

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A BUROCRACIA PROFISSIONAL DOS MUNICÍPIOS DO RS
INFLUENCIA A TRANSPARÊNCIA?

Suélen Zanutelli

Orientador:

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos

PORTO ALEGRE

2020

SUÉLEN ZANOTELLI

A BUROCRACIA PROFISSIONAL DOS MUNICÍPIOS DO RS
INFLUENCIA A TRANSPARÊNCIA?

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas.

**Orientador: Prof. Dr. André Luiz
Marengo dos Santos**

PORTO ALEGRE

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Zanotelli, Suélen
A BUROCRACIA PROFISSIONAL DOS MUNICÍPIOS DO RS
INFLUENCIA A TRANSPARÊNCIA? / Suélen Zanotelli. --
2020.
105 f.
Orientador: André Luiz Marengo dos Santos.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Transparência em Municípios. 2. Burocracia. 3.
Ranking Nacional de Transparência. I. Luiz Marengo dos
Santos, André, orient. II. Título.

SUÉLEN ZANOTELLI

A BUROCRACIA PROFISSIONAL DOS MUNICÍPIOS DO RS
INFLUENCIA A TRANSPARÊNCIA?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas.

Tese aprovada em ___/___/___

André Luiz Marengo dos Santos – Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Letícia Maria Schabbach
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Fernanda Gomes Victor
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Júlia Possamai
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão



ATA PARA ASSINATURA Nº _____

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
POLÍTICAS PÚBLICAS - Doutorado
Ata de defesa de Tese

Aluno: Suélen Zanotelli, com ingresso em 06/03/2017

Título: **A BUROCRACIA PROFISSIONAL DOS MUNICÍPIOS DO RS INFLUENCIA A TRANSPARÊNCIA?**

Orientador: Prof. Dr. Andre Luiz Marengo Dos Santos

Data: 24/03/2020

Horário: 14:00

Local: IFCH - Sala 207

Banca Examinadora	Origem
Leticia Maria Schabbach	UFRGS
Fernanda Gomes Victor	UFRGS
Ana Júlia Possamai	Externo

Porto Alegre, 24 de março de 2020

Membros	Assinatura	Avaliação
Leticia Maria Schabbach		
Fernanda Gomes Victor		APROVADA
Ana Júlia Possamai		APROVADA

Conceito Geral da Banca: (A)P Correções solicitadas: (X) Sim () Não

Observação: Esta Ata não pode ser considerada como instrumento final do processo de concessão de título ao aluno.

Aluno

Orientador

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Avenida Bento Gonçalves, 9500 Prédio 43322 - 205D - Bairro Agronomia - Telefone 33088220
Porto Alegre -

Avaliação profa. Leticia Maria Schabbach – UFRGS à Tese de Doutorado de Suélen Zanotelli

Porto Alegre, 24 de março de 2020.

Avaliação: Aprovada.

Assinatura:

Dedico a tese ao meu filho Eduardo
(que nasceu durante essa trajetória), e
ao meu marido, Alexander Cenci,
inspirações diárias para a minha luta.

Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Cilon (*in memoriam*) e Rosangela, que criaram os 3 filhos demonstrando que o estudo é uma prioridade para seguir uma vida digna e responsável. Aos meus irmãos, Tiago e Caroline, pelo apoio emocional em todos os momentos, amor e carinho.

Aos demais amigos e familiares, sogro, sogra, primos, avós, cada um tem um pedacinho de responsabilidade pelas nossas conquistas. Compreendendo as ausências e sempre incentivando a seguir em frente.

Gostaria de agradecer ao programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS pela oportunidade de ter sido selecionada e cursar esse doutorado. Aos professores, colegas e demais colaboradores. Em seguida, ao meu orientador André Marengo, que sempre esteve disposto a me ajudar, tirar minhas dúvidas, compreender afastamentos que tive nesse período. Isso tudo de forma rápida e proativa, o que faz muita diferença ao estudante.

Por fim, agradeço à banca participante para a finalização dessa conquista. Muito obrigado.

RESUMO

O presente artigo busca analisar se a burocracia profissional dos municípios do RS influencia a transparência. Para isso, foram consideradas as notas do Ranking Nacional de Transparência (RNT) como variável dependente, e variáveis independentes juntamente testando o resultado estatístico. A burocracia foi representada pela variável servidores estatutários de nível superior em relação à quantidade de servidores totais de cada município. Os resultados estatísticos não evidenciaram relação entre as duas variáveis, porém, a pesquisa qualitativa complementou a análise, com questionários enviados às prefeituras, de casos em que foram obtidos aumentos abruptos de notas no RNT. Por meio desses resultados, pode ser concluído que a escolaridade com formação superior se fez presente em todos os municípios analisados com aumento substancial de nota. Além disso, as exigências por parte do Tribunal de Contas do Estado apareceram como uma fonte importante de promoção da transparência municipal.

Palavras-chaves: burocracia; transparência; municípios.

ABSTRACT

This article seeks to analyze whether the professional bureaucracy in the municipalities of RS influences transparency. For this, the National Transparency Ranking (RNT) scores were considered as a dependent variable, and independent variables together testing the statistical result. Bureaucracy was represented by the variable higher-level statutory employees in relation to the number of total employees in each municipality. The statistical results did not show any relationship between the two variables, however, the qualitative research complemented the analysis, with questionnaires sent to city halls, of cases in which abrupt increases in grades were obtained in the RNT. Through these results, it can be concluded that schooling with higher education was present in all municipalities analyzed with a substantial increase in grade. In addition, demands from the State Court of Auditors appeared as an important source of promoting municipal transparency.

Keywords: bureaucracy; transparency; counties.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Questões utilizadas para avaliar o RNT nos anos de 2015 e 2016.	49
Quadro 2. Municípios do RS que tiveram aumento superior a 200% entre a primeira e a segunda avaliação do RNT, com segunda nota acima de 6.	55
Quadro 3. Resultados sintetizados obtidos das prefeituras.	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Estatísticas descritivas sobre a regressão gerada para RTN1.	59
Tabela 2. Variáveis inseridas e removidas de RNT1.....	61
Tabela 3. Valores de ANOVA para RNT 1.....	63
Tabela 4. Estatística dos resíduos para RTN1.	64
Tabela 5. Estatísticas descritivas sobre a regressão gerada para RTN2.	66
Tabela 6. Variáveis inseridas e removidas para RNT2.	67
Tabela 7. Valores de ANOVA para RNT2.....	68

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Correlações entre as variáveis para RTN1.	61
Figura 2. Resultados do modelo RTN1.	62
Figura 3. Resultados propostos para os coeficientes de RTN1.	63
Figura 4. Gráfico dos resíduos padronizados para RTN1.	64
Figura 5. Correlações entre as variáveis para RTN2.	66
Figura 6. Resultados do modelo testado para RTN2.	67
Figura 7. Resultados propostos para os coeficientes de RTN2.	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Controladoria Geral da União – CGU

Escala Brasil Transparente - EBT

Fernando Henrique Cardoso – FHC

Indicador de Qualidade de Gestão Pública Municipal - IFGF

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Lei de Acesso à Informação – LAI

Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Ministério Público Federal – MPF

Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC

Ranking Nacional de Transparência – RNT

Rio Grande do Sul – RS

Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão – e-SIC

Serviço de Informações ao Cidadão – SIC

Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS

Tribunal Superior Eleitoral - TSE

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 OBJETIVOS.....	20
2.1 Objetivo Geral:	20
1.2 Objetivos Específicos:	20
3 PROBLEMA	21
4 HIPÓTESES	26
5 CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA.....	27
6 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	30
6.1 Burocracia.....	30
6.2 Capacidade Estatal.....	36
6.3 Accountabiity	40
6.4 Transparência.....	42
6.5 Transparência versus <i>accountability</i>	43
6.6 Transparência versus democracia	44
6.7 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à Informação (LAI)	47
7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	51
7.1. Amostra	51
7.2. Modelo de Análise.....	52
8 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS	57
8.1 Análise de dados RNT 1	59
8.2 Análise de dados RNT 2	65
9 ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS	70
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	86
APÊNDICES	91
Apêndice A. E-mail enviado ao MPF sobre ausência de informações de municípios do RS relacionadas ao RNT.....	91
Apêndice B. Lista de municípios do RS excluídos da amostra.	92
Apêndice C - Questionário enviado para prefeituras do RS em que as notas do RNT tiveram aumento de no mínimo 200% do ano de 2015 para 2016.	94
Apêndice D – E-mail enviado às prefeituras do RS em que as notas do RNT tiveram aumento de no mínimo 200% do ano de 2015 para 2016, solicitando informações sobre o RNT.	95
Apêndice E – Resposta do questionário da prefeitura de Antônio Prado.....	96
Apêndice F – Resposta do questionário da prefeitura de Boa Vista das Missões.	98

Apêndice G – Resposta do questionário da prefeitura de Campinas do Sul	100
Apêndice H – Resposta do questionário da prefeitura de Charrua.....	102
Apêndice I – Resposta do questionário da prefeitura de Estação.....	104

1 INTRODUÇÃO

A transparência pode ser considerada um elemento essencial nas democracias, pois dá acesso à sociedade ao conhecimento, análise e avaliação dos governos e agentes públicos (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017. p. 1). No entanto, os temas da relação entre transparência, capacidade estatal e burocracia têm sido desenvolvidos faltando algumas lacunas pela literatura nacional. Principalmente, no que se refere aos controles democráticos sobre a burocracia, a despeito de sua importância para a compreensão de questões atuais como qualidade e eficiência da gestão pública, responsabilização dos governantes perante a sociedade e democratização do Estado (OLIVEIRA, 2010. p. 2). Normalmente os estudos envolvendo transparência enfocam na análise desta como causa de outra situação, como democracia, participação popular, prestação de contas, etc. No entanto, o inverso é raramente analisado, que é o proposto nesta tese, que busca saber os fatores que levam a transparência, o que explica essas diferenças.

Baseando-se nisso, o presente estudo busca testar se a estrutura burocrática, analisada a partir da profissionalização dos servidores estatutários, influencia a transparência dos municípios. Dessa forma, a transparência será demonstrada através do uso do Ranking Nacional de transparência (RNT), coordenado pelo Ministério Público Federal (MPF). Essa é uma forma de demonstrar o cumprimento das obrigações dos municípios em prestar contas à sociedade do que estão fazendo e dos recursos que estão operando.

Em se tratando de burocracia, existem pesquisas que utilizam variáveis para abordar burocracia e capacidade estatal, como ampliação da arrecadação fiscal, potencial para regulamentação do investimento, oferta de serviços públicos e legitimidade política (CINGOLANI, 2013; CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2015).

O trabalho emprega referências analíticas comuns a Marengo; Strohschoen; Joner (2017), os quais dão, neste estudo, um tratamento analítico restrito à noção de “capacidades estatais”. Essa escolha decorre do objetivo de serem analisados os efeitos associados às capacidades estatais nos governos municipais. Essa capacidade é tratada através de possuir servidores que impactem na implementação de políticas públicas de transparência.

Conforme Grin (2012), trabalhar com essas variáveis de profissionalização ao se referir à burocracia, permite uma contribuição para ampliar o poder de agência governamental. Para isso, distinguem-se recursos e mecanismos geradores de capacidades estatais como graus de profissionalização de burocracias governamentais e efeitos produzidos por sua disponibilidade, sob a forma de implementação de políticas públicas, neste caso, de transparência. Essa variável de profissionalização é representada através da combinação “estatutário” com “formação superior” em relação aos funcionários totais. Conforme esses autores, embora não existam informações sobre a realização de avaliações periódicas de desempenho que possam associar progressão na carreira a mérito profissional, a obrigatoriedade de ingresso por meio de concurso público somado, à estabilidade no cargo indicam os requisitos de autonomia esperados à constituição de uma burocracia profissional. Autonomia, esta, abordada através de estudos sobre profissionalização de burocracias governamentais (EVANS; RAUCH,1999).

Nesta pesquisa defende-se a utilização de duas categorias para observar sua presença na administração pública: *autonomia*, correspondendo a ingresso por concursos ou seleções públicas e garantia de carreiras profissionais de longo prazo; e *capacidade*, identificada por procedimentos meritocráticos de avaliação de desempenho e reconhecimento de competência técnica. Para tanto, considera-se a escolaridade de

servidores estáveis, apoiando-se na autonomia de trabalho, comparando a um servidor não estatutário.

Como variáveis de controle e acompanhando a variável de burocracia, foram considerados nos municípios selecionados o seu *tamanho* e o índice de Gini¹. O tamanho do município apoia-se nos resultados de Marengo (2017), os quais sugerem que o tamanho do município apresenta uma associação forte com legislação regulatória urbana, indicando que entre maiores municípios eleva-se a razão de chance para leis serem implementadas. Já o índice de Gini, conforme Marengo; Strohschoen; Joner (2017), demonstra a desigualdade de renda em cada município, com variação de 0 (maior dispersão) a 1 (maior concentração).

Filho et al (2018) também se utilizam dessas duas variáveis de controle para analisar a relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência nos municípios brasileiros, evidenciando uma relação positiva e significativa entre o Indicador de Qualidade de Gestão Pública Municipal (IFGF) com todas as variáveis do modelo, validando o argumento teórico de que há influência dessas variáveis no indicador de qualidade de gestão pública municipal do Brasil. O uso de Gini vai ao encontro de Boix (2003), que buscou provar a relação existente entre democracia e baixos níveis de desigualdade econômica.

Além disso, foram levantadas as variáveis políticas, que se referem ao percentual de votos obtidos pelo prefeito do município no ano avaliado, se foi continuidade de gestão em relação ao ano anterior, e se o partido era de esquerda ou não. A questão a ser testada com essas variáveis é se a legitimidade da gestão municipal frente à sociedade afeta a

¹ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.

implementação de políticas públicas de transparência, e se um partido que se caracteriza como sendo de esquerda influencia nessas questões.

2 OBJETIVOS

Os objetivos do presente trabalho são os seguintes.

2.1 Objetivo Geral:

Analisar se a estrutura burocrática das prefeituras influencia em uma maior transparência municipal no RS, e o que explica possíveis diferenças.

1.2 Objetivos Específicos:

- Descrever as características burocráticas de municípios do país a partir da variável profissionalização dos servidores;
- Analisar o índice de transparência escolhidos e aplica-los no cálculo, referentes aos levantamentos dos anos de 2015 e 2016;
- Comparar os resultados dos municípios, buscando entender o porquê das diferenças de divulgação de informações, e se estão relacionadas com a estrutura burocrática;
- Avaliar os casos que tiveram um aumento acima de 200% entre a primeira e a segunda avaliação do RNT, realizando uma análise qualitativa descritiva sobre os resultados.

3 PROBLEMA

A cobrança por mais transparência tem crescido no Brasil em ritmo acelerado nos últimos anos. A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública (CGU, 2018). Desde 2003, no governo Lula, o país passou a contar com uma política pública de Estado de prevenção e combate à corrupção por meio da ação articulada entre diversos órgãos, avanços na legislação e participação da sociedade civil no controle da gestão. Logo neste primeiro ano do governo Lula foi criada a Controladoria Geral da União – CGU, que substituiu a Corregedoria Geral da União, criada em 2001, penúltimo dos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O novo órgão foi estruturado para a permanente fiscalização, com auditores qualificados e técnicas modernas de controle. Em 2004 foi implantado o Portal da Transparência, que disponibiliza informações detalhadas, diariamente, sobre cada gasto do governo federal, acessível a qualquer pessoa, sem exigência de senha ou cadastro.

Em decorrência dessa exigência de transparência ampliadas no governo Lula e dado seguimento e ampliação no governo Dilma, a Controladoria Geral da União (CGU) deu início em 2013 ao Programa Brasil Transparente, cujo objetivo principal era promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social. Esse programa conta com a adesão de municípios e elabora uma escala de transparência pública baseando-se no cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). A partir da Escala Brasil Transparente (EBT), a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação (CGU, 2018).

Entretanto, a EBT avalia uma amostra de municípios do país que aderem voluntariamente a essa escala. Dentro das três análises já realizadas entre 2015 e 2017, o número de municípios vem crescendo. Porém, como não é uma amostra de municípios escolhida de forma aleatória e também não engloba a totalidade dos municípios do país, convém que seja feito um estudo baseando-se em outro índice de maior abrangência.

Dessa forma, opta-se na análise de resultados através de uma escala como o Ranking Nacional de Transparência (RNT), que avaliou 5.568 governos municipais e as 27 unidades da Federação. Possamai; Schindler (2017), ao analisar a EBT e o RNT constataram que estes índices abordam aspectos funcionais interdependentes da mesma política, e optaram em mensurar apenas o RNT como variável de transparência. Além disso, enquanto que a EBT avalia aspectos do cumprimento da LAI, o RNT avalia aspectos não só da LAI, como também verifica o cumprimento de requisitos legais presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dessa forma, torna-se uma análise mais completa, feita pelo Ministério Público Federal (MPF), analisando a totalidade dos municípios.

