Grupo de Trabalho 1 – Transparência, Governo Aberto e Participação

As Determinantes da Transparência nos Municípios Mineiros: Um Estudo á Luz da Lei de Acesso à Informação

Wander Fernandes Ribeiro Filho [1]

Josiel Lopes Valadares [2]

Suélem Viana Macedo [3]

Resumo: A Lei de Acesso à Informação (LAI) é o resultado da evolução legal que busca tornar as informações da administração pública domínio público. A transparência auxiliada pelas TIC's (Tecnologias de Informação e Comunicação) possibilita o controle sociatal. Objetiva-se determinar quais variáveis influenciam a probabilidade de um município mineiro com mais de 50 mil habitantes ser mais transparente, considerando a LAI. Esses dispositivos foram observados no portal da transparência dos 70 municípios levantados, juntamente com indicadores socioeconômicos, demográficos, financeiros e educacionais. Os dados foram submetidos à Regressão Logística Multinomial para perceber a probabilidade de um município atender a LAI. Obteve-se que o aumento no IFDM de Educação e de Emprego e Renda, a Receita Orçamentária per capta e a existência de conselhos deliberativos orçamentais são as que contribuem para a probabilidade de o município ser mais transparente. Algumas variáveis não significativas refutaram estudos anteriores. Políticas públicas devem ser desenvolvidas para influenciar os indicadores que afetam positivamente a regressão.

Palavras-chave: Transparência. Controle e Participação Social. Regressão Logística Multinomial. Lei de Acesso à Informação.

Agradecimentos

Os autores agradecem ao **CNPq** (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico) e à **FAPEMIG** (Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais) pelo apoio financeiro que possibilitou e viabilizou o desenvolvimento dessa pesquisa, e reconhecem nas agências de fomento a sua contribuição ímpar para o desenvolvimento e avanço da ciência no Brasil. Agradecemos também às impecáveis e engradecedoras contribuições dos avaliadores do V EBAP, que elevaram a discussão do nosso trabalho e desempenharam um papel importante na construção do mesmo.

[1]Graduando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail*: ribeiro.wander@gmail.com

[2]Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), Professor no Departamento de Administração e Contabilidade (DAD) e no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail*: josiel.valadares@ufv.br

[3]Bacharel em Direito (ESUV) e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail:* susu.viana@hotmail.com

INTRODUÇÃO

As mudanças pelas quais a Administração Pública passou nas últimas décadas estabeleceu uma nova configuração na relação Estado e Sociedade. Essa configuração se fez possível graças a mecanismos que podem proporcionar à sociedade o conhecimento dos atos da burocracia. A transparência dos atos públicos atua, neste sentido, como mecanismo para estabelecer um governo aberto com participação social junto ao mesmo (GAMA e RODRIGUES, 2016). O início desse processo se deu através de um conjunto de estruturas normativas que buscavam fortalecer a democracia e teve como resultado a nova administração pública (REZENDE, CUNHA e CARDOSO, 2010). A evolução legal dessas estruturas normativas é dotada de avanços e reiterações a respeito do que está previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e ainda no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988.

As políticas de responsabilidade e de acesso à informação tomam cena (i) com a promulgação da Lei Complementar nº101/200018b), a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), que reitera a responsabilidade da gestão fiscal atrelada à ação planejada e transparente; (ii) com a edição da Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2018c), a Lei da Transparência, que determina que as informações acerca das execuções orçamentárias na administração pública sejam disponibilizadas em tempo real e (iii) com a publicação da Lei Complementar nº 12.527/2011 (BRASIL, 2018d), a Lei de Acesso a Informação (LAI), que regulamenta e cria os mecanismos que possibilitam ao cidadão o acesso a informações públicas, tornando a publicidade regra e o sigilo exceção, fortalecendo o desenvolvimento de um ambiente no qual a *accountability* possa se desenvolver.

Com essa interação constituída entre normas legais, tecnologia e participação social observa-se a publicação de dados governamentais (*open data*), conferindo ao cidadão o poder de fiscalizador dos atos públicos e proporcionando maior transparência na gestão pública (REIS, FERREIRA e FERREIRA, 2015). Todavia, os estudos de Akutsu e Pinho (2002), Pinho (2006), Santana Júnior (2008) e Paiva e Zuccolotto (2009) apresentam como conclusões que a administração pública apresenta deficiências no que tange à transparência dos seus atos e fatos. Portanto, ao considerar a fiscalização e participação da sociedade na administração da coisa pública, as prefeituras e demais órgãos municipais

da administração pública devem estar em consonância com as diretrizes legais, proporcionando ao cidadão a efetivação do seu direito e de defender a supremacia do interesse público. A partir das evidências de trabalhos anteriores e considerando a promulgação da LAI em 2011 e os quase seis anos decorridos da mesma, surge o questionamento: **Qual o nível de implementação dos dispositivos contidos na LAI nos portais de acesso à transparência das prefeituras dos municípios mineiros com mais de cinquenta mil habitantes e quais fatores (indicativos) aumentam a probabilidade do cumprimento desses dispositivos?**

