

FUCAPE FUNDAÇÃO DE PESQUISA E ENSINO

GIULIANO MEDINA SILVA

A TRANSPARÊNCIA NA ÁREA PÚBLICA E SEUS PREDITORES

VITÓRIA

2019

GIULIANO MEDINA SILVA

A TRANSPARÊNCIA NA ÁREA PÚBLICA E SEUS PREDITORES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração – Nível Acadêmico.

Orientador: Dr. Aziz Xavier Beiruth

VITÓRIA

2019

GIULIANO MEDINA SILVA

A TRANSPARÊNCIA NA ÁREA PÚBLICA E SEUS PREDITORES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em 20 de agosto de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof° Dr. AZIZ XAVIER BEIRUTH
Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino

Prof° Dr. TALLEs VIANNA BRUGNI
Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino

Profª. Drª. ARILDA MAGNA CAMPAGNARO TEIXEIRA
Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos familiares pela compreensão da falta de maior convivência neste período.

Ao professor Dr. Aziz Xavir Beiruth, por ter me auxiliado nas orientações das melhores direções a serem tomadas.

A minha filha Gabriela por ser a grande razão de todas as minhas ações, do momento em que levanto às horas noturnas dedicadas ao Mestrado.

Aos colegas de Mestrado que foram muito companheiros em todas as horas.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo por ter me dado esta oportunidade de me capacitar para melhor servir.

“O ontem já foi experimentado, com suas belezas e fracassos. O amanhã é apenas uma incerteza, mas o hoje; este é o melhor dia de todos.” (Giuliano Medina)

RESUMO

A obrigatoriedade de dar publicidade aos atos públicos existe desde a Constituição de 1988, bem como em outras normas tais como a Lei de Acesso a Informação. Ocorre que questões normativas por si só não são capazes explicar os níveis de transparência municipal. Estudos anteriores buscaram verificar as possíveis causas capazes de influenciar no nível de transparência dos municípios, todavia constatou-se que a literatura sobre o tema ainda se encontra nos estágios iniciais. Assim, através da observação de dados de todos os municípios brasileiros, buscou-se responder as seguintes perguntas: 1 - Existe associação entre a transparência e indicadores fiscais e socioeconômicos no âmbito dos municípios brasileiros? 2 – Indicadores socioeconômicos tem maior impacto na transparência dos municípios que os indicadores fiscais? No que tange a metodologia, houve uma pesquisa bibliográfica e quantitativa e utilizou-se da estatística descritiva, regressão múltipla como métodos estatísticos. Os resultados encontrados contribuem para o controle social pois sinalizam áreas onde tendem a fomentar a transparência. Evidenciou-se que no contexto nacional, indicadores relacionados a gestão fiscal e ao desenvolvimento socioeconômico apresentam relação positiva e estatisticamente significativa com o índice de transparência dos municípios, sendo que os fatores de maior impacto estão relacionados à renda, educação e saúde.

Palavras-chave: Transparência. Controle social.

ABSTRACT

The obligation to publicize public acts has existed since the 1988 Constitution, as well as other norms such as the Law on Access to Information. Occurs that normative issues alone can not explain the levels of municipal transparency. Previous studies have sought to verify the possible causes capable of influencing the level of transparency of the municipalities, however it has been verified that the literature on the subject is still in the initial stages. Thus, through the observation of data from all Brazilian municipalities, I sought to answer the following questions: 1 - Is there an association between transparency and fiscal and socioeconomic indicators within Brazilian municipalities? 2 – Does socioeconomic indicators have greater impact on municipalities transparency than fiscal? Regarding the methodology, there was a bibliographic and quantitative research and used descriptive statistics, multiple regression as statistical methods. The results found contribute to social control because they indicate areas where they tend to foster transparency. The results indicate that, in national context, there is a significant statistic relation between fiscal management and socio-economic development indicators and the transparency index of Brazilian municipalities. The most impacting factors are connected to income, education and health.

Keywords: Transparency. Social control.

LISTA DE SIGLAS

FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de desenvolvimento humano

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

TICs – Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
2.1 TEORIA DA AGÊNCIA E A TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL.....	11
2.2 TRANSPARÊNCIA E O PROCESSO DECISÓRIO	12
2.3 TRANSPARÊNCIA - CLASSIFICAÇÕES.....	14
2.3.1 Transparência ativa.....	14
2.3.2 Transparência passiva.....	16
2.4 ESTUDOS ANTERIORES – TRANSPARÊNCIA E SEUS DETERMINANTES...	17
2.5 DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE.....	23
3 METODOLOGIA	24
3.1 SELEÇÃO DA AMOSTRA.....	24
3.2 BASE DE DADOS	24
3.2.1 Metodologia do banco de dados.....	25
3.2.2 Considerações e critérios de formação do índices de transparência do MPF.....	27
3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS E MODELO DE REGRESSÃO:	29
4. RESULTADOS.....	30
5. CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS.....	41
APÊNDICE A – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E DOS SUBÍNDICES RESPECTIVOS	49
APÊNDICE B – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL E DOS SUBÍNDICES RESPECTIVOS.....	55
APÊNDICE C – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL	60

Capítulo 1

1. INTRODUÇÃO

Costa e Castanhar (2003) acreditam que a situação fiscal e a falta de recursos no setor público exigem um novo comportamento na administração pública. Neste sentido Figueiredo e Santos (2013) pontuam que a transparência surge como mecanismo impulsionador de boas práticas e importante ferramenta de controle social.

A obrigação de disponibilização das informações administradores públicos em geral já existe desde a Constituição de 1988. Todavia, Freitas e Gouveia (2017) afirmam que a obrigatoriedade de conferir transparência decorre não só da Constituição, mas de normativos infraconstitucionais a exemplo da Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Percorrendo este breve resgate normativo, houve a promulgação da Lei Complementar nº 131 de 2009, que alterou a citada Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que todos municípios brasileiros foram obrigados a disponibilizar suas informações financeiras em tempo real para fins de transparência. Por fim, completando a cronologia legal, houve a edição da Lei nº 12.527/11, denominada de Lei de Acesso à Informação.

Ocorre que a despeito da existência, há mais de uma década, de normas específicas que impõem a publicidade e transparência, percebe-se ainda heterogeneidade no que tange a transparência entre os municípios brasileiros. Assim, no mesmo sentido de que Sol (2013), constata-se que as questões normativas por si só não são capazes explicar os níveis de transparência no âmbito da administração pública.

Estudos que buscaram verificar possíveis causas capazes de influenciar no nível de transparência dos municípios a exemplo de Cruz *et al.* (2010), Santos, Bernardes e Rover (2012) Cruz *et al.* (2012), Avelino *et al.* (2014), Zuccolotto e Teixeira (2014), Bernardo, Reis e Sedyama, (2017) e Brocco *et al.* (2018) apresentaram divergência nos resultados.

O presente estudo busca entender quais fatores influenciam a transparência no âmbito dos municípios brasileiros. Como principal objetivo persegue-se responder a seguinte pergunta: Existe associação entre a transparência e indicadores fiscais ou socioeconômicos no âmbito dos municípios brasileiros? Como objetivo secundário busca-se saber se indicadores socioeconômicos causam maior impacto na transparência dos municípios.

O trabalho se justifica pela importância que a transparência na área pública alcança nos dias atuais no contexto do controle social. A literatura acerca dos preditores da transparência encontra-se ainda em estágios iniciais e percebeu-se haver divergência de resultados nos estudos pretéritos. Assim, ao confirmar ou rejeitar os resultados anteriores o trabalho contribui para ampliar o entendimento sobre os determinantes da transparência em governos locais.

Detendo o conhecimento de possíveis associações positivas com a transparência, e podendo prever quais ações administrativas ou políticas públicas acarretam maiores níveis de transparência, a sociedade poderá cobrar maior alocação de recursos em tais áreas contribuindo, por conseguinte, para o incremento do controle dos recursos públicos.

Os resultados indicam que fatores socioeconômicos tais como saúde, educação e emprego e renda são mais impactantes para o aumento da transparência que fatores relacionados a regularidade fiscal.

Capítulo 2

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 TEORIA DA AGÊNCIA E A TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL

Jensen e Meckling (1976) formularam a teoria da agência baseando suas observações dos possíveis conflitos advindos de diferentes interesses dos diversos atores no âmbito das empresas. Segundo os autores, das relações existentes nas organizações surge uma relação de agência abarcada por duas figuras o “principal” detentor do capital e com poder hierárquico que delega poder de decisão ao “agente” que se configura na figura do gestor ou pessoa contratada para realizar determinada tarefa ou serviço com o propósito de atingir um objetivo estabelecido pelo delegante.

Ainda segundo Jensen e Meckling (1976) dessa relação podem surgir conflitos de interesses que podem ser potencializados por exemplo pelo excesso ou concentração de poder nas mãos de gestores “agentes” o que poderá leva-los a agir seguindo seus interesses pessoais em detrimento dos interesses daqueles que lhe conferiram o poder. Os autores ponderam ainda que quão maior for a separação entre o principal e o agente maior será também o conflito de interesses.

Nogueira, Freitas e Ribeiro (2017) relatam que a teoria da agência também pode ser aplicada na perspectiva da relação entre governantes e governados no âmbito da democracia representativa. Nessa ótica, os eleitores e contribuintes, considerados principal neste contexto, delegam através do voto e de seus tributos respectivamente, aos representantes eleitos a tarefa de fornecer serviços e políticas públicas de qualidade.

Nogueira, Freitas e Ribeiro (2017) pontuam que a transparência seria um ponto de equilíbrio neste contexto, capaz de reduzir a assimetria de informação entre governantes e eleitores de modo a mitigar possíveis sobreposições de interesses pessoais em detrimento de interesses coletivos, além de conferir mais clareza acerca da alocação dos recursos postos à disposição do gestor-agente.