Essa escolha apoia-se em Michener (2015) o qual destaca que os índices de transparência guardam entre si um propósito descritivo, e reconhecer suas limitações em abordar a totalidade dos fenômenos que pretendem mensurar é fundamental para se evitarem interpretações errôneas quanto ao cumprimento dos objetivos, requisitos ou resultados das políticas analisadas. Tanto a EBT como o RNT variam de 1 a 10, o que favorecerá o teste estatístico a ser realizado, sem a necessidade de converter esses valores para melhor adequação e robustez dos cálculos. Convém destacar, ainda, que houve o teste com o RNT transformado para uma escala de 0 a 1, e não houve mudança no resultado estatístico final. Dessa forma, optou-se em deixar o cálculo com a escala como é apresentada em cada município analisado.

No entanto, para que exista a capacidade de implementação de transparência em municípios e atendimento ao índice abordado, deve haver uma estrutura burocrática que possibilite isso. Marengo; Strohschoen; Joner (2017), através de estudos dos municípios brasileiros no que diz respeito a indicadores de sua capacidade estatal, concluíram que administrações municipais com serviço público mais profissionalizado incrementam suas razões de chance para arrecadação do imposto patrimonial. Ou seja, um indicador de que a capacidade tributária é ampliada com a profissionalização do serviço público. Como a capacidade tributária envolve uma estrutura que propicie a arrecadação, pode ser feito um paralelo com a situação desta tese, na qual se realizou o teste para verificar se essa mesma estrutura burocrática influencia nas políticas públicas de transparência dos municípios. Essa relação entre variáveis também se baseou em Oliveira (2013), que estabelece uma relação entre regime democrático e desigualdade econômica, na qual os detentores dos meios de produção apenas passam a preferir a democracia quando seus gastos com impostos forem menores do que os custos da repressão necessária para excluir a maioria da população.

Além disso, Batista (2015) também agregou ao estudo em voga ao analisar que a qualidade da burocracia local reduz as falhas na implementação de recursos de transferências federais pelos municípios brasileiros. Os resultados desta pesquisa indicam que quanto maior a inadequação da burocracia, maior o número de falhas de implementação e de irregularidades na gestão de recursos federais, e quanto maior o número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior, menor o número de falhas e de irregularidades na implementação de recursos federais. Esses resultados indicam a importância da qualidade da burocracia para explicar a implementação de políticas descentralizadas.

Pereira; Costa (2017) também avaliaram em que medida a qualidade da burocracia municipal afeta a alocação de transferências federais voluntárias. Os resultados demonstram o forte impacto das dimensões e serve como um indicativo da importância de uma burocracia capacitada para implementar recursos da melhor forma e gerar desenvolvimento nos entes da federação. Depreende-se que uma estrutura burocrática que consiga cumprir essa demanda da LRF para o recebimento dessas transferências, também tenha uma estrutura adequada para o cumprimento da transparência necessária nos municípios. Isso ocorre pois o RNT leva em consideração também fatores de cumprimento à LRF, além da LAI. Dessa forma, pode-se considerar que uma prefeitura que cumpra as exigências da LRF pode apresentar propensão a ter maior transparência, pois o critério utilizado para ambos considera pontos em comum.

O recebimento de transferências voluntárias envolve uma série de requisitos a serem cumpridos, inclusive presentes na LRF, que são:

“[...] CAPÍTULO V – DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: I - existência de dotação específica; [...] III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; [...] IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) previsão orçamentária de contrapartida. [...] § 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada. § 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.” (BRASIL, 2000)

Outras variáveis foram acrescentadas como sendo de controle, ou seja, são variáveis que possivelmente causam efeito na sua variável dependente. O índice de Gini, o tamanho dos municípios e o partido do prefeito eleito no ano de 2012 foram baseadas

em Grin et al (2018). Os autores fizeram um levantamento através de um modelo econométrico, se capacidades estatais municipais permitem explicar a situação fiscal em nível local.

Por fim, foram testados os dados de dimensão política, como o percentual de votos dos vencedores das eleições de 2012 no estado do RS e se foi um governo que deu continuidade à gestão de 2009-2012, baseando-se em Bertranou (2012). O autor alega que capacidade estatal se materializa não apenas por sua face técnico-administrativa, mas também pela dimensão política e institucional, que estabelece vínculos com atores não estatais para ampliar a capacidade de ação da sociedade.

No entanto, apesar de várias pesquisas envolvendo capacidade burocrática, variáveis dos municípios como tamanho e Gini, e dados políticos, não foram localizados estudos testando a relação entre essas variáveis e a capacidade de responder a políticas públicas de transparência nos municípios, nem dos estados em separado, nem do país.

Dessa forma, a partir de uma sistematização do que já foi produzido sobre análise da burocracia, dados intrínsecos e políticos dos municípios, o presente trabalho traz a seguinte questão de pesquisa: pode-se dizer que a variável de burocracia considerada como sendo a profissionalização dos servidores influencia a transparência dos municípios do RS?

4 HIPÓTESES

A hipótese da pesquisa visa responder a seguinte questão: H₁: A variável de burocracia considerada como sendo a profissionalização dos servidores influencia a transparência dos municípios.

5 CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA

Diante de um cenário atual no qual são vistos muitos casos de corrupção no Brasil, mau uso do dinheiro público e má distribuição de recursos entre os órgãos, faz-se necessário saber como cada um desses órgãos devolve as informações necessárias para prestar contas do que faz e do que recebe, para a sociedade. Além disso, conforme Oliver (2010), o foco dos cientistas sociais brasileiros sobre a burocracia sempre teve como foco a construção do Estado, e não as condições de democratização da administração pública e de responsabilização dos dirigentes políticos. Dessa forma, há uma lacuna acadêmica a ser preenchida envolvendo burocracia.

Existem hoje algumas pesquisas que tratam da transparência em instituições públicas. Pode-se citar Da Ros (2015), o qual faz uma análise explorativa e comparatória para demonstrar o custo do Poder Judiciário no Brasil. Vettorazzo (2014) demonstra que uma pesquisa da FGV monitorou as respostas dadas a um conjunto de pedidos feitos pela Lei de Acesso à Informação ao Senado, Câmara dos Deputados, assembleias e câmaras municipais deram retorno a apenas 66% das solicitações.

Cruz et al (2012) buscou verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos de 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil e quais características e indicadores socioeconômicos dos municípios podem contribuir para explicar o nível de transparência observado. O nível de transparência da gestão pública foi verificado através do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), que se baseia em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, na legislação brasileira aplicável e nas experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior. Os autores constataram que existe associação entre as condições

socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra desse estudo. Porém, as evidências empíricas apontaram para baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Já Sodré (2014) estuda o Índice de Percepções de Corrupção da Transparência Internacional (TI) para analisar os impactos da corrupção no desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza dos municípios brasileiros. Conforme o autor, este índice é elaborado a partir de diversos outros indicadores que são baseados em pesquisas feitas por órgãos espalhados pelo mundo, onde pessoas expressam sua percepção (opinião) sobre o nível de corrupção de determinado lugar. O índice da TI varia em uma escala de 0 a 10, onde zero representa o maior nível de corrupção existente e dez o menor nível. Em seguida é criado um ranking entre os países baseado neste indicador. Foram conseguidos resultados satisfatórios, nos quais demonstram que as irregularidades praticadas pelos municípios diminuem em 4,5% o IDH-M, aumentam em 6,5% a concentração de renda dos municípios, elevam em 5% a proporção de pobres e diminui a renda média desses em 7%.

No entanto, em se tratando dos municípios, foi demonstrado haver vários estudos utilizando outros índices, como o ITGP ou o IT. Porém, com relação ao RNT, não há um estudo ainda, no Brasil, explicando o motivo dessas diferenças de divulgação de informações, medidas através das variações das notas, com essas variáveis escolhidas e aplicadas aos municípios do RS. Na verdade não existe no país, mas essa pesquisa, para melhor adequação das limitações posteriormente salientadas, irá focar no estado do RS.

Dessa forma, justifica-se a pesquisa envolvendo o estudo de um viés da burocracia, como causa possível das diferenças de transparência entre municípios, tendo

em vista que ainda não foram analisados desta forma, com a amostra escolhida. Essa pesquisa trará maior ênfase na importância da transparência na gestão pública, que foi um dos focos de trabalho do governo federal e resultou na criação do índice que será analisado.

Ao ser estabelecida uma variável de burocracia, que neste caso será a burocracia profissional, pode ser testado se esta afeta na transparência dos municípios. Com isso, aumenta a instrumentalização do controle social e *accountability*, que são quesitos basilares da transparência, e preenche uma lacuna conceitual ainda não desenvolvida com as variáveis em voga.

6 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica está dividida em assuntos como burocracia, capacidade estatal e transparência. Dentro de transparência será dado um enfoque em *accountability*, em estudos que enfoquem a LAI, na LRF, e no RNT, que será o índice utilizado no presente trabalho.

6.1 Burocracia

Faz-se, neste tópico, uma revisão teórica de burocracia voltando-se a uma correlação de burocracia profissional e transparência, tendo em vista embasar o cálculo utilizado na metodologia.

Primeiramente, convém salientar que o conceito utilizado é o de Weber (1999) que apresenta as seguintes características de burocracia:

“princípio das competências fixas (distribuição fixa das atividades necessárias para a realização dos deveres oficiais, distribuição fixa dos poderes de mando e dos meios coativos, criação de providências planejadas e contratação de pessoas qualificadas segundo critérios gerais); princípio da hierarquia de cargos; documentação dos atos e decisões; especialização das tarefas; profissionalização da força de trabalho dos funcionários (o trabalho na organização burocrática é a ocupação principal dos funcionários e não uma ocupação amadora ou diletante); administração de acordo com regras.” (WEBER, 1999, p. 199-200)

Souza (2017) também reforça a teoria weberiana. A autora destaca, ao estudar burocracia brasileira, que mudou o que se identificava como marca característica do sistema burocrático brasileiro, que era o clientelismo e o patrimonialismo. Hoje se destaca a prevalência do universalismo dos procedimentos, com a profissionalização e qualificação da burocracia pela via do concurso público. A autora ressalta, também, que

a maior mudança parece ter ocorrido nas instâncias de controle, tanto o fiscal, quanto o relacionado com a observância de regras e procedimentos.

Dentro desse contexto, o trabalho foca na profissionalização da burocracia como fator de incremento da capacidade estatal. A escolha dessa variável vai ao encontro dos estudos de Marengo (2017), no qual, ao estudar 5.500 municípios brasileiros, encontrou que maior concentração de estatutários com formação superior no serviço público de um município aumenta as chances para a implementação de um conjunto de políticas públicas urbanas.

Carpenter (2001) agrega à literatura com seu estudo sobre o impacto que os servidores públicos têm na consolidação do interesse público e na performance da burocracia como instituição, constatando-se a associação entre a atuação da força de trabalho e os resultados institucionais. O autor salientou o importante conceito de autonomia dentro do serviço público, que é obtida através de três condições, que são diferenciação, capacitação e reputação. Nestes conceitos, é destacado que as burocracias autônomas deveriam ser politicamente diferentes dos autores que buscam as controlar. Ou seja, burocracias autônomas deveriam ter interesses, preferências e ideologias únicas, que divergem daquelas de autores políticos e interesses organizados. Outro aspecto central no conceito de autonomia baseado em reputação é a inovação política. Para o autor, a inovação seria tanto um marcador histórico da autonomia, como uma demonstração de capacidade a partir da qual a reputação burocrática é construída. Ou seja, há uma relação dual entre inovação e autonomia, em que esta, ao mesmo tempo, é prenúncio e resultado daquela.

Lotta; Santiago (2017) trazem o conceito de autonomia na análise do Estado e da burocracia. As autoras associam autonomia burocrática com diferentes níveis de poder de ação, que podem variar conforme as características do corpo burocrático. Além disso,

autonomia, assim como discricionariedade, são vistas como aspectos relevantes para qualquer profissão. Para as autoras, autonomia burocrática requereria desenvolvimento de capacidades organizacionais únicas, tanto técnicas, quanto criativas. Associam ação autônoma a algum nível de diferenciação política e de autoconsciência dos valores que embasam os objetivos da ação. As autoras também salientam que a autonomia está relacionada à habilidade da burocracia, como coletivo, de realizar objetivos do Estado, permitindo que ele exerça o poder de coerção e dominação de forma legítima.

Em seguida, convém salientar os estudos que se referem à relação entre burocracia e transparência. Santos (2009) traz o conceito da profissionalização das estruturas de comissionamento como forma de ser menos vulnerável às injunções da política clientelista e como forma de atender melhor aos princípios de eficiência e transparência. Embora o autor pesquisou cargos comissionados e a tese tenha analisado servidores estatutários, há um incremento conceitual à medida em que a profissionalização de um contratado é vista como diferencial com relação à transparência. No entanto, essa autonomia não poderia ser avessa ao controle político do governo e dos legitimamente eleitos. Com isso, foi destacado que a profissionalização é o pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar nesse patamar diferenciado, tendo como horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas. O autor cita que a correção de tal disfunção não é a única possibilidade para corrigir tal disfunção e assegurar uma gestão democrática e transparente, mas a profissionalização dos contratados tornaria mais difíceis tais desvios. Isso contribuiria com a obtenção de níveis de *accountability* e eficiência mais adequados aos interesses da sociedade.

Filgueiras (2018) traz um conceito de governança, a gestão pública, para além do aspecto gerencial e dos mecanismos de gestão. Para o autor, governança representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e

infra estrutural do poder. Nesse contexto, a autonomia aparece como a capacidade com que as instituições podem realizar ação pública, independente das diretrizes particularistas. Além disso, o autor destaca o caso brasileiro como representante de um processo incremental de desenvolvimento institucional, no que se refere a mecanismos de transparência e *accountability*. Esse processo incremental é justificado, conforme o autor, pela criação de instituições atuantes de *accountability horizontal* e mudanças legislativas (a partir de 1998) que ampliaram a transparência pública e deram maior poder às instituições de *accountability*, especialmente no que tange ao combate à corrupção. Porém, destaca-se, também, que houve uma atuação descoordenada da gestão pública e os processos de governança, culminando com controles que reduzem a margem de atuação e criam empecilhos ao desenvolvimento. Há também disputa política pela opinião pública e pelo controle da informação. O autor ainda destaca importante conceito de governança democrática, a qual reúne três elementos que importam para a constituição da gestão pública, que são: capacidades estatais para a implementação e coordenação de políticas públicas; mecanismos de transparência e *accountability*; mecanismos de participação política.

Para Filgueiras (2018), associar participação, capacidades estatais, transparência e *accountability* significa pensar em um conjunto de mudanças que sejam capazes de fortalecer a máquina administrativa. Isso ocorre considerando servidores que planejem, implementem, monitorem e avaliem permanentemente a adição de valores públicos à ação do Estado.

Rezende (2002), por meio de sua pesquisa sobre por que as reformas administrativas falham, destacou que autonomia, responsabilidade e *accountability* nem sempre são entendidos da mesma forma entre os atores estratégicos e os reformistas. Na medida em que um ajuste fiscal pressupõe um aumento no controle sobre o aparelho

burocrático, a mudança institucional pressupõe menos controle como elemento necessário à performance. Dessa forma, os atores estratégicos entendem a mudança institucional como uma ameaça, já que produziria uma ruptura com os seus benefícios associados à reduzida performance. Contudo, conforme o autor, o ajuste fiscal quase sempre não visa alterar de modo substancial a lógica e a organização do controle, as estruturas de poder e as estruturas e mecanismos de *accountability*.

Oliveri (2011) busca testar a relação entre controles políticos democráticos sobre a burocracia. Destacando pressupostos weberianos, como o de que a expansão da burocracia no domínio público é influenciada pela sua superioridade técnica, a autora traz também conceitos de *accountability política* sendo uma relação entre um ator ou órgão de controle e um agente público (seja político ou burocrata). Cabe destacar que a autora relaciona burocracia profissional e transparência na medida em que estabelece o aparato burocrático como sendo o responsável pela garantia das regras legais que sustentam o sistema político. Ou seja, muitas normas de transparência são estabelecidas e/ou cumpridas de acordo com o perfil de burocracia que gere o local. A autora destaca, ainda, que a supremacia técnica da burocracia em estabelecer regras dentro do Estado pode gerar conflitos de poder entre funcionários especializados e funcionários políticos.

Cavalcante e Carvalho (2017) ressaltam como forma de evolução da estrutura burocrática o avanço da profissionalização do serviço público no país. Isso se deve ao fato de que a estrutura burocrática, quanto mais autônoma, menores as chances de arbitrariedade e interferência de critérios fisiológicos e particularistas. Para isso, os autores destacam a elevação da escolaridade de cargos na administração pública federal e um processo contínuo de institucionalização do desenvolvimento de competências dos burocratas, especialmente mediante o fortalecimento do papel das escolas de governo. No entanto, os autores também reforçam que, embora uma burocracia profissional tenda a ser

mais autônoma, ela continua subordinada aos governos, sejam eles eleitos ou não. Ou seja, baseando-se nesse ponto de vista, caberia mais analisar a execução das regras burocráticas criadas pelos políticos do que a própria participação dos servidores nesse processo.