Diante de tal questionamento, o objetivo geral do trabalho é determinar quais fatores influenciam a probabilidade de um município mineiro com mais de 50 mil habitantes ser mais transparente, considerando o disposto na Lei Complementar nº 12.527 de 2011. Como objetivos específicos tem-se: (i) elencar os dispositivos da LAI e identificar esses nos portais da transparência dos municípios mineiros com mais de 50 mil habitantes, a partir disso (ii) identificar em estudos anteriores quais variáveis apresentam relação direta com o nível de transparência e levantar as mesmas para cada município estudado e então (iii) tratar os dados de maneira a construir um modelo estatístico que evidencie a relação entre as variáveis dependentes (indicadores) e a variável dependente (nível de adequação à LAI).

O estudo justifica-se à medida que traz a discussão da transparência a nível municipal no estado de Minas Gerais, observando que é a esfera municipal do poder público aquela que está mais próxima e acessível ao cidadão. A identificação dos condicionantes de transparência contribui para a academia quando oferece a compreensão do comportamento desses fatores na esfera municipal e ainda oferece uma discussão para a tríade transparência, governo aberto e participação social para que se busque identificar de que forma a interação entre as mesmas é efetivada. Apesar de ser um estudo recorrente a nível estadual e federal, a busca por iniciativas a nível local que permitam a identificação de padrões que contribuam para a transparência e consequente diminuição da corrupção ainda é pouco explorada.

Além disso, a descentralização dos poderes no final do século XX, conferiu à esfera municipal poder de gestão sobre os seus recursos e através do qual é possível cobrar a responsabilidades dos mesmos sobre a manutenção e garantia das exigências legais e de

política voltadas para a consolidação da carta magna. Assim, o estudo buscou os municípios com mais de 50 mil habitantes em Minas Gerais partindo da hipótese de que esses possuam maior aparato de recursos, de pessoal e de tecnologia para adequar-se às exigências da LAI (RAUPP, ABREU e ABREU, 2015).

LEGISLAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, GOVERNO ABERTO E *ACCOUNTABILITY*

No Brasil, o dever do estado em fornecer informações e o direito do cidadão de obter os dados do governo faziam-se presentes já nos: art. 5º inciso XXXIII, art. 37, inciso II § 3º e ainda no art. 216 § 2º da Constituição Federal de 1988, ou seja, a transparência dos dados governamentais de interesse do cidadão fazia-se consolidada constitucionalmente. Ainda assim, a regulamentação e explicitação dos deveres do estado com relação ao acesso à informação perante a sociedade civil fez-se necessária. Essa conjuntura culminou na promulgação LC nº 12.527/11 vieram para completar essa que era vista como uma lacuna constitucional.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) promulgada em 18 de novembro de 2011 veio para regular o acesso a informação de maneira enfática. Em seu texto, a Lei nº 12.527/2011 estabelece que os órgãos e entidades públicas, da administração direta ou indireta, devem divulgar as informações de interesse individual ou coletivo, salvo as de natureza confidencial. Essas informações devem estar disponíveis em sítios da internet, oferecendo condições de acessibilidade por parte desses portais de transparência, além de uma linguagem clara e objetiva para permear a comunicação com o cidadão, oferecendo informação de qualidade. (BRASIL, 2011).

A LAI amplia o acesso à informação, pois determina a obrigação de levar ao conhecimento público as informações detalhadas sobre as finanças e orçamentos públicos, definindo como regra o acesso e como exceção o sigilo das informações contábeis, munindo o cidadão de ferramentas que proporcionam o controle social por parte do mesmo, estabelecendo uma relação de controle externo.

Como a informação tem como destinatário final o cidadão, a mesma deve atravessar caminhos processuais ágeis, transparentes e com linguagem de fácil compreensão, incorporando uma cultura de acesso ao cidadão, onde o Estado deve prover de forma compreensiva e tempestiva, favorecendo por meio desse fluxo a inclusão do cidadão nas

tomadas de decisão e na gestão de políticas públicas (BRASIL, 2011), concretizando a gestão participativa, através da transparência

A transparência configura-se como a aproximação da relação estado e sociedade, de maneira a reduzir a assimetria de informações e capacitar o cidadão para o exercício de fiscal que lhe cabe (STIGLITZ, 1999). Filgueiras (2011) revela que a transparência é fundamental para consolidar a democracia e a progressão da gestão pública, de maneira a possibilitar a responsabilização dos entes públicos.

A Controladoria Geral da União (CGU) classifica a forma com que a transparência se dá entre transparência ativa e transparência passiva, a primeira corresponde a iniciativa própria do órgão em divulgar as informações de interesse coletivo ou individual, devendo ser realizada, como determina a lei, através de páginas virtuais ou sítios criados para esse fim, a transparência passiva ocorre quando as informações são solicitadas pela sociedade e só então disponibilizadas pelo órgão ou entidade pública, que é concretizada via criação de serviços de informação ao cidadão.

