



X Seminário UFPE de Ciências Contábeis

Análise da Influência da Competição Política e de Indicadores Socioeconômicos no Nível de Transparência dos Municípios Pernambucanos

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio
Universidade Federal de Pernambuco

Luana Chaves da Silva
Universidade Federal de Pernambuco

Luiz Carlos Marques dos Anjos
Universidade Federal de Pernambuco

Resumo: A transparência das ações do governo convida os cidadãos a participar das atividades públicas, possibilitando o exercício do controle social. Para isso, é necessário que os órgãos públicos disponibilizem, em meios públicos de acesso, informações de interesse coletivo e geral, de forma compreensível, clara e objetiva. Nesse sentido, este estudo buscou analisar como a concorrência política e a realidade socioeconômica dos municípios pernambucanos afetam o nível de informações divulgadas pelos agentes públicos, utilizando como medida de transparência o Índice de Transparência Municipal (ITM-PE), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Na metodologia adotada foi utilizado o modelo de regressão *Logit* para verificar como se comporta o ITM-PE em relação aos indicadores políticos e socioeconômicos dos municípios pernambucanos. Ao todo, foram utilizadas cinco variáveis explicativas, sendo duas socioeconômicas (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e PIB *per capita*) e três políticas (Mudança de Partido eleito entre as eleições de 2008 e 2012, a Quantidade de Partidos que concorreram às eleições em 2012 e o Percentual de Vereadores eleitos do mesmo partido ou coligado ao partido do prefeito que venceu as eleições em 2012). Os resultados apontam que o nível de transparência dos 184 municípios analisados em Pernambuco não pode ser explicado pelas variáveis políticas e socioeconômicas que formam o estudo, contudo, a análise descritiva indica que variações positivas no IFDM, no PIB *per capita* e na Mudança de Partido elevariam o nível de divulgação de informações pelos municípios. Por fim, fica evidente que não existe uma atuação do legislativo na busca de promover práticas mais transparentes nas prefeituras, assim como os partidos locais não parecem utilizar a transparência das ações públicas como diferencial na competição política, inviabilizando a transparência e dificultando o exercício do controle social.

Palavras chave: Transparência Pública, Indicadores Socioeconômicos, Competição Política.



1. INTRODUÇÃO

Um importante instrumento de combate à corrupção e fortalecimento da cidadania é o controle social, que é a participação cidadã na gestão pública (CGU, 2010). Com a criação de diversas leis que incentivam e estimulam, por parte da Administração Pública, a divulgação de seus gastos, a população passou a exercer uma participação mais efetiva na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, sob a responsabilidade de seus governantes.

Os portais da transparência, por sua vez, possuem papel primordial no incentivo à divulgação de informações pelos entes federativos, sustentados com base nas Leis Complementares, nº 101 (2000), nº 131 (2009) e nº 12.527 (2011), e no princípio da Publicidade, que é assegurado pela Constituição Federal de 1988. Além disso, com os avanços tecnológicos, foi possível uma maior difusão de informações acerca da gestão pública, que de acordo com Bairral *et al.* (2015) está associada a incentivos políticos, financeiros, governamentais, institucionais e também sociais.

No campo político, Perez *et al.* (2008) evidenciam que o nível e a transparência das informações são afetados pela competição política, pois, os gestores da administração pública estariam dispostos a fornecer mais informações para aumentar sua visibilidade, se eleger ou permanecer em seus cargos.

No exterior, diversos estudos buscaram verificar o nível de divulgação de informações públicas e quais fatores o influenciam (Laswad *et al.*, 2008; García & García, 2008; José Polo-Otero, 2011; López *et al.*, 2011; Vila, 2013; Sanchez, Aceituno & Domínguez, 2013). No Brasil, estudos já realizados por (Cruz, Silva & Santos, 2009; Cruz, Ferreira, Silva & Macedo, 2012; Ribeiro & Zuccolotto, 2012; Jacques, Quintana & Macagnan, 2013; Melo, Martins e Martins, 2016) buscaram identificar relações existentes entre a transparência pública e indicadores socioeconômicos e políticos.

Neste contexto, a análise do nível de transparência dos municípios em relação às suas condições socioeconômicas e políticas permitem a sociedade civil e as instituições controladoras a conhecer o perfil dos municípios pernambucanos, bem como incentivar possíveis avanços na regulação da transparência no cenário brasileiro.

Para esse estudo foi utilizado o Índice de Transparência Municipal (ITM), estabelecido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), por ser maior conhecedor do cenário local e por objetivar a utilização de variáveis mais assertivas.

Com base nos estudos teóricos e empíricos que tratam da relação entre a concorrência política, as condições socioeconômicas e o nível de transparência das informações públicas pelas entidades locais, elaborou-se a seguinte questão problema: **Qual a probabilidade da concorrência política e de fatores socioeconômicos influenciarem a transparência pública dos municípios pernambucanos?**

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Controle Social e Transparência Pública

A transparência das ações do governo promove o fortalecimento da sua relação com a sociedade, permitindo aos cidadãos o acompanhamento e fiscalização das ações públicas, que devem estar disponíveis e acessíveis a todos. Nesse sentido, a sociedade pode utilizar as informações divulgadas pelos agentes governamentais para a instrumentalização do controle social.



X Seminário UFPE de Ciências Contábeis

Para Assis e Villa (2003) o controle social ocorre através da participação da sociedade nas ações governamentais. Reforçando essa ideia, a Controladoria-Geral da União (2012) afirma ser um instrumento de fiscalização, monitoramento e controle das ações da administração pública. Nesse sentido, o controle social é uma ferramenta de combate à corrupção e um instrumento de fortalecimento da cidadania, onde a sociedade pode participar das ações do governo e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

No Brasil, a Constituição Federal considera o acesso a informações públicas como direito fundamental do indivíduo e dever do Estado, evidenciando em seu Art. 5º que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Já em seu Art. 37º fica evidenciado que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Constituição, 1988).

