

ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E O NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA

Leandro da Cruz Feitosa

Mestre em Gestão Social e Políticas Públicas pela Universidade Norte do Paraná – UNOPAR – Londrina (PR)

Wagny Andrade Matos

Especialista em Gestão Pública da Universidade do Vale do São Francisco – UNIVASF – Petrolina (PE)

RESUMO

O presente estudo pretende analisar como se relacionam os indicadores socioeconômicos e o nível de transparência pública dos municípios no estado da Bahia, a fim de se compreender melhor o contexto em que esses entes estão inseridos. Para tanto, buscou-se (I) identificar e verificar os principais indicadores socioeconômicos municipais com potencial de afetar o nível de transparência pública; (II) levantar e compilar dados e informações acerca dos indicadores socioeconômicos e das avaliações da transparência pública municipal; e, (III) comparar, analisar e discutir acerca da relação entre indicadores socioeconômicos e o nível de transparência pública nos municípios baianos. Desse modo, para captação dos dados, empreendeu-se pesquisas bibliográfica e documental; e, para análise dos dados, utilizou-se tanto a técnica quantitativa – mediante o método comparativo – como também a técnica da pesquisa descritiva. O estudo buscou suporte nas pesquisas de Ribeiro e Zuccolatto (2012), de Santos (2016) e de Wright (2013). Assim, a partir deste estudo concluímos que os indicadores socioeconômicos População, PIB, PIB *per capita*, Rendimento mensal domiciliar *per capita*, IFDM consolidado, IDHM, IDHM renda, IDHM longevidade, IDHM educação, IPS e IPE se relacionam positivamente ao nível de transparência municipal, confirmando a hipótese deste estudo, de que municípios com melhores indicadores socioeconômicos tendem a apresentar melhores níveis de transparência pública. Entretanto, chegamos à constatação preocupante de que o Índice de Gini e o IDEB reagiram contrariamente à hipótese levantada.

Palavras-chave: indicadores socioeconômicos; nível de transparência; transparência pública; municípios.

ABSTRACT

The present study intends to analyze the relationship between the socioeconomic indicators and the level of public transparency of the municipalities of Bahia (unit of the Brazilian federation), to better understand the context in which these entities are inserted. For this, we seek to (I) identify and verify the main socioeconomic indicators of municipalities with potential to affect the level of public transparency; (II) collect and compile data and information on socioeconomic indicators and municipal public transparency assessments; and (III) compare, analyze and discuss the relationship between socioeconomic indicators and the level of public transparency in the municipalities of Bahia. Thus, to collect the data, we perform bibliographical and documentary research; and for data analysis, we adopted the quantitative technique - through the comparative method - and the descriptive research technique. The study sought support in the studies of Ribeiro and Zuccolatto (2012), Santos (2016) and Wright (2013). Thus, from this study, we conclude that socioeconomic indicators Population, PIB, PIB *per capita*, *per capita* monthly family income, consolidated IFDM, IDHM, IDHM income, IDHM longevity, IDHM education, the IPS and IPE are positively related to the level of municipal transparency, which confirms the hypothesis of this study: municipalities with better socioeconomic indicators tend to present better levels of public transparency. However, we came to the worrying finding that the Gini Index and the IDEB reacted contrary to the hypothesis raised.

Keywords: socioeconomic indicators; transparency level; public transparency; municipalities.

INTRODUÇÃO

Com o amadurecimento das democracias contemporâneas, os entes públicos têm sido cada vez mais demandados para o uso de mecanismos de transparência pública. A explicação para esse fenômeno se deve ao fato de a transparência pública ser requisito para a democracia, que não existe sem a garantia da participação da sociedade na gestão pública (BOBBIO, 2000). Argumenta-se que o princípio da soberania popular preconiza não só um governo do povo e para o povo, mas também que seja um governo exercido pelo povo (CARNEIRO *et al.*, 2004 *apud* SANTOS, 2016).

Há de se reconhecer também que a busca por transparência pública é igualmente influenciada pelos avanços tecnológicos, como o crescimento da Internet (HEALD, 2012 *apud* WRIGHT, 2013). Por isso, a Internet tem sido cada vez mais utilizada pela Administração Pública como instrumento de promoção da transparência (SILVA; HOCH; SANTOS, 2013).