Por outro lado, além de considerar a profissionalização como o autor acima citado, Peters (1999) verifica que a cultura administrativa e social acaba por influenciar, orientar e delimitar os horizontes quanto ao comportamento dos funcionários públicos. O autor destaca também que há uma construção de uma cultura específica para cada organização administrativa, que fará uma interpretação própria para as normas jurídicas. Ou seja, é um aspecto que pode justificar o fato de a profissionalização dos servidores não ser impactante nos resultados sobre a transparência. Por fim, o autor destaca o conceito de burocracia como uma estrutura de gerenciamento em forma de pirâmide, que implica regras universais e impessoais para manter a estrutura de autoridade, focando nos aspectos não discricionários da administração.

DiMaggio; Powell (2005) abordam o fato de que as organizações estão se tornando mais homogêneas. Dessa forma, burocratização aparece como resultado de processos que tornam as organizações mais similares, sem, necessariamente, as tornarem mais eficientes. Os autores ainda trazem os conceitos de isomorfismos como forma de tornar as organizações mais similares, que são o coercitivo, o mimético e o normativo, como os próprios nomes já sugerem seus conceitos. Os autores também ressaltam a profissionalização dos colaboradores das organizações como forma de controlar a produção, produtores, e estabelecer uma base cognitiva de legitimação e autonomia da profissão.

Em se tratando das carreiras burocráticas, Cruz (2008) verificou que existem duas formas de organização que é a burocracia organizacional e a burocracia profissional. O

tipo organizacional caracteriza-se pela presença de regras que determinam os critérios de nomeação para os cargos mais elevados, como o prévio ingresso no serviço público. Já a burocracia orientada para a profissão caracteriza-se pelo treinamento profissional, não necessariamente relacionado com o exercício de uma função pública, como condição para a nomeação aos altos postos. Em lugar da prevalência das normas organizacionais, o valor da profissão e seu status são considerados suficientes e, mesmo ainda, superiores para definir a nomeação aos cargos diretivos. A autora salienta que no modelo profissionalmente orientado, o corpo de conhecimentos e técnicas é definido por uma associação de profissionais, que determina também os meios pelos quais a informação é transmitida e como deve ser utilizada. Ou seja, a burocracia profissional está diretamente relacionada com a transparência das informações divulgadas.

6.2 Capacidade Estatal

Dado o contexto de ascensão e consolidação do campo, estudos em políticas públicas vêm-se dedicando a analisar os atores, processos e estruturas envolvidos na ação do Estado na busca pelo desenvolvimento. Diante desse cenário, a discussão sobre a capacidade dos Estados de identificar problemas e formular e implementar políticas se faz essencial (GOMIDE; BOSCHI, 2016). Nesse sentido, a tese busca também analisar capacidade estatal em se tratando da estrutura dos municípios em relação à profissionalização local, no que se refere ao impacto sobre políticas públicas de transparência.

O conceito de capacidade estatal nasce do interesse em compreender o papel do estado no desenvolvimento. Por meio de trabalhos acadêmicos, tal conceito adquiriu centralidade durante o final dos anos 70 e 80, e atualmente exerce um papel importante

dentro dos estudos de dimensões de governança (CINGOLANI, 2013, p.3). Através de um relato histórico da evolução e uso do conceito de capacidade estatal, a autora aborda o conceito de como a capacidade estatal afeta os resultados do desenvolvimento, o que pode ser aplicado, no caso, ao desenvolvimento de políticas públicas de transparência.

Entre os resultados postulados pelo artigo acima citado, pode-se ressaltar o de que o segredo para um estado desenvolvimentista é a existência de altos níveis de autonomia inserida, uma combinação de coerência burocrática interna dentro das agências e conexões externas com os principais setores industriais (EVANS; RAUCH, 1999). Além disso, com relação aos determinantes de capacidade estatal, Cigolani (2013) cita que a capacidade estatal refere-se a uma ou a uma combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: coercitiva; fiscal; administrativa/implementação; transformadora ou industrializante; territorial; legal; política. O conceito relacionado à capacidade dos municípios em atender a políticas públicas de transparência se relaciona, prioritariamente, com a capacidade administrativa e legal, dentro deste conceito.

Outro estudo de Cigolani (2013) aborda os impactos da capacidade do Estado e da autonomia burocrática nas metas de desenvolvimento. Por meio deste, foi possível destacar que a eficácia estatal ou capacidade estatal pressupõem a existência de burocracias weberianas profissionais e politicamente isoladas. Essa afirmação ajuda a justificar a escolha da variável independente sendo a relação entre a profissionalização do servidor municipal em relação à quantidade total de funcionários.

Besley; Persson (2009) abordam a relação de capacidade estatal com direitos de propriedade, impostos e política. Os autores analisam, entre as conclusões, que experiência histórica das nações ricas de hoje indica que a criação da capacidade do estado para arrecadar impostos e fazer cumprir contratos é um aspecto fundamental do

desenvolvimento. Igualmente, a atual experiência das nações pobres de hoje indica que a capacidade do Estado não pode ser tomada como garantida.

Nessa mesma linha de tributação, mas não só analisando isso, Marengo; Stroschoen; Joner (2017), buscaram distinguir recursos e mecanismos geradores de capacidades estatais – como graus de profissionalização de burocracias governamentais – e efeitos produzidos por sua disponibilidade, sob a forma de implementação de políticas públicas. Ao considerar fatores como tamanho do município, transferências intergovernamentais, preferências ideológicas e custos políticos, concluíram que a profissionalização da burocracia municipal incrementa as chances de arrecadação de imposto patrimonial. Esse estudo vai ao encontro desta tese, que vê a variável *profissionalização* como uma variável eficiente para responder ao questionamento sobre capacidade de implementação de uma política pública.

Além destes autores, Pires; Gomide (2016) fazem uma análise comparativa de programas federais envolvendo temas como governança e capacidades estatais. Analisa-se de que forma as características desses arranjos condicionaram as capacidades estatais disponíveis e afetaram o desempenho e os resultados até então observados de políticas públicas pré-selecionadas. Verificou-se na pesquisa desses autores que os arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico-administrativas, envolvendo combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais, tendem a promover um melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados. Ou seja, mais um estudo destacando profissionalização com entrega de resultados, o que serve de apoio para as variáveis escolhidas da tese.

Grin et al (2018), ao fazer uma revisão teórica sobre o assunto, analisa a capacidade estatal composta por elementos estruturantes, tais como os citados por Grindle

(1996), que são: a) *capacidade administrativa*, entendida como estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) *capacidade técnica*, entendida como habilidades para formular e gerenciar políticas; c) *capacidade institucional*: entendida como a definição de “regras do jogo” relativas à regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; d) *capacidade política*, entendida como estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais.

Baseando-se desses pressupostos acima citados, Grin et al (2018) elaboram hipóteses para tentar preencher a lacuna existente na literatura sobre os municípios brasileiros, que são: a) quanto mais fortalecidas as capacidades administrativas, maior o desempenho fiscal municipal; b) quanto mais capacitada tecnicamente for a gestão municipal, mais resultados serão obtidos na sua administração financeira; c) municípios com maior desenvolvimento institucional possuem uma performance mais qualificada na sua gestão fiscal; d) instâncias de controle social e a participação em consórcios intermunicipais ampliam a capacidade política municipal e afetam positivamente sua administração fiscal.

Com base em um modelo econométrico testando as hipóteses acima, os autores concluíram que a dimensão de natureza política é a que apresenta efeitos mais robustos na gestão fiscal municipal. Isso ocorre, conforme os autores, por que as dimensões políticas são úteis para analisar como os municípios valem-se de sua autonomia política como ente federativo para definirem “regras do jogo”, como a legislação que influencia o comportamento de atores sociais.

Por fim, Grin et al (2018) finalizam a pesquisa reforçando as limitações no estudo da capacidade estatal dos municípios como influenciador da melhora da sua situação fiscal. Cita tais falhas como hiatos e desconexões existentes na Federação brasileira, a serem preenchidos.

Logo, a capacidade estatal pode ser sintetizada a partir das teorias analisadas como a capacidade que os municípios têm de contratarem e manterem servidores qualificados de forma a impactar na política de transparência de cada um. Apesar das teorias não se limitarem a esse indicador, também trazem essa relação entre capacitação e transparência. Em se tratando da política de transparência, esta, representada por meio do RNT divulgado pelo MPF nos períodos de 2015 e 2016. A partir de uma análise da profissionalização dos servidores, verifica-se essa situação.

6.3 Accountability

Accountability é um termo originário das últimas décadas, usado inicialmente para correlacionar com a Contabilidade (BOVENS, 2007). Na Inglaterra passou a ter uma visão além do uso contábil e de administração financeira, sendo aplicado também como uma promessa de governança justa e equitativa.

Bovens (2007) busca responder a três questões, como o que se entende por *accountability*, quais os tipos e como devem ser analisadas as suas modalidades. Baseando-se nesse pressuposto, o autor nos traz como formas de *accountability*: a) *política*, referindo-se à relação entre os eleitores e os políticos, em que se espera um retorno diante da representatividade que os eleitores acreditam; b) *legal*, entendida como aquela que ocorre quando existem legislações de transparência e prestação de contas, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil; c) *administrativa*, relacionando-se com a supervisão financeira e administrativa nas instituições; d) *profissional*, entendida como a responsabilização que os profissionais tem com os conselhos de classes, por exemplo; e) *social*, relacionando-se à *accountability* entre grupos de interesses, instituições de caridade, entre outras atividades afins.

Ao buscar explicar *accountability*, O'Donnell (1998) observou-a a partir de duas dimensões: a) *horizontal*, a qual pressupõe uma relação entre iguais, de mútua vigilância entre os três poderes autônomos do Estado; b) *vertical*, na qual há uma relação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto ou sob outro tipo de fiscalização da sociedade com relação às ações do governo.

Em um trabalho anterior, O'Donnell (1991) também faz uma importante relação entre *accountability* e democracia. Por meio dos resultados de sua pesquisa, foi constatado que na democracia representativa observa-se um nível de *accountability* maior do que na democracia delegativa. Por democracia representativa entende-se aquela em que os governantes são eleitos e devem seguir as aspirações dos eleitores, e democracia delegativa, aquela na qual as promessas da campanha eleitoral não guardam semelhança com as ações de governo.

Não obstante, Bovens (2007) também agrega ao classificar *accountability* com base na natureza do autor, que pode ser corporativa, hierárquica, individual e coletiva, cujos nomes são autoexplicativos da configuração de cada uma. O autor também considera uma classificação de *accountability* com base na natureza da obrigação, que poderia ser enquadrada como *accountability* vertical, horizontal, mas inclui a possibilidade de *accountability* diagonal. A vertical envolve uma relação de poder com hierarquia, onde existe a obrigação de prestar contas. A horizontal é quando a *accountability* ocorre por si mesmo, e não pela obrigação legal de prestar contas a alguém. Situação intermediária a essas duas ocorre com a diagonal, em que há a evidência da necessidade de *accountability* entre instituições, por exemplo, mas uma não tem autoridade para controlar a outra.

Além disso, autores como Pinho; Sacramento (2009), através de uma pesquisa feita no Brasil, buscam saber se o termo *accountability* já pode ser traduzido para o

português com uma definição adequada. Análises foram feitas envolvendo definições como transparência, poder, valores, e inclusive se as mudanças políticas dos últimos 20 anos influenciaram na tradução da palavra *accountability* para o português. Os autores concluem que a sociedade brasileira ainda enfrenta forças e culturas conservadoras, e por esse motivo o termo ainda não possui tradução para o português, pois a *accountability* está em construção junto com a nação. Esse é um dos motivos pelo qual a palavra é repetida constantemente nesta tese, pois vários sinônimos que ela possa ter.

6.4 Transparência

Conforme Michenera; Katherine (2009), o termo transparência por muitas vezes é utilizado como se fosse equivalente a *accountability*. No entanto, o presente trabalho distingue esses dois termos. Conforme as autoras, a transparência é vista como uma aliada para a construção de uma informação de confiança, servindo de apoio à *accountability*. Ou seja, a transparência é vista como uma variável independente, contra a corrupção e de apoio à democracia.

Michenera; Katherine (2009) trabalham alguns conceitos fundamentais que serão utilizados no decorrer do trabalho, tais como: a) *transparência para cima (vertical)*, a qual ocorre quando há relacionamentos hierárquicos como da análise principal-agente que subsidia a maioria dos modelos econômicos; b) *transparência para baixo (vertical)*, a qual ocorre quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e os resultados de seus governantes; c) *transparência para fora (horizontal)*, a qual ocorre quando o subordinado hierárquico consegue observar que está acontecendo além da organização; d) *transparência para dentro (horizontal)*, a qual ocorre quando aqueles que estão de fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior; e)

transparência ativa, entendida como a difusão sistematizada e periódica de informações sobre a gestão estatal; f) *transparência passiva*, referindo-se à obrigação do Estado em conceder, a todos os cidadãos que requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles protegidos por motivos de segurança.

Por fim, cabe destacar a transparência como sendo fundamental para que a cidadania tenha mecanismos de avaliação e punição da gestão de um governante, caso sejam constatados inconformidades e descumprimento de suas responsabilidades (O'DONNELL, 1991; PINHO; SACRAMENTO, 2004). Analisando os índices que divulgam formas de transparência, poderá ser feita uma correlação testando variáveis dependentes que influenciam nesses dados.

6.5 Transparência versus *accountability*

Fox (2007) nos traz importantes considerações sobre as distinções entre transparência e *accountability*. Conforme o autor, esses conceitos estão intimamente ligados, considerando a transparência um pressuposto da *accountability*, e se referem a uma ampla gama de processos, atores e relações de poder. Para melhor compreensão, o autor ainda cita que se pode separar um conceito do outro fazendo a pergunta: “quais os tipos de transparência conseguem gerar quais tipos de prestação de contas?”

Para exemplificar essas distinções, Fox (2007) cita que enquanto algumas formas de transparência tem a intenção de combater a corrupção, outras tentam incentivar um melhor desempenho institucional. A escolha de cada uma vai depender da estratégia institucional adotada e que tipo de *accountability* a empresa quer ter. Ou seja, eles não são sinônimos. Transparência é geralmente necessário para *accountability*, mas insuficiente.

Não bastando, vale ressaltar como contribuição desse tema o trabalho de Schedler; Plattner (1999), que abordam as diferenças entre *accountability* e *answerability*. A diferença principal é que este último, conforme esses autores, não tem caráter somente de prestação de contas, mas também consequências do que foi feito, incluindo a disponibilidade de sanções.

6.6 Transparência versus democracia

Conforme já citado, transparência pode ser considerada um elemento essencial nas democracias, devido ao fato de que proporciona o acesso à sociedade ao conhecimento, análise e avaliação dos governos e agentes públicos (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017. p. 1).

Não bastando, iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população (PLATT et al, 2007). Sales (2014) reflete sobre o conceito de democracia não apenas como ato de eleger um candidato por meio do voto direto, mas como também uma formação de valores individuais e sociais que regulam a vida comum.

A definição de democracia desta tese baseia-se prioritariamente em Dahl (1997), o qual destaca a democracia como sendo um regime caracterizado por um processo progressivo de transformação histórica que passa por três fases. A primeira delas aborda a passagem da hegemonia e oligarquia competitiva para uma quase poliarquia. A segunda ressalta a passagem dessa quase poliarquia para a poliarquia plena. E a última é uma maior democratização de poliarquias plenas. O autor defende que há, no sistema de poliarquia, mecanismos de contestação pública, bem como o direito à competição política e de participação, e ressalta que nenhum país é unicamente democrático (DAHL, 1997). O

autor também destaca a democracia como sendo um regime político inacabado, e propõe a teoria da poliarquia, a qual está estruturada na participação popular, no controle e na competição entre grupos políticos. Dessa forma, baseando-se nesse direito de contestação e participação popular proposto pelo autor, o trabalho relaciona transparência como forma de exercer a democracia.

Cabe ressaltar, ainda, Oliveira (2013), o qual alega que um regime democrático tem maiores chances de se estabelecer e permanecer estável quanto mais baixa for a desigualdade econômica, uma vez que os detentores dos meios de produção apenas passam a preferir a democracia quando seus gastos com impostos forem menores do que os custos da repressão necessária para excluir a maioria da população. Afirmação que vai ao encontro de Dahl (2012), o qual reconhece as desigualdades dos cidadãos quanto aos recursos políticos, como renda e status.

Com relação à transparência no serviço público, Figueiredo; Santos (2013) trazem uma análise da transparência e participação social da gestão pública brasileira, contribuindo para uma reflexão sobre as ferramentas de controle social. Os autores observaram que a transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. Outro ponto que foi destacado nesta pesquisa é que, para alcançar uma participação maior da sociedade nas questões governamentais, deve ser incluso no ensino das crianças e jovens sobre a importância de se exigir transparência dos dados públicos e a busca por espaço nos instrumentos de participação. A LAI atenderá seus objetivos, na medida em que o cidadão tiver a consciência do seu papel primordial na busca e no acompanhamento da informação.