No mesmo sentido Stiglitz (2002) e Filgueiras (2011) entendem que a transparência deve ser entendida como uma regra de conduta que está associada à maior disponibilização de informações. De acordo com os autores essa regra pressupõe que a redução da assimetria de informação colabora com a diminuição de dúvidas de investimento traduzindo-se numa maneira de exercer o controle dos atos seja entre gestores de empresas e seus acionistas ou entre o governo e os cidadãos.

Por fim, Zorzal e Rodrigues (2015) afirmam que as agendas que envolvem transparência, acesso amplo à informação, prestação de contas e responsabilização ganharam destaque na política nacional, visto que a transparência auxilia na promoção de uma administração pública mais aberta à participação social.

2.2 TRANSPARÊNCIA E O PROCESSO DECISÓRIO

Para Bueno, Breláz e Salinas (2016) outro bom motivo para estudar a transparência é porque a mesma se conecta ao processo decisório e por consequência ao exercício do poder nas organizações. Segundo os autores a transparência se mostra relevante visto que contribui para evidenciar tanto envolvidos, omitidos ou excluídos das decisões, afim de clarear quem realmente detém o poder de influenciá-las. Platt Neto *et al.* (2009) entendem que a transparência pressupõe o fornecimento de informações confiáveis, relevantes e de interesses dos usuários que, por sua vez, auxiliam o processo decisório, conforme ilustrado no esquema abaixo.

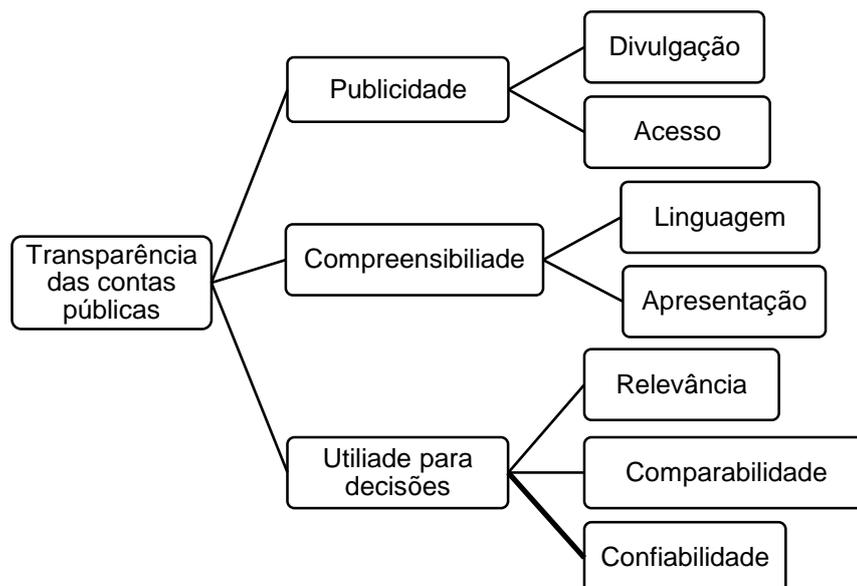


Figura 1: Transparência e o processo decisório

Fonte: Platt Neto *et al.* (2009)

Para os autores o primeiro elemento da transparência é a publicidade que se refere a amplitude da divulgação de informações à população através de variadas formas.

O segundo elemento da transparência seria a compreensibilidade das informações que estaria relacionada a forma de sua apresentação, devendo se apresentar em formato simples e linguagem clara, facilitando a compreensão por parte do cidadão comum.

Por fim, os autores denominam que o terceiro elemento da transparência seria a utilidade para decisões que teria ligação com a relevância, confiabilidade e capacidade de comparabilidade daquilo que é divulgado.

Cruz, Silva e Santos (2010) asseveram que o surgimento da sociedade da informação abarcou novos deveres para todos envolvidos e dentro dessas obrigações está o dever da disponibilização contínua de informações que possibilitem uma boa tomada de decisão, inclusive no Estado.

Para estes autores existem inúmeras informações adicionais aos dados de gestão fiscal que podem contribuir para o incremento do controle social.

Cruz *et al.* (2012) relatam que a transparência é um dos princípios da governança pública visto que as práticas que visam aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações na gestão contribuem positivamente para uma boa governança. Além disso, afirmam que a transparência fiscal, permite o melhor acompanhamento do orçamento e das finanças públicas.

2.3 TRANSPARÊNCIA - CLASSIFICAÇÕES

Neste trabalho não foi objeto específico a descrição pormenorizada das classificações doutrinárias da transparência a fim de diferenciá-las em seus tipos e perspectivas. Todavia, as classificações que serão abordadas são aquelas que se conectam diretamente com o escopo proposto no estudo quais sejam: transparência ativa e passiva que fazem parte do índice de transparência municipal, variável de relevância no estudo.

2.3.1 Transparência ativa

Do ponto de vista histórico, segundo Alves (2012) a primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso a informação foi a Suécia, em 1766.

Todavia na história mais recente e de forma mais consolidada Rodrigues (2013) assevera que o direito de acesso às informações existe desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, onde já havia previsão de garantia em receber e de divulgar informações e ideias por quaisquer meios.

De fato, o artigo 19 do citado documento prevê que todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, abarcando direito de opinar e de propagar informações e ideias livremente.

Sabe-se que o professor chileno Alejandro Ferreiro Yazigi, já em 1999, utilizava a expressão transparência ativa conceituando-a como a obrigação imposta aos órgãos de divulgação periódica e sistematizada de informações sobre a gestão do estado Yazigi (1999).

Para o autor essas informações incluem a especificação das funções, atividades, dotação, orçamento, objetivos, indicadores de gestão, sistemas de atendimento ao cliente dentre outras.

Rodrigues (2013) relata que, nos Estados Unidos, o termo transparência ativa surge entre 2008 e 2009. Segundo o autor, em 2008, no documento final da conferência sobre o acesso às informações públicas, organizada pela fundação criada pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, denominada Declaração de Atlanta, já se fazia referência as chamadas “obrigações positivas” das instituições em propagar informações relacionadas à sua missão o que, segundo ele, convencionou-se em denominar transparência ativa.

Continuando as suas explanações Rodrigues (2013), pontua que em junho de 2009 houve a Convenção do Conselho da Europa sobre o acesso aos documentos públicos. Neste evento houve referência ao que seria a transparência ativa relacionando o termo ao dever de iniciativa das autoridades em divulgar documentos públicos visando promover a transparência, eficiência e controle social.

No Brasil, segundo Santos, Bernardes e Rover (2012) a referência documental de relevância acerca da transparência ativa é encontrada no artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente LAI.

Foi a LAI que trouxe para o nosso cotidiano novos conceitos que são fundamentais para o entendimento acerca da disponibilização de dados e informações pela administração pública, tais como transparência ativa, quando a administração disponibiliza voluntariamente os seus dados e informações, bem como a transparência passiva, conceito que será clareado no próximo tópico.

Assim, o dever da administração pública de promover a divulgação de informações, em local de fácil acesso, independente de requerimento, ou seja, voluntariamente, passou-se a denominar transparência ativa.

2.3.2 Transparência passiva

Do mesmo modo que a transparência ativa, Yazigi (1999) também se ocupou de conceituar a transparência passiva no bojo de seu estudo sobre democracia e corrupção.

Para ele a transparência passiva se remete a obrigação a que o Estado se submete a conceder, aos cidadãos que o solicitem, acesso oportuno às informações na posse de órgãos públicos. Naquela época, o autor já dizia que a regra geral deve ser o livre acesso e a exceção é o segredo, Yazigi (1999).

De toda sorte, coincidência ou não, percebe-se que na vanguarda da preocupação com o tema transparência e corrupção, hoje o Chile ocupa a 26ª posição no ranking realizado pela Transparência Internacional que avaliou o nível da

percepção da corrupção no setor público em 180 países no ano de 2017, enquanto o Brasil caiu 17 posições passando a ocupar a 96ª posição.

Dados à parte retornando à conceituação da transparência passiva Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) relatam que esse tipo de transparência se relaciona com o dever estatal de proporcionar aos cidadãos o acesso tempestivo aos documentos oficiais, reservando-se àqueles de acesso protegido por Lei.

No Brasil, a transparência passiva é encontrada no artigo 10º da LAI. A norma, assim como estabeleceu os instrumentos da transparência ativa, também estabeleceu os meios e procedimentos para resguardar a transparência passiva.

Remetendo-se a literalidade da Lei, afirma-se que qualquer interessado tem o direito de exigir, por qualquer meio, acesso a informações públicas, sendo necessário sua identificação e especificação do pedido.

Adicione-se que o art. 9º da LAI instituiu como um dever do Estado de informar sobre a tramitação de documentos e solicitações de acesso à informação além de efetuar o registro das demandas e remeter tempestivamente as respostas aos solicitantes. Isto é transparência passiva; o fornecimento de dados e informações que ainda não estavam voluntárias e pró ativamente disponíveis.

2.4 ESTUDOS ANTERIORES – TRANSPARÊNCIA E SEUS DETERMINANTES

Nesta seção são citadas pesquisas que abordaram o tema transparência através de rankings onde procuram verificar o nível de transparência e sua relação como indutor de boas práticas na administração pública. Outros estudos procuram entender o fenômeno da transparência através de seus fatores determinantes no sentido de proporcionar melhoria na administração pública em seus diversos

aspectos, fiscais, de gestão, de desenvolvimento humano e social. Ao final foi efetuado um quadro resumo para facilitar o entendimento dos estudos anteriores.

Cruz *et al.* (2009) procuraram verificar o nível de transparência fiscal eletrônica nos sites dos 92 maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro com população acima de 100.000 habitantes, bem como os fatores que, possivelmente, influenciam a transparência eletrônica da gestão fiscal. As variáveis observadas por Cruz *et al.* (2009) foram o índice de transparência fiscal eletrônica (variável dependente), a taxa de alfabetização, a população total, o PIB per capita, a receita arrecadada, o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M), e o índice de qualidade dos municípios (IQM) e estágio do site.