No Brasil, além de requisito para uma boa gestão, a transparência pública, ou em outra acepção, o acesso à informação, alcança status de direito fundamental, estando previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988. Em cumprimento a variados diplomas legais, como a Lei n.º 12.527/2011 e as Leis Complementares n.º 101/2000 e n.º 131/2009, os órgãos e entidades públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal são obrigados a lançar mão de ferramentas que informem à sociedade acerca da gestão da coisa pública. Apesar das exigências legais e dos avanços das tecnologias da informação, muitos entes deixam ainda a desejar quanto ao atendimento dos requisitos de transparência pública, o que tem prejudicado sobremaneira a participação democrática na gestão pública. Para os municípios, o tema tem especial relevância, já que se tem constatado que são os entes menos transparentes (QUASE, 2015; CRUZ, 2015, *apud* SANTOS, 2016).

Portanto, com vistas a se dirigir esforços para aprimoramento da transparência pública municipal, o presente estudo se propõe a analisar como se relacionam os indicadores socioeconômicos e o nível de transparência pública dos municípios baianos, a fim de se compreender melhor o contexto em que esses entes estão inseridos. Para tanto, colocamos o seguinte questionamento: qual a relação entre indicadores socioeconômicos e o nível de transparência pública nos municípios baianos? Diante do problema apresentado, o objetivo geral do presente artigo é analisar a relação entre indicadores socioeconômicos e o nível de transparência pública nos municípios baianos. Para tanto, determinou-se os objetivos específicos: (I) identificar e verificar os principais indicadores socioeconômicos municipais com potencial de afetar o nível de transparência pública; (II) levantar e compilar dados e informações acerca dos indicadores socioeconômicos e das avaliações da transparência pública municipal; e, (III) comparar, analisar e discutir acerca da relação entre indicadores socioeconômicos e o nível de transparência pública nos municípios baianos. Como hipótese deste estudo, crê-se que municípios com melhores indicadores socioeconômicos apresentarão melhores níveis de transparência pública.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adotou como amostra 100% do espaço populacional. Assim, os dados levantados e analisados referem-se a todos os 417 municípios da Bahia. Como referência do nível de transparência dos municípios adotou-se as notas dos entes na segunda edição do Ranking Nacional de Transparência elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF), realizada em 2016. Trata-se, pois, da avaliação mais completa e mais atualizada da transparência municipal nos municípios da Bahia. Nela, todos os municípios baianos foram avaliados. O Ranking Nacional de Transparência foi um projeto do MPF, idealizado no âmbito da Ação n.º 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) do ano de 2015, em que se propõe a avaliar todos os entes federados quanto ao cumprimento de requisitos de transparência pública previstos na LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), na Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131/2009) e na Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011). Durante as 1ª e 2ª edições do Projeto, realizadas, respectivamente, em 2015 e 2016, praticamente todos os municípios do País foram avaliados – na primeira edição 5.567, e na segunda 5.568 municípios foram avaliados (BRASIL, 2016). Para composição do ranking, os entes foram avaliados mediante a adoção de questionário elaborado por representantes do MPF, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), da Controladoria Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), do Banco Central, assim como representantes de instituições de controle e fiscalização (BRASIL, 2016). O questionário de avaliação contém quesitos sobre a existência de Portal da Transparência, sobre a transparência ativa – sobre receitas e despesas, licitações e contratos, relatórios de execução orçamentária – além de quesitos sobre transparência passiva, como canais para atendimento ao cidadão (conhecidos por e-SIC), estrutura e atribuições organizacionais, endereço e telefone para contato (BRASIL, 2016).

Para cada quesito do questionário atribuiu-se uma pontuação ponderada correspondente², sendo que a soma de todos os quesitos alcança a pontuação máxima atribuível de 100 pontos. Ainda, para formação das notas do Ranking Nacional da Transparência a pontuação é dividida por 10, para compor uma escala de notas que variam entre 0,0 e 10,0 – considerando números fracionários em uma casa decimal (BRASIL, 2016).

1 HISTÓRIA DO DIREITO À INFORMAÇÃO

A positivação do direito de acesso à informação não é recente. Conforme Wehner e Renzio (2013 *apud* WRIGHT, 2013) desde a Revolução Francesa já se buscava o reconhecimento do acesso à informação como direito fundamental. Conforme registra a Organização Britânica Article 19, a primeira lei de que se tem registro dispondo sobre esse direito data de 1766, tendo como berço a Suécia (HISTÓRICO, 2017). Entretanto, durante a história, essa garantia teve pouca disseminação. A Article 19 estima que em 1990 apenas 13 países haviam adotado leis dispondo sobre o acesso à informação. Atualmente haveria apenas 90 Estados cujos ordenamentos preveem o referido direito (HISTÓRICO, 2017).

