

Recebido: 14/10/2022

Aprovado: 09/03/2023

ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM MICROMUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE

ANALYSIS OF PUBLIC TRANSPARENCY IN MICROMUNICIPALITIES IN THE NORTHEASTERN REGION OF BRAZIL

Luis Alberto Costa¹

Valdo Ribeiro Coelho Neto²

Napie Galve Araújo Silva³

SUMÁRIO: Introdução. 1. Transparência pública e governança democrática no contexto brasileiro. 1.1 Transparência pública, acesso à informação e

1 Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará.

2 Mestrando em Administração Pública (PROFIAP – UFERSA). Especialização em Gestão de Tecnologia da Informação – Faculdade Única de Ipatinga. Especialização em Segurança de Blockchain e Smart Contracts (em andamento) – Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera.

3 Doutorado em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Políticas Públicas e Sociedade (UECE) e em Economia (UFC). Graduação em Ciências Econômicas (UFC), Ciências Sociais (UFC), e Administração Pública (UNILAB). Professor Adjunto IV da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

accountability: algumas noções conceituais a partir do paradigma democrático. 1.2 O direito de acesso à informação no Brasil: aspectos jurídico-normativos. 1.3 Transparência pública nos municípios brasileiros: breve panorama de estudos anteriores. 2. Procedimentos metodológicos. 3. Resultados e discussões. 3.1 Índices gerais da avaliação. 3.2 Resultados segregados por itens avaliados. 3.3 Resultados segregados por estado. 3.4 Síntese das discussões. Conclusões. Referências.

RESUMO: A transparência pública é questão central para a construção da governança democrática e guarda intrínseca relação com o conceito de *accountability*. Pesquisas acadêmicas sobre índices de transparência, em maior parte, têm priorizado a avaliação de cidades mais populosas. Alguns estudos têm apontado tendências de associação entre porte populacional e níveis de transparência nos municípios. Desse modo, este estudo teve como objetivo medir e analisar a transparência pública em municípios da região nordeste com população abaixo de três mil habitantes, sendo ao todo 53 cidades. Para tanto, foi avaliado o conteúdo de seus portais de transparência na internet, e as pontuações foram obtidas a partir de um questionário desenvolvido e aplicado nas avaliações do Ranking Nacional da Transparência (RNT), realizado pelo Ministério Público Federal, e composto por 15 itens, subdivididos em um total de 38 quesitos. Foram verificados bons índices de conformidade em relação à divulgação de dados sobre receitas, despesas e remuneração de servidores. Os itens mais deficientes na avaliação foram os referentes à divulgação de editais de licitação e contratos na íntegra, relatórios de gestão fiscal, prestações de contas anuais e acompanhamento de solicitações de informação. Os resultados desta pesquisa contrariam a expectativa de níveis mais baixos de transparência pública em municípios de pequeno porte populacional, em sentido contrário à associação encontrada em estudos anteriores.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência Pública. Municípios de Pequeno Porte. Acesso à Informação. *Accountability*. Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT: Public transparency is a central issue for building democratic governance and is intrinsically related to the concept of *accountability*. For the most part, academic research on transparency indices has prioritized the evaluation of more populous municipalities. Some studies have shown association tendencies between population size and transparency levels in municipalities. Thus, this study aimed to measure and analyze public

transparency in 53 municipalities in the northeastern region of Brazil with a population of fewer than three thousand inhabitants. To this end, we evaluated the content of their transparency portals on the internet, obtaining scores from a questionnaire developed and applied in the evaluations of the National Transparency Ranking (RNT, in Portuguese) carried out by the Public Prosecution Service composed of 15 items subdivided into 38 questions. Good compliance rates were verified concerning the disclosure of data on revenues, expenses, and servants' remuneration. The most deficient items in the evaluation referred to the disclosure of bidding notices and full contracts, fiscal management reports, rendering of annual accounts, and follow-up of requests for information. The results of this research contradict the expectation of lower levels of public transparency in municipalities with small populations, contrary to the association found in previous studies.

KEYWORDS: Public Transparency. Small Municipalities. Access to Information. Accountability. Fiscal Responsibility.

INTRODUÇÃO

Parte-se aqui do pressuposto de que a democracia tem como característica basilar a exigência de responsividade dos governos às preferências de seus cidadãos (Dahl, 2005), e tem a participação popular como requisito essencial (Bonavides, 2001). Nesse sentido, o exercício da democracia somente é possibilitado na medida em que as ações dos governos são divulgadas e efetivamente disponibilizadas ao conhecimento dos seus cidadãos. A transparência pública, entendida como obrigação dos entes governamentais em disponibilizar informações sobre seus atos, sobre o quanto e como arrecadam e gastam, constitui-se, assim, como princípio do Estado Democrático, condição elementar para a participação cidadã nos assuntos de governo, enfim, é premissa fundamental para uma governança pública democrática.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 traz em seu artigo 37 o princípio da publicidade na Administração Pública, do qual decorre a exigência de transparência dos atos de governo, tanto no sentido da obrigação do ente estatal, como de um direito fundamental dos cidadãos de terem acesso às informações da gestão pública, o que fica também evidenciado no art. 5º, XXXIII, da Constituição, ao assegurar a todo cidadão o direito de obter dos órgãos públicos o acesso a informações de interesse não somente particular, mas também de interesse coletivo ou geral.

Nos últimos anos, uma série de leis vem normatizando a transparência pública no Brasil, como a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei Complementar nº 131, de 2009, que alterou a LRF, especificando e detalhando as obrigações referentes à transparência pública, e a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/11), que disciplinou o acesso às informações da gestão pública, tanto no aspecto da apresentação e divulgação de informações de interesse coletivo ou geral (transparência ativa), bem como no fornecimento de informações solicitadas pelos cidadãos (transparência passiva).

As regras trazidas pela legislação objetivam produzir uma transformação no controle dos gastos públicos. Nesse contexto, pesquisas realizadas no âmbito acadêmico e também por órgãos governamentais visam mensurar níveis de implementação e de cumprimento dessas normas, por meio da avaliação de sites e portais de transparência dos governos municipais, estaduais e federal.

Avaliações gerais de transparência, como o Ranking Nacional de Transparência (RNT, 2015 e 2016), do Ministério Público Federal (MPF, 2015, 2016), e a Escala Brasil Transparente (EBT, 2018 e 2020), da Controladoria Geral da União (CGU, 2022), têm sido relevantes para o estudo da transparência pública nos municípios brasileiros. Contudo, as mais recentes delas, a EBT 2018 e 2020, avaliaram apenas municípios com mais de 50 mil habitantes.

No que diz respeito às pesquisas acadêmicas sobre transparência pública, a maior parte tem priorizado a avaliação das cidades com maiores populações (Alves *et al.*, 2021). Além disso, estudos apontam para uma tendência de associação entre níveis de transparência e tamanho populacional dos municípios (Cruz *et al.*, 2012; Michener *et al.*, 2018; Sell *et al.*, 2018; Costa, 2020). Desse modo, é possível evidenciar a importância de empreender estudos para avaliar a transparência pública em pequenos municípios, tanto em razão da escassez desses estudos na literatura quanto pela possibilidade de contribuir para a análise da possível associação entre porte populacional e níveis de transparência nos municípios.

