativo se elevou para 21 municípios.

A média de notas geral ficou em 2,10 para a análise realizada no decorrer do ano de 2015 e 3,99 para a análise realizada ao longo do ano de 2017. Os destaques ficaram por conta dos municípios de Barão do Triunfo (RS), que obteve a melhora mais significativa em sua transparência pública no período analisado, elevando em 8,33 pontos a sua nota, e de Cerro Negro (SC), que obteve nota 10 na avaliação realizada em 2017.

#### **4.2 Evolução da Transparência Pública nos Municípios**

A evolução da transparência pública entre os dois períodos analisados é ilustrada através do Gráfico 2, em que se indica um esforço de grande parte dos municípios (aproximadamente 67%) para o seu aprimoramento. O avanço nesse quesito se deu, em sua maioria, pela melhora no grau de transparência passiva, observada para 51 dos 52 municípios, muito em função da criação de E-SIC nos âmbitos municipais, os quais passaram de existentes em 45 dos municípios, em 2015, para 67 deles em 2017.

No que diz respeito aos municípios que apresentaram diminuição na nota apurada entre os dois momentos de análise, foi possível identificar que tal fato se deu em decorrência da ausência de atendimento da solicitação dentro do prazo ou do fornecimento de respostas não satisfatórias frente ao questionamento colocado, com exceção ao município de João Dias (RN), que esteve com seu E-SIC fora do ar durante todo o segundo período de análise.

**Gráfico 2- Evolução da Transparência 2015-2017**

Fonte: Elaboração Própria

Em relação aos questionamentos encaminhados aos municípios, pode-se verificar que 14,52% do total foi respondido dentro do prazo legal, para o primeiro período de análise, aumentando para 26,5% no segundo período de análise. Referente à adequabilidade das respostas obtidas, frente às perguntas encaminhadas, observou-se que 17,8% foram tidas como satisfatórias no primeiro período de análise, contra 28,67% no segundo.

Com relação aos 45 municípios que apresentaram E-SIC, vale destacar que 43 cumpriram o que determina a LAI no tocante à facilitação de solicitação de informações nessa plataforma, no primeiro período de análise. No segundo período de análise, 65 dos 68 municípios cumpriram tal determinação da Lei.

No entanto, os 2 municípios que dificultaram o acesso às informações (ao exigir alguma ou várias dessas ações nos períodos de análise: envio de documentos digitalizados para cadastro, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade ou maioria, entre outras) permaneceram apresentando algum fator que dificulta o acesso à informação, tendo um município que criou o E-SIC no intervalo entre os dois períodos de análise, dificultado tal acesso, totalizando 3 municípios em 2017.

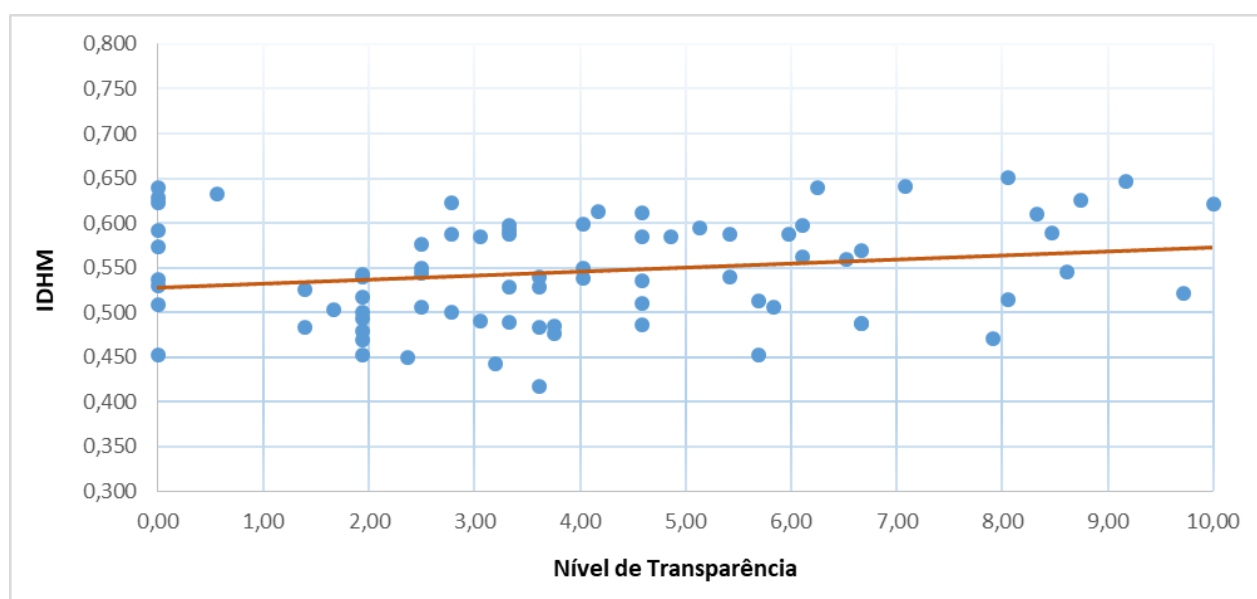
#### **4.3 Correlação entre IDHM e Nível de Transparência**