Há de se destacar a iniciativa da Assembleia Geral das Nações Unidas, que fez consignar em 1948 o direito à informação na Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, em seu no artigo XIX, a saber: “*Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras*” (ONU, 1948) (grifos acrescentados). O mesmo dispositivo foi reproduzido, ainda que com mais detalhes, no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (Pacto San José da Costa Rica) (BRASIL, 1992). No Brasil, a primeira lei a tratar do assunto foi a de n.º 8.159/1991, que instituiu a política nacional de arquivos públicos e privados (SADALLA BUCCI, 2009). Antes dela, porém, a Constituição de 1988 já previa em seu art. 5º, inciso XXXIII, o direito fundamental de acesso à informação, nos termos exatos:

XXXIII - 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;

Outras passagens da CF/1988 também já dispunham sobre o acesso à informação. Destaque-se o princípio da transparência, insculpido no *caput* do art. 37, assim como o § 3º, inciso II, deste mesmo artigo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. (grifos acrescentados).

[...]

2 Para mais informações, acesse: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>.

A CF ainda prescreve, em seu art. 216, § 2º, que “*Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem*”. Em 2004, é exarada a Medida Provisória n.º 228, posteriormente convertida na Lei n.º 11.111/2005, regulamentando a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da CF. Tratava-se, pois, de regulamentação não do direito, mas de sua exceção.

Em 2009, sanciona-se a Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009, também denominada Lei da Transparência, cujo teor acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000), “[...] a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Somente em 2011, com a sanção da Lei n.º 12.527, também denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), é que o direito fundamental à informação veio ser extensamente regulamentado, tendo ab-rogado a Lei n.º 11.111/2005 e também modificado alguns dispositivos da Lei n.º 8.159/1991. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto n.º 7.724/2012 regulamentou os dispositivos criados pela Lei de Acesso à Informação.

2 APLICABILIDADE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Com a sanção da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação o ordenamento pátrio deu um passo largo em direção à participação cidadã e à transparência na gestão pública (SILVA; HOCH; SANTOS, 2013). Além disso, possibilitou-se que o acesso à informação passasse a figurar como regra, restando como exceção o sigilo (WRIGHT, 2013). É através dos portais da transparência, exigência da LAI, que os entes públicos têm buscado atender ao direito fundamental de acesso à informação, previstos no art. 5º, XXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (SILVA; HOCH; SANTOS, 2013). São vários os mecanismos criados pela LAI para possibilitar que qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, obtenha dos órgãos públicos informações. A doutrina costuma classificá-los em instrumentos de transparência ativa e de transparência passiva. Nesse sentido, Medeiros e Wacheleski (2016, p. 12) acertadamente argumentam que

[concretizar] a transparência a partir da publicidade exige da administração pública uma posição ativa de exposição das ações do Estado, bem como os motivos que fizeram parte do processo decisório; e também, uma posição passiva de resposta as solicitações do cidadão interessado na gestão pública.

Como não poderia ser diferente, o alcance da LAI é amplo. Se submetem a ela todos os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), incluindo-se os três poderes, o Ministério Público e Cortes de Contas, além das autarquias, das fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados (parágrafo único do art. 1º da LAI). Segundo Cruz (2015 *apud* SANTOS, 2016), os municípios, apesar de sua proximidade com a sociedade, são os entes que mais carecem de pesquisas sobre avaliação da gestão fiscal.

Por isso, reconhecendo a obscuridade na gestão pública local, Sanchez, Aceituno e Dominguez (2013 *apud* WRIGHT, 2013) pontuam que cada vez mais se torna necessário o estabelecimento de políticas nacionais, normas ou recomendações para que os governos locais apresentem um nível equivalente de transparência, de sorte a evitar uma maior interferência política em dilemas sociais. Buscando estudar esse tema, Santana Jr. *et al.* (2009 *apud* SANTOS, 2016), ao analisar portais da transparência dos órgãos e poderes dos estados e do Distrito Federal, concluiu por haver correlação entre o nível de transparência e indicadores socioeconômicos. Nesse mesmo sentido, Ribeiro e Zuccolatto (2012) confirmaram que municípios com melhores índices de desenvolvimento educacional, de saúde e de emprego apresentam melhores indicadores de transparência.

