



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E
SECRETARIADO – FEAAC
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE

A RELAÇÃO DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO E A
TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL NO ESTADO DO CEARÁ

ALEXANDRE VICTOR PONTES COSTA

ORIENTADORA: ROBERTA CARVALHO DE ALENCAR

TIPO: ARTIGO

FORTALEZA- CE

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E
SECRETARIADO – FEAAC
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE

COSTA, ALEXANDRE VICTOR PONTES
Graduando em Ciências Contábeis – Universidade Federal do Ceará
ALENCAR, ROBERTA CARVALHO
Professora Doutora - Orientadora

A RELAÇÃO DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO E A
TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL NO ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA- CE

2017

RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo, embasado por trabalhos anteriores, acerca da relação entre a transparência e índices socioeconômicos dos municípios no estado do Ceará. Tendo como premissa o fato de que quanto mais desenvolvido é o município, mais transparente será a gestão do mesmo, pois se considera que a população do referido município terá mais condições de controlar os desígnios de sua cidade e cobrar eficiência na aplicação dos recursos públicos. Neste trabalho, o desenvolvimento municipal é medido através pelos índices de desenvolvimento como IDH, Índice FIRJAN, alfabetização, domicílios com saneamento básico, renda familiar, área urbana, etc, enquanto que a transparência é medida com base no Índice de transparência dos municípios montado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE. Coletadas as Informações, se utilizou o calculo de correlação simples para calcular a relação entre os índices e demonstrou-se os resultados através da apresentação de gráficos onde se comprovou a hipótese de que a transparência se relaciona com os índices de desenvolvimento.

PALAVRAS CHAVE: Transparência, desenvolvimento municipal, correlação, análise de índices.

ABSTRACT

This paper presents a study, based on previous works, about the relationship between transparency and socioeconomic indexes of municipalities in the state of Ceará. Based on the premise that the more developed the municipality, the more transparent will be the management of the same, as it is considered that the population of the said municipality will be more able to control the designs of their city and charge efficiency in the application of public resources. In this work, municipal development is measured by development indexes such as IDH, FIRJAN Index, literacy, households with basic sanitation, family income, urban area, etc., while transparency is measured based on the Municipality Transparency Index Court of Audit of the Municipalities of the State of Ceará - TCM / CE. The data were collected using simple correlation calculations to calculate the relationship between the indices and the results were demonstrated through the presentation of graphs showing the hypothesis that transparency is related to the development indices.

KEY WORDS: Transparency, municipal development, correlation, index analysis.

1. INTRODUÇÃO

O controle social exercido pelo cidadão, consciente do planejamento e execução das despesas e investimentos da coisa pública, contribui para o bom funcionamento das instituições, além de coibir e combater casos de corrupção e desvios de finalidade nos atos dos gestores. Sobre esse assunto Mileski (2006, p.85) explica:

O controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidade praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público.

Considerando que a participação popular prescinde de informações que fundamentem as manifestações contra as ingerências dos gestores, o legislador fez constar no texto constitucional de 1988, no artigo 5º, XXXIII, o direito “a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Apesar de a Constituição, desde 1988, assegurar ao cidadão o direito de receber informações acerca de como é administrado o seu município, a maioria dos gestores públicos não garantia aos seus administrados o direito de acesso a informação, tanto que o legislador infraconstitucional foi obrigado a criar a lei de responsabilidade fiscal, no ano 2000, para fortalecer e ressaltar a importância e a obrigação do gestor público de prestar contas com a população.

Além da lei complementar 101/2000, Lei da Responsabilidade Fiscal, diversas leis determinam aos administradores públicos divulgarem informações acerca de sua gestão, dentre elas se destacam a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei do Acesso a informação) que aliadas à internet, permitem aos cidadãos acesso as informações da gestão pública. No entanto, segundo Pinho (2008, p. 492) falta nos portais de governo eletrônico

investigados por este autor “uma predisposição verdadeira para implantação de procedimentos de *accountability* e participação.”

Embora possua espaço para melhorias, a transparência das informações acerca da gestão é obrigatória para todos os entes da administração pública. Por outro lado, é necessário que a sociedade consuma as informações disponibilizadas e quando não forem suficientes, cobrem de seus representantes maior transparência em suas gestões, pois segundo Pinho (2008, p.471):

O problema aqui não é de tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político. Assim, temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido. (Pinho, 2008, p.492)

Indicadores de desenvolvimento analisam os níveis de distribuição de renda, qualidade de vida e desenvolvimento econômico da população. Índices que demonstram investimento em educação, como quantidade de alfabetizados e a quantidade de pessoas com curso superior, indicam, conforme Paiva e Zuccolotto (2009, p.13), que municípios com maiores investimentos per capita em educação e saúde são mais transparentes.

Quanto mais a população participa e controla a gestão pública, mais desenvolvimento é proporcionado para a municipalidade. Por outro lado, quanto mais transparente é a gestão, maior será a participação dos cidadãos junto a administração da coisa pública. Considerando o desenvolvimento municipal e a transparência das informações como critérios de controle e participação popular na gestão, qual seria a relação entre índices de desenvolvimento do e a transparência da gestão municipal?

Nesse sentido, Melo (2016, p.93) aferiu que “os municípios que apresentaram maior nível de transparência na governança eletrônica foram os que apresentaram maior nível de transparência na governança eletrônica foram os que apresentaram maior IDHM, IFDH e taxa de alfabetização.”

A análise da relação entre maior transparência pública e maiores pontuações nos índices de desenvolvimento municipal se faz necessária, pois se acredita que uma maior transparência das informações acerca da gestão publica

municipal esta relacionada a uma maior participação popular nas decisões da administração pública e conseqüentemente em maior desenvolvimento para a população e para o município.

O presente artigo tem como objetivo investigar se há a relação entre maior transparência na gestão pública municipal e maior índice de desenvolvimento, além de apontar o comportamento diretamente ou inversamente proporcional do índice de transparência em relação aos diversos índices de desenvolvimento.

Para verificar a existência dessa relação entre o desenvolvimento do município e a transparência da gestão, serão utilizados índices de desenvolvimento quanto a alfabetização, renda, qualidade de vida, urbanização e o índice de transparência elaborado pelo TCM/CE dos 184 municípios do ceará.