No intuito de verificar uma possível correlação entre o IDHM e o nível de transparência verificado para os municípios da presente pesquisa, foi calculado o coeficiente de correlação de

Pearson, que avalia o grau da correlação entre duas variáveis lineares e sempre apresenta valores resultantes entre +1 e -1.

Assim, o sinal que antecede o valor resultante indica se a correlação é positiva ou negativa (ou seja, se a relação entre as variáveis analisadas é, respectivamente, direta ou inversamente proporcional) e o número apurado indica o quão forte é essa correlação, sendo que quanto mais próximo de 0 menos uma variável se relaciona com a outra. No Gráfico 3 – Correlação IDHM x Nível de Transparência, encontram-se os pontos no eixo y (IDHM) e no eixo x (Nível de Transparência), apurados para cada município e usados como base para a análise de correlação.

**Gráfico 3 – Correlação IDHM x Nível de Transparência**



Fonte: Elaboração Própria

O número apurado para a correlação entre o IDHM e o nível de transparência foi de 0,2057, para as informações obtidas ao longo do segundo período de coleta de dados, o que indica baixo grau de correlação entre ambas as variáveis.

A correlação também se mostrou fraca entre o IDHM e o aspecto populacional dos municípios, apesar desse aspecto configurar um critério de desempate de acordo com a metodologia utilizada, em função da premissa de que municípios mais populosos possuem maiores arrecadações de tributos e, por conseguinte, maior facilidade em atender às exigências dessa avaliação, também não foi possível observar aparente relação direta entre o grau de transparência e o aspecto populacional.

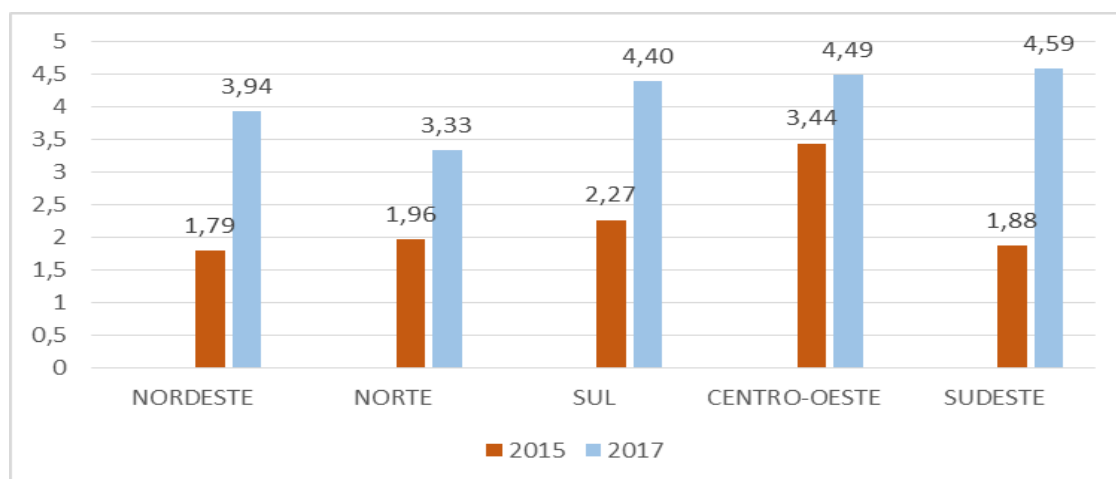
Fato que evidencia que o aspecto populacional não se mostrou como fator relevante para a definição da nota, é o de que os municípios mais populosos, da amostra selecionada, como São

Francisco de Itabapoana (RJ) e Itaíba (PE), não possuem SIC ou não regulamentaram a LAI, enquanto que os dois municípios menos populosos, dessa mesma amostra, Lajeado do Bugre (RS) e São Domingos (GO) apresentaram o E-SIC e a possibilidade de acompanhamento das solicitações, para o primeiro período de análise.