Dentre os resultados encontrados Cruz *et al.* (2009) relataram que municípios com maior receita orçamentária, taxa de alfabetização, IDH-M, IQM tendem a apresentar maiores níveis de transparência fiscal eletrônica. As variáveis população e PIB per capita não apresentaram significância. Assim foi rejeitada a hipótese de que teriam mais transparência fiscal eletrônica os municípios mais populosos e com maior PIB per capita. Segundo os autores houve associação entre os indicadores sociais e econômicos e os níveis de transparência fiscais eletrônicos dos municípios avaliados no Estado do Rio de Janeiro.

Santos, Bernardes e Rover (2012) criaram um ranking dos sítios das Prefeituras dos Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul apenas dos municípios com mais de 10.000 habitantes, após foi feita uma análise para constatar a existência de correlação entre a quantidade de itens atendidos pela LAI e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

As variáveis observadas foram a transparência e IFDM da FIRJAN. Verificando os resultados da pesquisa Santos, Bernardes e Rover (2012) relataram a correlação

entre itens atendidos da LAI e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é fraca, considerando a força, e positiva, considerando o sentido.

Cruz *et al.* (2012) criaram o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), visando saber se o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros (apenas 100 mais populosos) e quais características socioeconômicas dos municípios podem estar relacionadas com o nível de transparência observado.

As variáveis observadas foram a região, localização, participação do município em redes de integração regional, acessibilidade do site da prefeitura municipal, PIB per capita, receita orçamentária, IDH-M, alfabetização, IFDM e índice de Desenvolvimento Municipal.

O modelo proposto por Cruz *et al.* (2012) sugere haver correlação positiva do índice de transparência somente com e as variáveis receita orçamentária e dinamismo municipal que compreende o PIB, consumo, investimentos sociais, sendo mais relevantes as variações na receita orçamentária. As variáveis IGF e IFDM não foram significativas.

Avelino *et al* (2014) procuraram identificar as características explicativas do nível de divulgação voluntária de 130 municípios do Estado de Minas Gerais em seus portais eletrônicos.

Variáveis observadas por Avelino *et al* (2014) foram gênero do gestor municipal, filiação partidária, escolaridade do gestor municipal, PIB per capita, receita orçamentária, população, transferências de recursos da União para os Municípios, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), taxa de alfabetização, (IFDM), (IFGF) e participação no Programa de Fiscalização de Recursos Federais.

Os resultados sugerem correlação positiva e significativa entre o IDV-M e as variáveis PIB per capita, receita orçamentária, população, transferências de recursos, IDH-M, taxa de alfabetização, IFDM e IFGF. Sendo as três variáveis mais fortemente associadas ao IDV-M: receita orçamentária, transferências de recursos e população

Zuccolotto e Teixeira (2014) investigaram em 26 Estados as relações entre três conjuntos de variáveis (variáveis fiscais presente e passadas, variáveis socioeconômicas e variáveis políticas) e transparência fiscal no contexto subnacional brasileiro.

Variáveis observadas no estudo foram variáveis fiscais, variáveis socioeconômicas e variáveis políticas. O IFDM – Educação, IFDM – Saúde e IFDM – Emprego e Renda transformaram-se através de uma análise fatorial na variável “Fator Socioeconômico” e as variáveis Receita Corrente, Endividamento e Déficit/Superávit (resultado fiscal do Estado) transformaram-se na variável “Fator Fiscal”, também foi avaliado variáveis políticas.

Zuccolotto e Teixeira (2014) sugerem que as variáveis “Fator Fiscal” e “Fator socioeconômicos” se mostraram estatística e economicamente significantes. Assim, segundo os autores as condições fiscais dos Estados bem como condições socioeconômicas tem efeito positivo e podem incrementar a transparência.

Bernardo, Reis e Sedyama (2017) criaram um Indicador de Transparência Municipal (ITM) e visaram identificar os preditores da transparência eletrônica em 66 municípios com mais de 50 mil habitantes do Estado de Minas Gerais.

A variáveis observadas foram o IFDM, IFGF, taxa de urbanização, emprego e renda.

Os resultados obtidos no estudo são divergentes dos demais artigos utilizados na pesquisa. Além disso, ressalte-se que o estudo não trabalhou com população total como os demais, mas com a taxa de urbanização e os resultados da regressão efetuada indicaram comportamento negativo para taxa de urbanização, ou seja, quanto mais pessoas vivendo em zonas urbanas, menor seria a transparência.

O estudo também inferiu que o número de pessoas com emprego formal, a renda per capita e o IFGF não foram significativas para explicar a transparência municipal. Todavia, houve indício de que a receita orçamentária do município influencia positivamente no seu nível de transparência.

Com relação ao Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), Bernardo, Reis e Sediya (2017) encontraram indícios de que esta variável apresentou comportamento negativo com relação ao índice de transparência e insignificante estatisticamente. Diferentemente de Avelino et. al (2014) conforme acima descrito que encontrou indícios de que municípios com altos valores de IFGF tenderiam a divulgar mais informações.

Brocco *et al.* (2018) também procuraram verificar quais fatores influenciam a transparência municipal. A amostra compreendeu 43 cidades do Rio Grande do Sul e as variáveis observadas foram o PIB per capita, população, IDHM, receita arrecadada, taxa de analfabetismo e IFDM.

Os resultados dos estudos sugerem que a única variável explicativa que apresentou relação positiva com a dependente, com significância estatística de 5% foi o IFDM. Assim os autores concluíram que há significância estatística entre o nível de transparência e fatores socioeconômicos. As demais variáveis não apresentaram significância estatística.

Na Figura 2 pode-se verificar a relação resumida entre variáveis que podem influenciar os níveis de transparência segundo estudos anteriores.

Autores \ Variáveis	Cruz et al. (2009)	Santos, Bernardes & Rover (2012)	Cruz et al. (2012)	Avelino et al. (2014)	Zuccolotto e Teixeira (2014)	Bernardo, Reis & Sediyaam (2017)	Brocco, et al. (2018)
População				S+		S-	
IFDM	S+	S+		S+	S+		S+
Emprego e renda					S+		
Educação					S+		
Saúde					S+		
IFGF				S+	S+		
Receita Própria			S+	S+	S+		
Gasto com Pessoal					S+		
Investimento					S+		
Liquidez					S+		
Custo da dívida							

Figura 2: Relação resumida entre variáveis que podem influenciar os níveis de transparência. Legenda: S (estatisticamente significativa); + (correlação positiva) – (correlação negativa). IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal. Fonte: Elaboração pelo autor.

Ressalte-se que Bernardo, Reis e Sediyaam, (2017) trabalharam com taxa de urbanização no lugar de população; Cruz *et al.* (2010), Cruz *et al.* (2012), Avelino *et al.* (2014) e Bernardo, Reis e Sediyaam, (2017) trabalharam com o conceito de receita total ao passo que o Receita Própria da Firjan não considera as transferências governamentais visando aferir o grau de autonomia governamental, todavia ambos indicadores se referem a capacidade financeira do município.

Pontua-se ainda que Cruz *et al.* (2010) trabalharam com o IDH e encontraram significância positiva neste índice sócio econômico que tem estreita relação com o IFDM.

Por fim Cruz *et al.* (2012) utilizaram para medir a questão da responsabilidade fiscal através do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão – IRFS elaborado pela Confederação Nacional de Municípios – CNM, mas que também reflete as exigências da LRF assim como o IFGF.

2.5 DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE

De acordo com o objetivo e justificativa da pesquisa, chegou-se às seguintes hipóteses:

H1 = existe associação entre o nível de transparência e indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento socioeconômico no âmbito dos municípios brasileiros.

H1a = indicadores de desenvolvimento socioeconômico tem maior impacto na transparência dos municípios que os indicadores de gestão fiscal.

Através dessas hipóteses, espera-se aferir se existe associação entre o grau de transparência e os indicadores desenvolvimento municipal e de gestão fiscal dos municípios.

Capítulo 3

3 METODOLOGIA

3.1 SELEÇÃO DA AMOSTRA

A amostra englobou 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios do Brasil e os dados coletados são relativos aos anos de 2015 e 2016. Tendo em vista que houve alguns dados faltantes em relação a uma ou outra variável, no primeiro e terceiro modelos de regressão realizadas em painel obteve-se 9.608 e 8.905 observações respectivamente. No segundo e quarto modelos obteve-se 4.482 e 3.777 observações respectivamente quando da avaliação da primeira diferença no período, sendo estas as amostras. Os modelos estão descritos no item 3.4 do estudo.

3.2 BASE DE DADOS

Para análise da transparência optou-se pela base de dados do ranking nacional da transparência do Ministério Público Federal pois o mesmo leva em consideração aspectos gerais e específicos sobre a transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros avaliando, em cada município, informações tais como: despesas, receitas, relatórios fiscais, licitações, contratos e existência ou não de sistemas organizados de informação ao cidadão. Dessa forma é possível aferir o grau de transparência ativa e passiva local.

Visando avaliar informações de cunho fiscal optou-se pela base de dados da FIRJAN pois a mesma traz informações específicas de cada município tais como: grau de autonomia das receitas municipais, nível de comprometimento das receitas com gastos em pessoal, capacidade de investimento, níveis de endividamento bem

como capacidade de pagamento dos municípios, o que permite uma avaliação da realidade fiscal local.

No tocante ao aspecto econômico social também optou-se pela base de dados da FIRJAN pois a mesma traz informações específicas associadas à educação, emprego, renda e saúde tais como: número de empregos com carteira assinada, massa salarial, atendimento à educação infantil, distorção idade série, professores com nível superior, óbitos por causas mal definidas ou evitáveis, número de pré-natais dentre outras, o que permite aferir as condições ligadas ao desenvolvimento econômico social de cada cidade avaliada.