Através do calculo de regressão linear será possível determinar se os índices são diretamente ou inversamente proporcionais, ilustrando graficamente a relação entre os índices analisados.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Considerando os elementos introduzidos anteriormente, faz-se necessário o aprofundamento acerca dos conceitos de transparência pública, controle social e do índice de transparência adotado.

2.1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Segundo Tristão (2000, p.1), a transparência é a democratização do acesso às informações, em contraposição do sigilo, Vishwanath e Kaufmann (1999, p.43) afirmam que a transparência engloba os seguintes atributos: acesso, relevância, qualidade e confiabilidade.

O acesso vai além da disponibilidade, legalmente garantida, das informações, as instituições devem assegurar e facilitar o acesso das informações aos usuários. Considera-se até o déficit educacional em detrimento da transparência, pois a falta de educação limita o acesso, interpretação e resposta a informação.

A relevância é garantir que a informação é relevante é difícil, pois a relevância depende da necessidade do usuário. Paradoxalmente, as fontes de informação, como a internet, proliferam informações de forma extrapolada que tende a cumprir o ideal de relevância.

Para ser efetiva, a informação deveria ser justa, confiável, oportuna, completa, consistente e apresentada em termos claros e simples. O padrão de qualidade e confiabilidade deve ser configurado e monitorado por agências externas ou auditores ou organizações de padrão de qualidade.

Tendo em vista que a participação popular prescinde de informações que fundamentem as manifestações contra as ingerências dos gestores, o legislador fez constar no texto constitucional de 1988, no artigo 5º, XXXIII, o direito de “ receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

A transparência pública foi o meio que o legislador encontrou de garantir que as informações acerca da execução dos trabalhos da administração pública cheguem a quem, de direito, deveria ter conhecimento. Garantir aos cidadãos o acesso a informação é dever do estado.

Segundo Braga (2011): “pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral”.

A transparência vai mais além da publicidade, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar. A noção de democracia, consagrada constitucionalmente, está vinculada à capacidade dos indivíduos de participarem efetivamente do processo de tomada de decisões pelos governantes.

Cumprе ressaltar que para Figueiredo (2000) uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos.

A respeito da fiscalização acerca da aplicação dos recursos públicos, a Constituição Federal esclarece:

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Existem inúmeras leis que determinam aos gestores públicos divulgarem informações acerca da execução orçamentária, folha salarial dos servidores, andamento das licitações e ainda disponibilizarem canais de contato com os cidadãos. Ainda que as Leis de Transparência e Acesso a informação, aliadas à tecnologia e a internet, permitam aos cidadãos acesso as informações da gestão pública, é imprescindível garantir que a população tenha condições de compreender as informações disponibilizadas e poderem formar a própria opinião, a fim de criticar ou elogiar o bom andamento da gestão pública.

2.2 CONTROLE SOCIAL

Segundo a cartilha 'Controle Social' (CGU, 2008, pág. 16), do Programa Olho vivo no dinheiro público da Controladoria-Geral da União (CGU), encontra-se a seguinte definição:

Controle Social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Para Pedrini e Adams (2007), controle social pressupõe corresponsabilidade com a “coisa pública” onde haja formulação conjunta de objetivos e metas com justiça social. Numa perspectiva mais republicana, a participação social acontece de forma permanente, onde o indivíduo está inserido numa comunidade.

Conforme a supracitada Cartilha da CGU:

[...] tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade

organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados.

Estimular o Controle Social é promover a cidadania, visto que ambos objetivam conscientizar os cidadãos de seus direitos e deveres, além de torná-los defensores do interesse público.

É preciso que a sociedade civil entenda que "aquilo que é **público** é de **todos**, e, por isso, deve ser gerido **em função de todos**". (FARIA, p.72) Quer dizer, é de suma importância que exerçamos o controle social ativamente, pois um controle social efetivo torna o cidadão mais responsável e consciente. Ou seja, fomentá-lo é melhorar a democracia, que melhora a qualidade dos gestores, o que melhoraria, conseqüentemente, a qualidade de vida do cidadão, que é um dos objetivos da atividade pública.

Considerando que a existência de um dever de prestar contas por parte da administração, também existe o direito da sociedade civil de controlar a atuação estatal em respeito ao interesse público e à democracia.

Para o efetivo exercício do controle social somente a disponibilidade das informações não é o bastante, é imprescindível também a qualidade e clareza de linguagem de tais dados, a fim de permitir que qualquer pessoa possa entender e interpretar todos os níveis de transparência dentro do processo de divulgação das contas públicas por parte dos governos, conforme Vishwanath e Kaufmann (1999, p.43).

A eficácia do controle social amplo e eficiente é que qualquer aumento da quantidade e qualidade das informações sobre os resultados alcançados com as despesas executadas pelas administrações permitirá coibir, naturalmente, eventuais desvios de finalidade dos gastos públicos, pois os cidadãos saberão onde, quando, como e porque o dinheiro foi mal utilizado ou utilizado de forma ineficiente.

2.3 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL

Estudos anteriores utilizaram índices de transparência para avaliar a relação entre a transparência e fatores socioeconômicos, a exemplo do trabalho de Lopez,

Martinez e Oliva (2011) que utilizaram o índice de transparência econômico-financeira (ITF), publicado pela organização "Transparência Internacional Espanhola" e do trabalho de Anjos, Luiz Carlos e Bartoluzzio (2016) que utilizaram o índice de transparência do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE).

Este trabalho utiliza o índice de transparência municipal criado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), órgão responsável pela fiscalização, processamento e julgamento das contas dos municípios do estado do Ceará, vinculado ao poder legislativo estadual.

O ITM-CE é uma escala de notas baseada no nível de conformidade e adequação à Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). A nota de cada município é obtida pela soma dos requisitos para cumprimento da transparência pública, determinados no Ofício Circular n.º 043/2015 e no Ofício Circular n.º 044/2015, do TCM, de 26/10/2015.

Os requisitos dividem-se em: uso de instrumentos de transparência na gestão fiscal e conteúdo (detalhamento das despesas, detalhamento das receitas e procedimentos licitatórios) e acessibilidade.

