

Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados*

Ana Júlia Possamai**

Analista Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística, Bacharel em Relações Internacionais, Mestre e Doutora em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisadora do Grupo de Trabalho (GT) Governança Digital e do GT Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov)

Eduardo Schindler***

Bacharel em Relações Internacionais e Estatística, Mestre e doutorando em Ciência Política pela UFRGS, Técnico em Informações Geográficas e Estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Resumo

A transparência é elemento fundamental das democracias, pois permite à sociedade conhecer, analisar e avaliar governos e agentes públicos. No Brasil, a despeito dos avanços, sobretudo em matéria fiscal e orçamentária, conforme exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a transparência e o direito de acesso à informação pública somente foram regulamentados em 2011, com a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI entrou em vigor em maio de 2012. Decorridos cinco anos completos do início de sua vigência, interessa analisar a implementação de requisitos legais de transparência pública no Rio Grande do Sul (RS) e nos municípios gaúchos. Para tanto, lançamos mão do *Ranking* Nacional da Transparência (RNT), elaborado pelo Ministério Público Federal. Além de apresentar os resultados do RNT, exploramos possíveis fatores socioeconômicos e governamentais associados à implantação desses requisitos. O estudo identifica a associação do RNT com fatores, como população, educação e renda, mas não com os relacionados a características do chefe do Executivo, qualificação da burocracia e informatização das prefeituras. A análise das dimensões de transparência mais implementadas também evidencia uma preponderância dos aspectos fiscais e orçamentários da LRF *vis-à-vis* os requisitos da LAI, o que pode ser reflexo tanto da anterioridade daquela norma quanto da previsão de sanções de cunho monetário, com impactos direto sobre a gestão.

Palavras-chave: transparência; direito à informação; Lei de Acesso à Informação

Abstract

Transparency is a fundamental instrument in democracies since it allows society to know, analyze evaluate governments and public agents. In Brazil, despite the improvements especially in fiscal and budgetary subjects, as required by Fiscal Responsibility Law (FRL), transparency and the right to public information access only were regulated in 2011, when the Law on Access to Public Information (LAI) was published. The LAI came into force in May, 2012. Five years completed after LAI enforcement, therefore, it is important to analyze the implementation of legal requirements for public transparency in Rio Grande do Sul (RS) state government and its Municipalities. To do so, we use the National Transparency Ranking (NTR), developed by the Public Prosecutor's Office. Beyond

* Artigo recebido em 06 maio 2017..
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

** E-mail: ana.possamai@fee.tche.br

*** E-mail: schindler.eduardo@gmail.com

Os autores agradecem aos pesquisadores do Núcleo de Políticas Públicas da FEE e aos dois pareceristas anônimos pelas sugestões e pelos comentários que contribuíram para o aperfeiçoamento deste trabalho. Eventuais erros e/ou omissões remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores

introducing the NTR results, this paper explores possible socioeconomic and governmental factors that may be related to the implementation of the transparency requirements. We have identified transparency association with factors as population, education and income, but not with the factors related to mayor's characteristics, bureaucracy qualification and city hall informatization. The study of the most implemented dimensions also highlights the preponderance of the fiscal and budgetary requirements from FRL, which could be reflex of the precedence of this norm, or maybe from prevision of financial sanctions, with direct impact on the management.

Keywords: *transparency; right to information; Law on Access to Public Information*

1 Introdução

A transparência é elemento inerente e fundamental das democracias poliárquicas (Dahl, 2012). Regimes democráticos devem assegurar não só regras claras e confiáveis de participação (inclusão) e oposição (competição), mas também o exercício transparente das funções e atividades públicas, de modo que a sociedade tenha condições de conhecer, analisar e avaliar o desempenho de governos, organizações e agentes públicos. Isso requer não só a publicidade dos atos oficiais, mas também a garantia de prerrogativas necessárias à realização do direito de acesso à informação pública.

No Brasil, ainda que previsto na Constituição Federal de 1988, esse direito somente veio a ser regulamentado em 2011, com a edição da Lei n.º 12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011). Indo além das obrigações de publicação de dados orçamentários e financeiros, já previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n.º 101/2000) (Brasil, 2000) e na Lei Capibaribe (LC n.º 131/2009) (Brasil, 2009), a LAI estabeleceu a divulgação de informações mínimas sobre as atividades dos órgãos e entidades públicos na *internet* (transparência ativa), bem como criou mecanismos para atendimento a pedidos de acesso a informações (transparência passiva). Em maio de 2012, a Lei entrou em vigência, cabendo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em legislação própria, definir regras específicas e implementar medidas e instrumentos de transparência.

Cinco anos passados desde a entrada em vigor da LAI, portanto, interessa analisar a implementação dos requisitos legais de transparência no Rio Grande do Sul, bem como verificar a existência (ou não) de aspectos administrativos, políticos, sociais e econômicos a ela correlacionados. Para tanto, serão analisados os dados apresentados pelo *Ranking* Nacional da Transparência (RNT), criado pelo Ministério Público Federal (MPF), que avaliou todas as unidades da Federação no que diz respeito aos requisitos de transparência regulados não só pela LAI, mas também pela LRF e alterações.

O texto subdivide-se em cinco partes, além desta **Introdução**. Em um primeiro momento, após um breve resgate histórico das normas sobre publicidade, transparência e acesso à informação que antecederam a LAI, especialmente a LRF, listaremos as principais características e instrumentos criados pela Lei n.º 12.527/2011. Em seguida, abordaremos a implementação de medidas e instrumentos de transparência pública, especificamente no Rio Grande do Sul (Estado e municípios), a partir dos resultados apresentados pelo RNT em suas duas edições, de 2015 e 2016. Com base nesses resultados, testaremos modelos que relacionam a nota obtida pelos municípios na avaliação do RNT e um conjunto de indicadores socioeconômicos e de indicadores sobre a administração pública a fim de verificar a existência (ou não) de aspectos que reforcem a transparência pública nas unidades analisadas. Por fim, na última seção, analisaremos detidamente as dimensões de transparência mais implementadas nos municípios gaúchos (fiscal e orçamentária, transparência ativa, transparência passiva e boas práticas), a fim de sugerir novas hipóteses para um aprofundamento do estudo ora apresentado.

2 O direito de acesso à informação no Brasil

O direito à informação foi consagrado no arranjo normativo brasileiro ainda na Constituição Federal de 1988, na qual diferentes dispositivos asseguram o acesso às informações de interesse pessoal, coletivo ou geral, especialmente as mantidas por órgãos públicos (Brasil, 1988, art. 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV, artigo 216). Uma primeira tentativa de regulamentação desse direito deu-se por meio da Lei n.º 9.507/1997 (Brasil, 1997). No entan-

to, não resultou efetiva em decorrência dos vetos presidenciais justificados pela inviabilidade da proposta de transparência passiva apresentada e pela indefinição de hipóteses mínimas de sigilo.¹

A despeito das várias legislações assegurando o direito à informação pública e o dever da publicidade, avanço concreto mais evidente no sentido da promoção da transparência pública veio a ter lugar somente com a promulgação da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** (Brasil, 2000). A norma instituiu para todos os entes federativos instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação para o acompanhamento da sociedade, quais sejam: 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.

Em 2009, a Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio, também conhecida como **Lei Capibaribe** ou **Lei da Transparência** (fiscal) (Brasil, 2009), acrescentou dispositivos à LRF, detalhando os mecanismos de transparência da gestão fiscal. A LC n.º 131/2009 obrigou todos os entes da Federação a disponibilizarem informações por menorizadas referentes às suas despesas e receitas, em tempo real e via *internet*, bem como, por exemplo, a

[...] disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (Brasil, 2009, p. 2).

Os padrões e informações mínimos sobre receitas e despesas a serem disponibilizadas para amplo acesso seria regulado no ano seguinte, por meio do Decreto n.º 7.185, de 27 de maio de 2010 (Brasil, 2010).

Não obstante esses avanços na transparência ativa, especialmente em matéria fiscal e orçamentária, o direito à informação somente veio a ser efetivamente regulado com a edição da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada **Lei de Acesso à Informação (LAI)** (Brasil, 2011). A LAI regula o acesso de qualquer cidadão às informações sob a guarda dos órgãos públicos das administrações direta e indireta, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em todos os níveis, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas (analisadas na próxima seção). As disposições da LAI aplicam-se também às informações sobre a parcela e a destinação dos recursos públicos recebidos por entidades privadas sem fins lucrativos para a realização de ações de interesse público.