Com a intenção de minimizar o efeito de possíveis outliers nos resultados do estudo, todas as variáveis foram winsorizadas com um percentual fixo de 1% em cada cauda. O processo de winsorização visou uma possível substituição de uma observação que seja outlier por outra que não possua essa característica, o que mitiga ou ao menos reduz possíveis vieses nos resultados da pesquisa.

Segundo Oliveira (2014) a winsorização, consiste em um método estatístico que elimina os outliers por meio da suavização das extremidades da distribuição.

Para Figueira (1998) um outlier configura-se através de seu distanciamento em relação as demais observações que compõem a amostra. Segundo a autora estas observações discrepantes ou extremas merecem um tratamento adequado.

3.2.1 Metodologia do banco de dados

O IFDM é composto por três indicadores, sendo dois simples e um composto, respectivamente: educação, saúde e emprego & renda. Os mesmos são avaliados através de alguns quesitos conforme Figura 3.

Emprego e Renda	Educação	Saúde
Geração de emprego formal	Atendimento à educação infantil	Proporção de atendimento a pré-natal
Taxa de formalização do mercado de trabalho	Abandono do ensino fundamental	Óbitos por causas mal definidas
Geração de renda	Distorção idade sério no ensino fundamental	Óbitos infantis por causas evitáveis
Massa salarial real do mercado de trabalho formal	Docentes com ensino superior no ensino fundamental	Internação sensíveis à atenção básica
Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal	Média de horas aula diárias no ensino fundamental	
	Resultado do IDEB no ensino fundamental	

Figura 3: Descrição da composição do IFDM
Fonte: Firjan (2018a, p.9)

O IFGF é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Os quatro primeiros possuem peso 22,5% e o último 10,0% no resultado final do índice sendo calculado conforme Figura 4.

Indicador	Forma de cálculo	Objetivo
Receita própria	$= \frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Verificar o grau de autonomia das receitas dos municípios.
Gastos com Pessoal	$= \frac{\text{Gasto com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Avaliar o comprometimento das receitas com as despesas de pessoal.
Investimentos	$= \frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Medir a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais.
Liquidez	$= \frac{\text{Caixa} - \text{Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Verificar a relação entre postergações das despesas e disponibilidade de caixa pelo tamanho do orçamento da prefeitura.
Custo da Dívida	$= \frac{\text{Juros} + \text{Amort}}{\text{Receita Líquida Real}}$	Avaliar o peso dos encargos da dívida em relação às receitas líquidas reais, observando o limite de 13% da receita líquida real.

Figura 4: Descrição da composição dos indicadores fiscais
Fonte: Firjan (2017a, p.12)

As leituras dos índices sub indicadores que compõem tanto o IFDM, quanto o IFGF são de fácil entendimento, podendo ser visualizados através de uma pontuação que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o desenvolvimento e a gestão fiscal do município naquele ano.

Classificação - IFDM	Classificação – IFGF	Pontuação
Desenvolvimento alto	Gestão de excelência	Superiores a 0,8 pontos
Desenvolvimento moderado	Boa gestão	Entre 0,6 e 0,8
Desenvolvimento regular	Gestão em dificuldade	Entre 0,4 e 0,6
Desenvolvimento baixo	Gestão crítica	Inferior a 0,4 pontos

Figura 5: Classificação dos municípios conforme pontuação
Fonte: Firjan (2017a, p.13, 2018^a, p. 9)

3.2.2 Considerações e critérios de formação dos índices de transparência do MPF.

A base de dados do ranking nacional da transparência do Ministério Público Federal contém informações abrangentes sobre a transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros. Assim, o índice de transparência leva em consideração informações tais como: despesas, receitas, confecção e publicação de relatórios fiscais, licitações, contratos, sistemas de informação ao cidadão e suas funcionalidades. O índice avalia ainda a existência de boas práticas de transparência tais como: informações individualizadas sobre remuneração de agentes públicos e informações sobre pagamentos de diárias e passagens também de forma individualizada, inclusive constando, data, destino, cargo e motivo da viagem. Dessa forma é possível aferir o grau de transparência ativa e passiva local.

Os municípios recebem notas de zero a dez de acordo com a pontuação de cada item avaliado. Devido ao tamanho da tabela optou-se por trazê-la na forma completa em forma de anexo.

3.3 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

A variável dependente foi o índice de transparência do município e as variáveis independentes foram: índice de gestão fiscal, índice de desenvolvimento municipal, receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez, custo da dívida, educação, emprego e renda, saúde e população dos municípios.

Variáveis	Significado	Forma de Coleta
Índice de Transparência	Mede a transparência ativa e passiva dos municípios	Portal do MPF (2019)
Índice de Gestão Fiscal	Avalia a situação fiscal dos municípios brasileiros	Firjan (2017a, p.12)
Índice de Desenvolvimento Municipal	Mede o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros	Firjan (2018a, p.9)
Receita própria	Mede o grau de dependência de transferências constitucionais e voluntárias de outros entes	Firjan (2017a, p.12)
Gastos com pessoal	Avalia o comprometimento da receita com despesas de pessoal	Firjan (2017a, p.12)
Investimento	Avalia a parcela dos investimentos nos orçamentos	Firjan (2017a, p.12)
Liquidez	Avalia os restos a pagar e as disponibilidades de caixa	Firjan (2017a, p.12)
Custo da dívida	Avalia o peso dos encargos da dívida em relação às receitas líquidas reais	Firjan (2017a, p.12)
Qualidade da educação	Avalia a qualidade da educação prestada através de seis sub indicadores: atendimento à educação infantil, abandono no ensino fundamental, distorção idade série do ensino fundamental, docentes com ensino superior no ensino fundamental, média de horas-aula diária no ensino fundamental e nota do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) do ensino fundamental	Firjan (2018a, p.9)
Geração de emprego e renda	Avalia a capacidade de geração de emprego formal, o nível de absorção da mão de obra local além de acompanhar a geração e distribuição do emprego no mercado de trabalho do município	Firjan (2018a, p.9)
Qualidade da saúde	Avalia a qualidade da saúde através de quatro sub indicadores: proporção de atendimento adequado de pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e internações sensíveis à atenção básica.	Firjan (2018a, p.9)
População	Número de habitantes no município	Endereço eletrônico do IBGE

Figura 6: Resumo das variáveis utilizadas

Fonte: elaborado pelo autor

3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS E MODELO DE REGRESSÃO:

Em relação ao método estatístico, utilizou-se regressão linear com dados em painel e múltipla utilizando o Software Stata.

Os quatro modelos de regressão estão descritos abaixo sendo os modelos 1 e 3 rodados em painel e modelos 2 e 4 em sistemas de equações com dados em seções transversais – cross-section.

Nos modelos 1 e 3 rodados em painel, foram realizados o teste de Hasman e o estimador de efeito fixo se mostrou o mais adequado para ambos.

Modelo 1:

- $\text{Índice de Transparência}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{índice de gestão fiscal}_{it} + \beta_2 \text{índice de desenvolvimento municipal}_{it} + \varepsilon_{it}$

Modelo 2:

- $\Delta \text{Índice de Transparência}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{índice de gestão fiscal}_i + \beta_2 \text{índice de desenvolvimento municipal}_i + \varepsilon_i$

Modelo 3:

- $\text{Índice de Transparência}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{receita própria}_{it} + \beta_2 \text{gasto com pessoal}_{it} + \beta_3 \text{investimentos}_{it} + \beta_4 \text{liquidez}_{it} + \beta_5 \text{custo da dívida}_{it} + \beta_6 \text{educação}_{it} + \beta_7 \text{emprego e renda}_{it} + \beta_8 \text{saúde}_{it} + \beta_9 \text{população}_{1000it}$

Modelo 4:

- $\Delta \text{Índice de Transparência}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{receita própria}_i + \beta_2 \text{gasto com pessoal}_i + \beta_3 \text{investimentos}_i + \beta_4 \text{liquidez}_i + \beta_5 \text{custo da dívida}_i + \beta_6 \text{educação}_i + \beta_7 \text{emprego e renda}_i + \beta_8 \text{saúde}_i + \beta_9 \text{população}_{1000i}$

Capítulo 4

4. RESULTADOS

Os resultados do estudo estão subdivididos em: (a) análise descritiva das variáveis na Tabela 1, (b) Análise de correlação das variáveis na Tabela 2; e (c) Análise dos modelos de regressão na Tabela 3.