Com isso, nossa pergunta de pesquisa está formulada nos seguintes termos: quais os níveis de transparência pública dos municípios da região nordeste com menos de três mil habitantes, conforme o conteúdo disponível em seus portais de transparência na internet, e quais as possíveis associações entre esses índices e as avaliações de transparência realizadas em outras pesquisas?

Buscou-se então verificar se os índices de transparência medidos nessa avaliação podem ou não corroborar a hipótese de um menor grau de transparência em municípios com menor população, e se as comparações com resultados de outras pesquisas poderão indicar essa tendência.

Assim, este estudo tem como objetivo medir e analisar os índices de transparência pública dos 53 (cinquenta e três) municípios da região nordeste

com população menor que três mil habitantes, conforme estimativa IBGE 2021. Foi analisado o conteúdo de portais de transparência, e-SIC e sites das prefeituras desses municípios, e foram avaliados seus níveis de transparência, conforme a metodologia definida para esta pesquisa; e por fim, esses índices foram comparados com outras pesquisas e avaliações já realizadas nesses e em outros municípios, tais como as avaliações feitas pelos Tribunais de Contas dos Estados, pela CGU e pelo Ministério Público Federal.

Esta pesquisa se classifica como básica de avaliação, quanto à natureza (Nascimento, 2016), e descritiva, quanto aos objetivos (Cervo; Bervian; Silva, 2007). Tem abordagem quantitativa, pois visa organizar, caracterizar e interpretar dados numéricos coletados, e também qualitativa, no sentido de que busca a compreensão dos elementos relacionados ao objeto de estudo (Martins; Theophilo; 2016).

Quanto aos métodos e técnicas aplicados, têm-se a pesquisa documental e a observação indireta, com a obtenção de dados secundários em documentos institucionais, relatórios, tabelas, e outros meios de informação, disponibilizados na internet; e ainda o método comparativo, que busca identificar diferenças e similaridades, e traçar paralelos entre elementos investigados; e, por fim, o uso do questionário como instrumento de coleta de dados (Michel, 2015).

1. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

1.1. Transparência pública, acesso à informação e *accountability*: algumas noções conceituais a partir do paradigma democrático

Democracia e direito à informação carregam em si concepções indissociáveis. São, nas palavras de Bonavides (2014, p. 586), premissas para a “concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade”. O direito à informação é elemento essencial da cidadania e, por isso mesmo, surge na maioria das Constituições democráticas como um direito fundamental (Sarlet; Molinaro, 2014, p. 22). Nesse sentido, o acesso a informações sobre assuntos de governo é condição básica para se criar um Estado democrático, no qual se fortaleçam os direitos do cidadão, de modo que ele se sinta capaz de contribuir para o crescimento da sociedade em que vive, ciente de seus direitos e de quem são os responsáveis em disponibilizá-los (Silva, 2015, p. 61). Uma governança democrática efetiva pressupõe uma noção do público que seja capaz de refletir um cidadão informado e envolvido na comunidade política (Denhardt, 2012, p. 292). Como afirma Sen (2010, p. 59): “a democracia dá poder ao vulnerável ao tornar o governante responsável pelos seus erros”.

Nota-se, assim, a importância e centralidade do direito de acesso à informação, como o direito que toda pessoa tem de acessar, solicitar e receber informações custodiadas por órgãos e entidades públicas, e que pode ser restringido somente em casos específicos (CGU, 2013). Pode-se assim entender o direito de acesso à informação pública como um elemento central para a participação democrática, para o engajamento ativo do cidadão e para a criação de um sistema efetivamente participativo (Sarlet; Molinaro, 2014, p. 22).

A transparência pública, por sua vez, diz respeito à forma como os governos disponibilizam o acesso à informação. A exigência da transparência é fator decisivo para o exercício da democracia (Guerra; Carvalho, 2019, p. 5), e um dos pilares fundamentais dessa relação está no princípio constitucional da publicidade na Administração Pública, disposto no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Conforme descreve Canotilho (2003), o princípio da publicidade tem como implicações fundamentais: o direito de exigir do Estado ações positivas para possibilitar o conhecimento e o controle das ações administrativas; o direito subjetivo de acesso aos arquivos e registros públicos; e o direito de conhecer todos os atos administrativos, seus motivos, desdobramentos e resultados, em razão do direito fundamental à informação.

Percebe-se que a transparência pública e o princípio da publicidade na Administração Pública são construções jurídicas complementares e indissociáveis. Do mesmo modo, a transparência, o direito de acesso à informação e a participação democrática são conceitos entrelaçados e mutuamente dependentes, na medida em que “uma maior participação cidadã resulta em maior transparência da Administração Pública com o objetivo de aprimorar o controle democrático e a prestação de contas à sociedade por parte do governo” (Sarlet; Molinaro, 2014, p. 21).

Nesse ponto, tem se ampliado o debate em torno do conceito de *accountability*. O termo é originário da ciência política anglo-saxã, e, mesmo sem uma tradução precisa na língua portuguesa e sem que haja um consenso entre acadêmicos e organizações políticas acerca do conceito, pode-se entendê-lo em um sentido relacionado aos processos institucionais de busca por um maior controle e fiscalização pela população em face das ações políticas de seus governantes (Silva, 2019, p. 39-40). É possível também afirmar que a *accountability* envolve um processo no qual uma das partes delega responsabilidade para que a outra realize a gestão de recursos, gerando ao mesmo tempo uma obrigação de prestar contas e de demonstrar o bom uso dos recursos por parte do gestor (Akutsu; Pinho, 2002, p. 9), trazendo em si uma ideia ancorada no paradigma normativo da democracia, na medida em que “as normas democráticas ditam que os representantes eleitos e funcionários públicos têm o dever de prestar contas verdadeiras ao público” (Olsen, 2018, p. 49). Pode-se aqui traçar uma relação com o que Dahl (2005,

p. 25) considera como característica-chave da democracia, “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos”.

Buscando definição mais precisa, Silva (2019, p. 53) esboça um conceito de *accountability* como uma “necessidade por parte dos agentes estatais de informar e justificar suas ações no exercício do poder público, com a possibilidade de sanção em caso de desvios de conduta, para fins de garantir aos governados o controle de suas ações”. Nessa ideia de um efetivo controle da conduta dos gestores, Sell *et al.* (2018, p. 252) ressaltam a importância e necessidade “do acompanhamento e fiscalização dos atos gerados pelos agentes públicos”. Assim, uma das condições básicas para uma implementação da *accountability*, talvez a principal, é “a garantia do livre acesso à informação por parte dos cidadãos sobre as ações, estruturas e políticas governamentais” (Silva, 2019, p. 68).

Nesse contexto, a normatização jurídica do acesso à informação tem sido entendida como importante instrumento para a promoção da transparência e, por certo, da criação e ampliação de uma cultura de *accountability*, pela qual os países têm buscado modificar seus modelos de governança, de tal forma que nos últimos vinte anos observou-se um elevado número de países que implantaram suas Leis de Acesso à Informação – LAI (Nascimento, 2020, p. 105). Desse modo, será oportuno traçar um breve quadro normativo sobre o acesso à informação no Brasil.

1.2. O direito de acesso à informação no Brasil: aspectos jurídico-normativos

No Brasil, a Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI) –, de 18 de novembro de 2011, entrou em vigor em maio de 2012, estabelecendo as regras para acesso a informações públicas, com bases amplas, que abarcam todos os níveis de governo, poderes e entidades responsáveis por administrar dinheiro público, exercendo importante papel na busca por transparência e estabelecendo a publicidade das informações públicas como a regra e o sigilo como a exceção (Michener *et al.*, 2018, p. 612; Nascimento, 2020, p. 104).