A partir da Constituição Federal de 1988, vários normativos foram criados com o intuito de viabilizar o acesso às informações públicas. A Lei Complementar n. 101 (2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio a estimular os processos de controle e transparência, contribuindo para a aplicação do princípio da publicidade na administração pública. Pereira e Arruda (2010) contribuem afirmando que a LRF tem como objetivo educar o gestor a patrocinar o equilíbrio das contas públicas, através do planejamento e da responsabilidade social, tendo a população um papel importante na fiscalização dos atos do governo.

Posteriormente, a Lei Complementar n. 131 (2009) veio a colaborar no processo de implantação da transparência pública, assegurando a disponibilização, em tempo real, das informações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incentivando a participação popular para acessar e acompanhar as informações públicas em meio eletrônico de acesso.

No entanto, foi a Lei n. 12.527 (2011), mais conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabeleceu os procedimentos para garantir à população o acesso a informações de interesse público independentemente de solicitação, desenvolvendo a cultura de transparência na gestão pública, utilizando a internet como ferramenta para a ampla divulgação dessas informações.

Com a LAI a publicidade é tratada como regra, sendo o sigilo uma exceção, proporcionando uma maior aproximação da sociedade com seus representantes. Com a aplicação da Lei de Acesso à Informação, as organizações públicas estão obrigadas a disponibilizar na internet suas informações, tendo a sociedade a livre possibilidade de acessá-las, estimulando o exercício da cidadania.

Todavia, a simples divulgação amparada nos dispositivos legais não é suficiente para que seja possível o exercício do controle social. Marengo e Diehl (2011) apontam a importância de a informação ser acessível e compreensível ao maior número de pessoas, permitindo que qualquer indivíduo possa compreender as informações disponíveis. É a partir da compreensão das informações que a população pode realizar a verificação adequada das atividades realizadas pelos seus representantes.

Além disso, dar publicidade não significa, necessariamente, dar transparência. Cruz *et al.* (2009) afirmam que as informações precisam expressar seu real sentido sem enganar aos interessados. Logo, se as informações estão públicas, mas não expressam sentido, não é possível considerá-la transparente. Figueiredo e Santos (2013) complementam que apenas a publicidade das informações pelos agentes públicos não é suficiente, nesse sentido, a sociedade não está preocupada apenas com o acesso, mas também com a qualidade da informação divulgada.

Percebe-se então que a sociedade não está preocupada apenas com a publicidade, existe uma preocupação com a qualidade da informação divulgada. Nessa questão Aló (2009) relata que a



transparência pode ser viabilizada por meio de uma informação completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão.

A não divulgação ou a divulgação parcial ou distorcida dessas informações podem viabilizar a ocorrência de fraudes e desvios nas organizações públicas, cabendo à sociedade o monitoramento e a fiscalização na aplicação dos recursos públicos. É importante também que a população exija mais transparência de seus representantes, pois ela possibilita a ocorrência de reivindicações sociais. Nessa perspectiva, Cruz *et al.* (2012) expressam que a transparência aproxima o Estado e a sociedade e amplia o acesso da população às informações públicas.

2.2 Estudos Anteriores

Bakar e Saleh (2011), através de um levantamento bibliográfico de estudos sobre os fatores que influenciam na divulgação de informações públicas identificaram que houve uma tendência na divulgação de informações a partir de 2005, principalmente em países desenvolvidos, com a preocupação de pesquisadores em saber quais incentivos influem na divulgação de informações públicas na internet.

Investigando as causas da transparência nos Estados brasileiros, Zuccoloto e Teixeira (2014) testaram a relação entre as condições fiscais, socioeconômicas e a competição política com o índice de transparência. No estudo, uma relação positiva entre as condições fiscais, socioeconômicas e o nível de transparência se mostraram estatisticamente significativas.

Nos maiores municípios do Rio de Janeiro, Cruz *et al.* (2009) identificaram que condições sociais e econômicas contribuem positivamente para a participação popular e em maior transparência na divulgação dos atos praticados pelos representantes políticos. Já em um estudo realizado em 1.678 municípios brasileiros, Ribeiro e Zuccolotto (2012) identificaram que indicadores sociais e econômicos possuem relação positiva com a transparência, sendo verificado que as ferramentas de tecnologia da informação contribuem positivamente para o acesso às informações públicas.

Analisando os determinantes da transparência fiscal em 680 municípios da Catalunha, Polo-Otero (2011) identificou um efeito positivo entre a competição eleitoral e o nível de transparência. Além disso, pôde-se concluir que quanto maior é o nível de participação eleitoral, ou seja, quanto mais interesse o eleitorado tiver nas atividades dos políticos, maior será o nível de transparência a ser identificado.

Na análise da transparência financeira em 100 municípios espanhóis entre 2008 e 2010, López *et al.* (2011) puderam concluir que os municípios governados por partidos progressistas tender a ser mais transparentes que os governados por partidos conservadores, constatando também que os governos pulverizados tendem a ser mais transparentes que governos menos fragmentados. Por fim, os autores evidenciam que a rivalidade entre partidos fomenta a divulgação de informações financeiras, onde os políticos fiscalizam as ações dos demais concorrentes com o intuito de identificar indícios de irregularidades.