#### 4.4 Análise da Transparência por Regiões

Com o intuito de observar o comportamento dos municípios de forma regionalizada, os resultados também foram agrupados e analisados de acordo com as regiões brasileiras em que estão inseridos. Do total de municípios, 21 se localizam na região Norte, 27 na região Nordeste, 9 na região Centro-Oeste, 12 na região Sudeste e 9 na região Sul do país, conforme Gráfico 2 – Distribuição de municípios por região.

Gráfico 4 – Análise da Transparência por Regiões



Fonte: Elaboração Própria

A região que apresentou melhor desempenho no primeiro período da pesquisa foi a Centro-Oeste, com média de 3,44 pontos por município, tendo a região Nordeste apresentado a pior média, com 1,79 pontos por município. No ano de 2017 esse cenário apresentou certa modificação, ao passar a liderança a ser exercida pela região Sudeste, com 4,59 pontos por município, com a média mais baixa sendo observada na região Norte, com 3,33 pontos por município. Faz-se importante ressaltar que para todas as regiões analisadas foi verificada a melhora na média de resultados dos municípios entre os períodos de análise.

Foi observado que em todas as regiões houve ao menos um município que obteve nota zero no primeiro período de análise. Já no segundo período, a região Centro-Oeste se destacou, não apresentando nenhum município com nota zero.

O maior percentual de municípios que não atenderam a quaisquer dos requisitos da LAI se apresentou na região Sul, com 66,67% em 2015 e 33,34% em 2017. Faz-se interessante observar que em ambas as regiões (Sul e Centro-Oeste) foi analisada a mesma quantidade de municípios. As demais regiões (Norte, Nordeste e Sudeste) obtiveram, nesse mesmo quesito, os percentuais de 23,81%, 44,44% e 50,00%, respectivamente, para o primeiro período de análise. No segundo período foram observados os seguintes índices: 4,76% para a região Norte, 11,11% para a região Nordeste e 16,67% para a região Sudeste.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o grau de transparência pública dos três municípios com menor IDHM de cada estado brasileiro, bem como sua evolução entre os dois períodos de análise (2015 e 2017). Assim, não é possível inferir que as conclusões obtidas representam a realidade do restante do país.

Ressalta-se que o trabalho teve como objetivo secundário buscar correlação entre o IDHM e o grau de transparência de cada ente pesquisado.

Desse modo, concluiu-se que aspectos como IDHM, tamanho populacional do município e estado ou região em que se localizam não apresentaram grande correlação na implementação de políticas de transparência e acesso à informação municipal. Essa situação é perceptível pela disparidade de notas entre municípios que apresentaram semelhanças em relação a tais aspectos, bem como por meio do indicador de correlação calculado.

Pode-se observar no decorrer da presente pesquisa, por meio das consultas às informações disponibilizadas pela CGU em sua plataforma virtual, referentes à Escala Brasil Transparente, que o órgão vem acompanhando de maneira cada vez mais próxima a implementação da LAI no âmbito municipal, tendo em vista o aumento contínuo dos municípios analisados em cada versão da escala.

Entretanto, conforme exposto ao longo da análise de resultados, ainda resta certo contingente de municípios que não se encontram em conformidade com os requisitos mínimos da Lei de Acesso à Informação. Apesar de a LAI ter sido publicada em 2011, a pesquisa constatou que dos 78 municípios pesquisados, apenas 12 haviam regulamentando a Lei na análise realizada em 2015, e 21 em 2017, representando somente 26,92% do total de municípios pesquisados. Outro achado relevante é a quantidade de municípios que obtiveram nota igual a zero, falhando em atender a todos os quesitos da LAI, em ambos os períodos de análise.