O direito de acesso à informação no Brasil também tem bases constitucionais, especialmente no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988): “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; e inciso XIV do mesmo artigo 5º: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte”. Nesse sentido é a afirmação de Sarlet e Molinaro (2014, p. 38): “certo é que no direito brasileiro existe um dever constitucional do Estado em assegurar a gestão transparente da

informação, para tanto o Estado está obrigado na proteção da informação, garantindo sua disponibilidade à cidadania”.

Outra norma importante para garantia do acesso à informação, a Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), estabelece instrumentos de transparência fiscal, como planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, prevendo também a obrigatoriedade de sua divulgação por meios eletrônicos (Nascimento, 2020, p. 101). A Lei Complementar nº 131, de 2009, por sua vez, alterou a LRF e contribuiu de forma importante para a transparência da gestão fiscal ao determinar a disponibilização em tempo real, na internet, das informações sobre execução orçamentária e financeira da União, estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 2009).

Contudo, é com a entrada em vigor da LAI, a partir de 2012, que se inaugura no Brasil um novo paradigma cívico e administrativo, no que diz respeito ao direito de acesso à informação (Michener *et al.*, 2018, p. 611). Em seus principais pontos, a Lei nº 12.527/11 dispõe acerca das diretrizes sobre o acesso à informação no Brasil; a observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção; o incentivo ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e do seu controle social; o dever do Estado de divulgação de informações de relevante interesse social sem prévio requerimento, o que se entende como Transparência Ativa, sendo definidas no artigo 8º da Lei as informações essenciais (mínimas) a serem divulgadas⁴ (Brasil, 2011; Oliveira; Raminelli, 2014, p. 168); e ainda, a gestão transparente da informação, o amplo acesso e sua divulgação, sua proteção e garantia de disponibilidade, autenticidade e integridade; e as regras sobre a transparência passiva, ou seja, as informações não espontaneamente apresentadas pelos governos, mas que podem ser solicitadas por qualquer cidadão, sem a necessidade de motivação no pedido, prevendo-se o prazo de 20 dias (prorrogável por 10 dias) para o atendimento da solicitação (Brasil, 2011).

Vale ainda observar que o § 2º do artigo 8º da LAI determina que as informações essenciais sejam divulgadas pelos entes governamentais em seus sites e portais na internet, com exceção para os municípios com menos de dez mil habitantes, que ficam obrigados apenas à divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira, conforme o § 4º do mesmo artigo 8º.

No que se refere aos padrões de conformidade de aplicação da LAI e níveis da transparência pública no âmbito dos municípios, evidências têm

4 Art. 8º (LAI) - § 1º - Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

apontado para níveis deficitários de supervisão e fiscalização (Michener; Nichter, 2020, p. 1), e graus de cumprimento e implementação geralmente falhos e fracos (Michener *et al.*, 2018, p. 625). Nesse contexto, ganha relevância a análise da transparência pública nos municípios, sobretudo ao se considerar que é na esfera local onde as pessoas interagem de forma mais direta em face dos problemas a serem resolvidos, e, por isso, a valorização deste espaço é fundamental para viabilizar a prática da cidadania (Visentini; Santos, 2019, p. 159). Cabe então identificar e comentar alguns estudos relevantes sobre o tema.

1.3. Transparência pública nos municípios brasileiros: breve panorama de estudos anteriores

No âmbito governamental, destacam-se o Ranking Nacional de Transparência (RNT) (MPF, 2015 e 2016) e a Escala Brasil Transparência (EBT) (CGU, 2022). O RNT foi um projeto realizado pelo Ministério Público Federal, no qual foram avaliados os portais de transparência de 5.567 municípios, 26 estados e Distrito Federal, nos anos de 2015 e 2016. Na primeira avaliação o índice médio nacional foi de 3,92 (máximo de 10), e em 2016, o índice geral subiu para 5,21.

A EBT, por sua vez, é uma avaliação de transparência pública em estados e municípios brasileiros feita pela Controladoria-Geral da União (CGU). A EBT – Transparência Passiva foi realizada em 2015 (duas edições) e em 2017. Em cada uma das três edições, além dos 27 estados, a quantidade de municípios avaliados foi de 492, 1587 e 2328, respectivamente. Na primeira delas a média dos municípios foi de 1,35 (numa escala de 0 a 10); na segunda, de 1,95; e na terceira, em 2017, foi de 3,54. As médias das capitais foram de 5,69; 7,15; 8,3, nas três avaliações, respectivamente. Já nos anos de 2018 e 2020, a CGU passou a realizar a EBT – Avaliação 360°, composta por quesitos de transparência ativa e de transparência passiva, sendo avaliados 665 municípios em cada edição. A média geral dos municípios foi de 6,54 em 2018 e de 6,86 em 2020. A média das capitais na edição de 2018 foi de 8,28; e em 2020, de 8,78 (CGU, 2022).

Os Tribunais de Contas Estaduais vêm também realizando avaliações de transparência pública dos municípios de sua jurisdição. Com relação aos municípios avaliados neste estudo, vale destacar duas dessas avaliações: o Relatório Diagnóstico Transparência Pública – 2016, do Tribunal de Contas da Paraíba (TCE-PB, 2016) e o Diagnóstico da Transparência Pública Municipal – 2021, do Tribunal de Contas do Piauí (TCE-PI, 2021), que serão abordados na discussão dos resultados.

No campo acadêmico há também relevantes pesquisas sobre a transparência pública nos municípios brasileiros. Michener *et al.* (2018, p. 616) avaliaram níveis de transparência passiva e os resultados mostraram

grande variação nos índices de resposta, em que foram respondidas menos da metade das solicitações e foram fornecidas respostas precisas para menos de um quarto das solicitações. Já nas capitais dos estados os resultados foram ligeiramente melhores, com índices de dois terços para obtenção de respostas e de dois quintos para obtenção de respostas precisas.

Já no estudo de Sell *et al.* (2018), verificou-se o grau de transparência fiscal nos municípios da região sul do Brasil, tendo como amostra os 10 municípios mais populosos e os 10 menos populosos de cada um dos 3 estados da região. Os autores destacaram nos resultados a associação positiva entre a transparência pública e os indicadores de desempenho socioeconômico e econômico-financeiro. Os resultados do estudo (p. 256) permitem observar que os municípios maiores apresentaram, em média, índices de transparência mais elevados que os municípios menores.

Essa tendência de associação entre porte do município e índices de transparência, hipótese analisada na presente pesquisa, pode ser vista também em outros estudos. Costa (2020) avaliou em sua pesquisa 268 municípios de médio porte brasileiros, incluindo-se as cinco regiões na amostra. Os resultados indicaram associação positiva entre índices de transparência municipal e variáveis de população e de região dos municípios, embora a associação entre a transparência e o índice IFDM (FIRJAN) de desenvolvimento em educação tenha sido o ponto mais ressaltado no estudo.

Michener e Nichter (2020) investigaram a conformidade municipal em relação às normas de transparência passiva e tiveram como uma das hipóteses testadas a de que municípios com maior população teriam maior probabilidade de cumprir as obrigações legais de transparência passiva. Os achados da pesquisa indicaram que os municípios com maiores populações regulamentam mais a LAI e, no mesmo sentido, indicaram uma associação entre o aumento na população do município e o aumento no seu grau de transparência passiva e no seu índice de qualidade da informação.