As discussões sobre transparência ganharam força quando, diante da incorporação da mesma às políticas governamentais, iniciou-se a busca da promoção de um processo democrático participativo no que se refere ao acesso às informações a respeito dos atos e fatos da administração pública (HEALD, 2003; JUSTICE, MELITSKI E SMITH, 2006; SILVA, 2009). Stiglitz (1999) defende que o cidadão tem o direito de conhecer e compreender as informações disponibilizadas pela gestão pública, assim, não deve o governo apenas informar, mas deve-se fazer entender junto à sociedade, consolidando a possibilidade do controle social sobre suas ações. Portanto, ações que auxiliem na materialização da participação civil no governo são vistas como boas práticas de governança (CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009).

Contudo, o aumento da quantidade de informações disponibilizadas e a diversidade de maneiras de acesso à essas informações não garantem que haja um grau de transparência perfeito (SILVA, 2009). Cabe então ao cidadão atuar como agente regulador e fiscalizador da qualidade e confiabilidade das informações e ainda de estar a par do que acontece no seu município, para que seja percebida a diferença que existe entre prestar contas (*accountability*) e gerir os recursos de maneira responsável, dessa maneira a

transparência cumpre seu papel de aproximar estado e sociedade, aumentando o acesso civil a informações acerca da gestão da coisa pública (CRUZ, FERREIRA, SILVA e MACEDO, 2012). Assim, a transparência configura-se como um meio que possibilita o exercício do controle social e que tem como resultado uma melhor gestão dos recursos públicos.

A transparência no setor público está diretamente relacionada ao grau e a forma como é disponibilizado o acesso por parte do cidadão dessas informações (SOUZA, BARROS, ARAÚJO e SILVA, 2013). A evolução no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) incorporou mecanismos que visam fazer da gestão pública mais eficiente além de aproximar cidadão e governo (PIERANTI, RODRIGUES e PECI, 2007; PINHO, 2008), aumentando a transparência governamental (KIM et al, 2005), a responsabilização do agente político e a prestação de contas (CRUZ, SILVA E SANTOS, 2009). Assim, sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não é possível que o cidadão use os dados para exercer controle social junto ao governo, além disso, a observação desses aspectos auxilia na redução da corrupção e permite uma relação mais democrática entre os agentes envolvidos (PINHO, 2008; RAUPP e PINHO, 2016), caracterizando o governo aberto.

Governo Aberto configura-se como uma institucionalização da prática de transparência, através da qual as informações e dados das ações e da gestão governamental são disponibilizadas para livre acesso e utilização da sociedade civil, tornando esses dados acessíveis e permitindo o exercício do controle e verificação do uso dos recursos públicos por parte dos governantes (AGUNE, GREGÓRIO FILHO e BOLLIGER, 2010; VAZ, RIBEIRO e MATHEUS, 2011; CRUZ et al. 2012). Dessa forma, os dados abertos (*open data*) possuem valor quando associados à participação e controle social (REIS, FERREIRA e FERREIRA, 2015), constituindo um sistema que conta com mecanismos e agentes interligados de maneira a promover a fiscalização e o controle social dos atos e omissões do poder público, promovendo um ambiente de *accountability*.

O'Donnell (1991) refere-se ao conceito de *accountability* por meio da democracia delegativa, onde o povo delega poderes aos governantes que devem agir de acordo com os anseios aquele e, portanto, tornar público seus atos e omissões a respeito da utilização

dos recursos públicos. A *accountability* é então, a formalização da obrigatoriedade da divulgação dessas informações para uso da sociedade no exercício do controle junto aos órgãos públicos (FERNANDES e MARTINS, 2017).

A essência da política é o poder e que tem como consequência a necessidade de controle de tal, para que os que do poder são detentores ajam em conformidade com as necessidades daqueles que o cederam (SCHEDLER, 1999). Assim, *accountability* traduz a necessidade de acompanhamento e controle no exercício do poder. Angélico (2012) corrobora com Schedler (1999) quando trabalha com a bidimensionalidade da *accountability*, que se dá por meio da obrigação das autoridades em tornar públicas as informações (*answerability*) e a possibilidade de órgãos fiscalizadores imporem sanções (*enforcement*) quando observado abuso e violação de poder por parte daquele que o detém. Para tanto, Pinho e Sacramento (2009) veem no controle social da atividade de *accountability* um pilar do regime democrático que envolve responsabilidade, controle, transparência, obrigação de prestar contas e justificativas acerca das ações e omissões governamentais.

A relação existente entre a prestação de contas por parte do gestor público com o intuito de identificar o destino e aplicação de recursos para fiscalização e controle externo, configuram para Akutsu e Pinho (2009) a tradução de *accountability*. Barnard (2001) defende que esse ambiente de transparência torna legítimas as decisões legais e políticas dentro de um Estado Democrático.