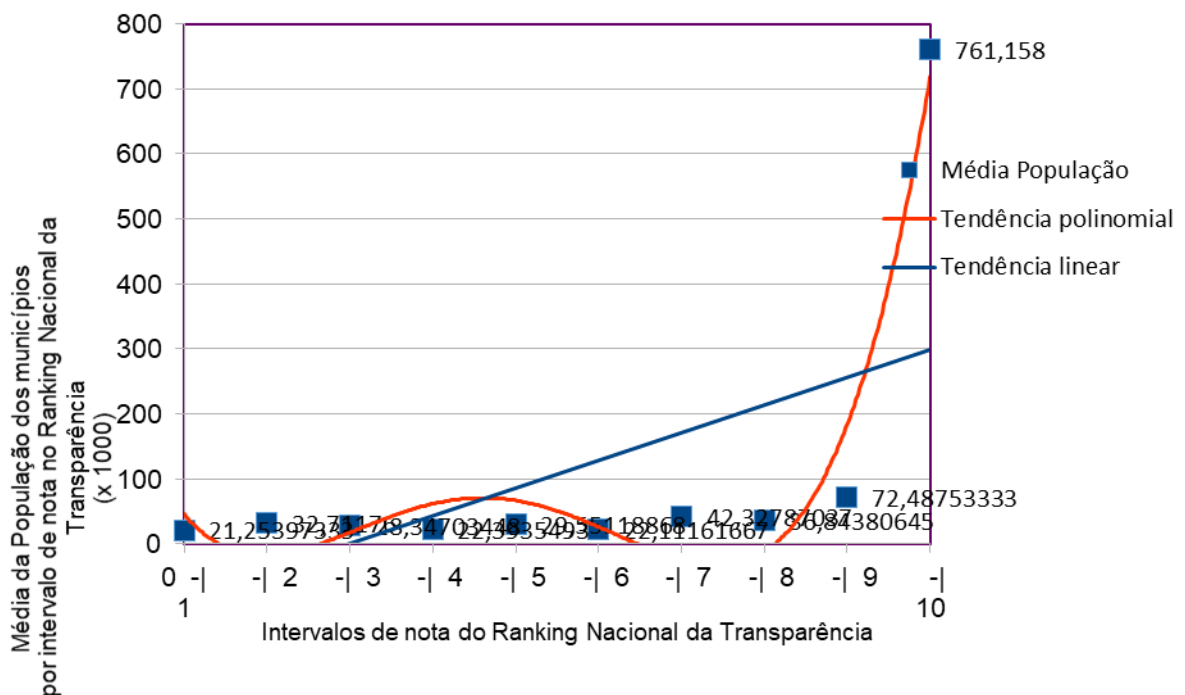
Nesse viés, Cruz *et al.* (2010 *apud* RIBEIRO; ZUCCOLATTO, 2012) constatou que municípios cuja receita orçamentária *per capita* é mais eficiente estão mais propensos a divulgar mais informações em meio eletrônico, sugerindo que os entes com maior poder arrecadatório possuem naturalmente maior capacidade de manter sistemas eletrônicos de informação mais eficientes. Já Wright (2013) chegou à conclusão de que a urbanização, a

idade, a educação, receita tributária e a renda seriam fatores determinantes para a transparência municipal ativa dos municípios brasileiros. Entretanto, descartou correlação do fator competição política com a transparência ativa.

3 RESULTADOS E ANÁLISES

Com a reunião dos indicadores socioeconômicos de todos os 417 municípios da Bahia, passamos a compará-los por média ao respectivo intervalo das notas obtidas na 2ª edição do Ranking Nacional da Transparência. O resultado da comparação é uma compilação de informações dispostas em 16 (dezesseis) gráficos cartesianos, que passamos analisar a seguir. Inicialmente, por meio da Figura 1, se procurou verificar eventual correlação entre o número de habitantes (População)³ dos municípios e o nível de transparência municipal. Entretanto, a imagem gráfica destoou em razão do elevado desvio padrão do ponto correspondente ao intervalo de municípios que receberam as maiores notas no Ranking Nacional da Transparência (maior que 9 e menor ou igual a 10). Observe-se a Figura 1:

Figura 1 – Relação entre a população e o nível de transparência municipal

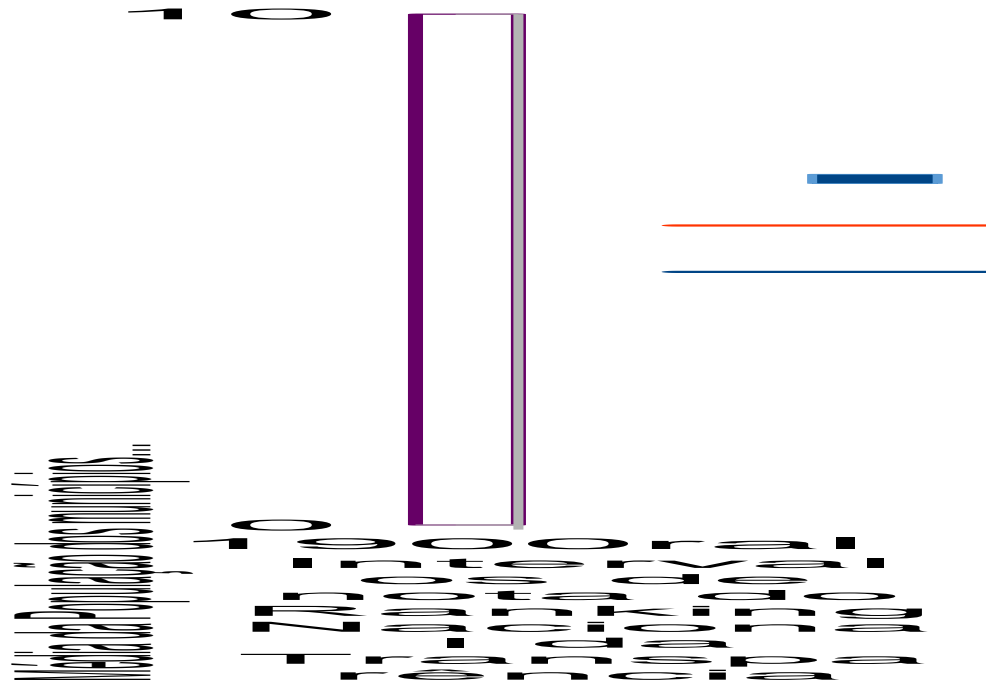


Fonte: elaborado pelo autor.

Tratou-se, em verdade, de um grupo composto de apenas 4 municípios, mas que em razão de concentrar a capital do Estado, apresentou média populacional muito mais elevada – média de pouco mais de 761 mil – se comparado ao restante de municípios baianos. A fim de evitar que desvio padrão do grupo de melhores notas pudesse afetar a comparação, e buscando permitir uma melhor compreensão da relação entre a população e a maioria dos municípios da Bahia, providenciou-se a geração de novo gráfico sem as informações do grupo de melhores notas. Como resultado, obtivemos a Figura 2:

3 Os dados utilizados referem-se a levantamento realizado em 2016 pelo IBGE (IBGE, 2017a).

Figura 2 – Relação entre a população e o nível de transparência municipal – ajustado



Fonte: elaborado pelo autor.

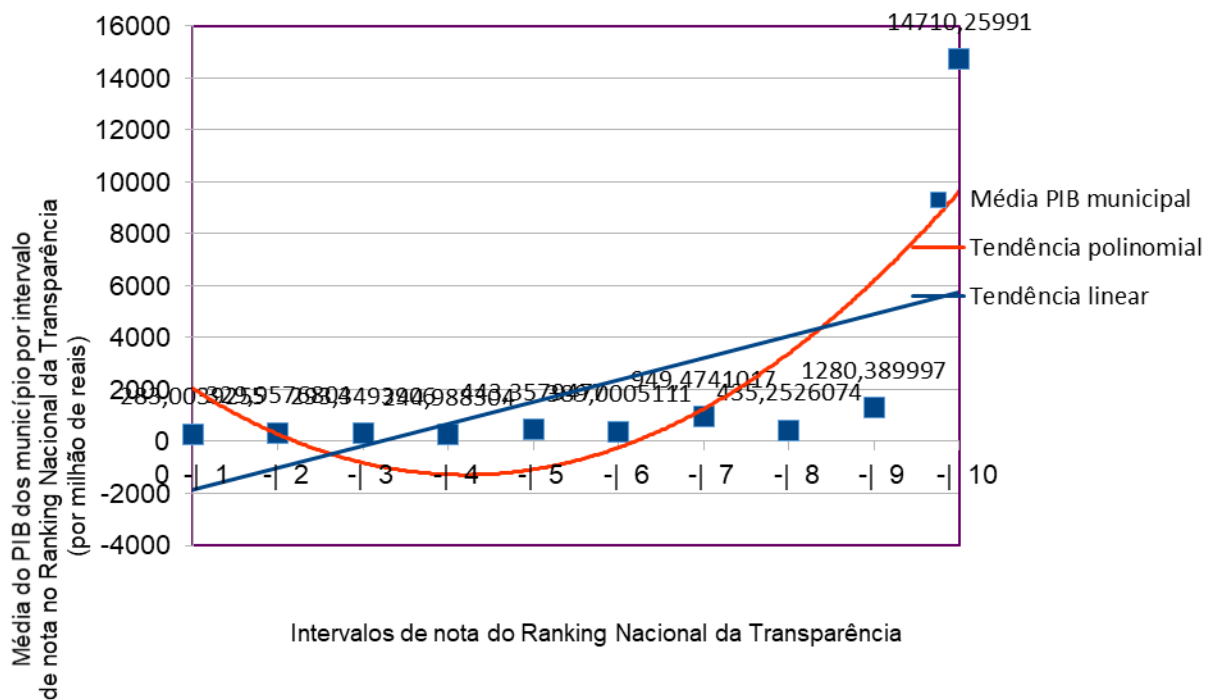
Assim, esse gráfico ajustado possibilitou visualizar por meio da linha de tendência polinomial uma leve tendência decrescente entre o número de habitantes e os grupos de municípios com notas no Ranking maior que 1 e igual ou menor que 6. A constatação para essa amostra vai de encontro à hipótese do presente estudo, já que se depreende que quanto menor a média populacional, maior o nível de transparência.