Visentini e Santos (2019, p. 169) avaliaram a transparência em municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões (RS), em sua maior parte cidades pequenas. As autoras destacam no estudo os baixos índices de transparência verificados nos municípios avaliados, com média geral de 53,68 pontos (de 143), equivalente a 37,54% da pontuação máxima considerada. No mesmo sentido, Fraga *et al.* (2019) pesquisaram níveis de transparência de 31 municípios da mesorregião centro ocidental do Rio Grande do Sul, também majoritariamente de pequeno porte. A média verificada foi de 0,37 (numa escala de 0 a 1), sendo, portanto, considerado baixo o índice geral de transparência desses municípios.

Esses baixos níveis de transparência, assim como sua associação positiva com indicadores de desenvolvimento econômico, foram também encontrados nas pesquisas de Alcântara (2019), que analisou o grau de

transparência pública municipal a partir dos resultados do RNT de 2015, do Ministério Público Federal, e Nascimento (2020), que fez análise semelhante, com base nos dados da segunda edição da EBT, de 2015, da CGU.

Silva *et al.* (2019) realizaram análise estatística utilizando dados do RNT (MPF, 2015, 2016) e observaram associação positiva entre o tamanho populacional dos municípios e seus níveis de transparência. Contudo, especificamente no caso dos municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes), que representam 87,5% do total, verificou-se uma relação inversa à esperada quando comparadas as faixas populacionais de até 20 mil habitantes e entre 20 e 50 mil habitantes.

Lima *et al.* (2017) fizeram estudo detalhado baseado na avaliação do Índice de Transparência Municipal, realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM/CE), em 2016. Os dados apresentados (p. 12) indicam uma média geral de 6,33 (escala de 0 a 10). Pela análise dos resultados, verifica-se um índice de transparência mais baixo na faixa populacional de 20 a 50 mil habitantes, com média 6,02, enquanto a faixa até 20 mil habitantes teve média de 6,37, ou seja, indica-se nesse ponto uma tendência de associação negativa para essas faixas populacionais, da mesma forma observada no estudo de Silva *et al.* (2019).

Por fim, Alves *et al.* (2021) avaliaram os portais de transparência de 197 municípios do estado de Minas Gerais, sendo todos eles com população acima de 10 mil habitantes. Na pesquisa foi aplicada a avaliação de transparência ativa desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Os resultados indicaram que 72% dos portais avaliados ficaram com pontuação abaixo de 50 pontos (máximo de 100), assim como uma tendência de maior transparência nas cidades mais populosas. Contudo, os autores destacaram como achado importante da pesquisa os dados de 22 municípios com menos de 50 mil habitantes e que atingiram um índice acima de 60 pontos, ou seja, ficaram bem acima da média geral, que foi de 42,5 pontos.

Com base nesses estudos, pode-se afirmar algumas tendências sobre os níveis de transparência em municípios brasileiros: primeiro, nota-se uma variedade de métodos de avaliação e de seleções de amostras; segundo, são, em geral, baixos os índices de transparência ativa e passiva; e terceiro, há uma tendência, em geral, de associação positiva entre esses índices e o tamanho populacional dos municípios, sendo este um aspecto importante para a análise empreendida neste estudo. Com isso, a partir desses aportes teóricos, serão então descritos alguns aspectos da metodologia desta pesquisa.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na delimitação do objeto de estudo, optou-se pela escolha dos municípios da região Nordeste com população abaixo de 3 (três) mil habitantes. Com base em estimativa do IBGE para o ano de 2021 (IBGE, 2021), foram listados 53

(cinquenta e três) municípios nordestinos nessa faixa populacional. Foi feita uma avaliação dos níveis de transparência pública ativa e passiva, a partir da identificação e análise do conteúdo de seus portais de transparência e página e-SIC, na internet. Para tanto, utilizou-se um questionário desenvolvido no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), de 2015, e aplicado na pesquisa do Ranking Nacional da Transparência 2015 e 2016, pelo Ministério Público Federal (MPF, 2015, 2016).

Os itens que compõem o questionário estão baseados em exigências legais previstas na Lei nº 12.527/11 (LAI) e na LC 101/00 (LRF) e consistem em perguntas dicotômicas, que visam tornar mais simples e direta a avaliação, bastando verificar se a informação disponibilizada no portal corresponde ou não ao enunciado da pergunta. A pontuação⁵ está distribuída conforme a tabela 1.

Tabela 1 – Questionário de Avaliação de Transparência Pública

Descrição dos itens avaliados	Pontos
1. O ente apresenta informações sobre transparência na internet?	2
2. O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	2
3. Há informações sobre receitas, incluindo natureza, valor previsto e valor arrecadado?	10
4. Há informações sobre despesas, incluindo valor do empenho, liquidação, pagamento e favorecido?	15
5. O site apresenta íntegra dos editais de licitação, resultado das licitações e íntegra dos contratos?	10
6. Há informações sobre licitações, contendo modalidade, data, valor, número do edital e objeto?	5
7. O site apresenta as prestações de contas anuais (2021), relatório de gestão fiscal (RGF), relatório resumido da execução orçamentária (RREO) e relatório estatístico de pedidos de informação?	10

5 Consideram-se para avaliação os dados referentes aos últimos seis meses. Os itens 4, 5, 6, 7, 9, 13 e 15 subdividem-se de acordo com os quesitos incluídos nas perguntas, sendo, assim, atribuída pontuação específica para cada um dos 38 quesitos. Os itens referentes aos SIC e e-SIC correspondem à avaliação de transparência passiva, e juntos somam 25 pontos. Os demais itens compõem a transparência ativa, e somam 75 pontos, ou seja, a pontuação total varia de 0 a 100. O índice de transparência atribuído a cada município avaliado varia de 0 a 10, e corresponderá à pontuação obtida, dividida por 10.

8. O Site possibilita a gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos e não proprietários?	2
9. Há indicação no site sobre o funcionamento de um serviço de informações ao cidadão (SIC) físico, contendo indicação do órgão, endereço, telefone e horários de atendimento?	5
10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	8
11. Há possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação no e-SIC?	7
12. O pedido no e-SIC é feito sem exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	5
13. O site apresenta a estrutura organizacional com o registro das competências, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	4
14. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	10
15. O site informa as despesas com diárias, constando nome, data, destino, cargo e motivo da viagem?	5
Pontuação total	100

Fonte: Ranking Nacional da Transparência 2015 e 2016 (MPF, 2015, 2016), adaptada pelos autores.

A coleta dos dados foi realizada durante os meses de julho e agosto de 2022. Os conteúdos foram acessados a partir de *websites* das prefeituras municipais avaliadas. Os índices obtidos foram analisados em seu conjunto, e em comparação com os resultados de outras avaliações, sobretudo, o Ranking Nacional da Transparência (MPF, 2015, 2016), em razão de ter aplicado esta mesma forma de avaliação. Também foram relevantes as comparações com resultados da EBT 2018 e 2020 (CGU, 2022) e de avaliações dos Tribunais de Contas dos Estados.