ESTUDOS ANTERIORES E AS DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA

Os estudos desenvolvidos com a temática de governo aberto, transparência e participação, buscaram, sumariamente, a identificação do ajustamento dos órgãos públicos diante as normas legais e os fatores determinantes ao proporcionar um ambiente transparente, do qual a participação da sociedade civil busca regulamentar as ações e diminuir a corrupção (Quadro 1). Observando os resultados de trabalhos anteriores, pode-se perceber que os indicativos sociais, econômicos, financeiros e demográficos podem afetar e explicar o nível de transparência dos governos, nas mais diferentes esferas do poder público e em diferentes países.

Quadro 1. Levantamento dos estudos desenvolvidos.

Objetivos	Resultados	Estudos
Determinar o cumprimento do que consta no art. 48 da LRF nos portais eletrônicos municipais.	Não há a disponibilização dos dados econômicos e financeiros referentes aos gastos, informações de planejamento e orçamento das prefeituras.	Lock (2003)
Investigar o nível de divulgação dos atos públicos do governo australiano.	Os documentos de divulgação voluntária eram mais divulgados que os de divulgação obrigatória.	Herawaty e Hoque (2007)
Objetivos	**Resultados**	**Estudos**
Estudar a divulgação de relatórios financeiros do governo local em municípios norte-americanos.	As maiores cidades e as com maior renda *per capta* são as que mais tornam públicos os seus relatórios.	Styles e Tennyson (2007)
Fatores socioeconômicos que influenciam na transparência fiscal eletrônica no estado do Rio de Janeiro.	Os municípios apresentam baixo índice de transparência o que não condiz com sua realidade socioeconômica.	Cruz et al. (2009)
Construção de um índice de transparência fiscal municipal a partir de dados divulgados na mídia ou em portais eletrônicos dos municípios.	Municípios com maior arrecadação fiscal, maior investimento *per capta* em educação, saúde e com maior IDH tendem a divulgar mais informações.	Paiva e Zuccolotto (2009)
Identificar características que poderiam estar associadas à transparência dos maiores municípios brasileiros.	Observaram a relação entre as condições socioeconômicas e o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal.	Cruz et al. (2012)
Identificar determinantes ambientais do nível de transparência em governos locais	O nível de transparência está associado com a atenção da mídia, pressão de grupos externos, influência política e capacidade organizacional dos governos locais.	Grimmelikhuijsen & Welch (2012)
Identificar quais fatores influenciam o nível de transparência eletrônica nos municípios brasileiros.	A transparência está relacionada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômicos.	Ribeiro e Zuccolotto (2012)
Analisar a evolução das variáveis fiscais, socioeconômicas e políticas com a transparência estadual.	Variáveis sociais e econômicas explicam o nível de transparência nos estados brasileiros.	Zuccolotto e Teixeira (2014)
Investigar a atenção dos municípios mineiros mais populosos à luz da LC nº 131/09 e sua relação com indicativos socioeconômicos e demográficos.	Existe relação entre as variáveis descritas e o cumprimento dos dispostos no referido instrumento legal.	Leite Filho, Colares e Andrade (2015)

FONTE: Elaborado pelos autores.

Identificar a relação desses fatores/resultados junto à prática de transparência governamental contribui para uma discussão acerca de quais políticas públicas podem ser conduzidas para aumentar o nível de transparência e participação da sociedade no âmbito municipal. A estruturação de mecanismos de transparência o impacto nas políticas públicas é moldado diante da busca por eficiência, equidade e responsabilidade democrática (REIS, FERREIRA e FERREIRA, 2015).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada para desenvolvimento da pesquisa tem caráter quantitativo. Quanto à natureza e à finalidade da questão de pesquisa, a mesma é em si exploratória, uma vez que procura proporcionar familiaridade com o questionamento na intenção de elaborar hipóteses e levantar discussões. Os dados foram coletados entre o período de agosto a outubro de 2017 a partir do acesso aos portais da transparência de cada um dos setenta municípios mineiros com população acima de 50 mil habitantes, através da busca na plataforma *"Google.com*" por "Prefeitura Municipal de *e o nome do município*", através do qual obteve-se acesso ao respectivo portal da transparência do referido município de Minas Gerais. A eleição do estado deve-se ao seu tamanho (586.519,727 km², ocupando a 3ª posição em extensão territorial), diversidade territorial e por possuir 853 municípios (15,33% dos municípios brasileiros), sendo o estado brasileiro com mais municípios.

Posterior ao acesso e observação, os elementos identificados em consonância com a LAI (Quadro 2) foram computados em uma planilha Excel®, atribuindo valoração 0 (zero) para a não observação do fator explorado e 1 (um) para a presença do item analisado. O somatório final dos itens elencados apresenta então valor mínimo de 0 (zero), ou seja, o município não atende à nenhuma proposição da LAI, e máxima de 21 (vinte e um), quando é observado o cumprimento total (100%) dos itens dispostos na Lei 12.527/11, configurando assim a variável dependente do estudo.