O direito à informação assegurado pela LAI compreende o acesso às informações contidas em registros ou documentos, físicos ou eletrônicos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, bem como informações produzidas ou custodiadas por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado. Portanto, esse direito vai além da divulgação de dados sobre execução orçamentária e financeira, exigida pela LRF. Em consonância com jurisprudência internacional, a LAI adotou o princípio da divulgação máxima, em que o acesso é a regra, e o sigilo, a exceção. Entende-se, assim, que todas as informações coletadas ou armazenadas por órgãos estatais são públicas, devendo o acesso a elas ser restringido apenas em casos específicos e por período de tempo determinado.²

Para assegurar esse direito, a LAI definiu os procedimentos para se protocolar uma solicitação de informações através dos serviços de acesso à informação (SICs), por qualquer meio legítimo (físico ou eletrônico). A norma estabeleceu os prazos de resposta (20 dias, prorrogáveis por mais 10), os formatos dos documentos, as possibilidades de recurso e as sanções em caso de seu descumprimento por parte dos agentes públicos.

As solicitações realizadas via mecanismos de **transparência passiva** são gratuitas e independem de motivação ou justificativa. Devem, contudo, conter a identificação do requerente. Ao órgão ou entidade pública demandada caberá conceder a informação, se disponível. Caso não a possua, deverá remeter para outro órgão ou entidade que a detenha. Em caso de recusa, total ou parcial, do acesso pretendido, o órgão deverá indicar as razões de fato ou de direito para tanto. Caso se trate de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade e as condições de recurso. Os recursos às respostas de pedidos de informação negados ou parcialmente atendidos poderão ser realizados dentro do prazo de 10 dias, sendo encaminhados para autoridade hierarquicamente superior a que emitiu a decisão, que deverá apreciá-los no prazo de cinco dias.

No tocante à **transparência ativa**, a LAI estabeleceu o dever de todos os órgãos e entidades públicas de divulgar na *internet* um rol mínimo de informações públicas de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou

¹ Essas hipóteses seriam mais tarde regulamentadas pela Lei n.º 11.111/2005, que manteve as classificações e os prazos de sigilo anteriormente previstos pela Lei dos Arquivos Públicos (Lei n.º 8.159/1991), mas sem dar tratamento à matéria do acesso à informação não sigilosa.

² São três as exceções à regra de acesso irrestrito: (a) as informações sigilosas por lei (tais como os sigilos bancário, fiscal e industrial), (b) as informações classificadas por autoridades como ultrassecretas, secretas e reservadas, e (c) os dados e informações pessoais.

custodiadas. São informações mínimas a constar: competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros; procedimentos licitatórios; dados gerais de acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, bem como respostas a perguntas mais frequentes (Brasil, 2011, art. 8º, § 1º). Além dessas informações, a autoridade máxima de cada órgão público deverá publicar o rol de documentos classificados e desclassificados no último ano. Os municípios com população de até 10 mil habitantes estão dispensados da divulgação obrigatória dessas informações na *internet*, à exceção das informações relativas à execução orçamentária e financeira, já exigidas pela LRF.

A LAI previu um período de seis meses para sua implantação nos diferentes poderes e unidades da Federação. Em maio de 2012, portanto, União, estados e municípios passaram a editar decretos regulamentando a norma em suas jurisdições. Cinco anos completos desde a vigência da LAI, interessa analisar a implementação dessa e demais normas sobre transparência pública no Rio Grande do Sul, matéria para a próxima seção.

3 Índice de Transparência no Rio Grande do Sul e municípios

Dois métricas principais destacam-se na avaliação da transparência pública e, em específico, na implantação da Lei de Acesso à Informação nos governos brasileiros.

A Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU) em atendimento das competências que lhe reservam tanto a LRF quanto a LAI, concentra-se na verificação dos requisitos mínimos de regulamentação da norma e de implementação de mecanismos de transparência passiva. É composta por 12 quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação (peso de 25%) e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (peso de 75%), conforme exposto no Quadro 1. Além da verificação binária de cada quesito, os avaliadores realizaram pedidos de informação para cada caso estudado, a fim de verificar o cumprimento dos prazos e a conformidade das respostas. Ao final, cada ente analisado recebeu uma pontuação de zero a 10. Em suas três edições, duas em 2015 e uma em 2016, a EBT analisou uma amostra crescente de municípios brasileiros (Brasil, 2017).

Quadro 1

Quesitos avaliados da Escala Brasil Transparente

| Regulamentação da Lei de Acesso | Transparência passiva |
|--|--|
| Exposição da legislação no <i>site</i> do avaliado | Divulgação do SIC físico (atendimento presencial) |
| Existência da regulamentação | Existência de um e-SIC (atendimento pela <i>internet</i>) |
| Regulamentação do SIC | Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso |
| Regulamentação da classificação de sigilo | Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso |
| Regulamentação da responsabilização do servidor | Respostas aos pedidos no prazo legal |
| Regulamentação de instâncias recursais | Respostas em conformidade com o que foi solicitado |

FONTE: Brasil (2017).

Por sua vez, o *Ranking* Nacional da Transparência, coordenado pelo Ministério Público Federal (MPF), avaliou a implementação de requisitos gerais de transparência ativa e passiva, com atenção especial não só aos itens de divulgação obrigatório previstos no Artigo 8.º da LAI, mas também aos requisitos de transparência fiscal e orçamentária exigidos também pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Artigo 48) e pelo decreto que a regulamentava nessa questão (Brasil, 2010, artigo 7º). Seu questionário (Quadro 2) pauta-se basicamente nas exigências legais, à exceção dos dois itens finais, não obrigatórios, mas elencados como “boas práticas”. Os quesitos representaram diferentes pesos para a composição do índice final, conforme deliberação dos especialistas ouvidos pelo MPF. No caso dos municípios com menos de 10 mil habitantes, alguns requisitos não obrigatórios pela LAI foram pontuados como **boas práticas**. O RNT avaliou os 5.568 governos municipais e as 27 unidades da Federação, classificando-os em uma escala de zero a 10 pontos. Uma primeira avaliação foi realizada em 2015, a partir da qual o MPF expediu milhares de recomendações aos entes federados que não estavam cumprindo suas obrigações legais, dando-lhes um prazo de 120 dias para sua adequação. Uma segunda avaliação foi realizada em 2016, para aferir se as recomendações tinham sido cumpridas.

Quadro 2

Ranking Nacional da Transparência: quesitos avaliados

| |
|---|
| GERAL |
| Informações sobre transparência na <i>internet</i> |
| Ferramenta de pesquisa de conteúdo para acesso à informação |
| RECEITA |
| Informações detalhadas sobre a receita nos últimos seis meses (natureza, valor de previsão e valor arrecadado) |
| DESPESA |
| Informações detalhadas sobre a despesa nos últimos seis meses (valor do empenho, valor da liquidação, valor do pagamento, favorecido) |
| LICITAÇÕES E CONTRATOS |
| Informações sobre editais, resultados e contratos de licitações nos últimos seis meses |
| Informações detalhadas sobre procedimentos licitatórios nos últimos seis meses (modalidade, data, valor, número e/ou ano do edital, objeto) |
| RELATÓRIOS |
| Prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos seis meses, bem como relatório estatístico sobre os pedidos de informação |
| Possibilidade de gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos |
| TRANSPARÊNCIA PASSIVA |
| Possibilidade de pedido de acesso de forma presencial (SIC) |
| Possibilidade de pedido de acesso de forma eletrônica (e-SIC) |
| Mecanismo de acompanhamento do pedido eletrônico |
| Fácil realização de solicitação por meio do e-SIC |
| DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO |
| Informações sobre registro das competências e estrutura organizacional do ente |
| Endereço, telefone e horário de atendimento das unidades |
| BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA |
| Divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público |
| Divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido, data, destino, cargo e motivo da viagem |

FONTE: Brasil (2016).