Cruz *et al.* (2012), através da análise de *clusters*, avaliaram o nível de transparência de 96 municípios entre os 100 mais populosos do Brasil e quais fatores socioeconômicos podem estar relacionados com o nível de transparência identificado. Os resultados apontam uma relação positiva entre os níveis de transparência e suas condições socioeconômicas.

Estudando o nível de transparência em dezoito municípios com população superior a 100 mil habitantes no Estado do Rio Grande do Sul, Jacques *et al.* (2013) apontaram que um maior poder econômico pode ser um fator importante para os governantes buscarem mais transparência.



X Seminário UFPE de Ciências Contábeis

Ao discutir sobre a relação entre a transparência e fatores orçamentários e políticos em 529 municípios Valencianos, Vila (2013) identificou que quanto menor é a competição política nos municípios, maior a probabilidade do município prestar contas. O autor justifica esse resultado afirmando que um governo maior tende a ter menos dificuldades em aprovar suas contas, diferente de governos menores, que estão mais sujeitos a oscilações na sua prestação de contas.

Por fim, investigando o nível de transparência dos municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes, Melo *et al.* (2016) identificaram que os municípios que possuem maior nível de transparência na governança eletrônica são aqueles que apresentaram melhores condições sociais.

Tabela 1 - Resultados de Estudos Anteriores

OBRA	VARIÁVEIS UTILIZADAS	RESULTADO
INTERNACIONAIS		
Laswad <i>et al.</i> (2005)	Competição Política, Tamanho do Município, Alavancagem Financeira, Riqueza Municipal, Visibilidade da Imprensa e Tipo de Conselho	Nas autoridades locais da Nova Zelândia a alavancagem financeira, riqueza municipal, visibilidade da imprensa e o tipo de conselho são indicadores relacionados com a divulgação de informações financeiras publicadas na internet.
García, García (2008)	Tamanho, Nível de Endividamento, Investimentos, Competição Política e Notoriedade da entidade local	O tamanho, investimentos mais elevados e maior competição política influenciam nos dados contábeis divulgados pelos municípios através da internet em 334 municípios espanhóis com mais de 20.000 habitantes.
José Polo-Otero (2011)	Competição Eleitoral, Ideologia dos Partidos, Dívida <i>per capita</i> , Participação Eleitoral, Tamanho da População, População Maior de 65 anos	Em 680 municípios da Catalunha, os resultados apontam que a propensão de ser mais transparente influi positivamente na competição eleitoral, entretanto, os municípios altamente endividados e com maior tamanho tendem a ser menos transparentes.
López <i>et al.</i> (2011)	Gasto Total <i>per capita</i> , Transferências Recebidas <i>per capita</i> , Taxa de Desemprego, Ideologia dos Partidos e Fortaleza Política	Os municípios governados por partidos progressistas se mostraram mais transparentes que os governados por partidos conservadores, sendo identificado também que a fragmentação política influi positivamente no nível de transparência em 100 municípios espanhóis.
Vila (2013)	Nível de Investimento, Volume de Dívidas, Tamanho, Competição Política, Ideologia Política e Participação Eleitoral	Nos municípios Valencianos foi identificado que municípios maiores, com investimentos mais elevados, menores níveis de dívida e menor competição política apresentam uma probabilidade maior de prestar contas.
NACIONAIS		
Cruz <i>et al.</i> (2009)	Taxa de Alfabetização, População Total, PIB <i>per capita</i> , Receita Arrecadada, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) e Estágio do Site	Existe uma relação estatisticamente positiva entre o estágio do site, IQM, taxa de alfabetização, receita orçamentária e IDH-M e o nível de transparência nos maiores municípios do Rio de Janeiro. A hipótese de que os municípios mais populosos e com maior PIB <i>per capita</i> apresentariam melhores níveis de transparência foi rejeitada.
Cruz, <i>et al.</i> (2012)	PIB <i>per capita</i> , Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Taxa de Alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios (IRFS), Índice de Potencial de Consumo	Utilizando a análise de <i>clusters</i> o estudo apontou que todos os índices utilizados são variáveis com potencial de auxiliar na compreensão das características de cada agrupamento, formado a partir das variáveis utilizadas no estudo de 96 municípios entre os 100 mais populosos do Brasil, indicando que melhores condições socioeconômicas tentem a



	(IPC) e Dinamismo Municipal	acarretar em maior nível de transparência nos municípios.
Ribeiro e Zuccolotto (2012)	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) (saúde, educação e emprego e renda), Receita Orçamentária per Capta e Gasto com Educação per capta	Constatou-se que os municípios com maiores indicadores sociais são mais transparentes, assim como os municípios com maior receita orçamentária <i>per capita</i> tendem a divulgar mais informações nos meios eletrônicos de acesso.
Jacques <i>et al.</i> (2013)	PIB a preços correntes, PIB <i>per capita</i> , População e Receita Arrecadada	O estudo apontou a presença de correlação entre o PIB dos municípios e respostas positivas aos indicadores de transparência. Além disso, percebeu-se que a população, o PIB e a receita arrecadada são variáveis que, se analisadas em conjunto, servem para definir grupos de municípios com situações similares em relação a transparência nas prefeituras do Sul do país.
Zuccolotto e Teixeira (2014)	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) (emprego e renda, educação e saúde), Receitas Correntes, Déficit/Superávit 2010 e Endividamento 2010	O fator que forma as variáveis socioeconômicas (IFDM emprego e renda, educação e saúde) se mostrou significativo a um nível de 5%, enquanto o fator que compõe as variáveis fiscais (receitas correntes, déficit/superávit 2010 e endividamento 2010) se mostrou significativo ao nível de 7% para o estudo realizado nos estados brasileiros.
Melo <i>et al.</i> (2016)	Índice de Transparência Fiscal Eletrônica, Taxa de Alfabetização, População Total, PIB <i>per capita</i> , Receita Arrecadada, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Estágio do site, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios (IFRS) e Índice Potencial de Consumo (IPC)	Investigando o nível de transparência dos municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes, os autores concluíram que os municípios que possuem maior nível de transparência na governança eletrônica foram aqueles que apresentaram maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e taxa de alfabetização.