TABELA 01: ESTATÍSTICA DESCRITIVA

A tabela de estatística descritiva se divide em 3 painéis. O primeiro painel, tem por finalidade expor as estatísticas descritivas das variáveis do estudo referente ao ano de 2015. O painel B apresenta a estatística descritiva referente ao ano 2016 e por fim, o ultimo painel (painel c) apresenta a estatística descritiva geral (os dois anos conjuntamente)

Painel A: Estatística descritiva para a amostra no ano de 2015								
Variável	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	1º quartil	Mediana	3ºquartil	Máximo
índice de transparência	5555	3.899	2.578	0	1.700	4	5.900	10
índice de gestão fiscal	5171	0.438	0.139	0.133	0.342	0.442	0.537	0.754
receita própria	5173	0.250	0.200	0.0218	0.105	0.191	0.331	0.994
gasto com pessoal	5173	0.461	0.232	0	0.436	0.517	0.600	0.888
investimentos	5173	0.424	0.252	0.0296	0.233	0.369	0.568	1
liquidez	5173	0.444	0.342	0	0	0.492	0.654	1
custo da dívida	5174	0.836	0.135	0.339	0.766	0.868	0.935	1
Índice de desenvolvimento municipal	5507	0.651	0.0967	0.430	0.586	0.659	0.722	0.850
educação	5552	0.765	0.112	0.500	0.684	0.775	0.849	0.985
emprego e renda	5514	0.433	0.117	0.226	0.345	0.420	0.509	0.741
saúde	5555	0.754	0.136	0.360	0.675	0.782	0.858	0.961
população	5555	28544	57054	1746	5454	11522	25006	405072

Painel B: Estatística descritiva para a amostra no ano de 2016								
	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	1º quartil	Mediana	3ºquartil	Máximo
índice de transparência	5555	5.196	2.809	0	3.100	5.500	7.400	10
índice de gestão fiscal	4533	0.465	0.125	0.133	0.386	0.468	0.550	0.754
receita própria	4533	0.253	0.204	0.0218	0.106	0.192	0.332	0.994
gasto com pessoal	4533	0.507	0.215	0	0.474	0.549	0.626	0.888
investimentos	4533	0.395	0.252	0.0296	0.205	0.341	0.529	1
liquidez	4533	0.545	0.289	0	0.457	0.557	0.700	1

custo da dívida	4530	0.832	0.146	0.339	0.766	0.869	0.939	1
Índice de desenvolvimento municipal	5462	0.668	0.0949	0.430	0.605	0.674	0.737	0.850
educação	5552	0.769	0.113	0.500	0.687	0.780	0.855	0.985
emprego e renda	5464	0.466	0.118	0.226	0.385	0.455	0.540	0.741
saúde	5555	0.766	0.131	0.360	0.690	0.795	0.865	0.961
população	5550	28675	57171	1746	5481	11584	25102	405072

Painel C: Estatística descritiva para a amostra Total

	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	1º quartil	Mediana	3ºquartil	Máximo
índice de transparência	11110	4.547	2.773	0	2.400	4.700	6.700	10
índice de gestão fiscal	9704	0.451	0.133	0.133	0.364	0.456	0.544	0.754
receita própria	9706	0.251	0.202	0.0218	0.106	0.191	0.332	0.994
gasto com pessoal	9706	0.482	0.225	0	0.452	0.531	0.613	0.888
investimentos	9706	0.410	0.252	0.0296	0.220	0.355	0.549	1
liquidez	9706	0.491	0.322	0	0.406	0.528	0.682	1
custo da dívida	9704	0.834	0.140	0.339	0.766	0.868	0.937	1
Índice de desenvolvimento municipal	10969	0.659	0.0962	0.430	0.595	0.666	0.730	0.850
educação	11104	0.767	0.113	0.500	0.685	0.777	0.852	0.985
emprego e renda	10978	0.450	0.118	0.226	0.363	0.440	0.526	0.741
saúde	11110	0.760	0.134	0.360	0.683	0.789	0.861	0.961
população	11105	28610	57110	1746	5473	11553	25038	405072

Fonte: Elaborado pelo autor.

O painel “A” mostra que a variável dependente índice de transparência apresentou em 2015 uma média de 3,89 demonstrando que, em média, até aquele ano, os municípios brasileiros ainda não se preocupavam em disponibilizar suas informações (transparência ativa) ou mesmo atender as solicitações de informação a eles destinadas (transparência passiva).

Todavia, em 2016 houve avanço na transparência passando para uma média de 5,19. Este comportamento pode ser explicado por alguns fatores, tais como: 1) Maior cobrança por parte dos órgãos de controle externo no atendimento as exigências da LRF e LAI; 2) O fato de 2016 ter sido um ano de eleições municipais o que pode ter forçando os chefes do executivo a cultivar uma boa imagem frente ao eleitorado, e

consequentemente melhorar sua política de transparência; 3) As eleições daquele ano ocorreram exatamente no contexto das investigações da Operação Lava Jato de combate a corrupção o que pode ter contribuído para um ambiente de crescimento da transparência nesta escala.

Percebe-se pelo “C” que o desvio padrão relacionado ao índice de transparência de 2,77 indica que ainda há diferença entre os graus de transparência dos municípios brasileiros. Esta diferença de transparência entre municípios pode ser explicada por dificuldades técnicas, pela falta de pessoal capacitado na área de tecnologia da informação no âmbito dos municípios, dificuldade de contratação de empresas para viabilizar a consolidação e disponibilização das informações via portal eletrônico ou mesmo por falta de cobrança e fiscalização dos órgãos de controle que varia de um Estado para o outro.

Destaca-se que na análise comparativa entre os anos de 2015 e 2016 a menor média entre os indicadores refere-se a receita própria na faixa de 0,251 sendo 1 o seu valor máximo. Isto revela baixa captação de receitas próprias nos municípios o que indica que o grau de independência financeira dos municípios brasileiros, ainda é muito baixo.

Segundo Ferrari (2016) e dados do IBGE, somente após a Constituição Federal de 1988 já foram criados mais de 1370 municípios e que mais de 2.700 cidades brasileiras tem até 10.000 habitantes, o que pode contribuir para a enorme dependência financeiras encontrada. Nas regressões a população foi dividida por 1.000 no sentido de trazer mais clareza para as interpretações.

A Tabela 2 expõe a Matriz de Correlação de Pearson com as correlações entre todas as variáveis.

TABELA 02: CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS DE ESTUDO

A tabela 06 apresenta a correlação das variáveis do estudo.

	itransp	igestfisc	recprop	pessoal	invest	liquidez	custodiv	idesv	educação	empreg	saúde	população
itransp	1											
igestfisc	0.122***	1										
recprop	0.255***	0.179***	1									
pessoal	0.098***	0.280***	0.170***	1								
invest	0.093***	0.263***	0.038***	0.207***	1							
liquidez	0.136***	0.256***	0.079***	0.173***	0.047***	1						
custodiv	-0.030***	0.008	-0.081***	0.057***	0.038***	0.092***	1					
idesv	0.290***	0.169***	0.429***	0.237***	0.092***	0.101***	0.005	1				
educação	0.256***	0.147***	0.368***	0.285***	0.123***	0.063***	0.021**	0.671***	1			
empreg	0.283***	0.141***	0.540***	0.204***	0.053***	0.095***	-0.035***	0.605***	0.427***	1		
saúde	0.278***	0.119***	0.321***	0.181***	0.108***	0.100***	0.004	0.670***	0.549***	0.352***	1	
população	0.145***	0.044***	0.542***	0.048***	-0.039***	-0.044***	-0.104***	0.166***	0.060***	0.333***	0.103***	1

Legenda: * (estatisticamente significativa a 10%); ** (estatisticamente significativa a 5%); *** (estatisticamente significativa a 1%); itransp (índice de transparência); igestfisc (índice de gestão fiscal); recprop (receita própria); pessoal (gastos com pessoal); invest (investimentos); custodiv (custo da dívida); idesv (índice de desenvolvimento municipal); empreg (emprego e renda).

Fonte: elaboração própria

A matriz de correlação evidenciada na Tabela 2 indicou a existência de correlação entre todas as variáveis independentes em relação a dependente no modelo. Observou-se ainda uma correlação mais acentuada entre a variável que mede a transparência e as variáveis relacionadas ao desenvolvimento municipal.

O resultado das regressões consta da tabela 3 abaixo representada na próxima página.

TABELA 03: MODELOS DE REGRESSÃO ESTIMADOS

A Tabela 03 apresenta as estimativas dos modelos apresentados na metodologia de pesquisa. As colunas apresentam respectivamente as estimativas dos modelos:

- $itrans_{it} = \beta_0 + \beta_1 igestfisc_{it} + \beta_2 idesv_{it} + \varepsilon_{it}$
- $pd_itrans_i = \beta_0 + \beta_1 igestfisc_i + \beta_2 idesv_i + \varepsilon_i$
- $itrans_{it} = \beta_0 + \beta_1 recetprop_{it} + \beta_2 gpessoal_{it} + \beta_3 invest_{it} + \beta_4 liquid_{it} + \beta_5 custodiv_{it} + \beta_6 educ_{it} + \beta_7 emprend_{it} + \beta_8 saude_{it} + \beta_9 pop_{1000it}$
- $pd_itrans_i = \beta_0 + \beta_1 recetprop_i + \beta_2 gpessoal_i + \beta_3 invest_i + \beta_4 liquid_i + \beta_5 custodiv_i + \beta_6 educ_i + \beta_7 emprend_i + \beta_8 saude_i + \beta_9 pop_{1000i}$

Variável	Dependente			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
igestfisc	1381***	1204***		
	5.840	3.960		
idesv	2236***	-0.806*		
	4.270	-1.910		
recprop			0.768***	0.132
			3.980	0.510
gastpessoal			-0.120	0.0114
			-0.930	0.0600
invest			0.444***	0.895***
			4.120	5.310
liquidez			0.944***	0.143
			10.77	1.040
custodiv			-0.540***	0.0801
			-2.900	0.290
educ			1900***	-0.171
			5.400	-0.360
empre			3447***	-0.110
			11.41	-0.260
saúde			3161***	-0.388
			11.20	-1.020
pop			0.00198***	0.000270
			3.450	0.390
Cons	2492***	1174**	-1272***	1428*
	7.050	2.050	-4.520	1.910

Controlado por estado	não	sim	não	sim
Estimador	Efeito fixo	MQO	Efeito fixo	MQO
Amostra	9608	4482	8905	3777
R2	0.0783	0.0065	0.1003	0.0124

Legenda: * (estatisticamente significativa a 10%); ** estatisticamente significativa a 5%; *** estatisticamente significativa a 1%.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Modelo 01:

Com relação ao primeiro modelo estimado, onde a variável explicativa está relacionada com o índice de gestão fiscal e do índice de desenvolvimento municipal, pode-se notar que ambas são estatisticamente significativas e apresentam coeficiente positivo para explicar a transparência, em outras palavras, pode-se dizer que, em média, quanto maior o índice de gestão fiscal e quanto maior o índice de desenvolvimento municipal, maior o índice de transparência.