A existência de mais de uma métrica expõe os desafios existentes quando da tentativa de analisar quantitativamente fenômenos multidimensionais de natureza qualitativa. Michener (2015) chama a atenção para a utilização de índices para se avaliar a implementação de políticas de transparência, as quais contêm aspectos funcionais interdependentes, alguns dos quais indispensáveis para sua operação. Em consonância com trabalhos anteriores (Possamai, 2016), o autor pontua que “uma política de transparência pública que careça de uma disposição para tornar a informação aberta e acessível ao público, por exemplo, dificilmente pode se apresentar como uma política de transparência legítima” (Michener, 2015, p. 184, tradução nossa). Tendo em vista que boa parte desses índices guarda em si um propósito prescritivo, reconhecer suas limitações em dispor sobre a totalidade dos fenômenos que pretendem mensurar é fundamental para se evitarem interpretações espúrias e dissimulações quanto ao real cumprimento dos objetivos, requisitos ou resultados esperados pela política (Michener, 2015).

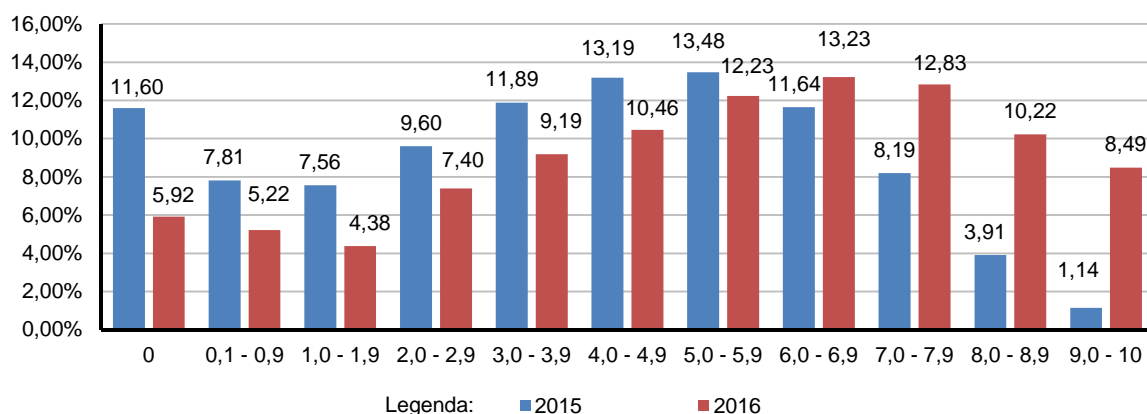
No caso brasileiro e das duas métricas supracitadas, para realizar a análise aqui proposta, optamos por utilizar o RNT, dado que abrange requisitos legais não só da LAI, mas também da LRF. Ademais, o RNT avaliou o universo de municípios brasileiros (e gaúchos), sendo os resultados dela depreendidos um retrato mais fiel (ainda que incompleto) da realidade que nos interessa (o Rio Grande do Sul). Não obstante, em consonância com o advertido por Michener (2015), entendemos que o RNT e a EBT avaliam aspectos funcionais interdependentes da mesma política, consistindo em índices complementares para analisar a implementação da transparência pública nos governos brasileiros — ainda que não a esgote por completo. Nessas condições, a seguir, apresentaremos os resultados do RNT³ para o conjunto de municípios brasileiros, seguidos de uma análise dos resultados do Governo estadual, da capital e dos municípios gaúchos em 2016. No caso do governo gaúcho e da Prefeitura de Porto Alegre, complementaremos a análise do RNT com a avaliação realizada pela EBT nesse mesmo ano.

³ A título de ilustração sobre as dificuldades associadas à construção da cultura de transparência nas instituições públicas em geral, não só no Poder Executivo, vale dizer que o acesso e a obtenção do banco de dados das duas edições do *Ranking Nacional da Transparência*, em formato aberto e estruturado, não foi tarefa trivial. Não é possível fazer *download* do banco de dados a partir da plataforma da RNT. Os dados são acessíveis apenas por unidade de análise e geram um relatório em formato fechado (PDF). Após sucessivas tentativas frustradas de obtenção do banco via canais de comunicação do MPF (redes sociais, *e-mail* e telefone), o acesso só foi conferido após solicitação formal via e-SIC da Instituição.

Tendo avaliados todos os 5.568 municípios brasileiros, o RNT chegou a uma nota média geral, denominada **Índice Nacional de Transparência**. Na primeira avaliação, de 2015, essa nota foi de 3,92 pontos, ao passo que, em 2016, após a ação coordenada do MPF junto aos governos, a média foi ampliada em cerca de 33%, chegando a **5,21**. Essa melhora é bastante visível na distribuição dos municípios por faixa de nota, apresentada no Gráfico 1. A proporção de municípios mal avaliados caiu, ao passo que a dos bem avaliados foi ampliada. Na primeira avaliação, cerca de 62% das unidades analisadas obtiveram nota inferior a cinco, ao passo que essa porcentagem foi de 43% em 2016. Por sua vez, municípios com notas superiores a sete pontos passaram de 13,24% para 31,55% — um crescimento significativo. Em 2016, obtiveram nota máxima 127 dos 5.568 municípios, inclusive capitais. Em 2015, esse número foi de apenas oito. Já os municípios que zeraram a avaliação diminuíram de 649 para 331.

Gráfico 1

Panorama dos municípios brasileiros na primeira e segunda avaliações do Ranking Nacional da Transparência — 2015 e 2016



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

No que se refere aos governos estaduais (Quadro 3), despontam na primeira colocação, com 10 pontos, os governos do Estado do Espírito Santo, do Ceará e de Rondônia, tendo esses dois últimos apresentado variação positiva entre a primeira e a segunda avaliação. O **Estado do Rio Grande do Sul** aparece em nono lugar, com a quinta maior nota (9,2 pontos), mas atrás de estados como Mato Grosso, Tocantins, Alagoas, Goiás e São Paulo, além dos três já destacados na primeira colocação.

No Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a LAI foi regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 49.111 de 16 de maio de 2012 (Rio Grande do Sul, 2012), que estabeleceu a criação do SIC estadual (www.acessoinformacao.rs.gov.br). Na batizada Central de Informação, além de se protocolarem os pedidos de acesso à informação, é possível denunciar irregularidades e enviar mensagens à Ouvidoria Geral do Estado. Há também *link* para o Mapa da Transparência, ferramenta de transparência ativa, que disponibiliza a visualização gráfica de dados sobre gasto público, diárias e convênios do Estado. A central direciona ainda para os DadosRS, portal de dados abertos do Governo do Estado, cuja nova versão foi lançada em maio de 2017.

O Governo estadual, porém, perdeu pontos na avaliação de 2016 do MPF por disponibilizar apenas parcialmente alguns requisitos de transparência ativa, quais sejam: íntegra dos contratos firmados na *internet*; relatório de gestão do ano anterior; gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos (inclusive abertos); endereços, telefones e horários de atendimento dos órgãos. A divulgação completa de informações sobre diárias e passagens, considerada uma boa prática, também não foi identificada no RS (Brasil, 2016). Em relação à avaliação da EBT, o Governo gaúcho obteve nota máxima nesse mesmo período, tendo aperfeiçoado itens que, em 2015, havia pontuado apenas parcialmente, quais sejam: indicação de SIC físico no *site* governamental e atendimento de pedidos de acesso à informação no prazo estipulado pela LAI (Brasil, 2017).