Quadro 2. Itens analisados nos portais da transparência municipais.

	Itens a serem analisados	Dispositivo Legal
1	Indicação de meios para a solicitação de informações	Art. 9º
2	Serviço de informações ao cidadão (SIC) - Unidade física	
3	Serviço de informações ao cidadão (SIC) eletrônico	
4	Informações sobre suas competências	Art. 8º

	Itens a serem analisados	Dispositivo Legal
5	Informações sobre sua estruturação organizacional	
6	Informações sobre o endereço de suas unidades	
7	Informações sobre os telefones das suas unidades	
8	Informações dos horários de atendimento de suas unidades	
9	Informações sobre o repasse ou transferências de recursos	
10	Informações sobre as despesas realizadas	
11	Informações sobre licitações, editais e resultados de certames	
12	Informações sobre os contratos celebrados	
13	Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	
14	Espaço para as respostas e perguntas frequentes	Art. 8º
15	Ferramenta de busca/pesquisa	
16	Viabilidade de gravação de relatório eletrônico	
17	Possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina	
18	Divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação	
19	Mantém atualizadas as informações disponíveis para acesso	
20	Indicação de local e instruções que permitam comunicação eletrônica ou por telefone com o órgão ou entidade detentora do sítio	
21	Garantia do acesso às informações por parte de pessoas com deficiência	

FONTE: Elaborado pelos autores com base na Lei nº 12.527 de 2011.

Baseado em trabalhos anteriores, foram levantadas variáveis independentes (Quadro 3) relacionadas aos índices sociais, financeiros, educacionais, econômicos e demográficos das respectivas cidades, de maneira a proporcionar o tratamento dos dados através do uso do software STATA® para determinar a possível relação entre as variáveis independentes com a variável dependente do estudo, observado a sua correlação e relação, através do método de regressão logística multinomial.

A regressão logística é uma técnica estatística que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita a predição de valores tomados por uma variável categórica, frequentemente binária, a partir de uma série de variáveis explicativas contínuas e/ou binárias. No presente estudo foi empregado um tipo de Regressão Logística denominada Multinomial, a qual permite a análise das variáveis explicativas com a variável resposta em seus vários níveis, cuja variável dependente possui mais de duas classes mutuamente exclusivas (SILVA, BRITO e GASPAR, 2011).

A Regressão Logística Multinomial trabalha de maneira a criar grupos à partir da média e do desvio padrão das observações, classificando-as dentro desses grupos criados. Dessa maneira a Regressão Logística Multinomial é aconselhável porque a variável de análise (dependente) tem mais de duas categorias, ou seja, é a extensão do modelo logístico quanto a variável resposta tem mais de duas categorias (não-binária).

Quadro 3. Variáveis Independentes analisadas

Aspecto	Variável Independente	Fonte
Demográfico	Taxa de população urbana	IMRS FJP
Econômico	IFDM* Emprego e Renda	FIRJAN
	Taxa de emprego no setor formal	IMRS FJP
	(LN) Renda *per capta*	
	(LN) PIB *per capta*	
Financeiro	(LN) Receita Orçamentária *per capta*	FINBRA
Educacional	Taxa de Alfabetização	IMRS FJP
	(LN) Gasto com Educação *per capta*	
	Índice de Qualidade Geral da Educação	
	Proporção Ensino Superior	Atlas Desen. Humano
	IDEB	IBGE
	IFDM Educação	FIRJAN
Social	IDHM	IBGE
	Deliberação de Orçamento	IMRS FJP
	Número de Conselhos *per capta*	
	Número de Conselhos Ativos	
	(LN) Gasto Saúde *per capta*	
	IFDM Saúde	FIRJAN
	Número de Fundações Provadas Assistenciais sem fins lucrativos	IBGE

FONTE: Adaptado pelos autores de Bernardo, Reis e Sediyama (2017). *IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

As equações encontradas exprimem a probabilidade para predizer se uma categoria está acima ou abaixo da categoria de referência, revelando as variáveis que contribuem para a inclusão da variável dependente naquela determinada categoria.

RESULTADOS

Ao considerar o cumprimento (valor 1) e o não cumprimento (valor 0) dos 21 itens (somatório máximo de 21) retirados da Lei de Acesso à Informação para análise, obteve-se diferentes scores para cada município, com o score máximo representado por 100% de atendimento às conformidades da LAI, foram feitos os cálculos da percentagem, para cada município. A partir dos dados analisados via STATA®, obteve-se 3 categorias (Grupos)

conforme o cumprimento da LAI pelos municípios mineiros (variável dependente), vide Tabela 1.

Tabela 1**.** Categorias da Regressão Logística Multinomial.

Categoria	Valores*
Grupo 1	Até 0,5228
Grupo 2	Entre 0,5229 e 0,8283
Grupo 3	Acima de 0,8284

Fonte: Dados da pesquisa.
*Percentuais de cumprimento dos itens elencados a partir da LAI.