Algumas limitações nesta metodologia devem ser consideradas. Primeiro, no aspecto da qualidade da informação disponibilizada nos portais, a avaliação se limitou a verificar a existência ou inexistência das informações correspondentes ao questionário, de maneira que um exame qualitativo mais detalhado desses dados não foi alcançado pela pesquisa. No aspecto temporal dos dados, foram consideradas para avaliação as informações apresentadas referentes aos últimos seis meses. Portanto, não se considerou a disponibilização em tempo real das informações, conforme § 4º do artigo 8º da LAI, como também não foi avaliada a série histórica dos dados. E quanto ao e-SIC, vale observar que os itens do questionário consideraram apenas a confirmação de realização das solicitações de informação, ou seja,

a metodologia não inclui uma medição de quantidade de respostas obtidas para essas solicitações, nem tampouco avalia a qualidade dessas respostas.

Nesse último ponto, adicionalmente aos procedimentos metodológicos deste estudo, foi feita uma verificação das respostas obtidas para as solicitações de informação realizadas, as quais consistiram basicamente em pedidos de cópias de relatórios (PCA, RGF e/ou RREO). Todavia, essa verificação não foi incluída na pontuação geral estabelecida para a avaliação.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Índices gerais da avaliação

Na tabela 2 estão apresentados os índices de transparência pública dos 53 municípios avaliados no estudo, listados em ordem decrescente de nota obtida.

Tabela 2 - Índices de transparência pública dos 53 municípios avaliados no estudo

MUNICÍPIO	UF	POP.	ITPM	MUNICÍPIO	UF	POP.	ITPM
1 Bom Jesus	PB	2.588	9,7	28 Amparo do São Francisco	SE	2.386	7,3
2 São Luis do Piauí	PI	2.648	9,7	29 Curral Velho	PB	2.508	7,2
3 Santo Antônio dos Milagres	PI	2.172	9,2	30 Frei Martinho	PB	2.989	7,1
4 Várzea	PB	2.870	9,2	31 Parari	PB	1.747	7,1
5 Quixaba	PB	2.009	9,1	32 Pedra Preta	RN	2.419	7,1
6 Taboleiro Grande	RN	2.606	9,1	33 Zabelê	PB	2.269	6,9
7 Aroeiras do Itaim	PI	2.551	8,9	34 Bodó	RN	2.171	6,3
8 Jardim de Angicos	RN	2.600	8,9	35 Lagoa de Velhos	RN	2.732	6,3
9 Passagem	PB	2.453	8,9	36 São Bento do Norte	RN	2.687	6,2
10 Areia de Baraúnas	PB	2.105	8,8	37 Olho D'Água do Piauí	PI	2.477	6,1
11 Carrapateira	PB	2.714	8,8	38 Algodão de Jandaíra	PB	2.588	5,8

12	São Miguel da Baixa Grande	PI	2.456	8,8	39	Joca Claudino	PB	2.640	5,8
13	Miguel Leão	PI	1.239	8,7	40	Riacho de Santo Antônio	PB	1.999	5,6
14	Porto Alegre do Piauí	PI	2.728	8,6	41	Monte das Gemeleiras	RN	2.063	5,5
15	Tamboril do Piauí	PI	2.939	8,6	42	Lastro	PB	2.698	5,4
16	Vila Nova do Piauí	PI	2.935	8,5	43	São Félix do Piauí	PI	2.923	5,4
17	Ipueira	RN	2.264	8,3	44	Maetinga	BA	2.386	5,3
18	Pedro Laurentino	PI	2.551	8,2	45	Viçosa	RN	1.731	5,3
19	João Dias	RN	2.653	8,1	46	São Domingos do Cariri	PB	2.645	4,9
20	Santana do Seridó	RN	2.699	7,9	47	Tanque do Piauí	PI	2.781	4,7
21	Severiano Melo	RN	1.743	7,9	48	Coxixola	PB	1.948	4,5
22	Timbaúba dos Batistas	RN	2.427	7,8	49	Floresta do Piauí	PI	2.561	4,3
23	Pindoba	AL	2.903	7,7	50	Mato Grosso	PB	2.944	3,5
24	Serra Grande	PB	2.921	7,6	51	Santo André	PB	2.496	3,1
25	Francisco Dantas	RN	2.801	7,5	52	Lagoinha do Piauí	PI	2.870	1,4
26	Galinhos	RN	2.903	7,5	53	Amparo	PB	2.264	1,2
27	São José do Brejo do Cruz	PB	1.821	7,5					

Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados da pesquisa (2022) e dados do IBGE (2021).

A maior nota obtida na avaliação foi de 9,7, dos municípios de Bom Jesus (PB) e São Luís do Piauí (PI). A mais baixa foi de 1,2, para o município de Amparo (PB). Dos 53 portais de transparência avaliados, apenas 8 (15% do total) obtiveram índice inferior a 5,0. Por outro lado, 32 municípios (60,38%) tiveram nota acima de 7,0, e 19 deles (35,85%) alcançaram índices acima de 8,0.

O índice médio dos 53 municípios avaliados foi de 6,96 (69,6%), que se pode considerar elevado em comparação com estudos anteriores, como os de Visentini e Santos (2019, p. 166), com média de 37,54%; Sell *et al.* (2018, p. 256), com 51,24%; Fraga *et al.* (2019), com 37%; Costa (2020),

com 54,35%; Alves *et al.* (2021, p. 571), com 42,5%; e ainda a EBT 2018 e 2020 (CGU, 2022), cujas médias foram de 6,54 e 6,86, respectivamente. Tal comparação parece contrariar a expectativa de baixos índices de transparência nesses municípios de reduzido porte populacional, embora se devam ressaltar as limitações de comparação, em razão das diferenças em quesitos avaliados, amostras selecionadas e metodologias aplicadas em cada estudo.

Contudo, os bons índices dos municípios avaliados também são evidenciados quando comparados às avaliações do RNT 2015 e 2016 (MPF, 2015, 2016), conforme se vê na tabela 3. E nesse ponto, cabe destacar a equivalência em relação à metodologia aplicada, vale dizer, os quesitos avaliados e os padrões de pontuação do RNT são os mesmos aplicados neste estudo.

Tabela 3 – Análise descritiva em comparação com as avaliações do RNT 2015 e 2016

Índice dos 53 municípios neste estudo			Índices dos 53 municípios no RNT 2015			Índices dos 53 municípios no RNT 2016			Índice geral RNT 2015 e 2016	
média	mediana	desvio padrão	média	mediana	desvio padrão	média	mediana	desvio padrão	média 2015	média 2016
6,96	7,5	2,0	3,43	3,80	2,46	4,94	5,4	2,77	3,92	5,21

Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados da pesquisa (2022) e RNT 2015 e 2016 (MPF, 2015, 2016).

A média de 6,96 indica uma significativa melhora no índice dos 53 municípios avaliados, em relação ao RNT 2015 e 2016. Além disso, o índice também ficou acima das médias gerais do RNT 2015 e 2016. A mediana dos 53 portais avaliados indica que mais da metade dos municípios ficou com nota igual ou maior que 7,5, estando bem acima das medianas do RNT. A medida de desvio padrão também indicou melhora em relação ao RNT, isto é, houve diminuição no nível de dispersão no conjunto das notas dos portais avaliados.

3.2. Resultados segregados por itens avaliados

Os resultados da pesquisa possibilitam ainda examinar os índices especificamente agrupados em categorias de itens avaliados, e por estado, conforme exposto na tabela 4.