Quadro 3

Ranking Nacional da Transparência (primeira e segunda avaliação): ranking dos estados

| POSIÇÃO (2016) | UNIDADE DA FEDERAÇÃO | PRIMEIRA AVALIAÇÃO (2015) | SEGUNDA AVALIAÇÃO (2016) | VARIAÇÃO |
|----------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|------------|
| 1 | Espírito Santo | 10 | 10 | 0 |
| 1 | Ceará | 8,2 | 10 | 1,8 |
| 1 | Rondônia | 5,2 | 10 | 4,8 |
| 4 | Mato Grosso | 9,5 | 9,8 | 0,3 |
| 4 | Tocantins | 7,9 | 9,8 | 1,9 |
| 4 | Alagoas | 6,8 | 9,8 | 3 |
| 4 | Goiás | 6,8 | 9,8 | 3 |
| 8 | São Paulo | 9,2 | 9,7 | 0,5 |
| 9 | Santa Catarina | 9,8 | 9,2 | -0,6 |
| 9 | Rio Grande do Sul | 9 | 9,2 | 0,2 |
| 9 | Minas Gerais | 7,8 | 9,2 | 1,4 |
| 9 | Rio Grande do Norte | 7,8 | 9,2 | 1,4 |
| 13 | Mato Grosso do Sul | 1,4 | 9,1 | 7,7 |
| 14 | Pernambuco | 7,5 | 8,8 | 1,3 |
| 15 | Paraná | 6,1 | 8,7 | 2,6 |
| 15 | Rio de Janeiro | 5,9 | 8,7 | 2,8 |
| 17 | Maranhão | 7,7 | 8,5 | 0,8 |
| 18 | Pará | 6,8 | 8,3 | 1,5 |
| 19 | Sergipe | 5,7 | 8,1 | 2,4 |
| 20 | Piauí | 7,2 | 8 | 0,8 |
| 20 | Amapá | 5,8 | 8 | 2,2 |
| 22 | Distrito Federal | 8,3 | 7,6 | -0,7 |
| 23 | Amazonas | 4,6 | 7,5 | 2,9 |
| 24 | Paraíba | 8,3 | 7,3 | -1 |
| 25 | Acre | 5,8 | 5,6 | -0,2 |
| 26 | Bahia | 5 | 4,1 | -0,9 |
| 27 | Roraima | 4,9 | 3,8 | -1,1 |

FONTE: BRASIL (2016).

Dentre as capitais, o Portal da Transparência e Acesso à Informação de **Porto Alegre** (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>) figura na 1.^a posição, tendo recebido a nota máxima nas duas avaliações realizadas pelo MPF. No Portal, é possível acessar dados fiscais e orçamentários pormenorizados, protocolar pedidos de acesso à informação, visualizar dados de gestão dos projetos estratégicos, bem como acessar o portal de dados abertos da Prefeitura: o DataPOA. A LAI foi regulamentada na capital gaúcha por meio do Decreto n.º 18.302/2013 (Porto Alegre, 2013), um ano após a Lei entrar em vigor. O Quadro 4 apresenta o *ranking* das capitais segundo o MPF:

Cabe observar, porém, que, na avaliação da EBT, embora tenha melhorado de um ano para outro, Porto Alegre seguiu perdendo pontos por responder apenas parcialmente pedidos conforme o solicitado e, diferentemente da avaliação do RNT, por não apresentar um mecanismo simplificado de solicitação de acesso à informação. Em 2016, pontuou 8,33 pontos na EBT, figurando na 16.^a posição dentre as capitais (Brasil, 2017). Essa diferença nos resultados dos índices corrobora o argumento de Michener (2015), acima compartilhado.

Já em relação à avaliação da totalidade dos 497 **municípios gaúchos** na segunda edição do *Ranking* Nacional da Transparência, além de Porto Alegre, 46 prefeituras receberam nota 10⁴, ao passo que dois municípios zeraram (Brochier e Terra de Areia); outros seis receberam menos de um ponto⁵. A média geral dos municípios gaúchos foi de **7,38 pontos**, a terceira maior média, atrás dos municípios de Santa Catarina (8,3) e do Distrito

⁴ Em ordem de tamanho: Canoas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Santa Cruz do Sul, Cachoeirinha (acima de 100 mil habitantes); Esteio, Sapiranga, Santa Rosa, Venâncio Aires, São Borja (entre 50 e 100 mil habitantes), São Luiz Gonzaga, Candelária, Carlos Barbosa, Vera Cruz, Três Passos, São Francisco de Assis, Horizontina, Agudo, São Pedro do Sul, Serafina Corrêa, Jaguarí, Vale do Sol, Sinimbu (entre 10 e 50 mil habitantes); São Vicente do Sul, Formigueiro, Nova Palma, Ipê, Santa Maria do Herval, São Nicolau, Nova Esperança do Sul, Maçambará, Pinhal Grande, Mato Leitão, Jari, Vale Verde, Capão do Cipó, Dilermando de Aguiar, Herveiras, Toropi, Vista Gaúcha, São João do Polêsine, Nova Pádua, Boa Vista do Cadeado, Santa Margarida do Sul e Ivorá (menos de 10 mil habitantes).

⁵ São eles: Xangri-lá, André da Rocha, Chapada, Silveira Martins, Três Forquilhas e Itati.

Federal (7,6). Em relação a 2015, a nota dos municípios gaúchos cresceu em média 1,3 ponto (21,3%), uma diferença estatisticamente significativa (teste t pareado, p-valor < 0,001).

Quadro 4

Ranking Nacional da Transparência (primeira e segunda avaliação): ranking das capitais

| POSIÇÃO (2016) | UNIDADE DA FEDERAÇÃO | PRIMEIRA AVALIAÇÃO (2015) | SEGUNDA AVALIAÇÃO (2016) | VARIAÇÃO |
|----------------|----------------------|---------------------------|--------------------------|----------|
| 1 | Porto Alegre | 10 | 10 | 0 |
| 1 | Recife | 8,4 | 10 | 1,6 |
| 1 | Curitiba | 8,1 | 10 | 1,9 |
| 1 | Florianópolis | 7,7 | 10 | 2,3 |
| 5 | Porto Velho | 6,4 | 9,8 | 3,4 |
| 6 | Belém | 8,5 | 9,7 | 1,2 |
| 7 | São Paulo | 9,3 | 9,5 | 0,2 |
| 7 | Maceió | 9 | 9,5 | 0,5 |
| 9 | Palmas | 3,7 | 9,3 | 5,6 |
| 10 | Fortaleza | 8 | 9,2 | 1,2 |
| 11 | Salvador | 6,4 | 9,1 | 2,7 |
| 12 | João Pessoa | 9 | 9 | 0 |
| 12 | Belo Horizonte | 8,2 | 9 | 0,8 |
| 12 | Vitória | 7,8 | 9 | 1,2 |
| 15 | Cuiabá | 8,5 | 8,9 | 0,4 |
| 16 | Rio de Janeiro | 8,5 | 8,2 | -0,3 |
| 16 | São Luís | 7 | 8,2 | 1,2 |
| 18 | Boa Vista | 7,2 | 7,9 | 0,7 |
| 19 | Natal | 6,5 | 7,7 | 1,2 |
| 19 | Manaus | 3,9 | 7,7 | 3,8 |
| 21 | Brasília | 8,3 | 7,6 | -0,7 |
| 22 | Rio Branco | 8,1 | 6,2 | -1,9 |
| 22 | Teresina | 6,9 | 6,2 | -0,7 |
| 22 | Macapá | 4,3 | 6,2 | 1,9 |
| 25 | Goiânia | 5,4 | 6 | 0,6 |
| 26 | Aracaju | 5,2 | 5,1 | -0,1 |
| 27 | Campo Grande | 5,2 | 4,1 | -1,1 |

FONTE: Brasil (2016).

A Tabela 1 apresenta uma síntese das notas médias obtidas em 2016 por classe de municípios, segundo o porte definido pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 1

Índice de transparência dos municípios gaúchos por tamanho da população — 2016

| POPULAÇÃO | NÚMERO DE MUNICÍPIOS (N) | NOTAS | | | | | | NOTA MÉDIA |
|----------------------------|--------------------------|-----------|--------------|------------|--------------|-----------|-------------|-------------|
| | | Nota < 5 | | Nota > 7 | | Nota = 10 | | |
| | | N | % | N | % | N | % | |
| Até 5.000 | 220 | 36 | 16,36 | 140 | 63,64 | 15 | 6,82 | 7,12 |
| De 5.001 a 10.000 | 110 | 17 | 15,45 | 67 | 60,91 | 7 | 6,36 | 7,11 |
| De 10.001 a 20.000 | 60 | 7 | 11,67 | 40 | 66,67 | 8 | 13,33 | 7,52 |
| De 20.001 a 50.000 | 64 | 6 | 9,38 | 47 | 73,44 | 5 | 7,81 | 7,72 |
| De 50.001 a 100.000 | 24 | 1 | 4,17 | 19 | 79,17 | 5 | 20,83 | 8,47 |
| De 100.001 a 500.000 | 18 | 0 | 0,00 | 15 | 83,33 | 6 | 33,33 | 8,70 |
| Mais de 500.000 | 1 | 0 | 0,00 | 1 | 100,00 | 1 | 100,00 | 10,00 |
| TOTAL | 497 | 67 | 13,48 | 329 | 66,20 | 47 | 9,46 | 7,38 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

Embora o tamanho da população aparente estar associado com a pontuação média dos municípios, não é possível fazer essa inferência a partir de uma análise descritiva simples. A fim de analisar a relação entre a pontu-

ação no *ranking* e outras possíveis variáveis explicativas, lançamos mão de modelos lineares, conforme apresentado na próxima seção.