Cabe informar que todos os entes municipais são informados pelo TCM, via ofício, das notas obtidas, determinando a adoção de medidas corretivas visando ao exato cumprimento das normas de transparência e de acesso à informação.

Os critérios de avaliação foram descritos no Quadro 1. As notas variaram de 0 a 10 pontos, considerando a importância dentre os elementos avaliados e a quantidade de itens atendidos na avaliação, conforme DOE/TCM, ano 2, nº:214, p.3:

SOBRE O SÍTIO ELETRÔNICO			
ASSUNTO	ORIENTAÇÃO	REFERÊNCIA	CUMPRIMENTO
Nome do domínio do site institucional	O site institucional deve seguir o domínio padrão "município.ce.gov.br".	Resolução CGI.br/ RES/2008/008/P	Obrigatório

Link para acesso ao portal da transparência do município	Divulgação de informações em local de fácil acesso: O link da transparência deverá estar disponível no site institucional do município, ou “linkado” a este site.	Art. 8º caput da Lei nº 12.527/2011	Obrigatório
--	---	-------------------------------------	-------------

SOBRE O CONTEÚDO			
DETALHAMENTO DAS DESPESAS			
ASSUNTO	ORIENTAÇÃO	REFERÊNCIA	CUMPRIMENTO
Unidade gestora	Unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. IV)	Obrigatório
Data da despesa	A informação deve possibilitar o acompanhamento da publicação das despesas em tempo real. Obs: Nas datas em que não houver movimento informar “Sem Movimento”.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)	Obrigatório
Número e valor do empenho, número da Nota Fiscal, descrição dos produtos/serviços, data da liquidação, pagamento e número da conta bancária.	A informação deve possibilitar o acompanhamento das diversas fases da despesa, apresentando detalhes sobre os produtos e serviços adquiridos.	Decreto nº 7.185/2010 (Art.7º Inc. I alínea a)	Obrigatório
Número de processo da execução	Quando houver o processo, deve-se publicar essa informação.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea b)	Obrigatório
Classificação orçamentária	A classificação orçamentária deve especificar a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)	Obrigatório

Identificação da pessoa física ou jurídica eneficiária do pagamento	A identificação do beneficiário deve ocorrer inclusive nos desembolsos de operações, independentes da execução orçamentária. Recomenda-se, além do nome ou razão social, informar o CNPJ da pessoa jurídica integralmente e o CPF da pessoa física, ocultando os três primeiros dígitos e os dois últimos dígitos.	Decreto nº 7.185/2010 (Art.7º Inc. I alínea d)	Obrigatório
Procedimento licitatório realizado	Divulgação do procedimento licitatório, bem como, quando for o caso, a sua dispensa ou inexigibilidade com o número do correspondente processo.	Decreto nº 7.185/2010 (Art.7º Inc. I alínea e)	Obrigatório
Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	Detalhamento do bem fornecido ou serviço prestado.	Decreto nº 7.185/2010 (Art.7º Inc. I alínea f)	Obrigatório
Detalhamento de pessoal (nome do funcionário, vínculo, cargo, lotação, carga horária, remuneração e outras informações vinculadas)	É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.	Lei 12.527/2011 (Arts. 7º e 8º)	Obrigatório
Convênios: número do convênio, concedente, responsável concedente, convenente, responsável convenente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida, valor pactuado e número da conta bancária	É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.	Lei 12.527/2011 (Arts. 7º e 8º)	Obrigatório

Disponibilidade das informações no site	As informações devem estar disponíveis para consulta no site a partir da vigência da Lei n.º 12527/2011.	Lei nº 12.527/2011	Obrigatório
DETALHAMENTO DAS RECEITAS			
Data da posição	Possibilita acompanhar a publicação das receitas em tempo real. Obs: Nas datas em que não houver movimento informar "Sem Movimento".	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)	Obrigatório
Unidade Gestora	Unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II caput)	Obrigatório
Natureza da Receita	A informação referente a natureza da receita orçamentária busca identificar a origem dos recursos segundo seu fato gerador.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II caput)	Obrigatório
Valor da previsão	A informação referente o valor da previsão da receita, possibilita acompanhar o planejamento da receita, elaborado pelo município.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea a)	Obrigatório
Valor do lançamento	Quando houver a possibilidade, deve-se publicar essa informação.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea b)	Obrigatório
Valor da arrecadação	Indica o valor da arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea c)	Obrigatório

Publicações dados dos Prefeitos/Presidentes de Câmara/Vereadores/ Gestores	Publicar e manter atualizadas as informações acerca dos Prefeitos/Presidentes de Câmaras/Vereadores/Gestores (Secretários), do município.	Lei nº 12.527/2011	Obrigatório
Disponibilidade das informações no site	As informações devem estar disponíveis para consulta no site a partir da vigência da Lei n.º 12527/2011.	Lei nº 12.527/2011	Obrigatório
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS /OUTRAS RECOMENDAÇÕES			
Informações concernentes a procedimentos licitatórios	Publicação que contenha todas as informações relativas a procedimentos licitatórios, incluindo os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Lei 12.527/2011 (Art. 8º §1º Inciso IV)	Obrigatório
Ferramenta de busca	O sítio deve conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; Recomenda-se atentar para as boas práticas de indexação das páginas da internet.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. I)	Obrigatório
Prazos mínimos de disponibilização de informações no site.	As informações referentes ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Leis Orçamentárias, Relatório de Gestão Fiscal, Relatório Resumido de Execução Orçamentária, devem estar disponíveis para consulta no site a partir da vigência da Lei n.º 12527/2011, e devem estar agrupadas de forma organizada e de fácil consulta.	Lei nº 12.527/2011	Obrigatório