Fonte: Elaboração Própria (2016)

3. HIPÓTESE DA PESQUISA

3.1 Hipótese da Pesquisa

Levantando fatores relacionados com a divulgação de informações contábeis pelas entidades do setor público, Bakar e Saleh (2011) identificaram 150 variáveis para estudar o que motivava a divulgação de informações pelas organizações públicas. Essas variáveis foram sintetizadas por pontos de similaridades, divididas entre incentivos políticos, sociais, financeiros, institucionais e de governança.

Cinca *et al.* (2008) utilizaram variáveis independentes relacionadas ao tamanho, vontade política e nível de renda dos cidadãos para identificar os fatores que impactam na divulgação de informações públicas em 92 instituições públicas locais da Espanha.

Em busca de encontrar os determinantes da divulgação de informações contábeis através da internet em 334 municípios espanhóis com mais de 20.000 habitantes, García e García (2008) testaram relação entre o nível divulgação de informações financeiras de forma voluntária na internet com cinco variáveis independentes, a fim de averiguar quais fatores influenciava de forma estatisticamente significativa no nível de transparência das entidades locais.



Portanto, com base no exposto e nos estudos anteriormente apresentados, este estudo pretende identificar o impacto da competição política no nível de transparência dos municípios pernambucanos, assim como verificar como se comporta o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o PIB *per capita* dos municípios frente ao nível de transparência identificado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE).

3.2 Universo da Pesquisa

O universo de pesquisa para esse estudo considera os 185 municípios do Estado de Pernambuco, que conta com uma população estimada pelo IBGE em 2015 de 9.345.173 habitantes. Entretanto, Fernando de Noronha foi excluído pela indisponibilidade dos dados, mais especificamente acerca do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), diminuindo a amostra para 184 municípios.

4. METODOLOGIA

4.1 Índice de Transparência Municipal - ITM

Sobre a utilização de um índice de transparência, Lopez, Martinez e Oliva (2011) utilizaram o índice de transparência econômico-financeira (ITF), publicado pela organização "Transparência Internacional Espanhola", para avaliar a relação entre a transparência financeira e fatores políticos e econômicos na Espanha. Os autores consideraram a divulgação do índice como fundamental para o estímulo da transparência e o incentivo dos municípios em adotarem práticas transparentes.

Nesse sentido, utilizou-se o Índice de Transparência Municipal (ITM-PE) desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), um órgão público com autonomia administrativa e financeira em relação aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Sua função é fiscalizar a aplicação do recurso público pertencente ao estado e aos municípios de Pernambuco.

Atuando de forma descentralizada em 184 municípios do Estado desde 1968, o TCE-PE realizou em 2015 a avaliação dos portais de transparência das prefeituras de Pernambuco, utilizando como base a Lei Complementar n. 101 (2000) (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar n. 131 (2009), o Decreto n. 7.185 (2010) e a Lei de Acesso à Informação - Lei n. 12.527 (2011).

Considerando as exigências legais que tratam do acesso à informação, foram levantados pelo TCE-PE 51 critérios de avaliação, especificados posteriormente em subcritérios, resultando em 149 subcritérios de avaliação. Para cada um dos subcritérios foi conferido um grau de atendimento (sim, não ou parcialmente). Ao total foram realizadas 27.416 verificações nos portais de 184 municípios Pernambucanos.

Os critérios de avaliação foram sistematizados em dois grupos: Conteúdo e Requisitos Tecnológicos. As notas variaram de 0 a 1.000 pontos, considerando a quantidade de itens atendidos na avaliação. Para cada critério de avaliação foi definida uma pontuação, considerando sua importância em relação aos demais itens avaliados.

A partir da construção do ITM-PE, o Tribunal de Contas de Pernambuco classificou os municípios em Níveis de Transparência, considerando as seguintes pontuações:



Tabela 2 - Nível de Transparência Auferido

Nível de Transparência	Intervalo do ITM-PE
Desejado	$> 750 \text{ e } \leq 1.000$
Moderado	$> 500 \text{ e } \leq 750$
Insuficiente	$> 250 \text{ e } \leq 500$
Crítico	$> 0 \text{ e } \leq 250$
Inexistente	$= 0$

Fonte: Tribunal de Contas de Pernambuco (2015)

A escolha do ITM-PE do Tribunal de Contas de Pernambuco se deu por ser uma entidade que atua diretamente na fiscalização dos recursos públicos nos municípios de Pernambuco, detectando possíveis limitações, falhas, irregularidades e recomendando os gestores governamentais para o gerenciamento da máquina pública em consonância aos princípios constitucionais. Como indica Lemos (2011) as ações de orientação e prevenção dos Tribunais de Contas, para além das ações de fiscalização, trazem benefícios financeiros para o erário, tendo como resultado a proteção da sociedade.

4.2 Procedimentos e Variáveis Utilizadas

A base de dados utilizada nesse estudo foi retirada do sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro) para o IFDM, do banco de dados Finanças Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o PIB *per capita* e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) as informações acerca da competição política.

O IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal é um estudo do sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & Renda, Educação e Saúde.