4 Índice de Transparência nas prefeituras gaúchas: fatores associados

A implementação de medidas de transparência ativa no que concerne à gestão fiscal e orçamentária e de mecanismos e instrumentos que assegurem o direito de acesso à informação pública transcende a obrigatoriedade legal. Como pode ser visto na seção anterior, transcorridos anos desde que entraram em vigor a LC n.º 131/2009 e a Lei n.º 12.527/2011, os requisitos de transparência, forçados por tais normas, não estão presentes em sua completude nos municípios gaúchos.

Diferentes autores associam fatores socioeconômicos, arranjos e desempenhos institucionais diversos (Almond; Verba, 1963; Inglehart; Welzel, 2005; Lijphart, 2003). Em outras palavras, assume-se que condições socioeconômicas de determinada localidade são características que podem influenciar na estrutura institucional e, por conseguinte, no resultado das políticas públicas, neste caso, a implementação (ou não) de mecanismos que promovam a transparência e facilitem o acesso à informação e à fiscalização por parte dos cidadãos. Desse modo, nesta seção, buscamos investigar algumas variáveis potencialmente associadas à implementação dessas medidas nos municípios gaúchos, conforme avaliação do *Ranking* Nacional da Transparência em 2016.

Foram selecionadas algumas variáveis básicas, tais como: população e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, além de indicadores socioeconômicos traduzidos pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), da Fundação de Economia e Estatística (FEE), composto por três blocos: Educação, Renda e Saúde.⁶ Foram incluídas também as variáveis **taxa de comparecimento nas eleições municipais** (razão entre número de votantes e número de eleitores aptos para votar) e **taxa de votos válidos** na mesma eleição (razão entre número de votos válidos e número de eleitores aptos para votar). Ambas foram selecionadas como *proxies* simples para controle social. A expectativa geral é de que em municípios maiores, com mais alto PIB *per capita* e maior capacidade arrecadatória, o índice de transparência seja mais expressivo em virtude da supostamente maior capacidade autônoma de investir recursos para dispor de sistemas de gestão da informação e de ferramentas de transparência na *internet*. Por sua vez, espera-se que municípios com melhores indicadores socioeconômicos, em termos de escolaridade e renda (geração e apropriação), e maiores taxas de comparecimento eleitoral e votos válidos (controle social) apresentem melhores resultados no RNT, em virtude da associação dessas variáveis a governos democráticos, conforme disposto acima. Quanto às condições de saúde, estima-se que a transparência esteja associada à maior prestação de contas sobre o desempenho do setor e a consequente prestação de serviços públicos mais efetivos, com melhores resultados (Wetzell, 2014). Isso também poderia ser esperado para os indicadores de educação.⁷ Esse primeiro conjunto de variáveis é apresentado no Quadro 5.

Além desses aspectos socioeconômicos, foram testadas algumas variáveis associadas às prefeituras em si, obtidas nos suplementos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2013, 2014 e 2015). As variáveis foram reunidas em três grupos: chefe do Executivo, qualificação dos funcionários e informatização da administração pública.

⁶ Para maiores informações sobre o Idese, seus componentes e metodologia de cálculo, ver: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). Idese. 2017. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

⁷ Em Possamai (2016), discute-se a relação entre transparência, democracia e capacidade estatal, isto é, a capacidade de entregar segurança, justiça e bem-estar, no qual se inserem os serviços de saúde e educação.

Quadro 5

Resultados dos modelos para as variáveis socioeconômicas selecionadas

| VARIÁVEIS INDEPENDENTES | NATUREZA DA VARIÁVEL | FONTE | ANO DE REFERÊNCIA | GRAU DE LIBERDADE | P-VALOR | TIPO DE RELAÇÃO |
|---|----------------------|-----------|-------------------|-------------------|---------|-----------------|
| População | categórica | MUNIC | 2015 | 6 | 0,002* | direta |
| PIB per capita (log) | log de reais | FEE | 2014 | 1 | 0,012* | direta |
| Razão entre impostos coletados e PIB | contínua | FEE e FEE | 2014 | 1 | 0,001* | direta |
| Taxa de comparecimento nas eleições municipais | contínua | TSE | 2012 | 1 | 0,29 | - |
| Taxa de votos válidos nas eleições municipais | contínua | TSE | 2012 | 1 | 0,75 | - |
| Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,012* | direta |
| 1. Bloco Educação | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,199 | - |
| 1.1 Pré-Escola | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,942 | - |
| 1.2 Ensino Fundamental (EF) | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,02* | direta |
| 1.2.1 EF Anos Iniciais | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,071 | - |
| 1.2.2 EF Anos Finais | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,021* | direta |
| 1.3 Ensino Médio | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,403 | - |
| 1.4 Escolaridade Adulta | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,001* | direta |
| 2. Bloco Renda | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,004* | direta |
| 2.1 Geração da Renda | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,034* | direta |
| 2.2 Apropriação da Renda | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,006* | direta |
| 3. Bloco Saúde | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,273 | - |
| 3.1 Saúde Materno-Infantil | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,015* | direta |
| 3.1.1 Mortalidade de Menores de 5 anos | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,139 | - |
| 3.1.2 Consultas Pré-Natal | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,029* | direta |
| 3.2 Condições Gerais de Saúde | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,122 | - |
| 3.2.1 Mortes por Causas Evitáveis | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,864 | - |
| 3.2.2 Óbitos por Causas Mal Definidas | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,001* | direta |
| 3.3 Longevidade | índice | FEE | 2013 | 1 | 0,272 | - |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2012, 2016).

FEE (2017).

IBGE (2014, 2015, 2016).

NOTA: * indica modelo estatisticamente significativo a 5%.

Em relação ao primeiro grupo, foram testadas as variáveis: **partido pelo qual foi eleito o prefeito e escolaridade do prefeito**. A expectativa geral é de que partidos situados à direita do espectro político (Dias; Menezes; Ferreira, 2012) apresentem maiores índices de transparência, dado à defesa do gerencialismo e da “boa governança”, as quais preconizam práticas de gestão da informação, sobretudo para a aferição dos indicadores de desempenho das políticas públicas (Lane, 2000). Espera-se também que a maior escolaridade do prefeito esteja associada à maior transparência. Variáveis de idade e sexo do chefe do Executivo foram testadas a título de investigação, sem hipótese prévia formulada. Em relação ao segundo grupo, buscou-se verificar se a presença de servidores mais qualificados no quadro da administração estaria associada a maiores índices de transparência, supondo maior habilidade para a gestão das informações. Por fim, quanto ao grupo **Informatização da administração pública**, cabe testar se a posse de computadores (ligados em rede e/ou com acessos à internet), a existência de intranet, página do governo municipal na internet (e classificação⁸) e de sistemas de informação variados (cadastros de saúde, educação, patrimônio, folha de pagamento e recursos humanos) está associada a melhores resultados no RNT. Entende-se que a informatização da gestão pública, especialmente de sistemas de informação gerenciais, facilite a organização, o tratamento e a disponibilização de informações públicas via mecanismos de transparência ativa e passiva, em conformidade com as exigências legais. Esses grupos de variáveis são apresentados no Quadro 6.

Em ambos os conjuntos, foram utilizados os últimos dados disponíveis para cada variável selecionada. Ainda que defasados, assume-se que os dados utilizados são a melhor estimativa disponível para o ano de referência da segunda edição do RNT, 2016.

⁸ Conforme a Munic 2014, as páginas são classificadas em três níveis de maturidade: informativo, interativo e transacional (IBGE, 2015).