Carpes; Bianco (2013) analisaram a atual política governamental de acesso à informação e transparência pública, apontando os principais conteúdos das referidas leis. A pesquisa concluiu que, para uma maior participação da população, ponto essencial para

a melhoria da gestão de recursos públicos, deve-se melhorar a qualidade da informação disponibilizada nos portais, facilitando a interpretação dos dados.

Silva; Vacovsky (2015), através de uma reflexão sobre a importância da transparência na administração pública como um instrumento facilitador para o exercício do controle social nas atividades do Estado, abordaram a contribuição da LRF no processo de transparência. A pesquisa ressaltou os instrumentos de transparência e os tipos de controle institucional e social, bem como as principais ferramentas disponíveis. Entre os resultados postulados, observou-se que nos últimos quinze anos houve um avanço da Administração Pública em tornar as informações públicas mais acessíveis, assim como, um maior empenho do legislador brasileiro em fortalecer a transparência ativa por meio de dispositivos legais. No entanto, os autores concluíram que, apesar dos avanços desde a Constituição Cidadã e do crescimento dos controles visando à publicidade, ainda há muitos entraves para a efetivação da transparência.

Airoldi; Silveira (2015) levantam questões referentes à transparência, ao controle e à fiscalização na gestão pública. O estudo verifica se os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) estão atendendo, em todo ou em parte, as normas pertencentes à Transparência na Gestão Pública, bem como se foram implantados ou não os meios para que a sociedade exerça sua função de controle e, se esta tem conhecimento de quais são estes meios e de como funcionam. Além disso, destaca o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) frente à efetivação do controle social, pela transparência na gestão pública, e as consequências do não cumprimento da LRF e da LAI. Através de um estudo documental e bibliográfico, com delineamento descritivo exploratório, verificou-se que o controle social ganhou várias ferramentas de auxílio para sua implantação, como as já citadas LRF e LAI. Porém, tais ferramentas exigem procedimentos por parte dos gestores públicos a fim de que sejam

disponibilizados os meios para que a sociedade exerça a fiscalização e o controle sob as decisões públicas. Os autores destacam que, mesmo assim, há muito que se trabalhar para que o cidadão aprenda a usufruir de seu direito e, ao mesmo tempo, dever de fiscalizador.

6.7 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à Informação (LAI)

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Essa norma institui para todos os entes federativos instrumentos de transparência na gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação para o acompanhamento da sociedade (POSSAMA; SCHINDLER, 2017, p. 73). Em seus artigos 48 a 59, a LRF destaca como exigência para o cumprimento da transparência: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Cabe destacar ainda com relação à LRF, que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar. Dessa forma, um índice que considere também o cumprimento desta lei, está conferido tecnicamente pelo ente responsável por sua fiscalização, no que se refere ao alcance de sua atuação.

Referindo-se à LAI, a mesma dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Subordinam-se ao regime desta Lei os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo,

incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011). As disposições da LAI aplicam-se também às informações sobre a parcela e destinação dos recursos públicos recebidos por entidades privadas sem fins lucrativos para a realização de ações de interesse público (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017, p. 73).

O direito à informação definido pela LAI vai além das exigências na LRF sobre a divulgação de dados de execução orçamentária e financeira. Isso se deve ao fato de que a LAI compreende o acesso às informações contidas em registros ou documentos, físicos ou eletrônicos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, bem como informações produzidas ou custodiadas por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha sido extinto.

Essa lei definiu procedimentos para que sejam protocoladas as solicitações de acesso a informações. Além disso, diferenciou transparência ativa e passiva. Enquanto que solicitações via mecanismos de transparência passiva são gratuitas e independem de motivação ou justificativa, a LAI estabeleceu para o cumprimento de transparência ativa o dever de todos os órgãos e entidades públicas de divulgar na internet um número mínimo de informações públicas de interesse coletivo por eles produzidas e guardadas.

Através da explanação das finalidades dessas legislações, torna-se possível compreender a aplicabilidade do índice abaixo proposto, que se utiliza dessas informações para gerar dados.

6.8 Ranking Nacional de Transparência (RNT)

Conforme já salientado no decorrer desta tese, o conjunto normativo de leis referentes à transparência no Brasil foi completado com a edição da LAI que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto passivo.

A primeira avaliação foi realizada em 2015 e a segunda avaliação no ano de 2016, e levam em consideração para realizar o ranking as questões apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1. Questões utilizadas para avaliar o RNT nos anos de 2015 e 2016.

ASPECTO	QUESTÕES
Geral	1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?
	2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?
Receita	3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?
Despesa	4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo o valor do empenho, da liquidação, do pagamento e o favorecido?
Licitações e contratos	5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo a íntegra dos editais de licitação; o resultado dos editais de licitação e os contratos na íntegra?
	6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade, data, valor, número/ano do edital, objeto?
Relatórios	7 - O site apresenta as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses; o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses; o Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?
	8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?

Serviço de informações ao cidadão – sic	9 – Há possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?
Serviço eletrônico de informações ao cidadão e-SIC	10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?
	11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?
	12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?
Divulgação da estrutura e forma de contato	13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?
	14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?
Boas práticas de transparência	15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?
	16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?

Fonte: Elaborado pela autora a partir do site do MPF.

Desta forma, a escala decorrente das avaliações desses quesitos também gera um resultado de zero a 10, assim como a EBT. O RNT em 2015 e 2016 avaliou 5.568 municípios, e chegou a uma nota média geral, chamada de *Índice Nacional de Transparência*, que proverá uma análise satisfatória de transparência dos municípios do RS.

7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

7.1. Amostra

A amostra da pesquisa é composta por 429 municípios que compõem o RS e tem seus índices de transparência levantados pelo MPF, que é o RNT, no ano de 2015 e 2016. O ano de 2015 foi o primeiro a ser divulgado por esse índice. Nele são avaliados todos os 5.568 municípios do Brasil e os estados.

Esperava-se abordar a totalidade dos municípios do RS, que são em número de 497. No entanto, quando as variáveis começaram a ser levantadas, verificou-se que precisou haver um compilado de dados de forma que tanto os índices das duas avaliações do RNT coincidisse com os municípios que apresentavam as variáveis de burocracia, que é da base de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)² levantada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Apesar de ser esperado que as bases de dados contivessem todos os municípios do RS, não foi o que aconteceu.

Por exemplo, o RNT dizia ter realizado a avaliação na totalidade do país, mas não possuíam dez municípios com notas avaliadas no ranking, dentro do RS. No **Apêndice 1**, pode ser verificado o e-mail enviado ao MPF e o retorno obtido, sobre a falta de dados desses municípios. Da mesma maneira, na Munic observou-se a falta de dados referente

² A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. Como fruto do esforço permanente de atualização da pesquisa, inclusive com relação ao amplo escopo dos temas por ela tratados, desde sua primeira edição em 1999, os dados estatísticos e cadastrais que ora compõem sua base de informações constituem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras. Tais indicadores expressam, de forma clara e objetiva, não só a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais como também a capacidade dos gestores municipais em atender às populações.

a quatro municípios, e no TSE, a falta de dados de 36 municípios. Dessa forma, em um primeiro momento, foram reduzidos 50 municípios do RS, para que a planilha contivesse os dados completos de todas as variáveis, a fim de gerar um cálculo. Quando foram gerados os cálculos, percebeu-se que os dados do IBGE sobre a escolaridade dos servidores estatutários dos municípios na Munic também estavam incompletos. Aparecia o total dos servidores, mas onde dizia “servidores de nível superior”, o IBGE preencheu como “não souberam responder”, referente ao ano de 2014. Foi tentado buscar essas informações dos municípios em anos anteriores e posteriores, e verificou-se que o IBGE não padroniza a pesquisa de ano para ano. Em 2014 o IBGE buscou a escolaridade dos estatutários, enquanto nos anos de 2013, 2015 e 2016 não foi levantada essa informação na base de dados.

Após essa redução dos 50 municípios, houve a necessidade de reduzir mais 18 municípios, tendo em vista que o site do IBGE possuía informações do total de servidores, mas não continha a quantidade de servidores estatutários de nível superior. Desta forma, dos 497 municípios do RS, o total da amostra para o presente trabalho foi de 429 municípios. A lista de municípios do RS excluídos da amostra consta no **Apêndice 2**.

7.2. Modelo de Análise

Na intenção de desenvolver os objetivos desta tese de doutorado e encaminhar uma discussão acerca do problema de pesquisa, adotar-se-ão no primeiro momento procedimentos metodológicos de cunho quantitativo, através de uma análise estatística. A análise será composta de variáveis dependentes e independentes. As variáveis dependentes são as representadas através das duas avaliações do RNT. A primeira se refere ao ano de 2015 e a segunda ao ano de 2016.

Com relação à variável independente, serão utilizados:

- Os dados coletados pela Munic referente ao ano de 2014 e divulgados pelo IBGE sobre os servidores municipais com curso superior em relação ao total de funcionários de cada prefeitura municipal.

- Variáveis de controle como o tamanho do município e índice de Gini;

- Variáveis políticas como o percentual de votos do candidato vencedor em 2012, se houve continuidade com a gestão anterior (*dummy* informando sim ou não), e se o partido era considerado de esquerda (*dummy* informando sim ou não).

A metodologia proposta irá fazer uma análise de regressão buscando testar se a variável independente da amostra irá influenciar as variáveis dependentes testadas, que serão as duas edições do RNT com os municípios do RS, nos anos de 2015 e 2016.

Para isso, será usado o software SPSS, estimando-se os seguintes modelos:

Fórmulas:

$$\gamma_{RNT1} = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \beta_4X_4 + \beta_5X_5 + \beta_6X + \varepsilon \quad (1)$$

$$\gamma_{RNT2} = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \beta_4X_4 + \beta_5X_5 + \beta_6X + \varepsilon \quad (2)$$

Em que:

γ_{RNT1} = Variável dependente. No caso, a nota referente ao índice de transparência do município na primeira avaliação do RNT;

γ_{RNT2} = Variável dependente. No caso, a nota referente ao índice de transparência do município na segunda avaliação do RNT;

$\beta_0 \dots \beta_K$ = Parâmetro do modelo a estimar;

X1 = Percentual de servidores estatutários de nível superior em relação ao total de servidores;

X2 = Tamanho do município, medido através de sua população;

X3 = Índice de Gini;

X4 = Percentual de votos do candidato vencedor em 2012;

X5 = Dummy demonstrando se o candidato deu continuidade à gestão anterior;

X6 = Dummy demonstrando se o partido do candidato vencedor em 2012 era considerado de esquerda, ou não.

ε = Possíveis erros de medição.

Como resultado, será testada a seguinte hipótese: H₁: As variáveis de burocracia considerada como sendo a profissionalização dos servidores influenciam a transparência dos municípios do RS.

Posteriormente, serão analisados casos dos municípios do RS que tiveram aumento de mais de 200% nas notas entre a primeira e a segunda avaliação do RNT, e ficaram com a segunda nota em pelo menos nota 6. Isso ocorre devido à ocorrência de casos, por exemplo, nos quais houve aumento de 1 para 4, que dá acima de 200%, mas não nos resolve como pesquisa de *outlier*, pois o índice de transparência continuou baixo. Os municípios selecionados para análise qualitativa estão demonstrados no **Quadro 2**.

Quadro 2. Municípios do RS que tiveram aumento superior a 200% entre a primeira e a segunda avaliação do RNT, com segunda nota acima de 6.

Município	Nota 1ª Avaliação	Nota 2ª Avaliação	Diferença Percentual
Formigueiro	3,0	10,0	233,3%
Maçambará	1,9	10,0	426,3%
Toropi	1,7	10,0	488,2%
Passa Sete	1,6	9,5	493,8%
Nova Prata	2,7	9,3	244,4%
Amaral Ferrador	2,8	8,8	214,3%
Charrua	1,1	8,6	681,8%
Quatro Irmãos	1,4	8,3	492,9%
Barão	2,7	8,1	200,0%
Boa Vista das Missões	1,8	8,1	350,0%
Ubiretama	1,6	8,1	406,3%
Campinas do Sul	2,2	7,9	259,1%
Estação	2,4	7,7	220,8%
Capitão	2,1	7,4	252,4%
Paraí	1,9	7,3	284,2%
Aratiba	2,0	7,1	255,0%
Sentinela do Sul	1,5	6,3	320,0%
Bozano	1,7	6,2	264,7%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do site do Ministério Público Federal.

Dividindo o estudo em análise quantitativa, no primeiro momento, e qualitativa, no segundo, será possível testar quais as variáveis influenciam no índice de transparência avaliado e, posteriormente, como os municípios que tiveram elevado aumento entre as

avaliações percebem essa situação, e se isso traz modificações no cotidiano do trabalho das prefeituras.

Esse resultado irá incrementar a pesquisa acadêmica, tendo em vista que esse índice não foi comparado como gerador de resultado, ainda mais em relação à capacidade de um ente público implementar política pública de transparência.

8 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS

Após a padronização, foi utilizado o software SPSS para a geração dos resultados estatísticos através de uma regressão múltipla. Ou seja, tendo as duas avaliações do RNT, observou-se se as variáveis independentes escolhidas são capazes de explicar os valores das variáveis dependentes. No software, as variáveis dependentes são também chamadas de variáveis de saídas, e as independentes, de variáveis previsoras. A fim de atender aos pré-requisitos de robustez dos cálculos, foram selecionados alguns critérios dentro das janelas da montagem do cálculo.

A bibliografia estatística sugere, para um melhor resultado, que tenhamos um “n” mínimo considerável para cada variável independente, o que atende a essa primeira exigência, tendo em vista que a amostra permite 429 observações para cada variável. Outra situação importante é que a relação entre as variáveis dependentes e independentes seja linear. A verificação desse requisito pode ser feita por meio de gráficos, ou dentro da própria janela de regressão, conforme dito anteriormente que seria feito.

Entre as opções disponibilizadas pelo sistema para selecionar as variáveis independentes, conforme explicado no Guia do Usuário do SPSS fornecido pela IBM (2016), estão as seguintes:

- *Inserir*: insere de forma forçada as variáveis no modelo;
- *Remover*: remove as variáveis do modelo;
- *Retroceder*: parte do modelo com todas as variáveis independentes e vai excluindo uma a uma as variáveis menos relevantes.
- *Avançar*: parte de um modelo sem nenhuma variável independente e vai adicionando uma a uma, dependendo de qual for melhor correlacionada com a variável dependente.

- *Por etapa*: similar ao avançar, porém, a cada nova adição, o sistema testa se não há nada que pode ser removido nesse modelo;

As opções por etapa, remover, retroceder e avançar são modelos matemáticos, o que não é recomendado ser usado, pois está sendo proposto um cálculo baseado em teorias que sustentam a argumentação de que as variáveis dependentes podem ser explicadas pelas independentes. Dessa forma, o método baseado em razões teóricas para lançar as independentes no cálculo é o hierárquico. Ou seja, o pesquisador escolhe como o modelo deve ser montado, a ordem na qual as variáveis devem ser inseridas.

Dessa forma, escolheu-se para uso a opção *inserir*, incluindo as variáveis independentes como o tamanho do município, a proporção de servidores estatutários de nível superior, o índice de Gini, o percentual de votos que o prefeito eleito ganhou em 2012, se foi continuidade da gestão que estava encerrando em 2012 e se o partido era considerado de esquerda.

Dentro das estatísticas foram escolhidas as seguintes opções:

- Estimativa, que demonstra os coeficientes da reta linear;
- O ajuste do modelo também está selecionado para avaliar a qualidade do modelo;
- Alteração quadrada de R;
- Descritivos, que fornece médias e desvios-padrão;
- Diagnósticos de colinearidade, que avalia um dos requisitos mais importantes para a robustez do cálculo estatístico, que é a ausência multicolinearidade. Ou seja, as variáveis independentes não podem apresentar correlações entre si.

Nos resíduos, foram selecionadas as seguintes opções:

- Durbin-Watson, que verifica se os resíduos estão relacionados;
- Diagnóstico por caso, que demonstra os valores discrepantes a +3 e -3 desvios padrão.

Por fim, selecionou-se a opção com vistas a gerar um histograma e um diagrama de probabilidade normal dos resíduos padronizados, de modo a verificar a normalidade dos resíduos. Os resultados foram feitos através do RNT 1, que se refere à primeira avaliação, e RNT 2, que se refere à segunda avaliação.

8.1 Análise de dados RNT 1

A **Tabela 1.** se refere à estatística descritiva relativa aos dados da primeira avaliação, bem como as variáveis independentes a eles testadas. Nela, pode-se verificar a média dos dados, o desvio padrão e a confirmação do número de entrada de dados analisados.

Tabela 1. Estatísticas descritivas sobre a regressão gerada para RTN1.