Com a intenção de observar quais fatores contribuem mais para a observação dos dispositivos da LAI nos municípios mineiros com mais de 50 mil habitantes, o **Grupo 1** foi selecionado como referência, para que se possa observar a probabilidade de atender cada vez mais à LAI (Tabela 2), no âmbito municipal, através da análise das variáveis independentes significativas.

Tabela 2. Resultados do modelo estatístico de Regressão Logística Multinomial.

Grupo	Variável Independente	Coeficiente estimado	Erro padrão estimado
2	Deliberação do Orçamento	2,468643	(1,337207)*
	Taxa emprego setor formal	- 0,2605092	(0,148392)*
	LN da Rec. Orçam. *per capta*	10,08323	(6,191849)*
	LN PIB *per capta*	- 5,515912	(2,970511)*
	IFDM Educação	64,55259	(27,43193)**
	LN Gastos Saúde *per capta*	- 6,605772	(2,950128)**
3	IFDM Emprego e Renda	24,84511	(12,2608)**
	LN PIB *per capta*	- 5,411249	(3,282058)*
	IFDM Educação	50,23943	(28,54321)*
	LN Gastos Saúde *per capta*	- 7,789961	(3,182243)**
	Nº Fund. Sem Fins Lucrativos	0,0117559	(0,0057123)**

Número de Obs.	Pseudo R^2	LR chi2(38)	Prob > chi2
70	0,2769	31,60	0,7586

FONTE: Dados da pesquisa.
*, ** correspondem à significância estatística aos níveis de 10% e 5%, respectivamente.

O modelo como um todo é significativo e revela como as variáveis independentes analisadas influenciam a probabilidade de um município mineiro com mais de 50 mil habitantes pertencer ao Grupo 2 (de 52,29% a 82,83% de adequação às normas legais da LAI) ou ao Grupo 3 (acima de 82,84%).

Assim, a interpretação do modelo é de que quanto mais conselhos deliberativos de orçamento, quanto maior a receita orçamentária *per capta* e quanto maior o IFDM (Índice

FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) de Educação, a probabilidade de o município pertencer ao Grupo 2, e de atender aproximadamente de 52% a 82% dos dispositivos da LAI, aumenta em 1.080,64% se observada a existencia de um conseho deliberativo orçamentário, bem como os outros indicadores também apresentam relação positiva com a probabilidade de o municipio pertencer ao Grupo 2. Em contrapartida, ainda no que se refere à probabilidade de o município pertencer ao Grupo 2, a taxa de emprego no setor formal, o PIB *per capta* e os gastos com saúde *per capta*, contribuem de maneira com que o município atenda menos aos princípios legais constantes na LAI em -22,93% no tocante a taxa de emprego no setor formal, bem como os demias indicativos que apresentam relação negativa, ou seja, diminuem a probabilidade de o municipio pertencer ao Grupo 2.

Quanto a probabilidade de pertencer ao Grupo 3 (atender a mais de 82,84% dos dispositivos listados pelo estudo a partir da LAI), o modelo revelou que os municípios mineiros com mais de 50 mil habitantes apresentam as variáveis IFDM emprego e renda, IFDM educação e número de fundações assistenciais sem fins lucrativos uma relação positiva de 1,1% para a existencia de fundações sem fins lucrativos, da mesma forma que os demais índices possuem uma relação positiva de probabilidade de pertencerem ao Grupo 3. No tocante aos indicativos que influenciam negativamente a probabilidade de alcance de um melhor desempenho observa-se a relação negativa estabelecida pelo PIB e gastos com saúde *per capta*, com coeficientes que afetam essa probabilidade de maneira a reduzirem as chances de o municipio pertencer ao Grupo 3.

Dentre as variáveis independentes analisadas, o Quadro 4 traz aquelas que refutam os resultados apresentados em outros estudos levantados por esse trabalho, assim, para os municípios de Minas Gerais com mais de 50 mil habitantes, essas variáveis não contribuem para o aumento da transparência e que esses indicadores não interferem no cumprimento das premissas legais constantes na LAI, tratadas nesse estudo.

Os resultados apresentados por essa pesquisa refutam estudos passados, vale ressaltar que por se tratar de dimensões e realidades diferentes, no tocante ao objeto de estudo, espera-se que tais resultados sejam apresentados. Assim, o estudo procurou descobrir a relação entre os indicadores elencados no universo dos municípios do estado

de Minas Gerais com mais de 50 mil habitantes, logo as variáveis encontradas em estudos com a mesma temática não se aplicam aos municípios mineiros estudados.

Quadro 4. Variáveis não significativas e estudos não corroborados pela pesquisa.

Variável Independente Não Significativa	Estudos Levantados
Taxa de Urbanização	Grimmelikhuijsen & Welch (2012)
Funcionamento de Conselhos	
Qualidade Geral da Educação	Paiva e Zuccolotto (2009)
Taxa de Alfabetização	
IDH dos Municípios	
IFDM Saúde	
Renda *per capta*	Styles e Tennyson (2007)
Gastos com Educação *per capta*	

FONTE: Elaborado pelos autores.