Publicações referentes à Legislação Municipal.	Publicar e manter atualizadas a legislação Municipal, poderes Executivo e Legislativo.	Lei nº 12.527/2011	Obrigatório
Seção “Fale Conosco”	Recomenda-se informar e-mail e número de telefone para contatos.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. VII)	Obrigatório
Seção “Perguntas mais Frequentes”	O sítio deve ter uma seção de “Perguntas mais frequentes”.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §1º, Inc. VI)	Obrigatório
Acesso livre	Não pode haver exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso. O acesso deve ser livre.	Decreto nº 7.185/2010 (Art.2º, §2º, Inc. III)	Obrigatório
Acesso por outros sistemas	O sítio deve possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. III)	Obrigatório
Acessibilidade	O sítio deve adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	Lei nº 12.527/2011 (Art.8º, §3º, Inc. VIII) 'Lei no 10.098/2000 (art.17) 'Art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, Decreto nº 5.296/04	Obrigatório
Características da informação	O sítio deve garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. V)	Obrigatório
Gravação de relatório	O sítio deve possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. II)	Obrigatório

Formatos utilizados para a estruturação das informações	Devem ser divulgados, em detalhes, os formatos utilizados para estruturação da informação.	Lei nº 12.527/2011 (Art. 8º, §3º, Inc. IV)	Obrigatório
---	--	--	-------------

O Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará é a entidade responsável pela fiscalização direta dos recursos públicos destinados aos municípios do estado do Ceará, por esse motivo o índice do referido órgão de controle foi escolhido.

Considerando ainda que a competência do TCM/CE vai além da mera fiscalização, ele é o órgão responsável pela detecção de possíveis irregularidades, apontar recomendações aos gestores e nortear a gestão administrativa e fiscal dos municípios de acordo com as premissas constitucionais. Tais atividades garantem benefícios financeiros ao erário público e a busca por eficiência nos atos de governo, além da proteção aos interesses da sociedade.

Ao contrário de outros órgãos de controle, ou estudos anteriores que classificaram os intervalos de notas em desejado, moderado, insuficiente, crítico e inexistente, o TCM/CE não fez esse tipo de classificação. O órgão fez a divulgação dos resultados de suas fiscalizações e das pontuações obtidas por cada município, deixando que os cidadãos tirassem suas próprias conclusões.

Além disso, todos os entes municipais foram informados pelo TCM/CE, das notas obtidas, além de terem sido notificados a adotarem medidas corretivas visando ao exato cumprimento das normas de transparência e de acesso à informação.

3. ESTUDOS ANTERIORES

Analisando os trabalhos anteriores acerca do tema, destaca-se o uso de índices socioeconômicos e fiscais para a realização dos testes e a intenção dos autores de verificar se o motivo da maior ou menor transparência pública ser o fato da população/ente federativo ter ou não maior poder aquisitivo.

Nesse ponto cabe ressaltar o trabalho de Zuccoloto e Teixeira (2014, p.242), onde foi lançada a hipótese de que as condições socioeconômicas, fiscais e a disputa política seriam os grandes motivos para a obtenção de maiores níveis de

transparência. No referido trabalho, a relação entre o índice de transparência e as condições fiscais e socioeconômicas dos entes federativos testados foram positivas, ou seja, quanto melhores são as condições econômicas e fiscais maiores são os índices. Concluiu-se ainda que a disputa política não se relacionava com os índices de transparência.

Wright e Paulo (2014) investigaram os fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos governos municipais brasileiros. Visando responder a questão de pesquisa, os autores analisaram os sites oficiais dos municípios, mensurados de acordo com o Índice da Transparência Pública (ITP), elaborado pela Associação Contas Aberta com base no contexto nacional. As variáveis explicativas estudadas estavam associadas à urbanização, idade, educação, renda, receita tributária e competição política. O estudo utilizou uma amostra composta por 384 municípios brasileiros, e analisou as variáveis determinantes da transparência empregando uma análise bivariada por intermédio de testes de correlação, além de uma análise multivariada com o modelo de regressão Tobit. Os resultados da pesquisa sugerem que a urbanização, educação, renda e receita tributária afetam significativamente o nível de transparência fiscal dos municípios brasileiros.

Em outro trabalho acerca do tema, Ribeiro e Zuccolotto (2012) questionaram quais características influenciam o nível de transparência eletrônica dos municípios. Para responder o questionamento, os autores utilizaram o índice Firjan de desenvolvimento municipal para analisar a relação com o índice de transparência fiscal, o referido índice de transparência foi desenvolvido por Paiva e Zuccolotto (2009, p.13). O índice Firjan leva em consideração as variáveis: saúde, emprego, educação e renda. A utilização de tal índice indica a análise da relação entre o bem estar social e a transparência pública, cujo resultado foi positivo para a relação entre os índices utilizados. O trabalho dos referidos autores constatou que municípios com maiores índices sociais são mais transparentes, ou seja, municípios com melhores indicadores de desenvolvimento educacional, de condições de saúde e de geração de emprego e renda, apresentaram maiores indicadores de transparência. Nesse ponto, percebe-se o que já é comum se discutir em administração pública: a qualidade do gasto e não a quantidade do gasto.

Cruz *et al.* (2009, p.102) apontaram que quanto melhores as condições sociais e econômicas da população, maior será a participação popular e maior será a transparência na divulgação dos atos praticados pelos gestores dos municípios do Rio de Janeiro. Uma relação positiva foi encontrada entre os níveis de transparência com a Taxa de Alfabetização, Receita Arrecadada, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), Índice de Qualidade do Município (IQM) e Estágio do Site. Não foram encontrados resultados significativos em relação à População e o PIB per capita nesse estudo.

Em outro estudo, Cruz *et al.* (2012, p.46), usando análise de clusters, avaliaram o nível de transparência das informações públicas contidas nos portais da transparência de 96 municípios dentre os 100 mais populosos do Brasil e quais fatores socioeconômicos estariam relacionados com o nível transparência. As variáveis utilizadas foram o PIB per capita, IDH-M, Taxa de Alfabetização, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios (IRFS), Índice e Potencial de Consumo (ICP) e Dinamismo Municipal. Os resultados apontaram uma relação entre os níveis de transparência dos municípios e suas condições socioeconômicas.

4. METODOLOGIA

A fim de explicitar como ocorreu a coleta de dados e o método utilizado para a obtenção dos resultados se faz necessária a presente abordagem metodológica.

4.1 MÉTODOS ESTATÍSTICOS E ÍNDICES ADOTADOS

Nos testes realizados foram utilizadas as seguintes variáveis socioeconômicas: percentual de domicílios com saneamento inadequado, percentual de analfabetos com mais de 15 anos, percentual da população com renda per capita menor ou igual $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, percentual de área rural do município, IDH municipal e o índice Firjan de desenvolvimento.