Vale destacar que os municípios estão em constante processo de adequação à Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, durante a pesquisa notou-se que mudanças substanciais estão sendo realizadas em curtos períodos de tempo no que tange à apresentação dos portais municipais, à existência de E-SIC e à regulamentação da LAI.

O estudo da transparência pública e acesso à informação é de suma importância devido à sua utilização como instrumento público de controle da administração municipal, que pode gerar manifestações e transformações sociais. Sendo assim, o autor do presente artigo encoraja a realização de outras pesquisas concernentes ao tema, de forma a aumentar o grau de abrangência dos resultados encontrados e da profundidade da análise. A intenção é ampliar o estudo da transparência pública em relação a outros fatores presentes nas localidades, que não só aqueles apresentados no decorrer deste trabalho.



## REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL. Ranking Brasil (2010). Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>. Acesso em: 18 julho 2017.

BOLÍVAR, M. P. R. et al. Governance, transparency and accountability: An international comparison. *Journal of Policy Modeling*, Granada, n. 37, p. 136–174, 2015.

BRASIL. Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) Acesso em: 18 janeiro 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 12 janeiro 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

CGU. Metodologia EBT. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>. Acesso em: 21 março 2018

DANTAS, José M. M. Um modelo de custos aplicado ao setor público sob a visão da *accountability*. Tese de Doutorado: UnB, 2013.

DOANE, P. David; SEWARD, E. Lori. Estatística Aplicada à Administração e à Economia. Editora Mc Graw Hill, São Paulo, 2015.

ENAP. Módulo 1: Acesso à Informação - um direito de todos. *Regulamentação da LAI nos Municípios*, Brasília, 2015.

ENAP. Módulo 2: Regulamentando a LAI no Município. *Regulamentação da LAI nos Municípios*, Brasília, 2015.

FLORINI, Ann M. Does the invisible hand need a transparent glove? Proceedings of the 11th Annual World Bank Conference on Development Economics. *The World Bank*, Washington, 2000.

FURSICH, E.; ROBINS, M. B. Africa.com: The self-representation of sub-Saharan nations on the World Wide Web. *Critical Studies in Media Communication*, v. 19, n. 2, p. 190–211, 2002.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KEOHANE, R. O. Concept of Accountability in World Politics and the Use of Force, *Michigan Journal of International Law*, p. 1121-1139, 2013.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, 2005.

LAYNE, K.; LEE, J. Developing fully functional e-government: A four-stage model. *Government Information Quarterly*, v. 18, n. 2, p. 122–136, 2001.

LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, Coimbra, n. 32, p. 323–332, 2015.

MORGAN, N. J.; PRITCHARD, A. Promoting niche tourism destination brands: Case studies of New Zealand and Wales. *Journal of Promotion Management*, v. 12, n.1, p. 17–33, 2005.

NÓBREGA, M. Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2002.

NUNES, S. P.; NUNES, R. C. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2002.

O'DONNELL, G. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

OECD, Foreign Direct Investment for Development-Maximizing Benefits, Minimizing Costs. *OECD Secretariat*, Paris, 2002.

PAIVA, Clarice P. R.; ZUCCOLOTTO, Robson. Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público. XXXIII Encontro ANPAD, São Paulo, 2009.

PIOTROWSKI S. J. E.; RYZIN G. V. Desire For Transparency: dimensions and determinants of attitudes toward governmental transparency. In: 8th Public Management Research, 2005.

ROMZEK B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, Kansas, v. 47, n. 3, p. 227-238, 1987

ROMZEK, B. S.; INGRAHAM, P. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, v. 60, n. 3, p. 240-253, 2000.

SANTOS, L. A. Prestação de contas, acesso a informação e participação e processo decisório governamental. IN: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SEARSON, E. M.; JOHNSON, M. A. Transparency laws and interactive public relations: An analysis of Latin American government Web sites. *Public Relations Review*, Raleigh, n. 36, p. 120–126, 2010.

THE CONCEPT OF ACCOUNTABILITY: Implications for Urban Governance and Management. Disponível em: <<http://www.gdrc.org/u-gov/accountability.html>>. Acesso em: 5 março 2016.

VILLENEUVE, J. P. Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organizational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime. *Government Information Quarterly*, Lugano, n. 31, p. 556-562, 2014.

WILLIAMS, A. A global index of information transparency and accountability, *Journal of Comparative Economics*, Crawley, n. 43, p. 804–824, 2015.