De forma simples, o índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar os municípios nas categorias baixo, regular, moderado e alto, onde quanto mais próximo a 1 for o valor do índice, mais desenvolvimento humano, econômico e social apresentará o município.

No estudo realizado por Ribeiro e Zuccolotto (2012) em 1.678 municípios brasileiros foi indicada uma relação significativa entre o IFDM e os indicadores de transparência. A variável foi utilizada também nos estudos de Zuccolotto e Teixeira (2014) para avaliar os Estados brasileiros e por Melo *et al.* (2016) na análise dos municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes.

O PIB *per capita* dos municípios é resultante da divisão do total de bens e produtos produzidos pela população total. Para Jacques *et al.* (2013) um maior poder econômico dos municípios pode ser um indicador importante para os governantes buscarem mais transparência, sendo utilizado também nos estudos realizados por Cruz *et al.* (2009), Cruz *et al.* (2012) e Melo *et al.* (2016).

A competição política dos municípios foi evidenciada a partir de três variáveis, a primeira referente a mudança de partido entre as eleições de 2008 e 2012, a segunda relativa à quantidade de partidos que disputaram as eleições em 2012 e a terceira sendo o percentual de vereadores com o mesmo partido ou coligação que o prefeito que venceu as eleições em 2012. Polo-Otero (2011), López *et al.* (2011) e Vila (2013) utilizaram aspectos da competição política como variáveis explicativas em relação ao nível de transparência no âmbito municipal da Catalunha, de Valência e nos 100 maiores municípios espanhóis respectivamente.

Tabela 3 - Variáveis Utilizadas e Relação Esperada com a Transparência

Variável	Relação Esperada	Motivo
Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Positiva	Com boas condições de educação, saúde e emprego e renda aguarda-se que a população passe priorizar a transparência dos governantes e as informações divulgadas nos portais de transparência, considerando que suas necessidades primárias estão sendo atendidas.
PIB <i>per capita</i>	Positiva	Estima-se que um maior poder econômico pressiona os agentes públicos a divulgar maiores quantidades de informações nos meios eletrônicos de acesso.
Mudança de Partido	Positiva	A transparência pública pode ser um diferencial nos municípios com mudança de partido, ou seja, os partidos podem utilizar a transparência de suas ações como diferencial em relação aos partidos concorrentes.
Quantidade de Partidos nas Eleições	Positiva	Os partidos tendem a fiscalizar as ações dos seus concorrentes, procurando por indícios de possíveis irregularidades. Nesse sentido, quanto maior for a quantidade de partidos concorrentes às eleições, se espera um maior nível de transparência nas suas ações.
Percentual de Vereadores com Mesmo Partido ou Coligação	Negativa	Quanto maior for a quantidade de vereadores do mesmo partido ou coligação do prefeito eleito, menor será a dificuldade em aprovar suas contas no legislativo, o que resultaria em menores níveis de transparência.

Fonte: Elaboração Própria (2016)

4.3 Modelo Adotado

Para testar a relação entre o ITM-PE e as variáveis políticas e socioeconômicas é utilizado o modelo de regressão *Logit*, sendo a variável endógena de natureza binária, com valor 1 para os municípios que alcançaram o nível de transparência Moderado, considerado aceitável na metodologia proposta pelo TCE-PE (mínimo de 500 pontos em termos numéricos) e 0 para os municípios classificados entre 0 e 499 pontos no Índice de Transparência Municipal.

Entre as variáveis explicativas a binaridade foi aplicada em 2/3 das três variáveis relativas à competição política. Em relação à mudança de partido, foi atribuído 1 para os municípios em que ocorreram a mudança de partido entre as eleições de 2008 e 2012 e 0 para os municípios cujo partido do prefeito eleito em 2012 é o mesmo do partido do eleito em 2008.

No percentual de vereadores com o mesmo partido ou coligado ao partido do prefeito que venceu as eleições em 2012, foi atribuído 1 para os municípios que possuem, ao menos, 50% dos vereadores com o mesmo partido ou coligação ao prefeito eleito em 2012 e 0 para os municípios que ficaram entre 0% e 49%.

Para Gujarati e Porter (2011) trata-se de um modelo de resposta binominal para variáveis dependentes, sendo utilizado para modelar a probabilidade de um evento ocorrer em função de outros fatores.

Dessa forma, a probabilidade dada pelo modelo *Logit* pode ser representado como:

$$L_i = \left(\frac{P_i}{1 - P_i} \right) = \beta_0 + X' \beta + u_i$$

Sendo a equação da regressão representada para este modelo como sendo:

$$ITM_i = \beta_0 + \beta_1 (MudP)_i + \beta_2 (QdeP)_i + \beta_3 (Ver)_i + \beta_4 (IFDM)_i + \beta_5 (PIBpc)_i + u_i$$

Assim, a significância do estimador vai definir, ou não, a rejeição da hipótese em análise, de que os indicadores socioeconômicos e políticos possuem relação com o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal identificado pelo TCE-PE.