Os índices utilizados foram coletados através do Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para o ano de 2010, enquanto que o IFDM foi retirado da base de dados da Firjam para o ano de 2013.

Tais diferenças temporais dos dados coletados configuram uma das dificuldades na comparação e análise dos resultados, tendo em vista que os dados

do censo do IBGE são do ano de 2010, os dados do índice FIRJAM foram coletados no ano de 2013, enquanto que o índice de transparência utilizado leva em consideração as informações coletadas no ano de 2016.

Para analisar a relação entre o índice de transparência municipal e as variáveis utilizadas foram utilizados os métodos de correlação linear, para determinar o quão relacionadas estão as variáveis e qual a direção desse relacionamento.

As variáveis, as respectivas relações esperadas e o motivo para a escolha delas estão descritas na tabela abaixo.

VARIAVEL	RELAÇÃO ESPERADA	MOTIVO	EMBASAMENTO
% de domicílios com saneamento inadequado.	Espera-se uma correlação próxima de -1 (quanto maior o índice de transparência, menor será o número de domicílios com saneamento inadequado).	Quanto mais amplo é o atendimento sanitário do município, em melhor condição estará sua população. Indicando que a população cobra melhor aplicação de recursos e com isso cobraria uma maior transparência.	Trabalho de Wright e Paulo (2014) aponta que a urbanização esta relacionada com o nível de transparência.
% de analfabetos com mais de 15 anos.	Espera-se uma correlação próxima de -1 (quanto maior o índice de transparência, menor o número de analfabetos).	Quão mais alfabetizada é uma população, maior capacidade de entender e acompanhar a execução fiscal do município e assim cobrar mais transparência de seus gestores.	Pesquisa de Melo (2016) aponta que a taxa de alfabetização esta relacionada a maiores índices de transparência.
% da população com renda per capita $\leq \frac{1}{4}$ do salário mínimo por mês.	Espera-se uma correlação próxima de -1 (quanto maior o índice de transparência, menor a	Uma população com maior renda tende a ter um controle maior das finanças familiares, além de um maior entendimento de	Trabalho de Cruz (2009), utilizando PIB per capita, aponta que rendas maiores estariam relacionadas a maiores índices

	quantidade de pessoas com renda menor que $\frac{1}{4}$ de salário mínimo).	como utilizar e maximizar a eficiência dos recursos. Com isso a população utiliza mais os meios de transparência municipal.	de transparência.
% de área rural no município.	Espera-se uma correlação próxima de -1 (quanto maior o índice de transparência, menor será a área rural do município).	Quão mais urbanizado é o município, maiores as chances do mesmo possuir oferta de internet e meios eletrônicos para acesso da população.	Trabalho de Wright e Paulo (2014) aponta que a urbanização esta relacionada com o nível de transparência. O teste será realizado com um índice inverso ao da urbanização para ratificar a relação
Índice de desenvolvimento Humano – IDH.	Espera-se uma correlação próxima de 1 (quanto maior o índice de transparência, maior será o IDH).	Espera-se que um município com um IDH alto possua uma população que controle mais a aplicação dos recursos públicos e cobre mais de seus gestores a transparência dessas aplicações.	Pesquisas de Melo (2016), Teixeira e Zuccolotto (2014), apontam que maiores notas no IDH estão relacionadas a maiores índices de transparência.
Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM.	Espera-se uma correlação próxima de 1 (quanto maior o índice de transparência, maior o IFDM).	Espera-se que um município com um IFDM alto possua uma população que controle mais a aplicação dos recursos públicos e cobre mais de seus gestores a transparência dessas aplicações.	Ribeiro e Zuccolotto (2012) utilizaram o referido índice em trabalho com os municípios escolhidos.

Tabela Elaborada Pelo Autor

4.2 UNIVERSO DA PESQUISA

A pesquisa possui como universo os 184 municípios cearenses cujos índices de transparência são fruto das avaliações periódicas realizadas pelo TCM/CE, que analisa e avalia as informações publicadas nos portais da transparência dos referidos municípios.

Como todos os elementos do universo foram utilizados, tendo em vista que todos os municípios possuíam os índices selecionados para a análise, a amostra se tornou censitária.

5. ANÁLISE DOS DADOS

Após a apresentação das informações pertinentes é pertinente a análise dos dados e a apresentação dos resultados após os cálculos da correlação.

5.1 ANÁLISE DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA

Através dos estudos divulgados pelo TCM/CE é possível constatar que dos 184 municípios cearenses, aproximadamente 97% possuem sitio eletrônico dedicado a publicação das informações da execução fiscal e orçamentária para a população.

Cabe ressaltar ainda que o TCM/CE considera que para ser transparente o município deve cumprir com todos os quesitos elencados, ou seja, possuir nota 10, tendo em vista que todos os quesitos são exigências da Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Gráfico 1 – Percentual de Municípios por Nota de Transparência:

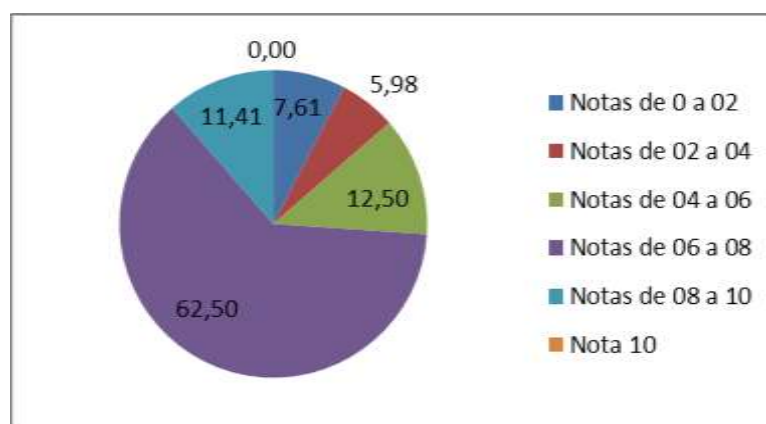


Gráfico Elaborado Pelo Autor

5.2 ANÁLISE DAS CORRELAÇÕES ENTRE OS ÍNDICES.

Trabalho de Wright e Paulo (2014) aponta que a urbanização esta relacionada com o nível de transparência, com base nesse resultado a porcentagem de domicílios com saneamento básico inadequado foi utilizada para realizar o teste de correlação com a variável índice de transparência, pois se esperava que municípios urbanizados teriam saneamento adequado e conseqüentemente maiores índices de transparência.