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Número de variáveis
RNT	6,098	1,9258	429
Tamanho populacional do município	23.640,80	84.408,78	429
Percentual de estatutários de nível superior	0,2044	0,958	429
Gini	0,4664	0,068	429
Percentual de votos vencedor em 2012	55,04	11,16	429
Continuidade em 2012	0,431	0,49	429
Se partido do Prefeito em 2012 é de esquerda	0,329	0,47	429

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Observa-se que a média da primeira avaliação do RNT com a amostra avaliada foi de 6,098, que não é um valor alto, considerando as exigências de transparência dos municípios, valores estes que atendem tanto a LAI, quanto a LRF. O desvio padrão dessa unidade ficou em 1,9. Ou seja, alto considerando o valor da escala, que é de 0 a 10. O que significa interpretar que há grande discrepância de notas entre os municípios.

A média do tamanho dos municípios observados ficou em 23.640 pessoas, com desvio maior que a média. Isso ocorre devido à grande discrepância, na qual se tem municípios de 10 mil habitantes, comparados a municípios com mais de 1 milhão de habitantes, como Porto Alegre, por exemplo.

O percentual de servidores estatutários de nível superior apresentou média de 55,04%, e desvio de 11,16%, o que também é alto, salientando uma falta de homogeneidade das prefeituras do RS sobre como a gestão organiza o quadro de servidores do local.

O índice de Gini obteve média de 0,46 e desvio de 0,06, entre os municípios avaliados. Considerando que é uma medida de desigualdade social no qual 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem), a média de 0,46 é um valor insatisfatório para o RS. Denota que existe uma grande desigualdade social no estado, ainda mais considerando o desvio baixo, de 0,6, o que reforça a interpretação.

A média sobre o percentual de votos dos candidatos vencedores em 2012 mostra um estado em que há grande disputa eleitoral. Ou seja, uma média de 55,04 com desvio aproximado de 11% representa uma realidade em que o voto não está definido antes das eleições.

Com relação ao questionamento se o partido do prefeito é de esquerda, o valor gerado é de 0,32, mais próximo de 0 (não) do que de 1 (sim), revelando que majoritariamente o RS elege partidos que não são considerados de esquerda.

A **Figura 1** apresenta a correlações entre as variáveis para RTN1.

		1 RNT	Tamanho	% Estat superior	Gini	% Voto venc 2012	Continuidade 2012	Partido Pref 2012
Correlação de Pearson	1 RNT	1	0,166	0,031	-0,19	-0,22	0,054	0,01
	Tamanho	0,166	1	0,191	0,156	0	-0,052	0,113
	% Estat superior	0,031	0,191	1	0,013	-0,097	-0,03	0,026
	Gini	-0,19	0,156	0,013	1	0,006	-0,021	0,166
	% Voto venc 2012	-0,22	0	-0,097	0,006	1	0,152	0,049
	Continuidade 2012	0,054	-0,052	-0,03	-0,021	0,152	1	-0,058
	Partido Pref 2012	0,01	0,113	0,026	0,166	0,049	-0,058	1
Sig. (1 extremidade)	1 RNT		0	0,263	0,344	0,324	0,133	0,417
	Tamanho	0		0	0,001	0,499	0,142	0,01
	% Estat superior	0,263	0		0,391	0,022	0,27	0,297
	Gini	0,344	0,001	0,391		0,451	0,33	0
	% Voto venc 2012	0,324	0,499	0,022	0,451		0,001	0,157
	Continuidade 2012	0,133	0,142	0,27	0,33	0,001		0,115
	Partido Pref 2012	0,417	0,01	0,297	0	0,157	0,115	

Figura 1. Correlações entre as variáveis para RTN1.

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Através desses dados pode-se verificar que não há alta correlação entre as variáveis independentes. Por alta correlação entende-se valores de 0,8 ou, sendo mais rígido, 0,7. O modelo proposto atendeu plenamente a este pré-requisito, não apresentando nenhuma correlação alta entre as variáveis.

Cabe salientar, ainda, as variáveis inseridas/removidas apresentadas na **Tabela 2**. Esse resultado faz um resumo do modelo proposto, no qual demonstra o que foi proposto.

Tabela 2. Variáveis inseridas e removidas de RNT1.

Modelo	Variáveis	Variáveis	Método
	inseridas	removidas	
1	Tamanho populacional do município	-	Inserir
	Percentual de estatutários de nível superior		

Gini		
Percentual de votos vencedor em 2012		
Continuidade em 2012		
Se partido do Prefeito em 2012 é de esquerda		

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

O resultado evidenciado na **Figura 2** dá um resumo dos resultados do modelo testado.

Resumo do Modelo										
Modelo	R	R Quadrado	R Quadrado Ajustado	Erro Padrão	Estatísticas de mudança					Durbin - Watson
					Alteração de R Quadrado	Alteração F	drf 1	drf 2	Sig. Alteração F	
1	0,186	0,035	0,021	1,9056	0,035	2,523	6	422	0,021	1,956

Figura 2. Resultados do modelo RTN1.

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Através desses resultados, destaca-se o R^2 , de valor 0,035. Ou seja, 3,5% dos valores do RNT 1 podem ser explicados através das variáveis independentes testadas. O resultado é estatisticamente insatisfatório, tendo em vista que para ser estatisticamente satisfatório é necessário que os valores precisam estar mais próximos de 100% ou 1, valor este que se considera que as variáveis independentes conseguem explicar as variáveis dependentes.

Por fim, no valor de Durbin-Watson, o qual verifica a independência dos resíduos, considera-se aceitável um modelo em que o Durbin-Watson esteja próximo de 2, percebe-se que o valor encontrado no modelo proposto atende esse requisito.

A **Tabela 3** apresenta os valores de ANOVA para RNT 1.

Tabela 3. Valores de ANOVA para RNT 1.

Modelo	Soma dos		Df	Quadrado		Z	Sig.
	Quadrados			Médio			
1	Regressão	54,968	6	9,161	2,523	0,021	
	Resíduo	1.532,40	422	3,631			
	Total	1.587,37	428				

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Nestes resultados pode-se observar que o valor de significância (*Sig.*) está abaixo de 0,05, o que atende ao requisito de robustez e confiabilidade do cálculo proposto. Ou seja, incluir as variáveis testadas melhorou a qualidade do modelo.

A **Figura 3** apresenta os resultados propostos para os coeficientes do modelo.

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes Padronizados	t	Sig.	
	B	Erro Padrão	Beta			
1	(Constante)	6,819	0,826		8,252	0
	Tamanho	4,04	0	0,177	3,577	0
	% Estat superior	-0,078	0,985	-0,004	-0,079	0,937
	Gini	-1,305	1,387	-0,046	-0,941	0,347
	% Voto venc 2012	-0,006	0,008	-0,033	-0,67	0,503
	Continuidade 2012	0,261	0,189	0,067	1,383	0,167
	Partido Pref 2012	0,014	0,2	0,003	0,069	0,945

Figura 3. Resultados propostos para os coeficientes de RTN1.

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Este resultado demonstra que apenas é significativa para o modelo proposto o tamanho do município, cuja significância ficou abaixo de 0,05. Considerando os sinais e valores dos coeficientes Beta, observa-se também que o tamanho dos municípios representa o melhor poder explicativo.

Na sequência, a estatística dos resíduos apresentada na **Tabela 4** possibilita a verificação da existência de *outliers* no modelo.

A análise dos resíduos é uma ferramenta popular detectar as violações dos pressupostos que devem ser analisados para que o cálculo apresente um resultado robusto e confiável.

Tabela 4. Estatística dos resíduos para RTN1.

	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	N
Valor previsto	5,5536	11,624	6,098	0,3584	429
Resíduo	-5,9221	3,8365	0,00	1,8922	429
Valor Previsto Padrão	-1,569	15,420	0,00	1,000	429
Resíduo Padronizado	-3,108	2,013	0,00	0,993	429

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Cabe destacar que os *outliers* são valores que estão fora da faixa -3 e +3 na variável *resíduo padronizado*. Ao observar os resultados, verifica-se que os resíduos padronizados estão próximos da faixa estabelecida. Desta forma, entende-se que a distribuição normal dos resíduos também atendeu a esse critério.

A **Figura 4** apresenta o gráfico dos resíduos padronizados.

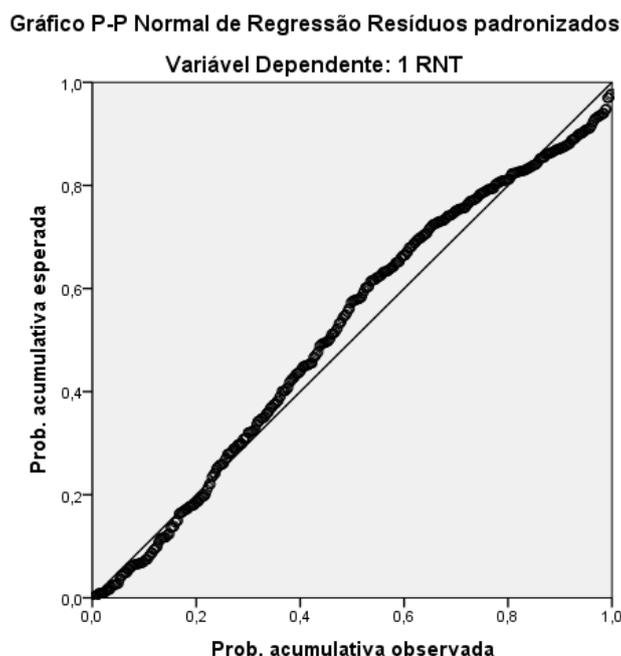


Figura 4. Gráfico dos resíduos padronizados para RTN1.

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Esse resultado demonstra que a distribuição dos resíduos está bem próxima da linearidade, indicando a normalidade dos resíduos. Logo, foram avaliados os requisitos de uma regressão e o modelo proposto atendeu a todos os critérios, indicando confiabilidade do modelo.

Cabe salientar ainda que o resultado das análises do RNT 1 não pode ser explicado através do percentual de estatutários de nível superior, ou seja, a variável interesse não apresentou significância estatística.. Entre os resultados, a variável *tamanho dos municípios* foi a que influenciou de maneira mais significativa o modelo proposto. Esse resultado vai ao encontro dos resultados obtidos por Marengo; Strohschoen; Joner (2017), que também destacaram essa variável como influenciadora da arrecadação dos municípios.

Por fim, embora o resultado do R^2 , visto na Figura 2 tenha sido considerado como não significativo, o resultado da análise do RTN1 demonstra que a variável de burocracia, considerada como sendo a profissionalização dos servidores, não influencia a transparência dos municípios do RS, de modo que rejeita a hipótese de pesquisa H1.

8.2 Análise de dados RNT 2

Com relação à regressão do RNT da segunda avaliação, os resultados estatísticos foram bastante similares à primeira avaliação. A **Tabela 5** apresenta as estatísticas descritivas da regressão gerada para RTN2.

Tabela 5. Estatísticas descritivas sobre a regressão gerada para RTN2.

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Número de variáveis
RNT	7,412	2,1311	429
Tamanho populacional do município	23.640,807	84.408,5874	429
Percentual de estatutários de nível superior	0,2044	0,09580	429
Gini	0,4664	0,0680	429
Percentual de votos vencedor em 2012	55,047	11,1648	429
Continuidade em 2012	0,431	0,4958	429
Se partido do Prefeito em 2012 é de esquerda	0,329	0,4703	429

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Observa-se que a média da segunda avaliação do RNT foi de 7,412, melhorando bastante em relação à primeira, que ficou na casa dos 6. O desvio padrão dessa análise ficou em 2,13, valor maior que o da primeira avaliação, o qual foi de 1,62.

A **Figura 5** apresenta a correlações entre as variáveis para RTN 2.

		2 RNT	Tamanho	% Estat superior	Gini	% Voto venc 2012	Continuidade 2012	Partido Pref 2012
Correlação de Pearson	2 RNT	1	0,139	0,091	-0,003	-0,023	-0,025	0,017
	Tamanho	0,139	1	0,191	0,156	0	-0,052	0,113
	% Estat superior	0,091	0,191	1	0,013	-0,097	-0,03	0,026
	Gini	-0,003	0,156	0,013	1	0,006	-0,021	0,166
	% Voto venc 2012	-0,023	0	-0,097	0,006	1	0,152	0,049
	Continuidade 2012	-0,025	-0,052	-0,03	-0,021	0,152	1	-0,058
	Partido Pref 2012	0,017	0,113	0,026	0,166	0,049	-0,058	1
Sig. (1 extremidade)	2 RNT		0,002	0,03	0,479	0,317	0,302	0,362
	Tamanho	0,02		0	0,001	0,499	0,142	0,01
	% Estat superior	0,03	0		0,391	0,022	0,27	0,297
	Gini	0,479	0,001	0,391		0,451	0,33	0
	% Voto venc 2012	0,317	0,499	0,022	0,451		0,001	0,157
	Continuidade 2012	0,302	0,142	0,27	0,33	0,001		0,115
	Partido Pref 2012	0,362	0,01	0,297	0	0,157	0,115	

Figura 5. Correlações entre as variáveis para RTN2.

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Os resultados demonstram que não há alta correlação entre as variáveis independentes. Desta forma, o modelo proposto atendeu plenamente a este pré-requisito, não apresentando nenhuma correlação alta entre as variáveis.

Com relação às variáveis inseridas e removidas, os resultados estão apresentados na **Tabela 6**.

Tabela 6. Variáveis inseridas e removidas para RNT2.

Modelo	Variáveis	Variáveis	Método
	Inseridas	removidas	
2	Tamanho populacional do município	-	Inserir
	Percentual de estatutários de nível superior		
	Gini		
	Percentual de votos vencedor em 2012		
	Continuidade em 2012		
	Se partido do Prefeito em 2012 é de esquerda		

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Com os resultados obtidos, confirma-se a escolha estatística, na qual o modelo foi testado baseando-se em suporte teórico. Após isso, foram escolhidas as variáveis dependentes e independentes a serem inseridas.

A **Figura 6** apresenta os resultados do modelo testado.

Resumo do Modelo										
Modelo	R	R Quadrado	R Quadrado Ajustado	Erro Padrão	Estatísticas de mudança					Durbin - Watson
					Alteração de R Quadrado	Alteração F	drf 1	drf 2	Sig. Alteração F	
1	0,157	0,025	0,011	2,11	0,025	1,781	6	422	0,101	1,877

Figura 6. Resultados do modelo testado para RTN2.

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Através desses resultados, destaca-se o R^2 , no valor de 0,025. Ou seja, 2,5% dos valores do RNT 2 podem ser explicados através das variáveis independentes testadas. O resultado é estatisticamente insatisfatório e menor que a variável dependente anteriormente testada, cujo resultado de R^2 foi de 0,035.

Essa situação incita um questionamento curioso. Ao mesmo tempo em que a média das notas de transparência dos municípios aumentaram entre os anos de 2015 e 2016, houve diminuição do valor de R^2 . Desta forma, evidencia-se que um incremento de nota de transparência dos municípios não pode ser explicado pelas mesmas variáveis independentes testadas no modelo em questão.

Com relação ao valor de Durbin-Watson, o qual verifica a independência dos resíduos, considera-se aceitável um modelo em que o Durbin-Watson esteja próximo de 2, percebe-se que o valor encontrado no modelo proposto também atende esse requisito.

A **Tabela 7** apresenta os valores de ANOVA para RNT2.

Tabela 7. Valores de ANOVA para RNT2.

Modelo	Soma dos Quadrados	Df	Quadrado Médio	Z	Sig.	
2	Regressão	48,014	6	8,002	1,781	0,101 ^b
	Resíduo	1.895,77	422	4,492		
	Total	1.943,78	428			

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Nestes resultados pode-se observar que o valor de significância (*Sig.*) está acima de 0,05, não atendendo, portanto, o requisito de robustez do cálculo.

A **Figura 7** apresenta os resultados propostos para os coeficientes do modelo.

Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes Padronizados	t	Sig.
		B	Erro Padrão	Beta		
1	(Constante)	7,577	0,919		8,244	0
	Tamanho	3,26	0	0,129	2,597	0,01
	% Estat superior	1,432	1,095	0,064	1,307	0,192
	Gini	-0,772	1,543	-0,025	-0,5	0,617
	% Voto venc 2012	-0,003	0,009	-0,015	-0,301	0,763
	Continuidade 2012	-0,063	0,21	-0,015	-0,299	0,765
	Partido Pref 2012	0,022	0,222	0,005	0,099	0,921

Figura 7. Resultados propostos para os coeficientes de RTN2.

Fonte: Gerado pela autora a partir do Software SPSS.

Este resultado também demonstra que apenas é significativa para o modelo proposto o tamanho do município, única variável cuja significância ficou abaixo de 0,05. Considerando os valores de Beta, observa-se também que o tamanho dos municípios representa o melhor poder explicativo. As demais estatísticas avaliadas, como a análise de resíduos e a normalidade, atenderam a esses requisitos da mesma forma que nas análises do modelo RNT1, não havendo necessidade serem novamente repetidas.

Da mesma forma que nas análises do RTN1, o resultado das análises do RNT 2 não pode ser explicado através do percentual de estatutários de nível superior. Mais uma vez, a variável *tamanho dos municípios* foi a que influenciou de maneira mais significativa o modelo proposto, indo também ao encontro dos resultados obtidos por Marengo; Strohschoen; Joner (2017).