Por outro lado, a Figura 2 também nos evidencia, por meio da linha de tendência polinomial, forte tendência crescente entre os municípios que obtiveram nota no Ranking maior que 6. Assim, essa amostra de municípios confirma a hipótese do presente estudo, já que evidenciou que quanto maior a população, maior o nível de transparência municipal.

Registre-se que, apesar da disparidade verificada no grupo de municípios com menores notas, ao analisar o gráfico pela linha de tendência linear, que registrou tendência crescente, é possível confirmar que de modo geral municípios com menor população tende a ser menos transparente e, do mesmo modo, municípios mais populosos tendem a ser mais transparentes. Para verificação da relação entre riqueza produzida no município e o nível de transparência municipal, cruzou-se os dados do PIB municipal a preços correntes⁴ e a avaliação na 2ª edição do Ranking Nacional da Transparência. Como resultado, obtivemos o gráfico cartesiano representado na Figura 3.

4 Os dados utilizados referem-se a levantamento realizado em 2015 pelo IBGE (IBGE, 2015).

Figura 3 – Relação entre o PIB municipal e o nível de transparência municipal



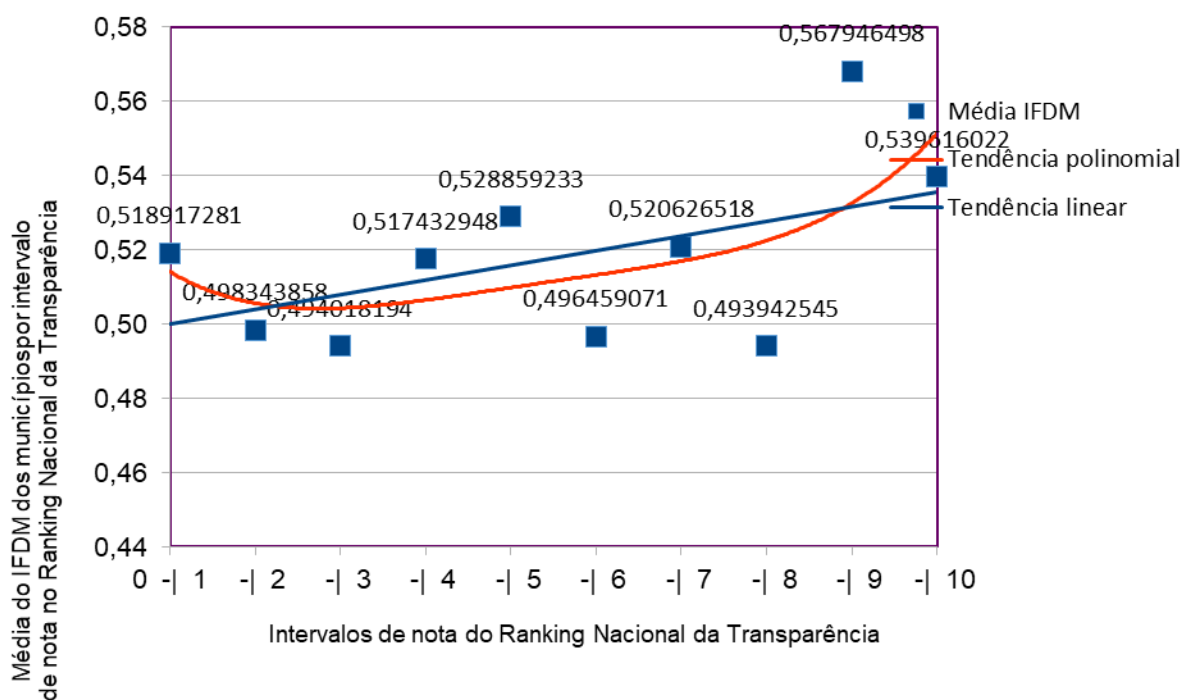
Fonte: elaborado pelo autor.