Quadro 6

Resultados dos modelos para as variáveis governamentais selecionadas

| VARIÁVEIS INDEPENDENTES | NATUREZA DA VARIÁVEL | FONTE | ANO DE REFERÊNCIA | GRAU DE LIBERDADE | P-VALOR |
|---|----------------------|-------|-------------------|-------------------|------------|
| Chefe do Executivo | | | | | |
| Partido pelo qual foi eleito o atual prefeito | categórica | MUNIC | 2013 | 14 | 0,536 |
| Escolaridade do atual prefeito | categórica | MUNIC | 2013 | 6 | 0,078 |
| Sexo do atual prefeito | dicotômica | MUNIC | 2013 | 1 | 0,759 |
| Idade do atual prefeito | discreta | MUNIC | 2013 | 1 | 0,065 |
| Qualificação dos funcionários | | | | | |
| Razão entre Número de funcionários sem instrução e Total de funcionários da administração direta | contínua | MUNIC | 2014 | 1 | 0,45 |
| Razão entre Número de funcionários com ensino fundamental e Total de funcionários da administração direta | contínua | MUNIC | 2014 | 1 | 0,09 |
| Razão entre Número de funcionários com ensino médio e Total de funcionários da administração direta | contínua | MUNIC | 2014 | 1 | 0,462 |
| Razão entre Número de funcionários com ensino superior e Total de funcionários da administração direta | contínua | MUNIC | 2014 | 1 | 0,564 |
| Razão entre Número de funcionários com pós-graduação e Total de funcionários da administração direta | contínua | MUNIC | 2014 | 1 | 0,623 |
| Informatização da administração pública | | | | | |
| Governo municipal possui computadores em funcionamento | dicotômica | MUNIC | 2014 | 1 | (1) |
| Computadores ligados em rede no governo municipal | dicotômica | MUNIC | 2014 | 1 | 0,606 |
| Computadores com acesso à <i>internet</i> no governo municipal | dicotômica | MUNIC | 2014 | 1 | 0,53 |
| Existência de <i>intranet</i> | dicotômica | MUNIC | 2014 | 1 | 0,053 |
| Situação da página do Governo municipal na <i>internet</i> | categórica | MUNIC | 2014 | 2 | 0,565 |
| Classificação da página | categórica | MUNIC | 2014 | 3 | (2) 0,009* |
| Atividades informatizadas | dicotômica | MUNIC | 2015 | 1 | 0,443 |
| Cadastro e/ou banco de dados de saúde | dicotômica | MUNIC | 2015 | 1 | 0,071 |
| Cadastro e/ou banco de dados de educação | dicotômica | MUNIC | 2015 | 1 | 0,379 |
| Cadastro e/ou banco de dados de patrimônio | dicotômica | MUNIC | 2015 | 1 | 0,956 |
| Controle da execução orçamentária | dicotômica | MUNIC | 2015 | 1 | 0,442 |
| Folha de pagamento | dicotômica | MUNIC | 2015 | 1 | 0,091 |
| Cadastro e/ou banco de dados de funcionários | dicotômica | MUNIC | 2015 | 1 | 0,644 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

IBGE (2014, 2015, 2016).

NOTA: * indica modelo estatisticamente significativo a 5%.

(1) A variável não pode ser utilizada como preditor, pois não há variabilidade. (2) Apenas a classificação **transaccional** apresentou significância, $p = 0,012$.

A escolha do modelo levou em consideração as características da variável dependente (o RNT). Cabe observar que o RNT pondera o cumprimento ou não de uma série de itens, sendo a nota final atribuída ao município representada no intervalo fechado de zero a 10. Além disso, a variável-resposta apresenta assimetria⁹. Portanto, a investigação optou pela utilização dos modelos lineares generalizados, sendo o modelo de regressão *beta*¹⁰ adequado ao estudo. Este modelo assume distribuição *beta* para a variável-resposta, isto é, considera que ela está entre o intervalo aberto zero e um, e também permite a existência de assimetria. Para operar essa transformação do RNT de intervalo fechado de zero a 10 para o intervalo aberto de zero a um, aplicou-se a fórmula sugerida por Smithson e Verkuilen (2006), descrita a seguir:

Nota padronizada: $y^* = (y - a)/(b - a)$

Nota transformada: $[y^*(n-1)+0.5]/n$, onde: y é a nota original (RNT), y^* é a nota após padronização, a é o limite inferior, b é o limite superior, e n é o número de casos.

⁹ A diferença entre a média e a mediana, 6,06 e 6,4 respectivamente. O valor mais baixo da média em relação à mediana é um indicativo de cauda à esquerda, que também pode ser constatada no valor negativo do coeficiente de assimetria: -0,57.

¹⁰ Maiores informações sobre o modelo de regressão *beta* podem ser obtidas em Dayer (2011).

Sendo assim, os modelos propostos verificaram a significância estatística das variáveis independentes selecionadas. Comparam-se as médias das notas obtidas no RNT, nas diferentes categorias do preditor entre si, quando o preditor é categórico; ou verifica-se se a correlação entre as variáveis é diferente de zero, quando o preditor é uma variável contínua.

Os modelos foram ajustados com auxílio do R Studio 1.0.136¹¹, R 3.3.1¹² e do Pacote *betareg* (Cribari-Neto; Zeileis, 2010), utilizando o método de máxima verossimilhança e a função de ligação *logit*. As diferenças foram consideradas significativas em um nível de 5%, e o ajuste dos resíduos dos modelos foi verificado graficamente. Os resultados dos ajustes de um modelo para cada preditor em separado são apresentados nos Quadros 5 e 6. Dos 46 modelos propostos, 14 apresentaram significância estatística.

Todos os modelos propostos que utilizaram variáveis socioeconômicas apresentaram significância estatística e direção da relação conforme esperado, à exceção das *proxies* de controle social (**taxa de comparecimento nas eleições municipais** e **taxa de votos válidos nas eleições municipais**), que não apresentaram significância. Conforme apresentado na seção anterior, municípios com maior população apresentam maiores índices de transparência, e essa diferença é estatisticamente válida. O mesmo vale para o PIB *per capita* e a **razão entre impostos coletados** e PIB municipais. Além do Idese, o Bloco Renda e seus componentes apresentaram significância e relação direta. Ainda que o índice do Bloco Educação não tenha apresentado resultado significativo, os modelos com a componente **ensino fundamental (EF)**, a subcomponente **EF anos finais** e a componente **escolaridade adulta** o fizeram. Em relação ao Bloco Saúde, apresentaram significância e relação positiva as subcomponentes: **saúde materno-infantil**, **consultas pré-natal** e **óbitos por causas mal definidas**. Esses resultados evidenciam relação entre provimento de condições socioeconômicas e maior implementação de requisitos da transparência. Não apontam, contudo, causalidade.

Por sua vez, no que tange aos modelos que utilizaram variáveis independentes associadas aos governos municipais em si, o único que foi significativo refere-se à classificação da maturidade da página da prefeitura da *internet*. Das classificações possíveis, a que efetivamente apresentou significância estatística e direção esperada positiva foi a maior maturidade: transacional. Efetivamente, sítios com mecanismos de solicitação, protocolo e acompanhamento de pedidos de acesso à informação são, por natureza, transacionais. Nenhum fator dos demais grupos de variáveis apresentou significância ao nível 5%.¹³ Chama atenção, especialmente, a inexistência de relação com **Atividades informatizadas** de cadastros diversos, componente que facilitaria o atendimento a pedidos e a disponibilização de informações públicas para a sociedade.

Evidentemente, os modelos propostos não esgotam o rol de variáveis que poderiam estar associadas ao fenômeno. Em virtude disso, na próxima seção buscaremos analisar não mais o índice final de transparência dos municípios gaúchos, mas a implementação de cada requisito das quatro dimensões que o compõem (transparência fiscal e orçamentária, transparência passiva, transparência ativa ampliada e boas práticas). Dessa forma, buscaremos identificar outras hipóteses explicativas para os resultados apresentados no RNT.