Tabela 4 – Itens da avaliação agrupados em categorias e suas respectivas pontuações

Itens avaliados agrupados por categorias	Pontuação máxima	Pontuação Média	Média em percentual	Média RN	Média PB	Média PI
Informações gerais, estrutura organizacional e dados abertos	10	7,38	73,77%	7,73	7,24	7,14
Receitas orçamentárias	10	8,11	81,13%	10	7,14	7,14
Despesas	15	13,79	91,95%	15	13,57	12,57
Licitações e Contratos	15	9,09	60,63%	8,93	9,52	9,36
Relatórios (PCA, RREO, RGF e rel. de pedido de informação)	10	4,51	45,09%	3,87	4,95	4,43
Transparência passiva (SIC físico e e-SIC)	25	14,98	59,92%	16,13	13,10	17,71
Remuneração de pessoal e despesas com diárias	15	11,72	78,11%	11,47	10,05	13,86
Totais	100	69,6	69,6%	73,1	65,6	72,2

Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados da pesquisa (2022).

As informações sobre a receita orçamentária dos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor previsto e valor arrecadado, foram divulgadas por 81% dos municípios avaliados, coincidindo com o percentual de 82% observado no estudo de Lima *et al.* (2017, p. 11). Os dados sobre as despesas, contendo nome do favorecido, valor do empenho, liquidação e pagamento, foram apresentados em 91,95% dos portais pesquisados. Dentre os municípios do estado do Rio Grande do Norte, todos os 15 portais avaliados apresentaram as informações sobre receitas e despesas.

Quanto às informações sobre licitações e contratos, a média de pontuação foi de 60,63%. No entanto, apenas 24 dos 53 entes avaliados disponibilizaram a íntegra dos editais de licitação e somente 13 municípios (24,5%) apresentaram a íntegra dos contratos. Contudo, a categoria de itens com índices mais baixos foi a de apresentação de relatórios (PCA, RREO, RGF e relatórios de pedido de informação), com apenas 45% da pontuação máxima, ligeiramente abaixo do percentual de 48% verificado no estudo de Visentini e Santos (2019, p. 166). A Prestação de Contas Anual (2021) e o Relatório de Gestão Fiscal (últimos 6 meses) foram os menos divulgados nos portais, 28% e 32%, respectivamente, bem abaixo do observado no estudo de Lima *et al.* (2017, p. 9), cujo índice de apresentação do RGF foi de 69%. Como destaque negativo, dos 15 municípios do Rio Grande do Norte, apenas 2 disponibilizaram a Prestação de Contas Anual de 2021.

Referente aos dados sobre remuneração de pessoal e despesas com pagamentos de diárias, itens cuja divulgação se considera como boas práticas de transparência, e a disponibilização teve um percentual de 78%. A divulgação da remuneração foi verificada em 81% dos portais, o que se pode considerar como um índice elevado, comparando-se, por exemplo, com Visentini e Santos (2019, p. 167), em que esse percentual foi de 60%, e Lima *et al.* (2017), com apenas 3,8%. Nesse aspecto, vale destacar que todas as 14 prefeituras avaliadas do estado do Piauí disponibilizaram as informações sobre remuneração de pessoal, de forma individualizada por nome do agente público.

Na transparência passiva, como já ressaltado, a metodologia de avaliação aplicada incluiu apenas a verificação de dados sobre o SIC presencial, a possibilidade e facilidade para realizar o pedido de informação por meio do e-SIC, e a possibilidade de acompanhamento do pedido, ou seja, não se incluiu como item de avaliação a análise das respostas obtidas para as solicitações. Dessa maneira, a média de pontuação para esses itens foi de 59,92%. O envio das solicitações foi efetuado em 64% dos portais, e em apenas 49% foi possível o acompanhamento dos pedidos, o que parece sugerir uma tendência para níveis mais baixos de transparência passiva dos municípios avaliados.

Nesse sentido, em complementação aos procedimentos de avaliação prevista na metodologia do estudo, foi feita uma verificação adicional sobre as respostas obtidas para os pedidos de informação realizados. Observou-se que, dentro do prazo previsto (20 dias), apenas 2 pedidos foram atendidos, das 34 solicitações efetuadas, das quais 26 possibilitaram o acompanhamento. Nesse ponto, nota-se uma correspondência com os baixos índices de transparência passiva em municípios, conforme evidenciados nas pesquisas de Michener *et al.* (2018), Michener e Nichter (2020), e nas avaliações da EBT – Transparência Passiva, 2015 e 2017 (CGU, 2022). Vale dizer, a transparência passiva nesses

micromunicípios parece tender a níveis extremamente baixos quando avaliada de forma mais minuciosa, especialmente na verificação das respostas aos pedidos de informação.

3.3. Resultados segregados por estado

Para a análise segmentada por estados, consideram-se aqui os três estados com mais municípios incluídos nesta avaliação, ou seja, a Paraíba, com 21 municípios, o Rio Grande do Norte, com 15, e o Piauí, com 14. Os dados estão apresentados na tabela ⁵.

Tabela 5 – Índices de transparência pública dos municípios avaliados agrupados por estado

UF	ITPM	RNT 2015	RNT 2016	EBT 2018	EBT 2020	TCE PI	TCE PB
PB	6,56	5,48	5,59	6,73	7,07	---	6,36
RN	7,31	3,17	4,87	5,46	5,5	---	----
PI	7,22	0,99	4,37	6,2	5,88	6,15	----
Média geral	6,96	3,92	5,21	6,54	6,86	6,31	----

Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados da pesquisa (2022), MPF (2015, 2016), CGU (2022), TCE-PB (2016) e TCE-PI (2021).

Os 21 municípios paraibanos incluídos na pesquisa obtiveram pontuação média de 6,56, ligeiramente acima da média obtida por esses mesmos municípios no Relatório Diagnóstico Transparência Pública – 2016, do Tribunal de Contas da Paraíba, de 6,36, e também acima da média alcançada por eles no RTN 2016, de 5,59, que por sua vez foi maior que o índice médio geral do RNT 2016, de 5,21. Já na EBT 2020, a média dos municípios paraibanos foi de 7,07, com a observação de que na EBT foram avaliados somente aqueles com mais de 50 mil habitantes.

Para os municípios do Rio Grande do Norte, a média de 7,31 ficou bem acima das médias obtidas por esses 15 municípios no RNT 2016, de 4,87. Ressalte-se que o índice geral do estado do Rio Grande do Norte no RNT 2016 foi ainda mais baixo, de 4,68. Quanto à avaliação de transparência por parte do Tribunal de Contas do Estado – TCE-RN, não foram encontrados dados disponíveis. E na EBT 2020, a média dos municípios potiguares foi de 5,5.

Por fim, as 14 cidades piauienses, com média de 7,22, também apresentaram uma melhora substancial em relação ao índice obtido no RNT 2016, que foi de 4,37, na média dos 14 avaliados, e 4,45, na média geral dos municípios do Piauí. Na EBT 2020, as cidades piauienses avaliadas tiveram

índice médio de 5,88. E com relação ao Diagnóstico da Transparência Pública Municipal – 2021, do Tribunal de Contas do Piauí, os 14 municípios aqui avaliados tiveram um índice médio de 6,15, enquanto a média geral das prefeituras municipais do estado foi de 6,31.