Após o ajuste, observou-se que os pontos convergentes percorrem tendências semelhantes às observadas por ocasião da análise do número de habitantes. Assim, de modo amplo essa comparação reafirma a hipótese do presente estudo, uma vez que municípios com maior PIB foram, em média, melhor avaliadas no Ranking Nacional da Transparência. Acrescente-se que, apesar de a tendência forte ter sido verificada em geral por meio da linha de tendência polinomial, é preciso registrar a forte disparidade encontrada no grupo de municípios cujas notas superam 7 e são iguais ou inferiores a 8. Para esse grupo (média de PIB de aprox. R\$ 435 milhões), a tendência parece não se afirmar, já que para os grupos que imediatamente lhe antecede e lhe sucede a média de PIB é destacadamente superior – respectivamente o PIB médio de R\$ 949 milhões e R\$ 1.280 milhões aproximados. Para uma análise mais acurada acerca da relação entre a riqueza produzida nos municípios e o nível de transparência municipal, procurou-se realizar a mesma comparação utilizando-se o indicador PIB *per capita*⁵. A referida comparação sintetiza as duas comparações anteriores, referentes ao número de habitantes e ao PIB municipal. Da análise da Figura 6, verifica-se por intermédio da linha polinomial que entre os grupos de municípios com notas superiores a 1 e iguais ou inferiores a 6 há clara tendência crescente entre o PIB *per capita* e o nível de transparência municipal, reafirmando a hipótese aqui aventada. Acresça-se ainda que, em razão da elevada variação e distanciamento dos pontos da linha de tendência linear, notadamente entre os grupos de nota superior a 6, resta prejudicada a afirmação acerca da existência de eventual tendência. Merece destaque, entretanto, por destoar da hipótese do presente estudo, o grupo de municípios com notas igual ou inferior a 1, e bem assim o grupo de municípios com nota superior a 7 e igual ou inferior a 8. No primeiro caso, apesar da

5 Os dados utilizados referem-se a levantamento realizado em 2015 pelo IBGE (IBGE, 2015).

reduzida nota no Ranking⁶, a média de PIB *per capita* é uma das maiores – cerca de R\$ 11.036,00. O segundo segmento de municípios destoa porque apesar da elevada nota no Ranking, a média do PIB *per capita* é uma das menores – cerca de R\$ 8.985,00. Para além do já verificado acerca da riqueza produzida nos municípios, se faz necessária uma análise acerca da distribuição da renda. Para tanto, propomos a comparação entre o nível de transparência pública municipal e o rendimento mensal *per capita* domiciliar⁷. A Figura 4 permite verificar curva na linha de tendência polinomial, cujo movimento suavemente para baixo nos três grupos de menor nota no Ranking permite destoar da hipótese do presente estudo. Entretanto, a partir desse ponto o quadro é de reafirmação da hipótese do estudo, já que a linha polinomial mantém suave variação e os pontos mantêm-se muito aproximados da linha de tendência linear crescente, o que denota que de modo geral o nível de transparência municipal tenderá a ser maior quanto maior for o rendimento mensal *per capita* domiciliar. Feitas as considerações sobre o rendimento mensal *per capita* domiciliar, passamos a analisar eventual correlação entre o nível de transparência pública municipal e o indicador sintético Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal consolidado – IFDM, produzido pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro⁸. Para tanto, consolidamos o gráfico observado na Figura 8:

Figura 4 – Relação entre o IFDM e o nível de transparência municipal



Fonte: elaborado pelo autor.

6 O que é preocupante, já que corresponde, como se vê da Figura 1, a 75 municípios, ou seja, aproximadamente 18% dos municípios baianos avaliados com nota igual ou inferior a 1.