5 Dimensões da transparência nas prefeituras gaúchas

A fim de examinarmos mais detidamente quais requisitos legais foram implementados pelos municípios gaúchos, classificamos os principais critérios avaliados pelo *Ranking* Nacional da Transparência em quatro dimensões: (a) transparência fiscal e orçamentária, que é composta por exigências, sobretudo da Lei de Responsabilidade Fiscal; (b) transparência ativa ampliada, isto é, que vai além da matéria anterior, compreendendo requisitos diversos de divulgação obrigatória conforme o Artigo 8.º da LAI; (c) transparência passiva, referente aos procedi-

¹¹ RSTUDIO TEAM. **RStudio**: Integrated Development for R. Boston, MA: RStudio, Inc., 2015 Disponível em <<http://www.rstudio.com/>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

¹² R CORE TEAM. **R**: A language and environment for statistical computing. Vienna: R Foundation for Statistical Computing, [2014]. Disponível em: <<https://www.R-project.org/>> Acesso em: 29 mar. 2017.

¹³ Em um nível de significância a 10%, outras variáveis poderiam ser elencadas, tais como: a escolaridade e a idade do prefeito, que apresentaram *p* de 0,078 e 0,065 respectivamente. Em ambos os casos, a relação com o índice de transparência é direta. No que se refere à informatização da administração pública, caberia avaliar ainda a existência de *intranet* (*p*=0,053) e a existência de cadastros ou bancos de dados em saúde (*p*=0,071). Ambas as variáveis apresentaram associação positiva com o índice em tela, conforme esperado. Esses resultados lançam luz sobre variáveis a serem consideradas em estudos futuros.

mentos de pedido de acesso à informação, de acordo com a Lei n.º 12.527/2011 (Brasil, 2011); e (d) boas práticas, englobando aspectos não exigidos por lei, mas recomendados pelo MPF.

No âmbito da **dimensão fiscal e orçamentária**, em conformidade com a LRF, 89,35% e 88,15% dos municípios apresentam informações sobre receitas e despesas respectivamente. Em relações às licitações, porém, ainda que cerca de 92% publique informações sobre procedimentos licitatórios (modalidade, data, valor, número e/ou ano e objeto) e 89% disponibilizem a íntegra dos editais de licitação, apenas 66,46% e 47,39% publicam informações sobre o vencedor do certame e o contrato firmado, nessa ordem. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) foram encontrados na *internet* em 87,75% e 82,93% dos municípios respectivamente. Contudo, apenas 52,81% apresentam relatórios de gestão do ano anterior, importante instrumento de prestação de contas à sociedade.

Em relação à dimensão da **transparência passiva**, nos termos da LAI, 66,06% dos municípios gaúchos apresentaram a possibilidade de realização de pedidos de acesso de forma presencial (SIC físico). Por sua vez, a modalidade eletrônica (e-SIC) foi identificada em 88,33% dos casos, sendo que, em 93,43% desses, os pedidos são realizados de maneira fácil e simples, sem exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade, entre outros. Não obstante, meios de acompanhamento posterior do encaminhamento da solicitação pela prefeitura foram identificados em apenas 60,04% dos municípios.

No que concerne especificamente à **transparência ativa ampliada**, isto é, que vai além das matérias previstas na LRF e sua regulamentação, o RNT aponta que apenas 55,42% dos municípios gaúchos disponibilizam na *internet* registro da sua **estrutura organizacional** e respectivas competências: informações básicas sobre a gestão. Após cinco anos de vigência da norma, mesmo informações simples (**endereços, telefones e horários de atendimento ao público** das respectivas unidades) foram identificadas em somente 63,25% dos municípios, taxa em que foi identificada a possibilidade de gravação de relatórios em diversos **formatos eletrônicos**, inclusive abertos e não proprietários.¹⁴ Por fim, relatório de prestação de contas da política de acesso à informação, em que constam dados **estatísticos** sobre os pedidos de informação (recebidos, atendidos e indeferidos) e informações genéricas dos solicitantes, foi localizado apenas em 49,19% das prefeituras gaúchas.

Como visto, **boas práticas** de transparência ativa não exigidas pela LAI, mas recomendadas pelo MPF, também foram analisadas no RNT. Quanto a essa dimensão, verifica-se que 49,5% dos municípios gaúchos divulgam a **remuneração individualizada** por nome do agente público. Já informações sobre **diárias e passagens** (por nome de favorecido, data, destino, cargo e motivo da viagem) foram identificadas em 44,26% dos casos analisados. O Gráfico 2 apresenta resultados gerais dos municípios gaúchos para essas quatro dimensões.

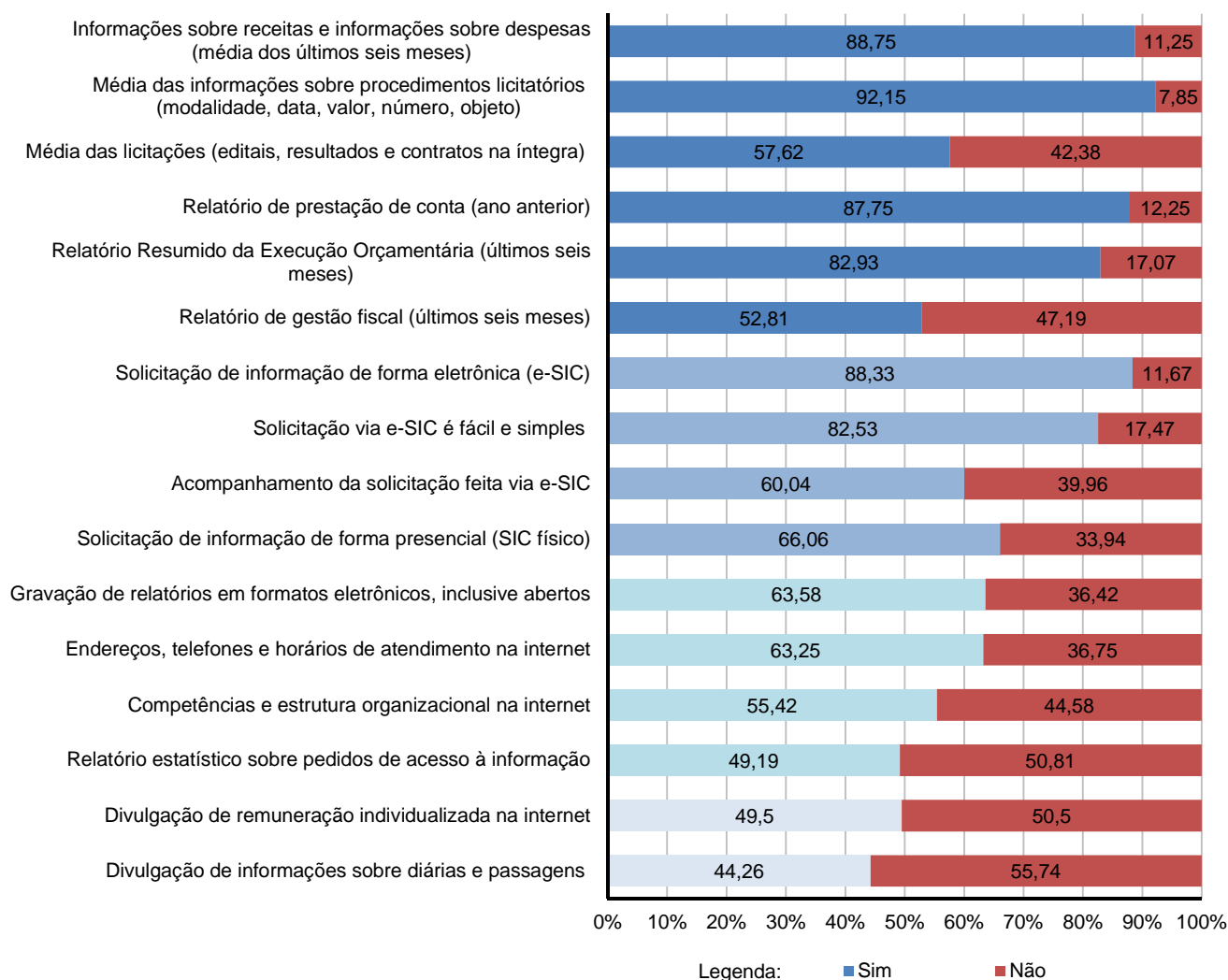
De maneira geral, portanto, identificamos o maior cumprimento dos requisitos de transparência fiscal e orçamentária exigidos pela LRF do que dos dispositivos da LAI sobre transparência passiva e transparência ativa ampliada. Isso vale inclusive para os aspectos sobre essa dimensão regulados pela Lei n.º 12.527/2011, como é o caso dos itens sobre procedimentos licitatórios (Brasil, 2011, art. 8.º, §1.º Inc. IV), presentes apenas em cerca de 58% dos municípios gaúchos, como visto.