Considerando o modelo desse estudo, as variáveis utilizadas são descritas da seguinte forma:

Tabela 4 – Significado, Definição e Natureza das Variáveis Utilizadas

Variável	Significado	Definição	Natureza
<i>ITM</i>	Índice de Transparência Municipal	Índice identificado pelo TCE-PE para o nível de transparência dos municípios pernambucanos.	Qualitativa e Dependente
<i>MudP</i>	Mudança de Partido	Representa a mudança, ou não, do partido eleito para a prefeitura dos municípios entre 2008 e 2012.	Quantitativa e Independente
<i>QdeP</i>	Quantidade de Partidos	Quantidade de partidos que disputaram as eleições de 2012 para cada município.	Quantitativa e Independente
<i>Ver</i>	Vereadores do mesmo Partido ou Coligação	Representa o percentual de vereadores com o mesmo partido ou coligação ao partido que ganhou as eleições municipais em 2012.	Quantitativa de Independente
<i>IFDM</i>	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	Índice que acompanha o crescimento dos municípios em três grandes áreas: emprego e renda, educação e saúde.	Quantitativa e Independente
<i>PIBpc</i>	PIB <i>per capita</i>	Divisão do total de bens e produtos produzidos pela população total.	Quantitativa e Independente

Fonte: Elaboração Própria (2016)

5. ANÁLISE DOS DADOS

O levantamento descritivo demonstrado na Tabela 6 apresenta a probabilidade das variações socioeconômicas e políticas influenciarem no nível de transparência dos municípios pernambucanos.

Tabela 5 – Estatística Descritiva dos Indicadores Socioeconômicos, Políticos e o ITM-PE

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Z	P-valor
ITM	-2,29418	4,608	-0,4979	0,6186
MudP	0,494587	0,372738	1,3269	0,1845
QdeP	-0,198888	0,179885	-1,1056	0,2689
Ver	-0,511962	0,419172	-1,2214	0,2219
IFDM	0,878666	1,8227	0,4821	0,6298
PIBpc	0,244048	0,453441	0,5382	0,5904

Fonte: Elaboração própria (2016)

Analisando o P-valor a um nível de confiança de 10% é possível observar que as variáveis socioeconômicas, assim como as políticas não mostram significância. Nesse sentido, as mudanças no Índice de Transparência Municipal não podem ser explicadas pelas variáveis utilizadas para os municípios pernambucanos.

Acerca das variáveis socioeconômicas, os resultados não colaboram com os achados de Jacques *et al.* (2013) na análise dos municípios com mais de 100 mil habitantes do Estado do Rio Grande do Norte e de Melo *et al.* (2016) na análise dos municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes. Os estudos identificaram uma relação positiva entre o nível de transparência e o IFDM e PIB *per capita*, respectivamente.

Em relação às variáveis políticas, os valores encontrados contrariam os achados de López *et al.* (2011) e Polo-Otero (2011), não sendo identificada uma relação significativa entre a Mudança de Partido, a Quantidade de Partidos disputando as eleições e o Percentual de Vereadores com mesmo partido ou coligação ao prefeito eleito em 2012 nos municípios pernambucanos.

Tabela 6 – Estatística Descritiva dos Indicadores Socioeconômicos, Políticos e o ITM-PE

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Z	Inclinação
ITM	-2,29418	4,608	-0,4979	-
MudP	0,494587	0,372738	1,3269	0,0946029
QdeP	-0,198888	0,179885	-1,1056	-0,0390824
Ver	-0,511962	0,419172	-1,2214	-0,0958628
IFDM	0,878666	1,8227	0,4821	0,172662
PIBpc	0,244048	0,453441	0,5382	0,0479565

Fonte: Elaboração própria (2016)

A Tabela 6 apresenta a probabilidade do nível de transparência de um município ser influenciado pelos indicadores socioeconômicos e políticos que formam esse estudo. Inicialmente, é possível observar a relação negativa entre a Quantidade de Partidos que disputam as eleições municipais (QdeP), o Percentual de Vereadores com mesmo partido ou coligação ao partido eleito nas eleições de 2012 (Ver) e a Inclinação, representando que havendo mudanças nessas variáveis o nível de transparência tende a declinar de forma negativa em aproximadamente -3,90% e -9,58% respectivamente.

A Inclinação na Mudança de Partido (MudP) e nos indicadores socioeconômicos IFDM e PIB *per capita*, embora também não mostrem resultados significativos, sugere que variações positivas nessas *proxys* elevariam o nível de transparência das ações públicas pelos municípios. Havendo mudança do partido eleito nas eleições para determinada entidade local, por exemplo, espera-se que a transparência varie positivamente em aproximadamente 9,46%. Em relação ao aumento no IFDM e no PIB *per capita*, isso representaria um aumento respectivo de 17,26% e 4,79% aproximadamente no Índice de Transparência Municipal.

Tabela 7 – Dados Médios do ITM-PE

Dados Médios	Resultado
Média	362,11
Mediana	424,25
Desvio Padrão	189,36
Máximo	761,50
Mínimo	0,00

Fonte: Elaboração própria (2016)

A Tabela 7 apresenta os dados médios do ITM-PE elaborado pelo TCE-PE para os municípios pernambucanos. Os resultados médios para a Média e Mediana apontam que os municípios estariam classificados em nível Insuficiente de transparência, conforme intervalo estabelecido pelo TCE-PE (ver Tabela 2). O Desvio Padrão, por sua vez, seria classificado como Crítico, sendo a maior pontuação no ITM-PE de 761,50 para Recife, com nível Desejado de transparência. Em relação ao mínimo, cinco municípios obtiveram pontuação 0,00, ou Inexistente, sendo Gameleira, Glória do Goitá e Pombos na Zona da Mata, Itacuruba no São Francisco e Jataúba no Agreste pernambucano. Vale ressaltar que apenas a Região Metropolitana do Recife e o Sertão pernambucano são mesorregiões que não possuem municípios com nível Inexistente de transparência.