Utilizando o método da correlação entre os dados coletados no senso do IBGE 2010 referente à porcentagem de domicílios com saneamento básico inadequado em cada município e o Índice de Transparência por municípios do TCM/CE, ao contrário da hipótese lançada, que apontava para uma correlação negativa, encontrou-se uma correlação positiva.

A hipótese a ser testada com o índice de porcentagem de domicílios com saneamento inadequado presumia que quanto mais domicílios tivessem saneamento inadequado, menor seria a nota do município no ITM, porém o resultado da correlação foi positivo no valor de 0,00134, indicando que quanto mais domicílios não possuem saneamento básico, mais transparente é o município, apesar de que a proximidade de zero aponta para pouca influencia entre os índices analisados.

Tal resultado é diverso do esperado, mas encontra justificativa no fato de que grande parte dos domicílios nos municípios populosos não possui saneamento adequado, e ao contrário da hipótese, possuem notas altas quanto à transparência.

Gráfico 2 – Índice de Transparência *versus* Percentual de Domicílios com saneamento inadequado:

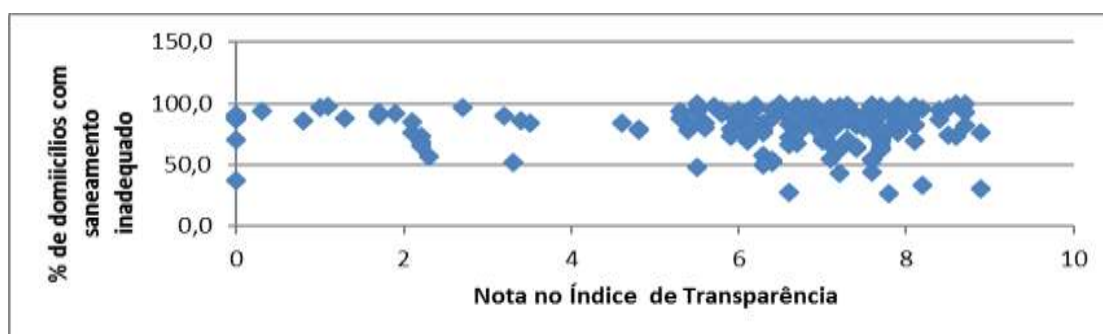


Gráfico Elaborado Pelo Autor

Durante a análise da correlação na porcentagem de analfabetos com mais de 15 anos por município, foi encontrada uma correlação negativa de 0,157. O resultado demonstra que quando a quantidade de analfabetos diminui maior será a nota do município junto ao ITM do TCM/CE.

Tal resultado confirma a hipótese de que quanto maior o grau de instrução da população e sua capacidade de ler e entender as informações, maior será o índice de transparência, pois se presume que maior será a exigência da população por informações acerca da execução fiscal e orçamentária do município a fim de exercer sua cidadania, resultado este ratificado pelo trabalho de Melo (2016, p.93) que também concluiu sobre a existência de uma relação entre taxa de alfabetização e maiores índices de transparência.

Gráfico 3 – Índice de Transparência *versus* Percentual de analfabetos com mais de 15 anos:

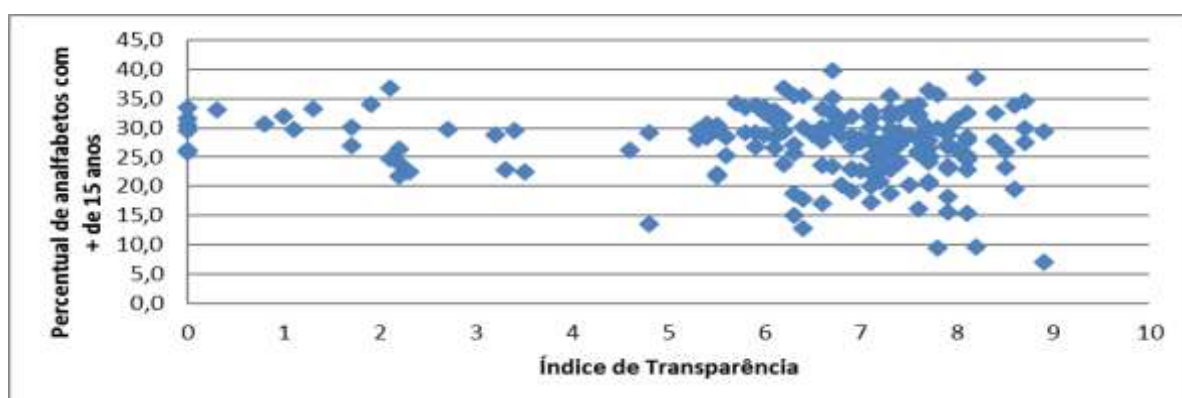


Gráfico Elaborado Pelo Autor

Muitos dos municípios cearenses têm como fonte de renda de suas populações os benefícios previdenciários. Um dos benefícios mais concedidos é o benefício de prestação continuada – BPC que utiliza a renda menor que $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita para concessão do referido direito.

Cruzando as informações da porcentagem da população recebendo valores menores ou iguais que $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita por município com o ITM do TCM/CE, constatou-se uma correlação negativa no valor de 0,0749, demonstrando que quanto menos cidadãos recebem valores menores que $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, maior será o índice de transparência, ou seja, quanto maior a renda da população,

mais transparente é a municipalidade, resultado confirmado pelo trabalho de Cruz (2009), que utilizou PIB per capita, para relacionar renda da população a maiores índices de transparência.