Tendo em vista que os fatores associados à estrutura das prefeituras pouco explicam esses resultados, conforme visto na seção anterior, questiona-se se o mesmo seja decorrência ou da anterioridade da LRF *vis-à-vis* a LAI, ou da previsão de sanções de cunho monetário em caso de seu não cumprimento, com impactos diretos sobre a gestão. Cabe observar que o descumprimento da LRF, inclusive dos dispositivos que versam sobre transparência da gestão fiscal, fica sujeito a sanções, até que a situação seja regularizada. Nesse caso, o ente fica impedido de receber transferências voluntárias da União (Artigo 73-C). Ademais, a Lei Complementar n.º 131/2009 adicionou à LRF a possibilidade de qualquer cidadão denunciar o não cumprimento das suas prescrições por qualquer órgão público.

¹⁴ Esse resultado, contudo, pode ser contestado. Em estudo sobre as políticas de dados abertos governamentais, identificamos somente 52 iniciativas de publicação de dados governamentais em formato aberto no Brasil, sendo 14 delas experiências de governos municipais (Possamai, 2016). Todas essas iniciativas foram reunidas em um mapa interativo, que pode ser acessado via: <<https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1OaMP09yeY0VAy8FB15O9qXgO-6A&hl=pt-BR>>. Acesso em: 4 mar. 2017. Dados em formato aberto são dados que qualquer pessoa pode livremente acessar, utilizar, reutilizar e redistribuir, estando sujeito, no máximo, à exigência de creditar sua autoria à fonte original e de compartilhar sob os mesmos termos legais em que foram apresentados. Em geral, essas características são comportadas por dados representados em meio digital, estruturados em formato aberto (não proprietário), processáveis por máquina, referenciados na *web* e disponibilizados sob uma licença aberta (Open Knowledge Foundation, 2017).

Gráfico 2

Ranking Nacional da Transparência: panorama dos municípios gaúchos em relação às dimensões de transparência fiscal e orçamentária, transparência passiva, transparência ativa ampliada e às boas práticas de transparência — 2016



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

No caso da LAI, as sanções previstas são de natureza administrativa e recaem antes sobre o agente público. Segundo a norma, implicará em conduta ilícita o agente público que: recusar fornecer informação requerida; atrasar deliberadamente seu fornecimento; fornecer informações incorretas, incompletas ou imprecisas intencionalmente; utilizar indevidamente, subtrair, destruir ou ocultar, total ou parcialmente, informações (Arts. 32 e 34). Nesses casos, respeitados o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, o agente público poderá sofrer infrações administrativas (contando, no mínimo, com suspensão), bem como poderá responder por improbidade administrativa. Os órgãos também respondem pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais. Nesse caso, cabe à instância apurar a responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurando o respectivo direito de regresso do agente público. Contudo, trata-se de hipóteses relacionadas à transparência passiva ou ao tratamento da informação. Não há previsão de sanção à organização que não dispuser as informações mínimas requeridas no que se refere à transparência ativa (Art. 8º). Vale observar, porém, que prefeitos podem responder ações de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) e/ou por crime de responsabilidade (Decreto Lei n.º 201/1967) por negar publicidade aos atos oficiais e/ou negar execução da lei federal.

6 Conclusões

O estudo proposto buscou analisar a implementação dos requisitos legais de transparência no Rio Grande do Sul, bem como verificar a existência (ou não) de aspectos administrativos, políticos, sociais e econômicos a ela correlacionados. Para tanto, utilizamos especialmente os dados produzidos pelo *Ranking* Nacional da Transparência, coordenado pelo Ministério Público Federal, que aferiu a presença de requisitos de transparência em todas as unidades da Federação e municípios brasileiros, conforme regulados pela LRF e pela LAI.

Resguardados os limites de uma avaliação baseada em índices de transparência (Michener, 2015), conforme exposto acima, de maneira geral, identificamos a implementação da maioria dos aspectos de transparência aferidos pelo RNT tanto no Governo do Estado do Rio Grande do Sul, quanto na capital gaúcha, que recebeu nota 10 na avaliação do MPF em 2016. Cidades gaúchas com porte maior que 50 mil habitantes também foram avaliadas, apresentando uma nota média de cerca de 8,5 pontos nesse mesmo ano. Em média, de 2015 para 2016, a nota do conjunto de municípios gaúchos ampliou-se em 21,3%.

Para além da associação com o aspecto populacional, verificado tanto estatisticamente, quanto pela categorização dos municípios por porte de tamanho, um desempenho maior dos municípios gaúchos no RNT, em 2016, apresentou associação estatística com fatores socioeconômicos, tais como PIB *per capita*, finanças públicas, educação, saúde e, sobretudo, renda. Ao contrário do esperado, características e ações da administração pública em si (tais como número e qualificação da burocracia, perfil do chefe do Executivo e atividades informatizadas) não apresentaram resultados estatisticamente significantes com a nota dos municípios no RNT.

Para além dos testes com variáveis socioeconômicas e administrativas, uma análise específica das dimensões de transparência mais implementadas nos municípios gaúchos lança luz sobre possíveis hipóteses explicativas do fenômeno. A dimensão fiscal e orçamentária prepondera em relação às demais (ativa, passiva e boas práticas), o que pode ser decorrência da natureza da sanção prevista em caso de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, de efeito monetário e direto sobre a gestão, o que não ocorre nos casos de responsabilização por descumprimento da Lei de Acesso à Informação ou das boas práticas recomendadas pelo MPF.

Visto isso, entendemos que a implementação dos variados aspectos das normas e práticas de transparência merece ser constantemente monitorada e avaliada, a fim não só de estimulá-la por meio de um viés não sancionatório, mas também para ponderar seus resultados esperados em termos de controle social, participação e efetividade da gestão pública.

Referências

ALMOND, G.; VERBA, S. **The Civic Culture**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente**. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 maio 2010. Edição extra, Seção 1, p. 1-2.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra, Seção 1, p. 1-4.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 1997. Seção 1, p. 26025-26026.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Ranking Nacional da Transparência**. 2016. Disponível em <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>> Acesso em: 29 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Estatísticas e Resultados da Eleição — 2012**. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012>> Acesso em: 29 mar. 2017.

CRIBARI-NETO, F.; ZEILEIS, A. Beta Regression in R. **Journal of Statistical Software**, Innsbruck, v. 34, n. 2, p. 1-24, 2010.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAYER, F. M. **Modelagem e inferência em regressão beta**. 2011. 115 f. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/ppge/images/teses/tese004.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

DIAS, M. R.; MENEZES, D. B.; FERREIRA, G. C. “A quem serve o Graal?": um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus projetos de lei na Alergs (2003 a 2006). **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 209-235, 2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **FEE Dados**. 2017. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence**. New York: Cambridge University Press, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Munic 2013**. Brasília, DF, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Munic 2014**. Brasília, DF, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Munic 2015**. Brasília, DF, 2016.

LANE, J. E. **New Public Management**. London: Routledge, 2000.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MICHENER, G. Policy Evaluation via Composite Indexes: qualitative lessons from International Transparency Policy Indexes. **World Development**, [S.l.], v. 74, , p. 184–196, 2015.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Open definition**. 2017. Disponível em: <<http://opendefinition.org/>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal nº 18.302, de 23 de maio de 2013. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, p. 1, 24 maio 2013.

POSSAMAI, A. J. **Dados Abertos no Governo Federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. 2016. 300 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 49.111, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, p. 1, 17 maio 2012.

SMITHSON, M.; VERKUILEN, J. A better lemon squeezer? Maximum-likelihood regression with beta-distributed variables. **Psychological Methods**, Washington, DC, v. 11, n. 1, p. 54-71, 2006.

WETZELL, S. **Transparency: a needed step towards health care affordability**. [Washington, DC]: American Health Policy Institute, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/I7WdLD>> Acesso em: 29 mar. 2017.