Por fim, assim como nas análises do RTN1, nas análise do RNT 2, embora o resultado do R^2 , visto na Figura 2 tenha sido considerado como não significativo, o resultado demonstra que a variável de burocracia, considerada como sendo a profissionalização dos servidores, não influencia a transparência dos municípios do RS, de modo que também rejeita a hipótese de pesquisa H1.

9 ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

Nas análises da transparência dos 429 municípios através da primeira e da segunda avaliação do RNT, verificou-se casos em que as notas aumentaram consideravelmente. Para a presente pesquisa foi considerado o aumento de no mínimo 200%, o qual triplicava o valor, desde que esse aumento trouxesse uma nota acima de 6. A amostra resultou em na identificação de 18 (dezoito) municípios, os constam no **Quadro 3**.

Os 18 municípios referidos foram contatados por e-mail, no qual solicitou-se que respondesse ao questionário anexado. Cabe ressaltar que o referido e-mail foi reenviado ao conjunto dos municípios dois dias após o primeiro envio, e houve contato telefônico na sequência confirmando o recebimento do questionário por parte dos 18 municípios. O questionário e e-mail de encaminhamento às prefeituras constam respectivamente nos **Apêndices C e D**. Cabe ressaltar, ainda, que esses 18 municípios que apresentaram esse elevado aumento no período analisado são pouco populosos, fato que poderia gerar outra pesquisa empírica.

Dos 18 questionários enviados houve retornos dos municípios de Antônio Prado, Boa Vista das Missões, Campinas do Sul, Charrua, Estação, cujas respostas constam respectivamente nos **Apêndices E, F, G, H e I**. Uma síntese das respostas obtidas através do retorno dos questionários consta no **Quadro 3**.

Quadro 3. Resultados sintetizados obtidos das prefeituras.

Municípios	Questão 1	Questão 2	Questão 3	Questão 4	Questão 5	Questão 6	Questão 7	Questão 8
Amaral Ferrador	-	-	-	-	-	-	-	-
Aratiba	-	-	-	-	-	-	-	-
Barão	-	-	-	-	-	-	-	-
Boa Vista das Missões	Sim	Sim	Direito, Contabilidade e Administração.	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Bozano	-	-	-	-	-	-	-	-
Campinas do Sul	Não	Sim	Contabilidade e Direito	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Capitão	-	-	-	-	-	-	-	-
Charrua	Não	Não	-	Sim	Não	Não	Não	Não
Estação	Não	Sim	Jornalismo	Sim	-	Não	Sim	Sim
Formigueiro	-	-	-	-	-	-	-	-
Maçambará	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Prata	Sim	Sim	Administração Pública e Direito	Sim	Não	Não	Não	Sim
Paraí	-	-	-	-	-	-	-	-
Passasete	-	-	-	-	-	-	-	-
Quatro Irmãos	-	-	-	-	-	-	-	-
Sentinela do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
Toropi	-	-	-	-	-	-	-	-
Ubiretama	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Na sequência, a análise qualitativa dos dados será realizada por questão constante no questionário, de modo a possibilitar uma comparação das respostas obtidas dos 5 (cinco) municípios que responderam o questionário.

A primeira questão (*A gestão atual da prefeitura tem conhecimento sobre o que é o Ranking Nacional de Transparência, e está ciente das notas que receberam nas duas avaliações?*) teve por objetivo verificar se os municípios estavam cientes dessa avaliação, ou seja, qual o grau de conhecimento dos mesmos sobre o índice de transparência em voga. Os retornos dessa pergunta revelaram que a maioria dos municípios (3/5) desconhecem esse ranking, e, conseqüentemente, essa avaliação.

Conforme destacado pelos municípios de Charrua e Estação, até o encaminhamento do questionário os municípios não tinham percepção nem de suas notas, nem do aumento da referida nota entre os anos de 2015 e 2016, conforme fica evidenciado na resposta do município de Charrua: *“Até o encaminhamento da presente pesquisa, a gestão não possuía conhecimento acerca do Ranking Nacional de Transparência, tampouco sobre suas notas.”* Porém, cabe salientar que o desconhecimento do RNT não foi empecilho para que os municípios aumentassem consideravelmente suas notas entre as avaliações.

A segunda questão (*Existe um setor da Prefeitura que cuida da transparência das informações no site?*) teve a intenção de verificar se a organização interna institucional favorece o local ter melhores resultados. Observou-se que 4, entre os 5 municípios, informaram que existe um setor específico dentro da prefeitura que cuida da transparência das informações.

Entre os setores responsáveis pela gestão destacam-se as secretarias de Administração (Antônio Prado e Estação), Procuradoria Jurídica e Controle Interno (Boa Vista das Missões) Contadoria/Setor Contábil e de Tributos (Boa Vista do Sul e Campinas do Sul) e Secretaria de Comunicação (Estação), o que é denota a estreita relação entre o tema da transparência com enfoques contábeis e administrativos.

A terceira questão (*Qual a denominação do cargo e a formação que as pessoas desse setor possuem?*) tem estreita relação com o tema central da presente pesquisa, tendo em vista o objetivo de verificar se os servidores estatutários de nível superior influenciam na transparência. A partir das respostas pode-se observar que em todos os municípios que houve resposta para a presente questão, a gestão da transparência tem participação de servidores estatutários de nível superior.

Nesse aspecto destacam-se a formação em Direito (Antônio Prado, Boa Vista das Missões, Campinas do Sul), Contabilidade (Boa Vista das Missões, Campinas do Sul), Administração (Antônio Prado, Boa Vista das Missões) e Jornalismo (Estação). O perfil da formação dos profissionais de nível superior é revelador da preocupação das questões de legislação, finanças e administração pública, bem como da necessidade de comunicação com a sociedade, no que se refere ao tema da transparência por parte dos municípios.

Na quarta questão (*Existe por parte da Prefeitura alguma orientação aos servidores sobre como atender as normas de transparência?*) os 5 municípios declararam haver orientação aos servidores para atender as normas de transparência. Nesse aspecto salienta-se a busca por capacitação dos servidores com o auxílio de instituições como a Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Famurs) conforme informado pelo município de Campinas do Sul. Outra organização que tem papel determinante para o trabalho realizado nos municípios é o TCE/RS. Conforme destacado pelo município de Estação *“a Administração Municipal, em conjunto com a Unidade Central de Controle Interno, buscam trazer cada vez mais informações ao Portal de Transparência, visando sempre atender a legislação e orientações do TCE/RS”*.

Cabe salientar que o TCE/RS, como o órgão público que tem por ofício exigir informações sobre transparência por parte dos municípios, pode ser considerado o

principal agente influenciador de melhorias na gestão do referido tema por parte das prefeituras. Ou seja, essas prefeituras podem ter aumentado a transparência principalmente devido às exigências do TCE/RS, tendo em vista que foi apresentado em algumas respostas como o principal “influenciador” das melhorias.

Nesse sentido, cabe destaque à Campanha de Transparência que o órgão faz desde 2014 junto às prefeituras. Através do site do TCE/RS, foi possível verificar que o órgão lançou, em maio de 2014, a Campanha permanente chamada “*Transparência: faça essa ideia pegar*”. A iniciativa teve por objetivo sensibilizar os gestores públicos a divulgarem informações sobre a gestão de recursos governamentais no ambiente virtual, de forma a ampliar as possibilidades de autofiscalização e de controle social. Foram promovidas ações educativas e capacitações, ministradas por servidores do TCE-RS, de aproximadamente 800 professores estaduais de diferentes regiões do Estado do Rio Grande do Sul. Também foram proferidas palestras para além de universitários, estudantes do ensino médio e profissionais de jornalismo. Também foram elaborados e divulgados vídeos institucionais, com a participação voluntária de figuras públicas, que se propuseram a explicar, de maneira prática e acessível, a importância da transparência. Os vídeos foram disponibilizados, a pedido do TCE/RS, nos portais das principais instituições estaduais do Rio Grande do Sul, a exemplo do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Justiça. Os times de futebol mais populares do Estado – Grêmio Foot-Ball Porto Alegre e Sport Club Internacional – também oportunizaram a inserção dos mencionados vídeos nos telões de seus estádios durante o intervalo de alguns jogos, permitindo expandir o universo de divulgação. Por fim, as produções foram veiculadas na TV Educativa do Estado (TVE-RS) e na TV da Assembleia Legislativa, bem como exibidas nas mais diversas palestras realizadas pelo Tribunal de Contas em Municípios gaúchos e em outros Estados da Federação. Conforme relatório deste

programa, disponibilizado no site do TCE/RS, o órgão acredita que, com essa vasta lista de parcerias e de ações, foi possível propagar a cultura da transparência na Administração Pública para os cidadãos gaúchos dos mais distintos lugares e perfis socioeconômicos por meio de vídeos e folders, transmitindo informações objetivas e de fácil entendimento.

Na quinta questão (*Existe um esclarecimento da Prefeitura sobre a importância da transparência para a sociedade? Se sim, como esse esclarecimento é feito?*), das quatro prefeituras que responderam à questão, duas informaram que não existe esclarecimento da transparência para a sociedade (Antônio Prado e Campinas do Sul). No caso das respostas afirmativas, as formas de esclarecimentos à sociedade se dão através de audiências públicas (Boa Vista das Missões) e através “*postagens nas redes sociais orientando a população acerca da transparência na municipalidade*”, conforme informado pela prefeitura de Charrua. O aparecimento de referência às *redes sociais* remete às novas dinâmicas de comunicação entre o poder público e a sociedade tendo em vista ao grande potencial de alcance dessa ferramenta.

Na sexta questão (*A sociedade de sua cidade cobra informações que não estão disponíveis no site, ou não tem esse costume? Se sim, quais informações já foram cobradas?*), em 3 dos 5 retornos, os municípios salientaram nas respostas o termo que consta na pergunta “*não tem esse costume*” (Antônio Prado, Boa Vista das Missões e Charrua). As referidas respostas suscitam que ainda existe a percepção por parte dos gestores da falta de um comportamento proativo por parte da sociedade em relação ao tema da transparência.

Porém, conforme destacado na resposta do município de Campinas do Sul “*muitos munícipes acompanham o portal e caso não visualizam a atualização semanal já entram em contato*”. Essa resposta remete à situações em que parte da população acompanha a divulgação de informações e demonstra comportamento proativo em relação ao tema da

transparência, o que pode representar uma tendência de aumento do interesse da população pelo tema.

Na sétima questão (*Existiu alguma estratégia por parte da Prefeitura, que justificasse um aumento tão elevado de notas da segunda avaliação em relação à primeira?*) observa-se que os 5 municípios se valeram de ações para melhorar o site da prefeitura visando atender as exigências legais. No caso da prefeitura de Antônio Prado, desde 2014 ocorreram ações para “atender 100% as exigências do portal da transparência”. O município de Boa Vista das Missões informou que houve a “contratação de empresa da Área de Tecnologia” o que possibilitou uma “constante alimentação dos dados via Portal”. Da mesma forma, a prefeitura de Campinas do Sul também contratou uma empresa de “Website” a qual “realizou adequações no software, em cumprimento às exigências legais e do TCE/RS”. O município de Charrua informou que foram “implementadas melhorias, tanto no Portal da Transparência, quanto no site, que cumprem com itens que não eram atendidos em ambas as avaliações”. Por sua vez, o município de Estação que “tendo em vista as análises anuais do TCE/RS, a Administração Municipal, com o auxílio da Unidade Central de Controle Interno, buscam atender cada vez mais pontos elencados nas análises, o que vem melhorando as informações prestadas no site do Município”. A partir das informações, é possível perceber que ajustes realizados em apenas uma ferramenta de gestão, o site da prefeitura, garante aos municípios uma alteração substancial em suas notas no RNT.

A oitava questão (*Existiu algum impacto no cotidiano dos servidores com relação a esse aumento de nota? Por exemplo, algum padrão de comportamento novo, algo que não faziam e passaram a fazer, etc.*) teve como foco observar se as prefeituras analisadas estão apenas cumprindo exigências legais ou se mudou a percepção local por parte dos servidores sobre a necessidade de transparência. Parte das respostas indica que não houve

impacto no cotidiano dos servidores como no caso dos municípios de Campinas do Sul (“*somente foram adequados procedimentos internos e de software de gestão*”) e Charrua (“*apenas lançamento de dados no sistema que gera o Portal da Transparência, bem como, no site institucional do município*”). Porém também é possível perceber alteração na rotina dos servidores, seja por ajustes na forma de gerir o sistema da transparência (“*todos são fiscais da transparência, pegamos por habito observar diariamente o site e quando alguém observa algum problema, relata ao responsável*”), como no caso de Antônio Prado), seja para evitar situações indesejáveis perante os órgãos de controle (“*A conscientização da necessidade da publicação, e alimentação dos dados não só pelo cumprimento legal, mas pela prestação de contas tão necessárias à aferição pelos órgãos de controle...*”), como no caso do município de Boa Vista das Missões, ou seja pelo fato de diminuição da carga de trabalho dos servidores (“*O fato de haver mais informações disponíveis no site do Município e a possibilidade de maior interação por meio dele facilita o trabalho dos servidores, tendo em vista a possibilidade de o cidadão consultar de forma autônoma dados e buscar serviços diretamente no site do município.*”), como no caso do município de Estação.

Por fim, cabe um comentário sobre o retorno de apenas 28% (5/18) dos questionários enviados. O baixo retorno dos questionários é revelador de uma certa falta de prioridade por parte dos municípios quanto à prestação de informações aos cidadãos, tendo em vista que a solicitação das informações referentes à presente pesquisa, também pode ser considerada dentro do campo do direito à informação previsto na LAI, situação está que não foi considerada por parte da maioria dos municípios contatados.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme Airoidi; Silveira (2015), a participação do cidadão, na gestão pública, através dos meios legalmente existentes, é a única forma de livrar-se do elitismo que caracteriza a condução do Estado. Através de Filgueiras (2018), percebe-se que associar participação, capacidades estatais, transparência e *accountability* significa pensar em um conjunto de mudanças que sejam capazes de fortalecer a máquina administrativa.

Baseando-se nesse fortalecimento, a tese buscou testar, dentro das possibilidades e dos retornos obtidos, se a estrutura burocrática influencia a transparência dos municípios. A capacidade estatal foi demonstrada por meio da disponibilização dentro do serviço público de profissionais estatutários com formação de ensino superior. Variável justificada por Cavalcante; Carvalho (2017), os quais ressaltam como forma de evolução da estrutura burocrática o avanço da profissionalização do serviço público no país. Quanto mais autônoma, menores as chances de arbitrariedade e interferência de critérios fisiológicos e particularistas. Ideias que corroboram com Grin (2012), ao utilizar variáveis de profissionalização quando se refere à burocracia, permitindo uma contribuição para ampliar o poder de agência governamental.

A partir de uma amostra de 429 municípios e feitos todos os testes para um cálculo estatístico robusto, verificou-se que as variáveis escolhidas não são suficientes para explicar a transparência dos municípios, representada pela nota do RNT. A escolha desse índice vai ao encontro da pesquisa de Possamai; Schindler (2017), que, ao analisar a EBT e o RNT, constataram que ambos abordam aspectos funcionais interdependentes da mesma política, e optaram em mensurar apenas o RNT como variável de transparência. Ideia trazida também por Michener (2015) o qual destaca que os índices de transparência guardam entre si um propósito descritivo, e se deve reconhecer suas limitações e objetivos

para auxiliar nas pesquisas e evitar interpretações errôneas quanto ao cumprimento desses objetivos, requisitos ou efeitos das políticas analisadas.

Rezende (2002) reforça essa falta de explicação do que influencia na transparência, tendo em vista que destacou as falhas nas reformas administrativas, pois autonomia, responsabilidade e *accountability* nem sempre são entendidos da mesma forma entre os atores estratégicos e os reformistas. As variáveis independentes tentaram englobar possíveis causas da diferença de notas de transparência dos municípios. Bertranou (2012) alega que capacidade estatal se materializa não apenas por sua face técnico-administrativa, mas também pela dimensão política e institucional, que estabelece vínculos com atores não estatais para ampliar a capacidade de ação da sociedade. Essa dimensão política foi analisada e não resultou influência na amostra.

Baseando-se na necessidade de estudar mais a fundo o porquê desse resultado estatístico com baixo poder explicativo, foram enviados questionários aos municípios que obtiveram aumento de notas acima de 200% do ano de 2015 para o ano de 2016, e que a segunda nota ficasse superior a 6. A partir dos poucos retornos obtidos, podem-se perceber falhas na avaliação do RNT. Vários municípios desconheciam essa avaliação, e tampouco perceberam diferenças em seu no dia a dia de trabalho com esse elevado aumento de nota no RNT.

Em busca de uma explicação sobre a baixa explicação estatística da pesquisa, convém uma análise sobre os casos em que o referencial teórico demonstrou outros resultados, que embasaram esta tese. Dessa forma, instiga tentar saber o que pode ter causado resultado satisfatório para explicar algumas variáveis em uma pesquisa, que não foi possível explicar transparência.