Tabela 8 – Dados Médios do Partidos Políticos

Dados Médios	Resultado
MudP	112
Média	2,74
Mediana	2,00
Desvio Padrão	1,04
Máximo	8
Mínimo	2

Fonte: Elaboração própria (2016)



A Tabela 8 apresenta dos dados médios para a variável relativa à Mudança de Partido entre as eleições de 2008 e 2012. É possível observar que 112 ou aproximadamente 60,87% dos municípios pernambucanos variaram de partido entre as eleições de 2008 e 2012, com Média e Mediana de 2,74 e 2,00 partidos disputando as eleições, respectivamente, sendo o Desvio Padrão de 1,04 partidos.

Em relação aos valores Máximos e Mínimos, Recife foi o município com o maior número de partidos disputando as eleições, totalizando oito, enquanto 99 municípios possuem o Mínimo de dois partidos nas votações municipais. A quantidade de partidos que disputou as eleições em Recife, aliado ao fato de que o município foi o mais bem ranqueado conforme metodologia estabelecida pelo TCE-PE sugere que a transparência seja um diferencial na disputa pelo governo municipal na capital pernambucana.

A variação do partido eleito em 2012 em aproximadamente 60,87% dos municípios pernambucanos, aliado a média de 2,74 partidos na disputa pelas eleições indica que a transparência não parece ser um diferencial na disputa pelo executivo dos municípios em Pernambuco. Ou seja, os candidatos parecem não utilizar a transparência de suas ações como um diferencial competitivo.

Tabela 9 – Dados Médios dos Vereadores do Mesmo Partido ou Coligado ao Partido Eleito em 2012

Dados Médios	Resultado
Média	42,15%
Mediana	42,81%
Desvio Padrão	19,14%
Máximo	1,00
Mínimo	0,00

Fonte: Elaboração própria (2016)

Na Tabela 9 estão os dados percentuais da quantidade de vereadores do mesmo partido ou coligado ao prefeito que venceu as eleições em 2012. A Média e Mediana apresentam que, aproximadamente 42,15% e 42,81% dos vereadores que formam o legislativo dos municípios são do mesmo partido ou coligado ao prefeito eleito, respectivamente, sendo o Desvio Padrão de 19,14%. Casinhas foi o único município com 100% dos vereadores coligados ou do mesmo partido do prefeito eleito, com ITM-PE de 454,50, ou Moderado no ITM-PE.

Em relação ao mínimo, apenas Gameleira não possui nenhum tipo de aliança junto aos vereadores que formam o legislativo do município, com nível de transparência classificado como Inexistente. Esse resultado aponta que parece não existir uma preocupação do legislativo em autuar o executivo para a implantação de ferramentas que viabilizem a disponibilização de informações públicas e que o prefeito, mesmo nessa situação, não obedece a legislação específica sobre a divulgação de informações públicas nas páginas de transparência.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou compreender a relação entre o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal divulgado pelo TCE-PE e indicadores políticos e socioeconômicos em 184 municípios pernambucanos. Nesse sentido, foi utilizado o modelo de regressão *Logit* para identificar quais características podem estar relacionadas com o nível de transparência observado.

Sobre os indicadores utilizados, duas *proxys* referem-se a condições socioeconômicas e três à competição política. Os indicadores socioeconômicos são o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o PIB *per capita*. Já a competição política dos municípios foi evidenciada a partir de três variáveis, a primeira referente à Mudança de Partido entre as eleições de 2008 e 2012, a segunda relativa à Quantidade de Partidos que disputaram as eleições em 2012 e a terceira sendo o



percentual de Vereadores com o mesmo Partido ou Coligação que o prefeito que venceu as eleições em 2012.

Para atingir os objetivos desse estudo, os níveis de transparência das informações acerca da gestão pública de cada município nos portais eletrônicos foram obtidos através de um estudo realizado pelo TCE-PE, entidade com autonomia para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos pertencentes ao Estado e aos municípios de Pernambuco, que elaborou o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal, denominado pelo órgão como ITM-PE, formado com base na legislação brasileira aplicável que trata sobre o acesso à informação. Por fim um intervalo de notas foi estabelecido para classificar o nível de transparência como Desejado, Moderado, Insuficiente, Crítico ou Inexistente.

Os resultados apontam que as mudanças no Índice de Transparência Municipal não podem ser explicadas pelas variáveis socioeconômicas e políticas que formam esse estudo, não colaborando com os achados de Polo-Otero (2011), Jacques *et al.* (2013), Melo *et al.* (2016).

A inclinação identificada na análise descritiva aponta que, mesmo não havendo significância nos resultados encontrados, o aumento no IFDM, no PIB *per capita* e na Mudança de Partido elevaria a transparência dos municípios.

A Média e Mediana do ITM-PE para os 184 municípios estudados seriam classificadas em nível Insuficiente de transparência, conforme intervalo estabelecido pelo TCE-PE, sendo Recife o único município com nível de transparência Desejado. No mais, apenas a Região Metropolitana do Recife e o Sertão pernambucano são mesorregiões que não possuem municípios com transparência classificada como Inexistente.

Os dados também apontam a Mudança de Partido em 112 municípios entre as eleições de 2008 e 2012, equivalente a aproximadamente 60,87%, sendo a Média de 2,74 partidos na disputa eleitoral. Recife foi o município com mais partidos disputando as eleições, totalizando oito partidos. Esse dado, aliado ao fato do município ser o mais bem ranqueado pelo TCE-PE parece indicar que a transparência seja um diferencial competitivo na disputa das eleições em Recife. Esse achado não pode ser estendido aos demais municípios, pois a média do ITM-PE, analisada em conjunto com a variação e a quantidade de partidos na disputa eleitoral não indicam que a transparência seja um diferencial na competição pelo executivo dos municípios em Pernambuco.