3.4. Síntese das discussões

De um modo geral, e consideradas todas as ressalvas já mencionadas no que diz respeito às diferenças metodológicas de avaliação, as comparações com pesquisas anteriores, principalmente com o RNT (MPF, 2015, 2016), sugerem que os resultados aqui discutidos contrariam a expectativa de baixos níveis de transparência dos municípios avaliados. Noutras palavras, tendo em vista o porte populacional bastante reduzido, seria esperado obter índices de transparência mais baixos, compatíveis com a hipótese de associação positiva entre o tamanho populacional e os níveis de transparência pública, conforme indicam as pesquisas de Visentini e Santos (2019), Sell *et al.* (2018), Michener *et al.* (2018), Silva *et al.* (2019), Fraga *et al.* (2019), Costa (2020), Michener e Nichter (2020) e Alves *et al.* (2021), o que, entretanto, não se confirmou neste estudo.

De fato, os 53 municípios avaliados apresentaram um índice médio acima da média geral do RNT 2016. Embora se possa considerar que tal elevação tenha ocorrido para o total dos municípios, ou seja, que os níveis de um modo geral tenham melhorado ao longo desse período de 2016 a 2022, deve-se observar o fato de que já nos RNT 2015 e 2016 a média desses mesmos 53 municípios (3,80 e 4,94) ficou próxima aos índices gerais nacionais, de 3,92 e 5,21, respectivamente.

Noutro sentido, porém, no âmbito da análise da transparência passiva, as observações referentes aos serviços eletrônicos de informação ao cidadão – e-SIC, especialmente quanto à verificação de respostas aos pedidos de informação, sugerem que os pequenos municípios tendem a apresentar índices muito baixos de atendimento às solicitações. E nesse ponto os dados corroboram com os estudos de Michener *et al.* (2018) e Michener e Nichter (2020).

É possível, portanto, verificar que os níveis de transparência passiva e o porte populacional dos municípios parecem apresentar uma associação positiva melhor evidenciada, enquanto no aspecto da transparência ativa, os dados do presente estudo sugerem que essa associação não está consistentemente evidenciada para as faixas populacionais mais baixas.

De tal forma, os resultados encontrados na pesquisa sugerem que as relações entre porte populacional e níveis de transparência pública parecem comportar tendências bem mais complexas e diversificadas, em lugar de uma associação positiva mais clara e direta.

Nesse sentido, note-se uma associação com alguns achados do estudo de Silva *et al.* (2019, p. 96), nos quais, embora se tenha a evidência de associação positiva entre porte populacional e níveis de transparência, observou-se, ao se comparar as faixas populacionais de até 20 mil habitantes e de 20 a 50 mil habitantes, que a relação nesse caso foi inversa. E essa mesma relação inversa pode ser vista nos dados do estudo de Lima *et al.* (2017, p. 13), isto é, os municípios de 20 a 50 mil habitantes tiveram índices menores que os municípios com população abaixo de 20 mil habitantes.

Tais comparações parecem sugerir a existência de certas complexidades que envolvem distintas formas de associação entre transparência e tamanho da população quando consideradas diferentes faixas populacionais. Enfim, pode-se notar a tendência de uma maior transparência em municípios de grande porte, todavia, essa mesma associação positiva não parece ocorrer no caso das diferentes faixas populacionais de menor porte.

CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo medir e analisar os níveis de transparência pública dos 53 municípios da região nordeste com população menor que três mil habitantes. Foram avaliados os conteúdos dos seus portais de transparência na internet, obtendo-se seus índices de transparência pública, conforme a metodologia definida na pesquisa. Os resultados foram então apresentados e discutidos em comparação com pesquisas anteriores, conforme Sell *et al.* (2018), Visentini e Santos (2019), Silva *et al.* (2019), Fraga *et al.* (2019), Michener e Nichter (2020), Costa (2020), Alves *et al.* (2021), RNT (MPF 2015, 2016), EBT (CGU, 2022), TCE-PB (2016) e TCE-PI (2021).

Como principais pontos da análise pode-se destacar: o índice médio de transparência de 6,96 foi elevado em comparação com avaliações anteriores; 27 dos 53 municípios avaliados obtiveram nota igual ou maior que 7,5; foram altos os níveis de divulgação de dados sobre receitas (81,1%), despesas (91,9%), remuneração de pessoal (81%); medianos quanto à divulgação de dados sobre licitações e contratos (60%); e baixos os índices de divulgação dos editais de licitação (45%) e contratos (24,5%) na íntegra, e de relatórios, principalmente, a Prestação de Contas Anual (28%) e o Relatório de Gestão Fiscal (32%). Em relação à transparência passiva, o item com nota mais baixa foi referente à possibilidade de acompanhamento dos pedidos de informação (49%); e na análise segmentada por estado, verificou-se que os índices obtidos neste estudo superam ou se aproximam dos índices médios das avaliações do RNT 2015/2016, EBT 2020, TCE-PB 2016 e TCE-PI 2021.

As limitações metodológicas devem ser mencionadas, sobretudo quanto ao aspecto de insuficiência na análise da completude e integridade dos dados divulgados nos portais, que está relacionada à opção por uma maior simplicidade e objetividade nas respostas aos quesitos avaliados. Além disso, a avaliação de transparência passiva parece exigir uma metodologia que possibilite um maior aprofundamento na análise das respostas aos pedidos de informação. Nesse sentido, a verificação adicional pela qual se observou que apenas 2 (de 34) das solicitações de informação efetuadas foram respondidas dentro do prazo, sugere que os níveis de transparência passiva nos municípios avaliados ainda são bastante fracos, não obstante a maioria deles já apresentarem a possibilidade de realização dos pedidos de informação.

É possível, portanto, concluir que o desempenho dos portais de transparência avaliados superou as expectativas iniciais, com uma melhora significativa nos índices, em especial, dos municípios piauienses, fato que pode, em certa medida, estar associado à atuação de órgãos de fiscalização e controle, como Ministério Público e Tribunais de Contas dos Estados. Note-se, nesse sentido, que os dados da RNT indicam que os municípios piauienses tiveram uma pontuação média de apenas 0,88 em 2015, e já no ano de 2016, após as recomendações do MP aos governos municipais, para a devida adequação de seus portais, esse índice médio subiu para 4,45. Quanto à atuação do Tribunal de Contas do Estado, deve-se ressaltar a realização de avaliações gerais de conformidade dos portais de transparência de todos os municípios do estado, nos anos de 2020 e 2021, incluindo medidas importantes como o envio de relatórios de levantamento e a aplicação de recomendações aos prefeitos municipais, para que ajustassem seus portais da transparência, bem como o envio de relatório ao Ministério Público do Estado, que também realiza fiscalizações no mesmo sentido.

Embora esteja evidenciado que alguns itens tiveram baixos níveis de divulgação, como foi o caso dos editais de licitação e contratos na íntegra, RGF e PCA, pode-se observar que municípios muito pequenos podem também apresentar tendência de bons níveis de transparência pública, sobretudo na transparência ativa. Desse modo, os resultados encontrados no estudo não confirmam a hipótese inicial de que esses municípios, de menor porte populacional, tenderiam a obter baixos índices de transparência.

Dessa forma, esta pesquisa buscou contribuir para o conhecimento e melhor compreensão sobre o acesso à informação e sobre a *accountability* em micromunicípios do nordeste brasileiro, no sentido de construção de condições de possibilidade para o exercício da participação cidadã, para uma maior exigência de transparência pública e para a efetivação do direito de acesso à informação.