Embora os resultados obtidos permitem validar a hipótese H1, no que tange a associação com a gestão fiscal, houve divergência da opinião de Cruz *et al.* (2012) e Bernardo, Reis e Sedyama, (2017), mas consonância com os achados de Avelino *et al.* (2014) e Zuccolotto e Teixeira (2014). Já a associação com indicadores relacionados ao desenvolvimento socioeconômico corroborou-se com os resultados de Cruz *et al.* (2009), Santos, Bernardes e Rover (2012), Avelino *et al.* (2014), Zuccolotto e Teixeira (2014) e Brocco, *et al.* (2018).

Modelo 02:

O segundo modelo refere-se à variação do índice de gestão fiscal e o índice de desenvolvimento municipal no tempo e seu impacto na transparência. Percebe-se que as duas variáveis continuam se apresentando estatisticamente significativas, no entanto, a variável índice de desenvolvimento passou a apresentar coeficiente negativo. Tais resultados indicam que apesar das duas variáveis exercerem impacto positivo na transparência, o índice de gestão fiscal afeta positivamente o tamanho da

variação do índice, enquanto que o índice de desenvolvimento municipal afeta negativamente o tamanho da variação do índice de transparência. Infere-se que após o município alcançar um patamar de desenvolvimento este fator não influencia tanto na transparência municipal como influenciava antes.

Modelo 03:

Os resultados obtidos através do terceiro modelo de regressão permitem validar a hipótese H0a, de que indicadores de desenvolvimento socioeconômico tem maior impacto na transparência dos municípios que os indicadores de gestão fiscal visto que as variáveis educação, emprego & renda e saúde, foram as mais impactantes. O estudo sugere que cidadãos com mais educação e cultura possuem maior capacidade de pressionar por transparência. Outra possível explicação está no fato de após conquistar determinados direitos sociais a sociedade tende a não tolerar retrocessos o que levaria a uma maior cobrança por transparência visto que esta é vista de maneira geral como indutora de melhores comportamentos ou pelo menos mitigadora de abusos ou desvios por parte dos gestores públicos.

No mesmo sentido de Avelino *et al.* (2014), adicionalmente, o estudo verificou associação positiva e significativa entre a população dos municípios e a transparência, permitindo inferir que quanto maior a dimensão populacional maior a pressão da sociedade para obter informações. Essa pressão pode ser fundamentada na teoria da agência visto que os eleitores e contribuintes agem na qualidade de “principal” e buscam reduzir a assimetria de informação entre eles e os governantes eleitos “agentes”. Neste sentido, tendem a exigir, por exemplo, informações sobre as condições fiscais dos municípios e sobre onde estão alocados os recursos dos tributos pagos.

Foi observado um resultado não esperado no que tange o a variável custo da dívida que apresentou efeito negativo sobre o índice de transparência. Ou seja, quanto menor o comprometimento de recursos da prefeitura com juros e amortizações referentes a empréstimos contraídos em anos anteriores, menor a transparência. Uma possível explicação refere-se ao período avaliado que se trata de um ano de transição de mandatos. Assim, para não reconhecer uma boa gestão no que tange ao endividamento do gestor anterior o atual gestor pode se inclinar a omitir o bom desempenho do antecessor.

Modelo 04:

Os resultados obtidos no quarto modelo indicam que apenas a variável relacionada ao investimento se mostrou significativa, indicando que as demais variáveis (investimento, liquidez, receita própria, custo da dívida, educação, emprego e renda, saúde e população) afetam a transparência, mas não afetam o tamanho do choque desse índice no tempo.

Esse resultado sugere que em média, maiores índices de investimentos nos municípios geram uma melhoria no índice de transparência e maior impacto na transparência, quão maior for o tamanho do investimento. Sabe-se que grande parte dos municípios brasileiros comprometem grande parte de suas receitas com despesas de custeio tais como pagamento de pessoal. Assim, tendo um bom desempenho na área de investimentos o próprio gestor tende a querer dar uma maior publicidade de sua administração para promover-se e buscar reconhecimento frente ao eleitorado local ampliando voluntariamente a transparência por conta disso.

Os resultados, de maneira geral, indicam alguns fatores que tendem a contribuir para o aumento da transparência no âmbito local. Dentre estes fatores houve percepção de que fatores ligados ao desenvolvimento, tais como saúde, educação e

emprego são mais impactantes para o aumento da transparência que fatores relacionados a regularidade fiscal.

Capítulo 5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho contribui com a literatura tendo em vista as investigações realizadas acerca dos possíveis indutores da transparência na área pública. Foi observando que, no âmbito dos municípios brasileiros, há indícios de relação positiva e significativa entre o aumento do nível de transparência e fatores relacionados a gestão fiscal e fatores socioeconômicos relacionados ao desenvolvimento municipal.

Os resultados apontam como possíveis determinantes da transparência fatores relacionados com o aumento do investimento, disponibilidades de caixa, independência financeira, educação, emprego, saúde e população no âmbito dos municípios brasileiros, que, no geral, guardam relação com a teoria da agência utilizada com base teórica.

Uma possível explicação está no fato de municípios mais populosos e com mais eleitores tendem a pressionar os gestores públicos no sentido de ampliar a transparência das informações. Isso mitiga a assimetria de informações existente e a sociedade tem uma ferramenta útil visando, sobretudo, evitar retrocesso em suas conquistas sociais, tais como saúde e educação.

Neste mesmo sentido percebendo avanço na gestão dos tributos entregues para serem administrados pelos gestores públicos, os contribuintes tendem a exigir cada vez mais acesso aos dados, além de mais responsabilidade na gestão destes recursos.

Através do estudo também houve indicação de isomorfismo coercitivo no que tange ao aumento da transparência dos municípios brasileiros que, segundo DiMaggio

e Powell (2005), pode ocorrer em função de expectativas da sociedade ou pressões formais e informais entre organizações que interagem entre si.

Indica-se como limitações a ausência de variáveis relacionadas a condição específica de cada gestor, tais como ideologia política, grau de instrução, gênero e existência ou não de contas rejeitadas no Tribunal de Contas. Por fim para pesquisas futuras sugere-se que sejam realizados estudos em períodos subsequentes para avaliar o comportamento da transparência ao longo do tempo, relacionando-a com outras possíveis variáveis a exemplo das indicadas acima .

REFERÊNCIAS

- Alves, M. S. D. (2012). Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Minas Gerais*, 1, 120-134. Recuperado em 25 setembro, 2018, de <http://siabi.tce.mg.gov.br/Telas/TTitulos/Detail.php?cod=70205&pag=1>
- Avelino, B. C., da Cunha, J. V. A., de Lima, G. A. S. F., & Colauto, R. D. (2014). Características explicativas do nível de disclosure voluntário de municípios do estado de Minas Gerais. *RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 13(2), 571-608. Recuperado em 10 novembro, 2018, de <http://www.spell.org.br/documentos/ver/37528/>
- Bernardo, J. S., de Oliveira Reis, A., & Sediya, G. A. S. (2017). Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. *Revista Ciências Administrativas*, 23(2), 277-292. Recuperado em 12 dezembro, 2018, de <https://doi.org/10.5020/2318-0722.23.2.277-292>
- Bueno, R. L. P., de Brelaz, G., & Salinas, N. S. C. (2016). Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. *Revista do Serviço Público*, 67, 7-28. Recuperado em 05 agosto, 2018, de <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i0.1152>
- Brasil. Controladoria-Geral da União. Cartilha de Acesso à Informação Pública: Uma introdução a Lei n. 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Recuperado em 04 agosto, 2018, de <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>.
- Brasil. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, 151 nov. 2011b. Recuperado em 11 janeiro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.
- Brocco, C., Grando, T., de Quadros Martins, V., Junior, A. C. B., & Corrêa, S. (2018). Transparência da gestão pública municipal: Fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do rio grande do sul. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036*, 10(1), 139-159. Doi.org/ 10.21680/2176-9036.2018v10n1ID12040
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. S., Silva, L. M. de, e Silva Macedo, M. Á. da (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176. Recuperado em 14 agosto, 2018, de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08>.

Cruz, C. F., Silva, L. M., e Santos, R. (2010). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(3). Recuperado em 20 setembro, 2018, de <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/86>

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Recuperado em 20 janeiro, 2019, de <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao>

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89. Recuperado em 19 fevereiro, 2019, de [http:// biblioteca digital. fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123](http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123)

Ferrari, S. (2016). Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de informação legislativa: RIL*, 53(211), 55-80. Recuperado em 10 outubro, 2018, de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55

Figueiredo, V. S. da, e Santos, W. J. L. da. (2013). Transparência e controle social na administração pública. *Temas de Administração Pública*, 8(1). Recuperado em 12 outubro, 2018, de <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327>

Filgueiras, F. (2011). *Além da transparência: accountability e política da publicidade*. São Paulo: Lua Nova.

Filgueiras, Maria Manuela Caria (1998). Identificação de outliers. Millenium. Recuperado em 05 junho, 2019, de <http://repositorio.ipv.pt/bitstream/10400.19/820/1/Identifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20Outliers.pdf>

da Costa, F. L., e Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 37(5), 969-992. Recuperado em 21 novembro, 2018, de <https://cladista.clad.org/handle/123456789/2420>

Firjan (2018a). IFDM 2018 ÍNDICE FIRJAN DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL – Metodologia. Recuperado em 05 janeiro, 2019, de <https://www.firjan.com.br/data/files/46/21/E2/BD/DF834610C4FC8246F8A809C2/Metodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf>.

Firjan (2018b). IFDM 2018 ÍNDICE FIRJAN DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL – Metodologia. Recuperado em 05 janeiro, 2019, de <https://www.firjan.com.br/data/files/46/21/E2/BD/DF834610C4FC8246F8A809C2/Metodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf>.