Marengo; Strohschoen; Joner (2017) buscaram examinar em que medida municípios com burocracias profissionalizadas tiveram melhores condições para

aproveitar a transferência de responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais, ampliando seu potencial para tributar e implementar políticas públicas. Seus resultados estabeleceram uma relação positiva entre profissionalização e arrecadação, ao concluírem que administrações municipais com serviço público mais profissionalizado incrementam suas razões de chance para arrecadação do imposto patrimonial. Os autores usaram variáveis independentes como proporção de estatutários com formação superior, além de fatores explicativos como tamanho do município e partidos e competição eleitoral. Como variável dependente, foi utilizada a arrecadação de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana como proporção da receita própria municipal. Esse imposto é de competência dos municípios, e foi utilizada a taxação progressiva no espaço, ou seja, em função do valor venal. O período analisado pelos autores 2002 e 2012, o que também pode sugerir uma diferença na tendência política das gestões analisadas por essa tese, que foram as gestões municipais de 2012 a 2016, pois decorreram das avaliações de 2015 e 2016. Com esse período de 2012 a 2016, puderam ser analisados 3 ciclos de gestões municipais.

Para essa tese não foi possível aumentar a análise devido às limitações dos dados dos índices de transparência, que começaram a serem levantados em 2015. Além dessa situação distinta, tem-se a principal diferença na variável dependente. O IPTU faz parte de uma política fiscal redistributiva, conforme os autores, e apresentou uma trajetória decrescente e representa um valor numérico que pode divergir muito entre os municípios.

Para sanar essa discrepância, os autores avaliaram os resultados por categorias de tamanhos de municípios. Foram divididos conforme sua população, em *micro* (menos de 10 mil habitantes), *pequenos* (10 a 50 mil habitantes), *médios* (50 a 100 mil) e *grandes* (acima de 100 mil habitantes). Foram considerados os valores médios e medianos relativos à participação do IPTU na arrecadação. Essa categorização por tamanho de

municípios pode ter favorecido o resultado estatístico positivo, pois torna mais homogênea a amostra avaliada. No entanto, para a tese essa categorização não foi necessária, pois o índice RNT vai de 0 a 10, e a quantidade de servidores estatutários em relação ao total foi medida através de percentual. Dessa forma, não seria necessária essa categorização por tamanho, para fins de cálculo. Dessa forma, salienta-se que os resultados satisfatórios de Marengo; Strohschoen; Joner (2017) provavelmente puderam ser obtidos devido às possibilidades de categorização que a variável dependente dos autores, IPTU, traz. Isso não ocorreu utilizando-se como variável dependente o RNT.

O trabalho também não obteve um resultado positivo como Pereira; Costa (2017), que relacionaram burocracia municipal e alocação de transferências federais voluntárias. Se, por um lado, as variáveis de burocracia profissional conseguiram explicar resultados de arrecadação e de transferências voluntárias, por outro, não foi possível estabelecer dependência com a variável de transparência, representada pelo RNT. Os resultados demonstram o forte impacto das dimensões e serve como um indicativo da importância de uma burocracia capacitada para implementar recursos da melhor forma e gerar desenvolvimento nos entes da federação.

A pesquisa de Pereira; Costa (2017) traz que a análise da influência partidária na alocação dos recursos passou para a análise de quais grupos sociais escolhidos pelos atores políticos seriam beneficiados por essas políticas distributivas. Neste contexto, havia uma troca entre benefícios de emendas orçamentárias em regiões de votos dos políticos, ou seja, os candidatos não escolherão beneficiar os grupos com que se identificam, mas os grupos que lhe garantem maior retorno eleitoral. Outra conclusão dos autores é sobre a interferência do período eleitoral na alocação de recursos, com evidências de que os estados recebem mais benefício no período eleitoral. Para chegar a esses resultados, foram utilizadas proxies que testaram o efeito do desempenho das

burocracias na alocação dos recursos pelo Governo Federal. Esse desempenho foi operacionalizado através de medidas como a receita tributária do município e indicadores de infraestrutura, que, conforme os autores, são categorias que levariam a uma burocracia mais técnica e autônoma. Utilizando-se também dos dados da MUNIC, foi observada a quantidade de burocratas por categoria de contratação e por formação profissional, operacionalizando de maneira direta as dimensões de capacidade burocrática. A dimensão de autonomia política foi avaliada pela quantidade proporcional de burocratas comissionados e estatutários, e a dimensão de atributos técnicos, pela escolaridade através da proporção de burocratas com ensino superior. Todas as proporções foram em relação ao total do corpo burocrático do município. Além dessas, foram utilizadas como controle para os efeitos de capacidade burocrática a condição de primeiro ou segundo mandato do prefeito, o PIB per capita do município e a quantidade de associações civis. Como resultado, a proporção de burocratas com ensino superior confirma a hipótese de que, quanto maior a proporção dos funcionários com ensino superior, maior será o volume de recursos alocados para o município.

Comparando esse resultado ao da tese, são observadas algumas diferenças, tanto nas variáveis independentes quanto na dependente. Ou seja, basicamente estatutários com formação superior são iguais em ambos trabalhos. Já o fato dessa variável equivalente influenciar a transferência de recursos e não influenciar na transparência pode ter influências políticas, conforme já citado. Aumentar uma nota no RNT não está relacionado ao eleitorado político, como a transferência de recursos está. Além disso, consideraram comissionados e estatutários, e não só estatutários como a tese em voga. Ao serem considerados cargos políticos na variável independente e fatores que envolve interesses políticos também na dependente, pode ter justificado o resultado positivo do cálculo, que não foi encontrado o mesmo na tese.

Já Cruz et al (2012) constataram que existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra desse estudo. Porém, os níveis de transparência foram considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Esse resultado reforça a dificuldade de uma explicação sobre o que leva à transparência nos municípios. Mesmo quando as condições socioeconômicas levam a crer em um resultado positivo de relação com a transparência, a pesquisa empírica mostra o contrário.

Carpenter (2001) verifica associação entre a atuação da força de trabalho e os resultados institucionais. No entanto, a amostra da pesquisa não é no Brasil, e o autor traz conceitos de coalizões no ambiente de trabalho, que não serve de comparativo com o resultado estatístico da tese.

Santos (2009), traz o conceito da profissionalização das estruturas de comissionamento como forma de ser menos vulnerável às injunções da política clientelista e como forma de atender melhor aos princípios de eficiência e transparência. Foi destacado que a profissionalização é o pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar nesse patamar diferenciado, mas a profissionalização pesquisada foi dos cargos comissionados. Apesar de ser uma orientação teórica, não pode servir e contraponto com a tese, que usa servidores estatutários. Parece um contraponto a utilização de comissionamento como forma de reduzir o clientelismo, sendo que autonomia, para a tese, é sugerida através da ausência de viés político no cargo.

Autonomia que vai ao encontro de Cavalcante; Carvalho (2017), os quais ressaltam como forma de evolução da estrutura burocrática o avanço da profissionalização do serviço público no país. Isso se deve ao fato de que a estrutura

burocrática, quanto mais autônoma, menores as chances de arbitrariedade e interferência de critérios fisiológicos e particularistas.

Essa avaliação dos casos expostos de pesquisas as quais apresentaram resultados satisfatórios estatisticamente sugerem que, em dois desses casos, foram utilizadas como variáveis dependentes o IPTU (com política redistributiva), e o recebimento de recursos voluntários (como política distributiva). Através dessa análise, pode-se depreender que, quando há recursos envolvidos, a formação superior dos servidores pode ser um condicionante para responder à demanda. Como o RNT não tem recursos envolvidos para os municípios, nem intenções políticas eleitoreiras (como o caso das transferências voluntárias), pode estar sendo trabalhado de forma secundária dentro dos municípios. Pode não estar havendo dispêndio dos servidores na demanda, conforme a capacidade poderia disponibilizar.

Outra explicação dessas diferenças apoia-se em Peters (1999), o qual verifica que a cultura administrativa e social acaba por influenciar, orientar e delimitar os horizontes quanto ao comportamento dos funcionários públicos. Dessa forma, independente da escolaridade do servidor e do vínculo que o mesmo tem com possibilidade de autonomia, há uma cultura local que pode moldar comportamentos. Nem sempre é suficiente o aumento da nota baseada em parâmetros analisados de transparência. Se a cultura local não mudar, não se percebem essas mudanças.

Resultado que reforça Silva; Vacovcki (2015), os quais estudaram transparência e concluíram que, apesar dos avanços desde a Constituição Cidadã e do crescimento dos controles visando à publicidade, ainda há muitos entraves para a efetivação da transparência. Airoidi; Silveira (2015) também destacaram que o controle social ganhou várias ferramentas de auxílio para sua implantação, tanto a LRF quanto a LC 131/2009, como a Lei de Acesso a Informação (LAI). Porém, reforçam que há muito que se trabalhar

para que o cidadão aprenda a usufruir de seu direito e, ao mesmo tempo, dever de fiscalizador.

Por fim, para pesquisas futuras, sugere-se, dessa forma, uma análise qualitativa que englobem aspectos culturais dos profissionais do local que os levam a tomar determinadas decisões e agirem de certa forma, e financeiro dos municípios. Além disso, que seja buscado outra forma de se medir a transparência além do RNT. Pois o que os resultados da pesquisa demonstraram, na prática, vão de encontro ao proposto pelo MPF sobre a funcionalidade desses índices. Outra sugestão futura apoia-se em Carpes; Bianco (2013), os quais concluíram que, para uma maior participação da população, ponto essencial para a melhoria da gestão de recursos públicos, deve-se melhorar a qualidade da informação disponibilizada nos portais, facilitando a interpretação dos dados.

Outra situação que pode ser realizada com relação à transparência no serviço público apoia-se em Figueiredo; Santos (2013). Ao trazerem uma análise da transparência e participação social da gestão pública brasileira, contribuindo para uma reflexão sobre as ferramentas de controle social, os autores observaram que a transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. Destacam também que, para alcançar uma participação maior da sociedade nas questões governamentais, deve ser incluso no ensino das crianças e jovens sobre a importância de se exigir transparência dos dados públicos e a busca por espaço nos instrumentos de participação.

REFERÊNCIAS

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1218-44, 2009.

BOIX, C. et al. **Democracy and Redistribution**. Cambridge University Press, 2003.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.

_____. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 1, 5 mai. 2000.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações [...]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 1-4, 18 nov. 2011.

_____. Ministério Público Federal. **Ranking Nacional de Transparência**, 2016. Disponível em <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>, acesso em 01 out 2019.

CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CARPES, E.; BIANCO, C. M. D. Acesso à informação e transparência na administração pública. **Revista de Administração**, v. 11, n. 20, p. 49-69, dez. 2013.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2017, v. 51, n. 1, p. 1-26. ISSN 0034-7612. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144002>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000100002&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 5 jan. 2020.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13**. 2013. ISSN 1871-9872.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; DE CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development**, v. 72, p. 191-207, 2015.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, vol. 46, n.1, jan./feb. 2012.

CRUZ, R. P. Análise sobre a Teoria de Bernard Silberman sobre a formação das carreiras burocráticas. **Res Publica**. v. 7, n. 1, jan./jul, 2008. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0BxnWe4FQdTbSZ1NRbktDUIVSSW8/edit>. Acesso em 03 jun. 2018.

DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatory of Social and Political Elites of Brazil**, Curitiba, v. 2, p. 1-15, 2015.

DAHL, R. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: USP, 1997 [1972].

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, p. 748-765, 1999.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Administra%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica/45088672.html>. Acesso em: 21 jan. 2020.

FILHO, G. A. L.; CRUZ, C. F.; NASCIMENTO, J. P. B.; SILVA, T. G. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 23, n. 76, p. 337-355, set./dez. 2018.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, London, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, aug. 2007.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (ed.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 26 mai. 2018.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 121-143, 2012.

GRIN, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417/74676>. Acesso em: 24 set. 2019.

GRINDLE, M. S. **Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge, USA: Cambridge University Press. 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2018. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em: 27 mai. 2018.

IBM. **Guia do Usuário do Sistema Principal do IBM SPSS Statistics 24**. 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/alexa/Downloads/IBM_SPSS_Statistics_Core_System_User_Guide%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/alexa/Downloads/IBM_SPSS_Statistics_Core_System_User_Guide%20(1).pdf). Acesso em: 26 set 2019.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 83, p. 21-41, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782017000400003&script=sci_arttext. Acesso em: 12 mai. 2018.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados: revista de ciências sociais**. Rio de Janeiro, RJ. Vol. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401025&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 12 mai. 2018.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa. **Novos Estudos**, v. 31, n. 92, p. 25-40. 1991.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 44, p. 27-54, 1998

OLIVEIRA, E. M. F. A razão política: Estado moderno e racionalidade em Hendrik Spruyt, Charles Tilly e Carles Boix. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, 2013.

OLIVERI, C. **A lógica do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010.

PEREIRA, R. J. A.; COSTA, M. L. L. A. Capacidade burocrática local e alocação de

transferências federais para os municípios brasileiros. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 9. 2017. Montevideo. Anais [...]. 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhc mFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSZPIjtzOjQ6IjZlNTUiO30iO3M6 MToiaCI7czoZMjoiZGMzMmM2MmIxZDgzYzI1OWRmMWFhZTk4M2IwMDdkZW YiO30%3D>. Acesso em: 3 mai. 2018.

PETERS, G. **La política de la burocracia**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 3 mai. 2018.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-42982016000200121. Acesso em: 12 mai. 2018.

PLATT, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014728005.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2018.

POSSAMAI, A. J.; SCHINDLER, E. Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 45, n. 1, p. 71-86, 2017. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3988/3902>. Acesso em: 12 mai. 2018.

REZENDE, F. C. Por que reformas administrativas falham?. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2002, v.17, n. 50, p. 123-142, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 mai. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do RS. TCE/RS. **Campanha Transparência**. 2014. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/campanhatransparencia>. Acesso em: 04 out 2014.

SALES, L. M. Brasil: um olhar para o(s) conceito(s) de democracia. **Revista Alamedas - Revista Eletrônica de Ciências Sociais e Filosofia**, Toledo, PR, v. 2, n. 1, p. 50-64, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4928>. Acesso em: 12 mai. 2018.

SANTOS, L. A. Burocracia profissional e livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, vol. 60, n.1, p. 5-28, 2009. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1590/1/Burocracia%20profissional%20e%20a%20livre%20nomea%20c3%a7%20c3%a3o%20para%20cargos%20de%20confian%20c3%a7a%20no%20Brasil%20e%20nos%20EUA.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2018.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, D. C. V. S.; VACOVSKI, E. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Caderno Gestão Pública**. v. 7, n. 4, 2015.

SODRÉ, F. R. A. **Os impactos da corrupção no desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/12549/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20Flavius%20Raymundo%20Arruda%20Sodre.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora UnB, 1999. v. 2.

VETTORAZZO, L. Legislativo é o poder menos transparente, Folha de S. Paulo [on line], São Paulo, 11 nov. 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1546243-legislativo-e-o-poder-menos-transparente.shtml>. Acesso em: 13 ago. 2016.

APÊNDICES

Apêndice A. E-mail enviado ao MPF sobre ausência de informações de municípios do RS relacionadas ao RNT.

E-mail enviado ao MPF sobre a falta dos municípios com índices avaliados no RNT.

Sala de Atendimento ao Cidadão - MPF 20190072377

Ilmo(a) Sr.(a),
Sua manifestação foi cadastrada com sucesso!

Número da manifestação: 20190072377

Chave de Consulta: 3a883dabfff92e497fb2fdecece08839

Data da manifestação: 10/09/2019

Descrição:

Prezados. Sou doutoranda em Políticas Públicas na UFRGS, trabalhando com o tema de Política Pública de Transparência. Analisando o levantamento de dados de vocês sobre as duas avaliações que embasaram os índices do Ranking Nacional de Transparência, verifiquei que, no RS, faltaram os municípios a serem avaliados: CAMARGO ESTRELA VELHA FELIZ IGREJINHA NICOLAU VERGUEIRO NOVA ESPERANCA DO SUL RONDINHA SANTA CRUZ DO SUL SANTO ANTONIO DO PALMA SAO JOSE DO OURO Eu preciso colocar uma justificativa na minha tese de doutorado sobre o motivo pelo qual esses municípios não foram avaliados. Entre esses, surpreendeu-me o município de Santa Cruz do Sul, que é um dos mais desenvolvidos do estado, e não é pequeno. Podem me responder por que os municípios acima citados estão fora das duas avaliações?guardo com urgência, obrigada. Suélen.

Demais informações serão encaminhadas para seu endereço de e-mail.

Resposta do e-mail enviado ao MPF sobre a falta dos municípios com índices avaliados no RNT.

Sala de Atendimento ao Cidadão - MPF 20190072377



Ilmo(a) Sr.(a) SUELEN ZANOTELLI,

Informações referentes à manifestação nº 20190072377 (10/09/2019).

Senhora,

A Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) do CNMP é que cuida dessa avaliação.

Portanto poderá solicitar esse tipo de informação com o órgão gestor-<http://www.cnmp.mp.br/portal/>.

Segue link para maiores informações.