A ampliação do conhecimento sobre aspectos financeiros e orçamentários em pequenos municípios, bem como seus mecanismos e formas de divulgação de dados, mostra-se relevante para a formulação de uma possível concepção de *accountability* adequada a esses entes federativos. Do mesmo modo, o avanço nesta discussão possibilita identificar e compreender as dificuldades e os fatores capazes de influenciar os municípios a ampliarem a divulgação dos dados e a melhorarem sua *accountability*, num sentido de construção de uma governança democrática.

Um ponto importante a se destacar nesse sentido diz respeito à atuação dos órgãos de fiscalização e controle, como CGU, Ministério Público e Tribunais de Contas, cujas recomendações e exigências poderão contribuir para ampliar divulgação de informações pelos municípios, especialmente no que se refere a contratos, editais de licitação, relatórios financeiros, prestações de contas, bem como contribuir para a melhoria dos serviços de informação ao cidadão – SIC físico e e-SIC –, sobretudo quanto à exigência de respostas aos pedidos de informação realizados pelos cidadãos.

Sugere-se que novas pesquisas abordem questões como a atuação dos órgãos de controle, como MP, CGU e, especialmente, os Tribunais de Contas, no que se refere à sua influência sobre os níveis de transparência nos municípios. Do mesmo modo, pode-se analisar o grau de participação popular como possível fator explicativo importante para a transparência dos municípios. Além disso, sugere-se ainda análises específicas sobre a qualidade da transparência passiva em pequenos municípios, pesquisas mais detalhadas sobre a qualidade dos dados, análises por faixa populacional, ou ainda estudos aprofundados de itens específicos, como detalhamento de despesas e relatórios financeiros ou remuneração de pessoal.

Enfim, compreender a aparente complexidade dessa relação entre porte populacional e níveis de transparência pública pode ser um caminho viável para se avançar no conhecimento e na melhoria da transparência pública dos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz; e PINHO, José A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-746, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461>. Acesso em: 14 out. 2018

ALVES, J. F.; MIRANDA, A. R. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; e SOUZA, P. R. R. de. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais:

avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 564-581, set. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200135>. Acesso em: 9 jul. 2022.

ALCÂNTARA, R. R. de. *Transparência pública municipal e desenvolvimento humano local*. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2684>. Acesso em: 25 jul 2022.

BONAVIDES, Paulo. A democracia participativa e o bloqueio das classes dominantes. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v.2, n. 2, p. 110-120, dez. 2001. ISSN 1677-1419. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/35>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, G. M.; XAVIER JÚNIOR, A. E.; RÊGO, T. F.; MACEDO, A. F. P. Nível de Transparência dos Municípios de Médio Porte Brasileiros: Um Estudo Sobre a Relação dos Indicadores Socioeconômicos e Demográficos. *Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 17, n. 2, p. 35-57, 2020. CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. *Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CGU, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Mapa Brasil Transparente*, 2022. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>. Acesso em: 9 jul. 2022.

_____. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Brasília, DF: CGU, 2013, p. 52. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasiltransparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 6 out. 2017.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; e MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, 1. ed., p. 153-176, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080>. Acesso em: 10 ago. 2022.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FRAGA, L. S.; MEDEIROS, A. P.; VIEIRA, K. M.; e BENDER FILHO, R. Transparência da Gestão Pública: análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul. *Revista Gestão e Planejamento*, v. 20, p. 255-272, jan-dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/4731>. Acesso em: 9 ago. 2022.

GUERRA, M. G. G. V.; CARVALHO, K. A. G. Transparência pública e acesso à informação: a utopia virando realidade na UEPB. *Comunicação & Informação*, v. 22, 2019. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/123946>. Acesso em: 7 ago. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas de população*, 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/. Acesso em: 9 jul. 2022.

LIMA, R. W. de L.; MELO, T. M. E.; CASTRO, P. L. Índice de transparência municipal: um estudo de caso nos municípios do Estado do Ceará. X CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília, DF, 5-7 jul. 2017. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-32_01.pdf. Acesso em: 9 ago. 2022.

MARTINS, Gilberto A.; THEOPHILO, Carlos R. *Metodologia da Investigação Científica para as Ciências Sociais Aplicadas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MICHEL, Maria H. *Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MICHENER, R. G.; CONTRERAS, E.; e NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>. Acesso em: 6 ago. 2022.

MICHENER, Gregory; e NICTER, Simeon. *Variáveis determinantes para cumprimento à Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros 2020*. EBAPE, FGV, 2020. Disponível em: <https://transparencia.ebape.fgv.br/2020-variaveis-determinantes-para-cumprimento-lei-de-acesso-informacao-municipios-brasileiros>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MPF – Ministério Público Federal. Ranking Nacional da Transparência – RNT – *Mapa da Transparência, 2015, 2016*. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 9 jul. 2021.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do. *Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática – como elaborar TCC*. Brasília: Thesaurus, 2016.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos municípios brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. *Revista da GCU*, v. 12, n. 21, jan-jun 2021. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/88. Acesso em: 7 ago. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Santos; RAMINELLI, Francielli Puntel. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no facebook. *Sequência*, n. 69, p. 159-182, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2177-70552014000200007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 7 ago. 2022.

OLSEN, Johan P. *Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia*. Tradução: Eliane Rio Branco. Brasília, DF: Enap, 2018.

SARLET, Ingo W.; MOLINARO, Carlos A. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição Brasileira. *Revista da AGU*, v. 13, n. 42, 31 dez. 2014. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/542>. Acesso em: 7 ago. 2022.

SELL, F. F.; SAMPAIO, G. L.; ZONATTO, V. C. S.; e LAVARDA, C. E. F. Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 10, 4. ed., p. 248-259, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5676>. Acesso em: 6 ago. 2022.

SEN, Amartya. Temas-chave do século XXI. In: SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Andréia G. *Informação legislativa ao alcance do cidadão: contribuição dos sistemas de organização do conhecimento*. 2015. Tese (Doutorado em Cultura e Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-18052015-155605/pt-br.php>. Acesso em: 7 ago 2022.

SILVA, S. P. Accountability e democracia: dimensões analíticas, estratégias e limites para o contexto latinoamericano. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 12, n. 24, p. 37-74, 2020. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/2275>. Acesso em: 11 ago. 2022.

SILVA, M. C.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SILVA, J. D. G.; SIQUEIRA, J. R. M. Determinantes da transparência municipal: uma análise empírica com municípios brasileiros. *Revista Globalização, Competitividade e Governabilidade*, v. 13, n. 2, p. 87-100, maio/ago. 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3540181. Acesso em: 12 ago. 2022.

TCE-PB, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. *Relatório Diagnóstico Transparência Pública*, 2016. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica>. Acesso em: 9 ago. 2022.

TCE-PI, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. *Diagnóstico da Transparência Pública Municipal*, 2021. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov>.

br/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Levramento-Transparencia-Municipal-2021.pdf. Acesso em: 9 ago. 2022.

VISENTINI, Monize S.; SANTOS, Micheli dos. Transparência na Gestão Pública Municipal Evidenciada nos Portais Eletrônicos dos Municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) das Missões/RS. *Revista Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 49, 158–175, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/8082>. Acesso em: 10 ago. 2022.