Freitas J. W. D. F. de, e Gouveia, F. P. (2017). O comportamento do índice de transparência na gestão fiscal nos três poderes do Estado do Maranhão. *RAGC*, 5(21). Recuperado em 17 janeiro, 2019, de <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/1074>

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360. Recuperado em 01 julho, 2019, de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>

Nogueira, S. P., Freitas, I., & Ribeiro, N. A. (2017). Determinantes da transparência na gestão pública dos municípios portugueses. XXVII Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica "Localización y dinámicas competitivas en entorno global". Recuperado em 01 julho, 2109 de [https:// bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/14007](https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/14007)

Oliveira, I. G. S. D. (2014). Remuneração executiva e Desempenho: evidências empíricas no mercado de capitais brasileiro (Master's thesis). Recuperado em 21 fevereiro, 2019, de <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-ficd-1680.pdf>

Pereira de Paiva Ribeiro, C., & Zuccolotto, R. (2014). A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 33(1). Doi:10.4025/enfoque.v33i1.19619

Pinho, J. A. G. D. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Doi: 10.1590/s0034-76122008000300003

Platt, Orion. A., Neto, Cruz, F. da, Ensslin, S. R., e Ensslin, L. (2009). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista e Revista*, 18(1), 75-94. Recuperado em 02 janeiro, 2019, de <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>

Rodrigues, G. M. (2013). Indicadores de "transparência ativa" em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais | "Active transparency" indicators in public institutions. *Liinc em Revista*, 9(2). Doi: 10.18617/liinc.v9i2.616

Santos, P. M., Bernardes, M. B., & Rover, A. J. (2012). Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. *Florianópolis: Fundação Boiteux*, 19. Recuperado em 14 janeiro, 2019, de http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/teoria_e_pratica_de_governo_aberto_verso_final_0.pdf

Stiglitz, J. (2002). Transparency in government. *The right to tell*, 27. visualizado em 10-08-18, Recuperado em 29 setembro, 2018, <https://pdfs.Semanticscholar.org/cb11/1a6aced396cee4a96f2025cd92bb6202fa36.pdf>

Yazigi, A. F. (1999). Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. *In ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción, Durban, Sudáfrica*. Recuperado em 19 janeiro, 2019, de http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf

Zorzal, L., e Rodrigues, G. M. (2015). Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. *Informação & Informação*, 20(3), 113-146. Doi: 10.5433/1981-8920.2015v20n3p113

Zuccolotto, R., Teixeira, Marco Antonio Carvalho (2014). As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças-USP*, v. 25, n. 66, p. 242-254. Recuperado em 01 abril, 2019, de [http:// www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-0772014000300242&script=sci_arttext& lng =pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-0772014000300242&script=sci_arttext&lng=pt)

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158. Recuperado em 01 abril, 2019, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5113630>

APÊNDICE A - METODOLOGIA DE CÁLCULO DO ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E DOS SUBÍNDICES RESPECTIVOS

Este anexo procurou reproduzir fielmente, da base de dados da FIRJAN, as informações acerca do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM para facilitar o entendimento deste indicador composto que aborda, com igual ponderação, três áreas quais sejam: Emprego & Renda, Educação e Saúde e que guarda relação com aspectos socioeconômicos.

O quadro abaixo apresenta as variáveis que compõem o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Emprego & Renda	Educação	Saúde
• Geração de emprego formal	Atendimento à educação infantil	Proporção de atendimento adequado de pré-natal
• Taxa de formalização do mercado de trabalho	Abandono do ensino fundamental	Óbitos por causas mal definidas
• Geração de renda	Distorção idade série no ensino fundamental	Óbitos infantis por causas evitáveis
• Massa salarial real do mercado de trabalho formal	Docentes com ensino superior no ensino fundamental	Internação sensíveis à atenção básica
• Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal	Média de horas aula diárias no ensino fundamental	
•	Resultado do IDEB no ensino fundamental	

Fonte: Firjan (2018a).

Obs.: As fontes primarias de dados foram extraídas dos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.

Emprego & Renda.

IFDM Emprego & Renda é composto por duas dimensões: Emprego – que avalia a capacidade de geração de emprego formal e o nível de absorção da mão de obra local – e Renda – que acompanha a geração e sua distribuição no mercado

de trabalho do município. Cada uma dessas dimensões representa 50% do IFDM Emprego & Renda.

As fontes de dados são os registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED), ambos do Ministério do Trabalho, e projeções oficiais de população do IBGE.

Fonte: Firjan (2018a).

EMPREGO.

- Geração de emprego formal.

O indicador retrata a conjuntura econômica local. O crescimento do mercado de trabalho formal é avaliado através da relação da geração de empregos criados (CAGED) e do estoque total de empregados (RAIS) no município.

- Taxa de formalização do mercado de trabalho.

O indicador dimensiona a capacidade de um município em absorver a mão de obra local. Além disso, mostra a proporção de trabalhadores cuja relação trabalhista respeita a legislação e que estão inseridos em empresas, visto que o emprego formal incorre em custos muito superiores aos do emprego informal, tanto em termos tributários quanto em termos de direito.

Fonte: Firjan (2018a).

RENDA.

O indicador mede o crescimento real do salário médio mensal em relação ao ano anterior. A maior parte da população em idade ativa tem no trabalho sua principal fonte de remuneração. O crescimento do nível de renda real combinado com um maior número de empregados com carteira eleva a massa salarial e o consumo das famílias, gerando um efeito multiplicador na economia.

- Massa salarial real no mercado de trabalho formal.

Este indicador inclui no IFDM a discussão do tamanho do município, da importância de sua contribuição para a economia e sua capacidade de geração de renda através do emprego formal.

- Índice Gini de desigualdade de renda no trabalho formal.

O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade que indica o grau de concentração de renda de um determinado grupo da população.

Educação.

O IFDM Educação mede a oferta de educação infantil e a qualidade da educação prestada no ensino fundamental, em escolas públicas e privadas. A vertente é composta por seis indicadores: atendimento à educação infantil, abandono no ensino fundamental, distorção idade série do ensino fundamental, docentes com ensino superior no ensino fundamental, média de horas-aula diária no ensino fundamental e nota do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) do ensino fundamental.

Todos os dados são obtidos através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação.

Fonte: Firjan (2018a).

- Atendimento à educação infantil.

O indicador é calculado com base no número de matrículas em creches e pré-escolas, registradas no Censo Escolar/INEP, e número de crianças de até cinco anos de idade, estimado pela projeção anual da população e as proporções populacionais por faixa etária de cada município, segundo o CENSO 2010.

Fonte: Firjan (2018a).

- Abandono no ensino fundamental

Visa medir permanência do aluno na escola. O abandono escolar é a condição do aluno que deixa de frequentar a escola durante o andamento de determinado

ano letivo de modo que impossibilita que o conteúdo de aprendizagem ofertado seja absorvido.

Fonte: Firjan (2018a).

- Distorção idade-série no ensino fundamental.

O indicador representa a proporção de alunos com atraso escolar de dois anos ou mais no ensino fundamental.

O acompanhamento da distorção idade-série serve para a orientação de políticas públicas, pois impacta na eficiência e eficácia do sistema educacional. Um aumento deste indicador significa o prolongamento de alunos no sistema e o adiamento de sua entrada no mercado de trabalho, refletindo diretamente na elevação do custo econômico da educação no país. Além disso, tem relação direta com outros indicadores de educação que influenciam no desempenho do aluno, como as taxas de reprovação, de repetência e as condições de infraestrutura educacional.

Fonte: Firjan (2018a).

Docentes com ensino superior no ensino fundamental.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional determina o nível superior como formação mínima necessária para atuar na educação básica, mas faculta aos docentes tal formação para o exercício do magistério nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. Assim o indicador serve para medir a qualidade do docente.

Fonte: Firjan (2018a).

Média de horas-aula diária no ensino fundamental.

A Lei de diretrizes e bases determina a carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de trabalho educacional. Estabelece ainda que a jornada escolar, no Ensino Fundamental, deve incluir, pelo menos, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola até o tempo integral. A oferta de vagas em período integral vem avançando no País.

Fonte: Firjan (2018a).

Resultado do IDEB no ensino fundamental.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o único indicador de resultado presente no IFDM Educação. Ele foi criado pelo MEC com objetivo de ser um indicador de qualidade da educação, combinando informações de desempenhos em exames padronizados (Prova Brasil e SAEB) com informações sobre rendimento escolar (taxa de aprovação do Censo Escolar), o índice pode variar entre 0 e 10.

O IDEB é divulgado a cada dois anos, onde o ano de referência é ímpar com divulgação no subsequente. Em razão disso, para o cálculo do IFDM Educação no ano que não tem divulgação do IDEB, deve-se repetir o resultado do ano anterior. Assim sendo, a atual publicação do IFDM, utiliza-se dados do IDEB de 2015.

Fonte: Firjan (2018a).

Saúde.

O IFDM Saúde tem foco na saúde básica e contempla indicadores cujo controle é de competência municipal: proporção de atendimento adequado de pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e internações sensíveis à atenção básica.

Todos os indicadores estão presentes nos bancos de dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e o Sistema Internações Hospitalares (SIH), todos do DataSus–Ministério da Saúde.

Ademais, nas variáveis da dimensão de saúde os valores equivalem às médias do último triênio em relação ao ano de referência. Isto foi necessário para minimizar a volatilidade característica dos dados de saúde, evitando grandes variações de um ano para outro.

Proporção de atendimento adequado de pré-natal.

As normas instituídas, em âmbito nacional, pelo Ministério da Saúde, estabelecem o número mínimo de seis consultas de acompanhamento pré-natal. Assim, o percentual de gestantes com sete ou mais consultas pré-natal, mede o

grau de cobertura do atendimento pré-natal nos serviços de saúde do município. Permite, portanto, analisar as condições de acesso e qualidade da assistência pré-natal.