"A avaliação dos 31 Portais Transparência do MP é realizada a cada quatro meses pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) do CNMP. São analisados 318 itens de transparência em cada Ministério Público para garantir o cumprimento da Lei Complementar 101/2000, da Lei de Acesso à Informação e LAI (Lei nº 12.527/11) e das Resoluções CNMP nº 74/2011, nº 86/2012, nº 89/2012 e nº 178/2017." (fonte: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/12495-maioria-dos-ramos-e-unidades-do-ministerio-publico-atinge-mais-de-98-em-avaliacao-dos-portais-transparencia>)

Atenciosamente,

Sala de Atendimento ao Cidadão - Sistema Cidadão
Ministério Público Federal

Apêndice B. Lista de municípios do RS excluídos da amostra.

Municípios do RS excluídos da pesquisa devido a incompletude de dados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic (2014) e no RNT.

	Município
1.	Bento Gonçalves
2.	Boa Vista das Missões
3.	Caçapava do Sul
4.	Caiçara
5.	CAMARGO
6.	Campina das Missões
7.	Canguçu
8.	Capão do Cipó
9.	Coxilha
10.	Dois Irmãos das Missões
11.	Entre Ijuis
12.	Ernestina
13.	Esperança do Sul
14.	Estação
15.	ESTRELA VELHA
16.	FELIZ
17.	Guarani das Missões
18.	Ibiaçá
19.	IGREJINHA
20.	Itaara
21.	Maçambará
22.	Mormaço
23.	Muçum
24.	Muitos Capões
25.	NICOLAU VERGUEIRO
26.	Nova Araçá
27.	NOVA ESPERANCA DO SUL
28.	Passo Fundo
29.	Palmeira das Missões
30.	Pejuçara
31.	Pinto Bandeira
32.	Poço das Antas
33.	Quatro Irmãos
34.	RONDINHA
35.	Salvador das Missões
36.	SANTA CRUZ DO SUL
37.	Santo Antônio das Missões
38.	SANTO ANTONIO DO PALMA
39.	São Domingos do Sul
40.	São João da Urtiga
41.	São José das Missões
42.	SAO JOSE DO OURO

43.	São Lourenço do Sul
44.	São Miguel das Missões
45.	São Paulo das Missões
46.	São Pedro das Missões
47.	Taquarau do Sul
48.	Turuçú
49.	Variável eleitoral excluí
50.	Vitória das Missões

Fonte: Elaborado pela autora.

Municípios do RS excluídos da pesquisa devido à ausência de dados no site do IBGE.

	Município
1.	Alvorada
2.	Ararica
3.	Barra do Guarita
4.	Cambará do Sul
5.	Canudos do Vale
6.	Estrela
7.	Herval
8.	Hulha Negra
9.	Imigrante
10.	Lajeado
11.	Marques de Souza
12.	Nova Alvorada
13.	Santa Cecília do Sul
14.	Santo Augusto
15.	São Pedro do Sul
16.	Tenente Portela
17.	Travesseiro
18.	Westfália

Fonte: Elaborado pela autora.

Apêndice C - Questionário enviado para prefeituras do RS em que as notas do RNT tiveram aumento de no mínimo 200% do ano de 2015 para 2016.

Questão 1 – A gestão atual da prefeitura tem conhecimento sobre o que é o Ranking Nacional de Transparência (RNT), e está ciente das notas que receberam nas duas avaliações?

Questão 2 – Existe um setor da Prefeitura que cuida da transparência das informações no site?

Questão 3 – Qual a denominação do cargo e a formação que as pessoas desse setor possuem? (em caso afirmativo do item 2)

Questão 4 – Existe por parte da Prefeitura alguma orientação aos servidores sobre como atender as normas de transparência?

Questão 5 – Existe um esclarecimento da Prefeitura sobre a importância da transparência para a sociedade? Se sim, como esse esclarecimento é feito? (ex. reuniões, cursos, etc.)

Questão 6 – A sociedade de sua cidade cobra informações que não estão disponíveis no site, ou não tem esse costume? Se sim, quais informações já foram cobradas?

Questão 7 – Existiu alguma estratégia por parte da Prefeitura, que justificasse um aumento tão elevado de notas da segunda avaliação em relação à primeira?

Questão 8 – Existiu algum impacto no cotidiano dos servidores com relação a esse aumento de nota? (Por exemplo, algum padrão de comportamento novo, algo que não faziam e passaram a fazer, etc.).

Apêndice D – E-mail enviado às prefeituras do RS em que as notas do RNT tiveram aumento de no mínimo 200% do ano de 2015 para 2016, solicitando informações sobre o RNT.



Suélen Zanotelli

Dom, 22/09/2019 21:47

Para: suzanotelli@hotmail.com

Cco: administracao.prefeitura@formigueiro.rs.gov.br; gabinete@macambara.rs.gov.br; toropi@toropi.rs.gov.br; prefeitura@passasete.rs.gov.br; Administração; contato@camaraamaralferrador.rs.gov.br; recepcao@charrua.rs.gov.br; adm@quatroirmaos.rs.gov.br; administracao@barao.rs.gov.br; administracao@boavistadasmissoes.rs.gov.br; administracao@ubiretama.rs.gov.br; administracao@campinasdosul.rs.gov.br; ouvidoria.prestacao@gmail.com; gabinete@capitaors.com.br; gabinete@parai.rs.gov.br; ouvidoria@pmaratiba.com.br; contato@sentineladosul.rs.gov.br; ouvidoria@bozano.rs.gov.br



Prezados

Sou doutoranda em Políticas Públicas na UFRGS e pesquisadora na área de Política Pública de Transparência. Estou fazendo minha tese sobre municípios, e verifiquei que o município de vocês tiveram um aumento de nota acima de 200% entre a primeira avaliação do Ranking Nacional de Transparência e a segunda avaliação desse mesmo ranking.

Irei analisar esses 18 municípios do RS que tiveram aumento acima de 200%. Para isso, conto com a colaboração de vocês.

Necessito, por gentileza, que a gestão atual da Prefeitura me responda o questionário em anexo.

O prazo que irei aguardar é 7 dias, ou seja, até **29.09.2019**. Após essa data, darei a pesquisa como não respondida pela cidade.

Desde já, agradeço a atenção e me mantenho à disposição caso necessitem de maiores esclarecimentos.

Atenciosamente

Suélen Zanotelli

Observação: O endereço de e-mail identificado como *Administração* refere-se à prefeitura de Nova Prata, devido a estar gravado na caixa de e-mail da autora desta forma em função de contato prévio com o município referente a outra pesquisa.

Apêndice E – Resposta do questionário da prefeitura de Antônio Prado

Questão 1 – A gestão atual da prefeitura tem conhecimento sobre o que é o Ranking Nacional de Transparência, e está ciente das notas que receberam nas duas avaliações?

Resposta: Sim.

Questão 2 – Existe um setor da Prefeitura que cuida da transparência das informações no site?

Resposta: Sim existe, junto a secretaria de Administração.

Questão 3 – Qual a denominação do cargo e a formação que as pessoas desse setor possuem? (em caso afirmativo do item 2)

Resposta: Oficial Administrativo e secretaria de administração ambos formados em Administração Pública e Direito.

Questão 4 – Existe por parte da Prefeitura alguma orientação aos servidores sobre como atender as normas de transparência?

Resposta: Sim.

Questão 5 – Existe um esclarecimento da Prefeitura sobre a importância da transparência para a sociedade? Se sim, como esse esclarecimento é feito? (ex. reuniões, cursos, etc.)

Resposta: Não.

Questão 6 – A sociedade de sua cidade cobra informações que não estão disponíveis no site, ou não tem esse costume? Se sim, quais informações já foram cobradas?

Resposta: Não tem o costume.

Questão 7 – Existiu alguma estratégia por parte da Prefeitura, que justificasse um aumento tão elevado de notas da segunda avaliação em relação à primeira?

Resposta: Desde 2014 estamos trabalhando para atender 100% as exigências do portal da transparência, e a busca é diária, acredito que isso tenha sido fruto de nossa dedicação.

Questão 8 – Existiu algum impacto no cotidiano dos servidores com relação a esse aumento de nota? (Por exemplo, algum padrão de comportamento novo, algo que não faziam e passaram a fazer, etc.)

Resposta: Todos são fiscais da transparência, pegamos por habito observar diariamente o site e quando alguém observa algum problema, relata ao responsável.

Apêndice F – Resposta do questionário da prefeitura de Boa Vista das Missões.

Questão 1 – A gestão atual da prefeitura tem conhecimento sobre o que é o Ranking Nacional de Transparência, e está ciente das notas que receberam nas duas avaliações?

Resposta: Temos o conhecimento do cumprimento da lei de Transparência, reforçada pelo TCE/RS, e outros órgão, e da disposição da gestão atual em promover e atuar de forma efetiva na publicação transparente dos atos de governo e gestão.

Questão 2 – Existe um setor da Prefeitura que cuida da transparência das informações no site?

Resposta: Sim. Procuradoria Jurídica, Contadoria, e Controle Interno.

Questão 3 – Qual a denominação do cargo e a formação que as pessoas desse setor possuem? (em caso afirmativo do item 2)

Resposta: Procurador Jurídico, e Coordenador Jurídico; Direito; Contadoria; Ciências Contábeis; Controle Interno; Administração.

Questão 4 – Existe por parte da Prefeitura alguma orientação aos servidores sobre como atender as normas de transparência?

Resposta: Sim. Atender os Diplomas Legais existentes.

Questão 5 – Existe um esclarecimento da Prefeitura sobre a importância da transparência para a sociedade? Se sim, como esse esclarecimento é feito? (ex. reuniões, cursos, etc.)

Resposta: Audiências Públicas.

Questão 6 – A sociedade de sua cidade cobra informações que não estão disponíveis no site, ou não tem esse costume? Se sim, quais informações já foram cobradas?

Resposta: Não tem esse costume.

Questão 7 – Existiu alguma estratégia por parte da Prefeitura, que justificasse um aumento tão elevado de notas da segunda avaliação em relação à primeira?

Resposta: Contratação de Empresa da Área de Tecnologia, constante alimentação dos dados via Portal.

Questão 8 – Existiu algum impacto no cotidiano dos servidores com relação a esse aumento de nota? (Por exemplo, algum padrão de comportamento novo, algo que não faziam e passaram a fazer, etc.)

Resposta: Sim. A conscientização da necessidade da publicação, e alimentação dos dados não só pelo cumprimento legal, mas pela prestação de contas tão necessárias à aferição pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Apêndice G – Resposta do questionário da prefeitura de *Campinas do Sul*

Questão 1 – A gestão atual da prefeitura tem conhecimento sobre o que é o Ranking Nacional de Transparência, e está ciente das notas que receberam nas duas avaliações?

Resposta: Não.

Questão 2 – Existe um setor da Prefeitura que cuida da transparência das informações no site?

Resposta: Sim – Setor Contábil e de Tributos.

Questão 3 – Qual a denominação do cargo e a formação que as pessoas desse setor possuem? (em caso afirmativo do item 2)

Resposta: Contador (superior em Contabilidade e Direito) e Fiscal Tributário (superior em Direito).

Questão 4 – Existe por parte da Prefeitura alguma orientação aos servidores sobre como atender as normas de transparência?

Resposta: Participação em cursos e palestras (FAMURS e DPM).

Questão 5 – Existe um esclarecimento da Prefeitura sobre a importância da transparência para a sociedade? Se sim, como esse esclarecimento é feito? (ex. reuniões, cursos, etc.)

Resposta: Até o momento não realizados eventos.

Questão 6 – A sociedade de sua cidade cobra informações que não estão disponíveis no site, ou não tem esse costume? Se sim, quais informações já foram cobradas?

Resposta: Sim, muitos munícipes acompanham o portal e caso não visualizam a atualização semanal já entram em contato.

Questão 7 – Existiu alguma estratégia por parte da Prefeitura, que justificasse um aumento tão elevado de notas da segunda avaliação em relação à primeira?

Resposta: A empresa contratada de “Website” realizou adequações no software, em cumprimento às exigências legais e do TCE/RS.

Questão 8 – Existiu algum impacto no cotidiano dos servidores com relação a esse aumento de nota? (Por exemplo, algum padrão de comportamento novo, algo que não faziam e passaram a fazer, etc.)

Resposta: Não houve. Somente foram adequados procedimentos internos e de software de gestão.

Apêndice H – Resposta do questionário da prefeitura de Charrua

Questão 1 – A gestão atual da prefeitura tem conhecimento sobre o que é o Ranking Nacional de Transparência, e está ciente das notas que receberam nas duas avaliações?

Resposta: Até o encaminhamento da presente pesquisa, a gestão não possuía conhecimento acerca do Ranking Nacional de Transparência, tampouco sobre suas notas.

Questão 2 – Existe um setor da Prefeitura que cuida da transparência das informações no site?

Resposta: Não, cada setor é responsável pelo lançamento das informações que lhe competem.

Questão 3 – Qual a denominação do cargo e a formação que as pessoas desse setor possuem? (em caso afirmativo do item 2)

Resposta: Sem resposta.

Questão 4 – Existe por parte da Prefeitura alguma orientação aos servidores sobre como atender as normas de transparência?

Resposta: Aos servidores responsáveis pelo lançamento de informações no site, são repassadas orientações, a fim de que bem cumpram seu papel.

Questão 5 – Existe um esclarecimento da Prefeitura sobre a importância da transparência para a sociedade? Se sim, como esse esclarecimento é feito? (ex. reuniões, cursos, etc.)

Resposta: Não existe esclarecimento na forma de cursos e/ou reuniões, o que existe é, basicamente, postagens em rede social, orientando a população acerca da transparência na municipalidade.

Questão 6 – A sociedade de sua cidade cobra informações que não estão disponíveis no site, ou não tem esse costume? Se sim, quais informações já foram cobradas?

Resposta: Não há este costume.

Questão 7 – Existiu alguma estratégia por parte da Prefeitura, que justificasse um aumento tão elevado de notas da segunda avaliação em relação à primeira?

Resposta: Por ambas as avaliações terem sido realizadas em gestão anterior, não temos conhecimento acerca de estratégias que justifiquem o aumento elevado da nota. O que podemos afirmar é que após as avaliações foram, ainda, implementadas melhorias, tanto no Portal da Transparência, quanto no site, que cumprem com itens que não eram atendidos em ambas as avaliações.

Questão 8 – Existiu algum impacto no cotidiano dos servidores com relação a esse aumento de nota? (Por exemplo, algum padrão de comportamento novo, algo que não faziam e passaram a fazer, etc.)

Resposta: Não há conhecimento de grandes impactos que tenham ocorrido na rotina dos servidores, apenas lançamento de dados no sistema que gera o Portal da Transparência, bem como, no site institucional do município.

Apêndice I – Resposta do questionário da prefeitura de Estação

Questão 1 – A gestão atual da prefeitura tem conhecimento sobre o que é o Ranking Nacional de Transparência, e está ciente das notas que receberam nas duas avaliações?

Resposta: O Município de Estação não tinha conhecimento acerca do Ranking Nacional de Transparência e não tinha ciência das notas recebidas.

Questão 2 – Existe um setor da Prefeitura que cuida da transparência das informações no site?

Resposta: A Assessoria de Comunicação, em conjunto com a Secretaria de Administração e Desenvolvimento Econômico, cuidam da transparência nas informações no site.

Questão 3 – Qual a denominação do cargo e a formação que as pessoas desse setor possuem? (em caso afirmativo do item 2)

Resposta: Assessor de Comunicação – Nível Superior em Jornalismo.

Questão 4 – Existe por parte da Prefeitura alguma orientação aos servidores sobre como atender as normas de transparência?

Resposta: A Administração Municipal, em conjunto com a Unidade Central de Controle Interno, buscam trazer cada vez mais informações ao Portal de Transparência, visando sempre atender a legislação e orientações do TCE/RS.

Questão 5 – Existe um esclarecimento da Prefeitura sobre a importância da transparência para a sociedade? Se sim, como esse esclarecimento é feito? (ex. reuniões, cursos, etc.)

Resposta: sem resposta.

Questão 6 – A sociedade de sua cidade cobra informações que não estão disponíveis no site, ou não tem esse costume? Se sim, quais informações já foram cobradas?

Resposta: Não há registros de cobrança de informações que não estejam disponíveis no site por parte da sociedade.

Questão 7 – Existiu alguma estratégia por parte da Prefeitura, que justificasse um aumento tão elevado de notas da segunda avaliação em relação à primeira?

Resposta: Tendo em vista as análises anuais do TCE/RS, a Administração Municipal, com o auxílio da Unidade Central de Controle Interno, buscam atender cada vez mais pontos elencados nas análises, o que vem melhorando as informações prestadas no site do Município.

Questão 8 – Existiu algum impacto no cotidiano dos servidores com relação a esse aumento de nota? (Por exemplo, algum padrão de comportamento novo, algo que não faziam e passaram a fazer, etc.)

Resposta: O fato de haver mais informações disponíveis no site do Município e a possibilidade de maior interação por meio dele facilita o trabalho dos servidores, tendo em vista a possibilidade de o cidadão consultar de forma autônoma dados e buscar serviços diretamente no site do Município.