A legislação que impera sobre os órgão públicos de maneira a ampliar o acesso à informação por parte do cidadão, destaca-se aqui os avanços e conquistas da LAI, munem o cidadão de ferramentas que proporcionam um controle mais eficiente dos atos públicos. Como sugerem os resultados, a criação de conselhos deliberativos orçamentários asociado às exigencias legais que preveem acesso à informção de maneira ágil, tempestiva, munida de transparência e com llinguagem acessível configuram um ambiente no qual o cidadão é capaz de exercer o seu direito de controle sobre os atos e fatos praticados pelos agentes públicos. A legislação deve ser periódicamente revisada de maneira a acompanhar a evolução social, dessa forma as inúmeras reinterações acerca da necessidade de dar transparências aos atos públicos configura-se como uma resposta à essa evolução social.

A transparência atua como mecanismo redutor de assimetria informacional, mitigando o principal conflito entre agente e principal, por permitir ao cidadão a fiscalização das ações que acometem o erário público. Esse acompanhamento e controle devem trespassar os limites dos cofres públicos, pois como apontam os achados da pesquisa, a sociedade pode e debe cobrar dos agentes políticos ações que visem alavancar os índices que melhoram culminam no aumento da probabilidade de atender aos dispositivos da LAI, dessa forma a sociedade civil cobra, de maneira indireta, a transparência no âmbito municipal, de maneira a ser consequência da melhora dos indicativos revelados pelo estudo.

O ambiente de *accountability* impera de maneira a tratar a obrigação tácita, no ambiente da moral, de dar transparência aos atos de cunho público. Auxiliada pela Publicade, princípio fundamental da Administração Pública, a *accountabilty* proporciona um

ambiente que muni o cidadão de dois pilares funcionais (*answerability* e *enforcement*) que auxiliam no cumprimento das disposições legais previstas. Assim, mesmo não havendo a garantia de que o aumento da quantidade de informações disponibilizadas garantem transparaência, a *accountability* traz que cabe ao cidadão atuar de maneira ativa para que as informações sejam úteis ao seu controle.

A consolidação de todo o modelo passa diretamente pela ideia de governo aberto, que permite a participação e ação cidadã, de maneira a reinventar-se e estreitar ainda mais a relação entre governo e sociedade, de maneira a desenvolverem políticas cooperativas que visem atender aos intereses da sociedade, reafismando seu papel de principal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a população estudada, políticas municipais que busquem desenvolver os indicativos de emprego, renda e educação contribuem para a transparência municipal, além da implementação e incentivo de conselhos civis deliberativos acerca do orçamento. Os políticos, representantes do povo, devem buscar desenvolver projetos que incrementem a receita orçamentária do seu município.

Como limitações, o estudo apresenta a segmentação e o recorte dos municípios, o que não permite generalizar os resultados para os demais municípios mineiros. Além disso, um recorte tão específico apresenta maior homogeneidade dos seus dados, o que pode ser fator limitante da pesquisa. Como estudos futuros, propõe-se o aumento do recorte e levantamento dos demais municípios mineiros para posterior tratamento dos dados e identificação dos fatores que contribuem para aumentar a transparência dos mesmos, resultados que gerariam impacto diretamente até mesmo nas políticas governamentais a nível estadual, fomentando a plataforma de dados do governo do estado para planejar ações que auxiliem os municípios a melhorar o respectivo nível de transparência. O modelo revelado pelo estudo permite que sejam observados os fatores que auxiliam no aumento da probabilidade desses municípios atenderem aos dispositivos legais da LAI. Munido dessas informações, governo e sociedade podem trabalhar juntos para que com um governo aberto a transparência se concretize, ambos amparados pela participação social, nessa tríade sustentada que permeia o ambiente de *accountability*.

O imperativo de um ambiente de *accountability* requer um tripé que o sustente, tripé formado por um governo aberto que fomenta a transparência de seus atos auxiliado por uma sociedade participativa que atue concomitantemente a esse governo, no papel de fiscal da transparência e ativa no planejamento e decisões governamentais que tem como principal agente de interesse a sociedade civil.

No tocante ao governo a realização de políticas públicas que ataquem diretamente o incremento dos índices que aumentem a probabilidade de o município ser mais transparente, como por exemplo, políticas que melhorem os IFDM de Emprego e Renda e de Educação, índices que afetam positivamente à transparência do município. A política proposta deve ser customizada de acordo com a realidade do município, visto que alguns dos resultados refutam aqueles encontrados em estudos anteriores com populações diferentes.

Quanto à sociedade, a mesma deve estar ciente que a sua participação ativa contribui significativamente para o aumento da probabilidade de o seu governo municipal ser mais transparente. Assim, a organização de conselhos deliberativos e participativos no orçamento municipal e ainda a iniciativa de associações sem fins lucrativos fazem do cidadão um agente ativo no tocante à probabilidade de o seu governo municipal cumprir aos requisitos da LAI e como consequência ser mais transparente, fatores e ambiente que influenciam e afetam diretamente na diminuição da corrupção.