Gráfico 4 – Índice de Transparência *versus* percentual da população com renda per capita menor ou igual a 1/4 de salário mínimo:

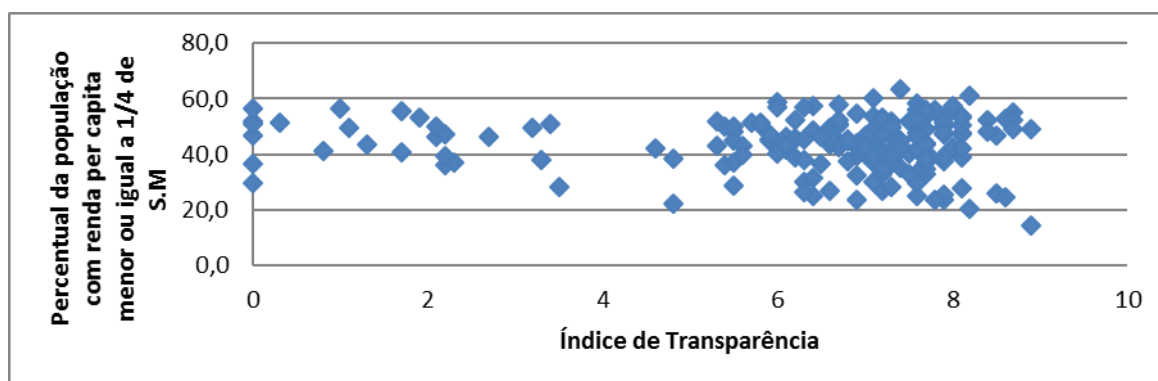


Gráfico Elaborado Pelo Autor

Estudos anteriores, como os de Wright e Paulo (2014), apontaram que quanto maior o nível de urbanização do município, mais transparente ele seria. Para testar a referida hipótese, utilizou-se o índice de porcentagem de área rural do município.

Realizando o teste de correlação entre a porcentagem de área rural e o ITM do TCM/CE encontrou-se uma correlação negativa no valor de 0,067, confirmando a hipótese questionada e apontando que quanto menor é a área rural, maiores são os índices de transparência.

Gráfico 5 – Índice de Transparência *versus* percentual de área rural dos municípios:

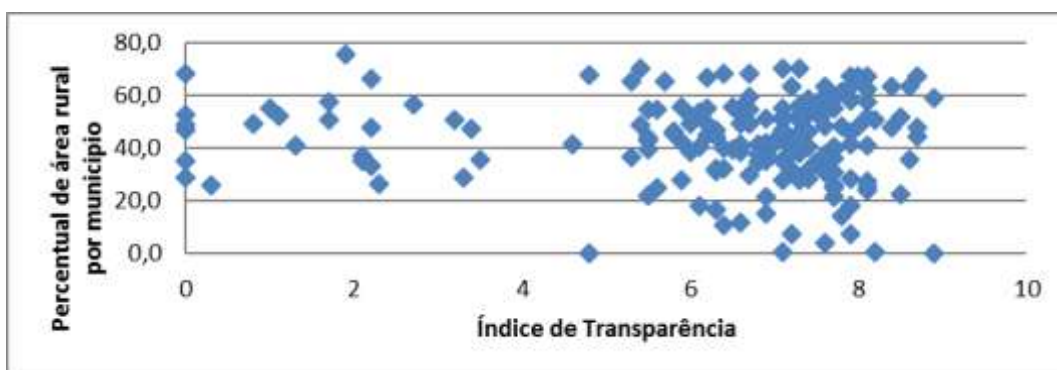


Gráfico Elaborado Pelo Autor

O presente trabalho também coletou dados dos índices de desenvolvimento humano – IDH e de desenvolvimento municipal criado pela FIRJAN para realização de testes quanto a hipótese de quanto mais desenvolvido o município, maior é a obediência do mesmo quanto as exigências legais da transparência das informações públicas.

Após realizar teste de correlação entre o IDH e o ITM do TCM/CE encontrou-se uma correlação positiva no valor de 0,129, confirmando a hipótese apontada. Resultado semelhante foi encontrado na correlação do Índice Firjam de desenvolvimento com o índice de transparência, a correlação encontrada foi de 0,0344. Resultados similares foram encontrados também nos trabalhos de Melo (2016) e Teixeira e Zuccolotto (2014) que também apontam que quanto mais desenvolvido é o município maior tende a ser seu índice de transparência.

O valor da correlação encontrada na análise do IDH é maior tendo em vista uma maior relação entre o IDH e o índice de transparência e no fato de que o IDH utiliza mais informações que o índice Firjan de desenvolvimento na composição de sua nota.

Gráfico 6 – Índice de Transparência *versus* IDH:

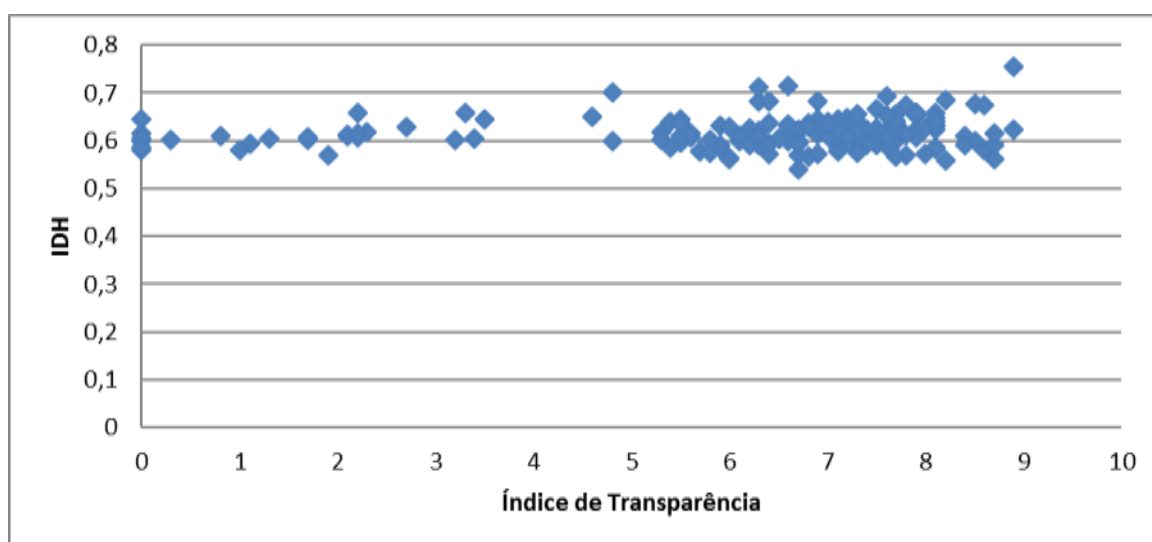


Gráfico Elaborado Pelo Autor

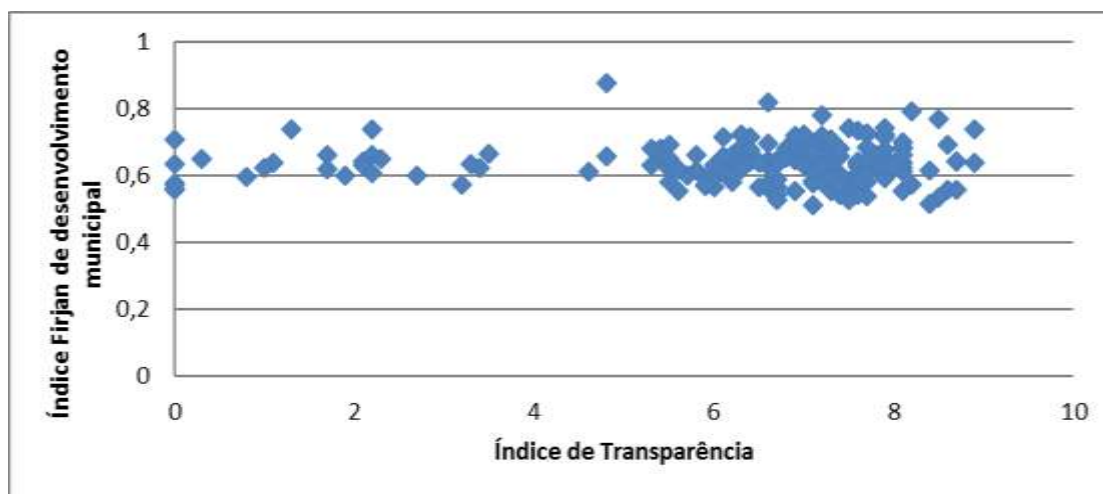
Gráfico 7 – Índice de Transparência *versus* Índice Firjan:

Gráfico Elaborado Pelo Autor

6. CONCLUSÃO

O Brasil, recorrentemente, enfrenta períodos de tribulações como as que estão sendo descritas na atual história brasileira. Diversos escândalos envolvendo desvios de dinheiro público, má gestão e execução orçamentária ineficiente têm sido mostrados na mídia nacional, tornando cada vez mais necessária uma maior participação popular na administração pública, tendo em vista que os mecanismos de controle demonstram não serem capazes sozinhos de fiscalizar as administrações públicas.

Embora possua espaço para melhorias, a transparência das informações acerca da gestão é obrigatória para todos os entes da administração pública. Por outro lado, é necessário que a sociedade consuma as informações disponibilizadas e quando não forem suficientes, cobrem de seus representantes maior transparência em suas gestões.

O controle social é tão importante quanto o controle exercido pelos mecanismos de controle institucionalizados. Para tanto, o legislador originário e os infraconstitucionais garantiram a população mecanismos de acompanhar e fiscalizar

como estão sendo geridos os entes públicos, mais especificadamente os municípios, ente alvo do presente trabalho.

É possível concluir que a população que não pode cobrar de seus gestores, seja por desinformação, causada pela falta de informações publicadas acerca da gestão, seja pela falta de capacidade de entender ou interesse em entender as informações, não irá executar um efetivo controle social.

O presente trabalho teve como objetivo investigar se há relação entre os índices de desenvolvimento e a transparência municipal. Foi investigada a correlação entre o Índice de Transparência por Municípios, atribuído pelo TCM/CE, e o percentual de domicílios com saneamento inadequado, percentual de analfabetos com mais de 15 anos, percentual da população com renda per capita menor ou igual $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, percentual de área rural do município, IDH municipal e o índice Firjan de desenvolvimento.

Consistente com estudos anteriores, foi encontrada uma correlação positiva entre o índice de transparência e o percentual de domicílios com saneamento inadequado, o IDH municipal e o índice Firjan de desenvolvimento e correlação negativa com o percentual de analfabetos com mais de 15 anos, percentual da população com renda per capita menor ou igual $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e percentual de área rural do município.

Das hipóteses lançadas, somente a que considerava a porcentagem de domicílios com saneamento inadequado não foi confirmada, o que demonstra que apesar de grande parte da população sofrer com saneamento inadequado em seu município, o referido município possui muitas vezes notas altas no índice de transparência.

Cabe informar ainda que o índice de transparência só leva em consideração o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal e a lei da transparência quanto a forma como as informações foram publicadas, sem levar em consideração a validade e veracidade das informações publicadas.

7. REFERÊNCIAS

Anjos, Luiz Carlos Marques dos; BARTOLUZZIO, A. I. S. S. Análise de Conglomerados do Nível de Transparência Pública e Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Pernambucanos. In: XIII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2016, São Paulo. Anais do XIII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2016.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n.º 2900, 10 de jun. de 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19318>>. Acesso em: 21.05.2017.

CGU, Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle Social, orientações aos cidadãos. Brasília-DF, 2008.

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, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. 2013. Disponível em < http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/FIGUEIREDO_transparencia.pdf>. Acesso em 22 de out de 2016.

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.

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.

MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. Revista Interesse Público, nº 36, 2006. p. 85-98.

PAIVA, C. P. R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., Anais... São Paulo, 2009, p.13.

PEDRINI D.; ADAMS T.; SILVA, V.R. (org). Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

Pinho, J. A. G. (2008) Investigando portais de governo eletrônico de estados do Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42(3): 471-493.

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.

STYLES, A. K; TENNYSON, M.. *The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.

TRISTÃO, G. Transparência na administração pública. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, oct. 2002. p. 01.

VISHWANATH, Tara and KAUFMANN, Daniel .Towards Transparency in Finance and Governance. Draft: The World Bank, 1999, p. 42.

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.

Wright, G. A. & Paulo, E. (2014) Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros. VII Congresso ANPCONT, Rio de Janeiro, 17 a 20 de agosto.