Óbitos por causas mal definidas.

Dentre os dados sobre mortalidade, as causas de morte se apresentam como uma das mais importantes fontes para o conhecimento do estado da saúde, mas a qualidade dos dados fica comprometida quando parte considerável das causas é classificada como mal definida.

As estatísticas de mortalidade é a forma mais usada para atender às necessidades de planejamento em saúde. Portanto, estas estatísticas devem ter qualidade para identificar o padrão das causas de morte.

Além disso, esse indicador reflete não só a disponibilidade da assistência médica prestada, como as características do preenchimento da declaração de óbito.

- Óbitos infantis por causas evitáveis.

A mortalidade infantil é reconhecida pela ONU como um dos indicadores mais sensíveis da condição de vida e de saúde de uma população, sendo incluído como um dos Objetivo de Desenvolvimento do Milênio.

De modo geral, esse indicador é uma medida de resultado e impacto dos serviços de saúde, refletindo a qualidade prestada. É apropriado para o monitoramento dos serviços de saúde pela disponibilidade de dados, permitindo análises temporais e comparações entre diferentes localidades. Constitui uma referência importante para avaliar o desempenho dos sistemas de saúde.

- Internações sensíveis à atenção básica.

A proporção de internações sensíveis à atenção básica no total – ISAB – das internações constitui um indicador que reflete as condições pelas quais a internação hospitalar poderia ser evitada se os serviços de atenção básica fossem efetivos e acessíveis. O pressuposto do indicador é de que quanto maior a capacidade de resolução dos serviços de atenção básica menor devem ser as internações hospitalares. Isto se dá tanto pela melhoria das ações preventivas como dos tratamentos ambulatoriais.

Desta forma, o ISAB foi integrado ao IFDM Saúde porque permite identificar problemas de acesso e qualidade dos serviços de atenção básica e, sendo esta

a porta de entrada do sistema de saúde, tem caráter predominantemente municipal.

APÊNDICE B – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL E DOS SUBÍNDICES RESPECTIVOS

Este anexo procurou reproduzir fielmente, da base de dados da FIRJAN, as informações acerca do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF para facilitar o entendimento deste indicador.

Conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, os municípios devem encaminhar suas contas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que deve disponibilizá-las ao público, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Sendo a principal fonte de dados sobre as administrações públicas municipais e estaduais. Por isso, foi utilizado como referência para o cálculo do IFGF

O IFGF é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Os quatro primeiros possuem peso 22,5% e o último 10,0% no resultado final do Índice.

A seguir, far-se-á a descrição de cada um deles.

IFGF Receita Própria

O indicador de Receita Própria tem o objetivo de verificar o grau de autonomia das receitas dos municípios. Dessa forma, quanto mais próximo de 1,00 for o IFGF Receita Própria do município, menor a dependência de transferências constitucionais e voluntárias de outros entes.

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Restrições:

$$\text{Caso 1: } \frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}} > 50\% \text{ então IFGF Receita Própria} = 1$$

$$\text{Caso 2: } \frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}} = 0 \text{ então IFGF Receita Própria} = 0$$

$$\text{Caso 3: } \frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}} < 50\% \text{ então IFGF Receita Própria} = 2x \frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}}$$

Fonte: Firjan (2017a)

IFGF Gastos com Pessoal

O IFGF Gastos com Pessoal busca avaliar o comprometimento das receitas com as despesas de pessoal. A fórmula de cálculo é idêntica à utilizada para apuração dos limites da LRF.

Na construção do índice adotou-se dois parâmetros. O primeiro utiliza como nota de corte o teto oficial para os gastos com funcionalismo estabelecido por aquela lei: 60% da RCL. O segundo considera como menor valor o percentual de 30% da RCL, metade do limite legal. O município que superar os 60% receberá zero no IFGF Gastos com Pessoal e o que registrar percentual inferior a metade disto receberá

1,00, nota máxima. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal e, conseqüentemente, maior o espaço para investimentos.

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Gasto com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Restrições:

$$\text{Caso 1: } \frac{\text{Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} < 30\% \text{ então IFGF Pessoal} = 1$$

$$\text{Caso 2: } \frac{\text{Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} > 60\% \text{ então IFGF Pessoal} = 0$$

$$\text{Caso 3: } \frac{\text{Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} < 60\% \text{ então IFGF Pessoal} = 1 + 60\% - 2x \frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}}$$

Gastos com Pessoal = Pessoal e Encargos Sociais + Outras Despesas de Terceirização – (Sentenças Judiciais+ Despesas de Exercícios Anteriores + Indenizações Restituições Trabalhistas + Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados).

Fonte Firjan (2017a)

IFGF Investimentos

O objetivo do IFGF Investimentos é medir a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais.

Por isso, estabeleceu-se uma nota de corte para este indicador: para os municípios que investiram mais de 20% da sua RCL foi atribuída nota 1,00. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, mais investimentos foram realizados pelas prefeituras.

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Restrições:

$$\text{Caso 1: } \frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}} > 20\% \text{ então IFGF Investimentos} = 1$$

$$\text{Caso 2: } \frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}} = 0\% \text{ então IFGF Investimentos} = 0$$

$$\text{Caso 3: } \frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}} < 20\% \text{ então IFGF Investimentos} = 5x \frac{\text{Investimentos}}{\text{RCL}}$$

Investimentos = Despesas de Investimentos empenhadas

Fonte: Firjan (2017a)

IFGF Liquidez

O cálculo deste índice leva em consideração os restos a pagar e os recursos deixados em caixa.

Caso o município inscreva mais restos a pagar do que recursos em Caixa no ano em questão sua pontuação será zero.

Além disso, o IFGF Liquidez também é ponderado pela Receita Corrente Líquida (RCL). Esse ajuste tem como objetivo ponderar a relação entre postergações

das despesas e disponibilidade de caixa pelo tamanho do orçamento da prefeitura.

Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menos o município está postergando pagamentos para o exercício seguinte sem a devida cobertura.

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Caixa}-\text{Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Restrições:

$$\text{Caso 1: } \frac{\text{Caixa}-\text{Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}} > 25\% \text{ então IFGF Liquidez} = 1$$

$$\text{Caso 2: } \frac{\text{Caixa}-\text{Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}} < 0\% \text{ então IFGF Liquidez} = 0$$

$$\text{Caso 3: } \frac{\text{Caixa}-\text{Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}} < 25\% \text{ então IFGF Liquidez} = 0,4 + 0,6 \times \frac{\text{Caixa}-\text{Restos a Pagar}}{\text{RCL}}$$

Caixa Líquido = Caixa e Equivalente de caixa – (Restos a pagar processados + Restos a Pagar não Processados)

Fonte Firjan (2017a)

IFGF Custo da Dívida

Este índice leva em consideração os juros e amortizações referentes a empréstimos contraídos em anos anteriores pelos municípios.

O IFGF Custo da Dívida avalia o peso dos encargos da dívida em relação às receitas líquidas reais, observando com o limite de 13% da receita líquida real estabelecido pela medida provisória nº 2.185-35 de 2001.

Assim, os valores compreendidos entre zero e um. Quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento dos recursos da prefeitura com juros e amortizações referentes a empréstimos contraídos em anos anteriores.

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Juros}+\text{Amort}}{\text{Receita Líquida Real}}$$

Restrições:

Caso 1: $\frac{\text{Juros+Amort}}{\text{RLR}} = 0\%$ então IFGF Custo da Dívida = 1

Caso 2: $\frac{\text{Juros+Amort}}{\text{RLR}} > 13\%$ então IFGF Custo da Dívida = 0

Caso 3: $\frac{\text{Juros+Amort}}{\text{RLR}} < 13\%$ então IFGF Custo da Dívida = $1 - \frac{\frac{\text{Juros+Amort}}{\text{RLR}}}{13\%}$

Juros + Amortizações = (Juros e encargos da dívida + Amortizações da Dívida)
- Amortizações de Empréstimos

Seguindo metodologia definida pela STN:

Receita Líquida Real = Receita Orçamentária – Operações de Crédito –
Alienação de Bens – Transferências Voluntárias – Transferências de Capital

Fonte: Firjan (2017a)

APÊNDICE C – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Este anexo procurou reproduzir fielmente, da base de dados do MPF, as informações acerca do Índice de Transparência do MPF para facilitar o entendimento deste indicador.

A pontuação do índice de transparência segue os critérios contidos na tabela abaixo:

Transparência Ativa		Pontos	Percentual Total %
1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?		2	2%
2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?		2	2%
RECEITA			
3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?		10	10%
DESPESA			
4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:			
Valor do empenho		4	4%
Valor da liquidação		3	3%
Valor do Pagamento		4	4%
Favorecido		4	4%

LICITAÇÕES E CONTRATOS			
5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:			
Íntegra dos editais de licitação		4	4%
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)		3	3%
Contratos na íntegra		3	3%
6- O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?			
Modalidade		1	1%
Data		1	1%
Valor		1	1%
Número/ano do edital		1	1%
Objeto		1	1%
RELATÓRIOS			
7 - O site apresenta:			
A prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior		2	2%
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses		3	
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses		3	
Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes		2	2%
8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?		2	2%
TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI			
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC			
9 - possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial:			
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?		1	1%
Há indicação do órgão		1	1%
Há indicação de endereço		1	1%
Há indicação de telefone		1	1%
Há indicação dos horários de funcionamento		1	1%

SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC			
10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?		8	8%
11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?		7	7%
12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?		12	12%
DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO			
13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?		2	2
14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público		2	2%
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA			
15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?		10	10%
16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?		5	5%
		100	100%

Fonte: Portal do MPF (2019)