A legislação que reitera a obrigação da transparência nos atos e fatos do poder público contribui de maneira a munir a população de um instrumento jurídico, passível de responsabilização quando ignorado, que alimenta essa organização do ambiente de maneira a permitir que os recursos do erário público sejam aplicados considerando o interesse da sociedade e não dos governantes. A Lei de Acesso à Informação configura-se como esse instrumento, através do qual existem a obrigação em divulgar (*accountability*) os dados governamentais (transparência e governo aberto) de maneira permitir a participação social junto ao governo, para que, caso não sejam observados os anseios dos cidadãos, sanções e punições (*enforcement*) possam ser aplicadas no intuito de estabelecer e reiterar o que está disposto na carta magna, a qual revela, em parágrafo único que “Todo o poder emana do povo” (BRASIL, 2018a).

REFERÊNCIAS

AGUNE, R. M., GREGORIO Filho, A. S., e BOLLIGER, S. P. Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. Anais do **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, DF, Brasil, 3. 2010.

AKUTSU, L. & PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36 (5), 723-745. 2002.

ANGÉLICO, F. Lei de acesso à informação e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no brasil. 2012. 139 f. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BARNARD, F. M. *Democratic legitimacy: plural values and political power*. ***McGill-Queen's University Press***. Montreal, 2011.

BERNARDO, J. S., REIS, A. de O. e SEDIYAMA, G. A. S. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 23, n. 2, p.277-292, maio/ago. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22, fevereiro de 2018a.

_____. Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública**: Uma Introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000a. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15, fevereiro de 2018b.

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15, fevereiro de 2018c.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011a. Estabelece os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15, fevereiro de 2018d.

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**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 102-115, 2009.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. M. da; e MACEDO, M. A. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **RAP** — Rio de Janeiro 46(1):153-76, 2012.

FERNANDES, W., MARTINS, S. A dinâmica entre *accountability* e contabilidade pública: evolução, perspectivas, entraves e propostas na consolidação do controle social. In: **X CASI - Congresso de Administração, Sociedade e Inovação**, Petrópolis. Anais CASI, 2017.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: *accountability* e política da publicidade**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 84, p. 65-94. 2011.

GAMA, J.R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p.47-57, 2016.

HEALD, David. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, [S.l], v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

JUSTICE, J.B.; MELITSKI, J.; SMITH, D.L. E-Government as an instrument of fiscal *accountability* and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 3, Sept. 2006.

KIM, P.S. et. al. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, Washington, v. 65, n. 6, Nov./Dec. 2005.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, v. V, n. 31, p. 25-40, 1991.

PAIVA, C. P. R. & ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, São Paulo, SP, Brasil. 2009.

PIERANTI, O.P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: **ENCONTRO DA ANPAD**, XXXI, Rio de Janeiro, 2007. Anais. Anpad, 2007.

PINHO, J. A. G. *Accountability* em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança**, São Paulo, SP, Brasil. 2006

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p.471-493, maio/jun. 2008.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*, já podemos traduzí-la para o português? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n.6, p.1343-1368, 2009.

RAUPP, F. M.; ABREU, E.; ABREU, M. B. Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 42, p. 41-54, 2015.

RAUPP, F. M. e PINHO, J. A. G. de. Balanço da transparência passiva em câmaras municipais brasileiras. **Revista de Administração** 51 (2016) 288–298. 2016.

REIS, A. de O.; FERREIRA, M. A. M.; e FERREIRA, M. A. S. Análise dos Fatores Determinantes da Transparência Orçamentária Pública em Nível Nacional. In **Anais: XV Congresso USP de Contabilidade e Controladoria**. Contabilidade e Controladoria no séc. XXI. 2015.

REZENDE, F. CUNHA, A.; CARDOSO, R. L. Custos no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 44, n. 4, p. 789-790, jul/ago. 2010.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. 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 de Mestrado**, Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Recife, PE. 2008.

SCHEDLER, A. *Conceptualizing accountability*. In:The self-restraing state. Power and *accountability* in new democracies. **Boulder and London: Lynne Rienner Publishers**, 1999.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA A., BRITO J., GASPAR P. L. Análise probabilística da condição de degradação dos revestimentos pétreos (fixados diretamente ao suporte). **Teoria e Prática na Engenharia Civil**. nº18, p. 49-61. Lisboa, 2011

SOUZA, F. J. V. de; BARROS, C. da C.; ARAÚJO, F. R. de; e SILVA, M. C. da. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, ISSN 2238-5320, UNEB, Salvador, v. 3, n. 3, p. 94-113, set./dez., 2013.

STIGLITZ, Joseph. Public policy for a knowledge economy. **Policy Research**, [S.l], v. 27, 1999.

VAZ, J. C., RIBEIRO, M. M., & Matheus, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPGAU**/UFBA, 9(1). 2011.