Por fim, o Percentual de Vereadores com mesmo partido ou coligação ao partido eleito em 2012 é de 42,15%. Nesse caso, Gameleira foi o único município com 100% dos vereadores não aliados no legislativo, com nível de transparência Inexistente. Esse resultado aponta que parece não existir uma preocupação do legislativo em autuar o executivo para a implantação de ferramentas que viabilizem a divulgação de informações e que o prefeito eleito, mesmo nessa situação, não obedece a legislação específica sobre a divulgação de informações públicas nos portais de transparência.

Portanto, com base nos achados, não é possível aceitar a hipótese de pesquisa, de que os indicadores socioeconômicos e políticos possuem relação com o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal identificado pelo TCE-PE.

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se a utilização de outras metodologias de avaliação e de outras variáveis para buscar compreender como se comportam frente ao nível de transparência. Além disso, as eleições de 2016 são uma nova oportunidade para verificar se esse cenário continua o mesmo, ou se a transparência das ações públicas passou a ser utilizado com mais importância na disputa eleitoral dos municípios pernambucanos. Outra sugestão é a avaliação de outras regiões do nordeste e do país, buscando compreender se os resultados colaboram com os achados de outras partes do Brasil.



REFERÊNCIAS

- Aló, C. C. & Leite, J. C. S. do P. (2009) *Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos*. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) - Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Assis, M. M. A. & Villa, T. C. S. (2003) *O controle social e a democratização da informação: um processo em construção*. Revista Latino-Americana de Enfermagem, Ribeirão Preto, v.11, n.3, p.376-382.
- Bairral, M. A. C.; Silva, A. H. C. e; Alves, F. J. S. (2015) *Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p.643-675.
- Bakar, N. B. & Saleh, Z. (2011) *Incentives for disclosure of accounting information in public sector: a literature survey*. International Research Journal of Finance and Economics, v.75, EuroJournals Publishing Inc, p. 24-38.
- Cinca, C. S.; Tomás, R. M. & Terragona, P. P. (2008) *Factors influencing state government accounting disclosure*. Journal of Accounting and Public Policy, v. 11, n. 1, p. 1-42.
- Controladoria-Geral da União (2012). *Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília. Recuperado em 16, janeiro, 2016 de <http://www.cgu.gov.br>.
- Cruz, C. F., Ferreira, A. S., Silva, L. M. & Macedo, M. S. (2012) *Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros*. Revista de Administração Pública, 46(1), 153-76.
- Cruz, C. F.; Silva, L. M. & SANTOS, R. (2009) *Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro*. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v. 12, n. 13, p. 102-115.
- Figueiredo, V. S. & Santos, W. J. L (2013). *Transparência e controle social na administração pública*. v. 8, n.1.
- García, A. C. & García, J. G. (2008). *Determinantes de La divulgación contable através de Internet por parte de los gobiernos locales*. Revista Española de Financiación y Contabilidad. v. 37, nº 137, p. 63-84
- Gujarati, D. N. & Porter, D. C. *Econometria básica*. 5 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2011.
- Jacques, F. V. S.; Quintana, A. C. & Macagnan, C. B (2013) *Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil*. In: Encontro da Associação Nacional do Programa de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2013. Anais... Rio de Janeiro, ANPAD.
- Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000* (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 14, janeiro, 2016, de <https://www.planalto.gov.br>
- Lei Complementar nº 131/2009, de 27 de maio de 2009* (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Recuperado em 15, janeiro, 2016, de <http://www.planalto.gov.br>



X Seminário UFPE de Ciências Contábeis

Lei nº 12.527/11, de 18 de novembro de 2011 (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. Recuperado em 15, janeiro, 2016, de <http://www.planalto.gov.br>

Lemos, J. F. (2011) *A importância do Tribunal de Contas para a Gestão Pública*. Revista TCE-PE. Recife, v. 18, n. 18, p. 19-23.

López, M. D. G; Martínez, A. M. R. & Oliva, C. V. (2011) *Transparencia financiera de los municipios españoles: utilidad y factores relacionados*. Auditoria Pública, Murcia, n. 55, p. 109-116.

Marengo, S. T & Diehl, C. A. (2011) *A possibilidade de controle social mediante o acesso a informações em sites dos municípios gaúchos*. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 14, n. 3, p. 120-133.

Melo, K. B; Martins, G. A. & Martins, V. F. (2016) *Análise do nível de transparência dos websites dos municípios mineiros*. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade, RAGC, v.4, n9, p. 93-111.

Pereira, S. M. & Arruda, A. M. F. (2010) *A Lei de Responsabilidade Fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública*. Revista Razão Contábil & Finanças, v. 1, n. 1.

Perez, C. C.; Bolivar, M. P. R.; Hernandez, A. M. L. E (2008) *Government Process and Incentives for Online Public Financial Information*. Online Information Review, v. 32, n.3, p. 379-400.

Pernambuco - Tribunal de Contas do Estado (2015) *Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco*. Recife: TCE-PE, 25 p. Recuperado de <http://www.tce.pe.gov.br/indicedetransparencia/sumarioITMpe.pdf>

Ribeiro, C. P. P. & Zuccolotto, R. (2012) *Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros*. Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo. Goiânia.

Sanchez, I. M. G.; Aceituno, J. V. F. & Domínguez, L. R. (2013) *Determinants of corporate social disclosure in Spanish local governments*. Journal of Cleaner Production, n. 39, p. 60-72.

Zuccolotto, R. & Teixeira, M. A. C.(2014) *As causas da transparência fiscal: evidências nos Estados brasileiros*. Revista Contabilidade Financeira - USP. São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254.