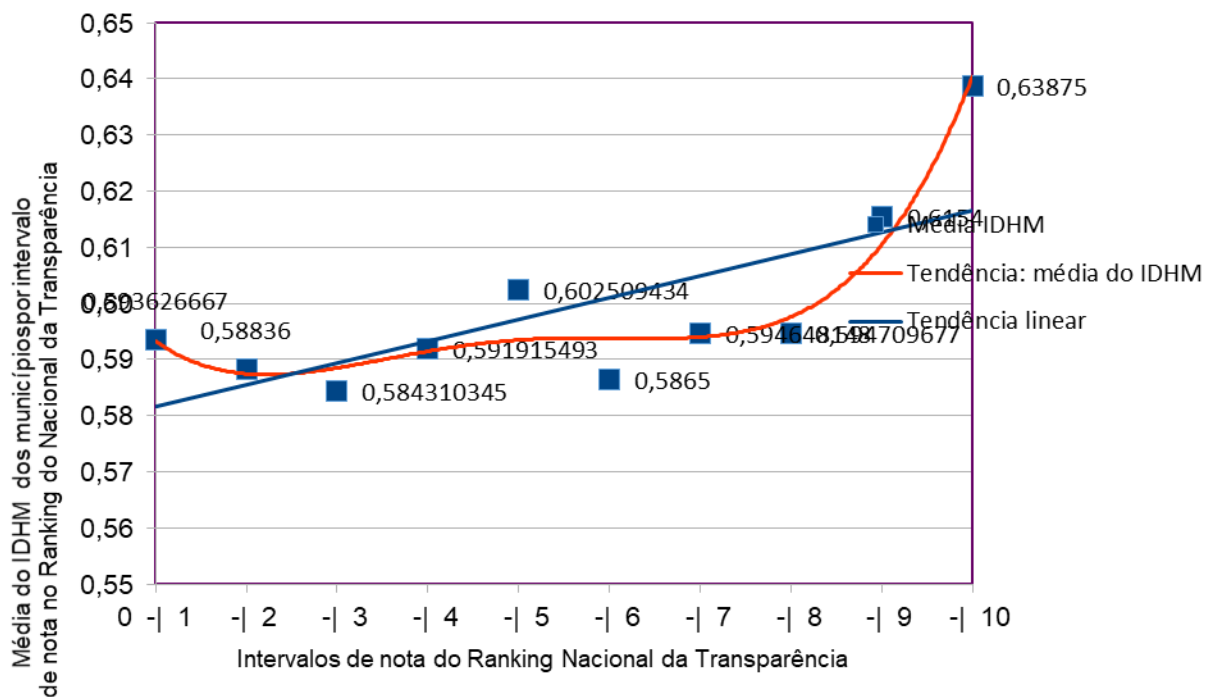
7 Os dados utilizados referem-se a levantamento realizado no Censo Demográfico de 2010 pelo IBGE (IBGE, 2010).

8 O indicador, que sintetiza média simples dos IFDMs de "emprego & renda", "educação" e "saúde", é importante informação para mensuração do desenvolvimento do município. O indicador pode variar de 0 a 1, sendo mais desenvolvido o município cuja avaliação se aproximar de 1 (FIRJAN, 2015).

Ao analisar a Figura 4, concluímos que há grande variação entre pontos convergentes, com forte distanciamento da linha de tendência linear, fato que pode distorcer as interpretações de eventual tendência em razão do elevado desvio padrão. Apesar disso, o tracejado da linha de tendência polinomial nos informa tímida tendência crescente para elevação do nível de transparência pública municipal por ocasião da elevação do IFDM médio entre os municípios que obtiveram nota superior a 3. Assim, em razão das dificuldades de afirmação de tendência com a adoção do IFDM, providenciamos a mesma comparação adotando-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM⁹, outro indicador sintético de natureza similar, cuja aplicação propõe a mensuração do desenvolvimento mediante a ponderação de índices sobre a renda, a longevidade e a educação (PNUD, 2018).

O resultado do cruzamento está consolidado no gráfico observado na Figura 5, a seguir:

Figura 5 – Relação entre o IDHM e o nível de transparência municipal



Fonte: elaborado pelo autor.

A Figura 9, ao apresentar a relação entre o IDHM e o nível de transparência pública municipal, apresentou consistente distribuição dos pontos, fortalecendo a probabilidade de tendência crescente. Por intermédio da linha de tendência polinomial, tanto as tendências decrescentes nos 3 níveis mais inferiores de transparência, quanto a tendência crescente nos 5 níveis de maior transparência mostraram-se igualmente mais consistentes em relação à mesma comparação feita com o uso do IFDM. O mesmo pode ser observado em razão da reduzida variação entre os pontos convergentes e, ainda mais evidente, por meio da inclinação mais acentuada na linha de tendência polinomial. Assim, depreende-se que, de modo geral, quanto maior for o nível de transparência pública municipal, mais o IDHM se relaciona, fortalecendo a tendência e reafirmando a hipótese do presente estudo. Na contramão da hipótese, entretanto, se repete o já verificado no gráfico comparativo da renda domiciliar *per*

9 Os dados utilizados referem-se cálculos indiretos feitos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD a partir do levantamento realizado no Censo Demográfico de 2010 (ATLAS, 2013).

capita, em que os três grupos de menor nota no Ranking apresentam tendência decrescente. A constatação é preocupante, já que esses grupos, que compreendem cerca de 30,9%¹⁰ dos municípios baianos, apesar do elevado IDHM médio registrado, seriam os de menor transparência pública. Feitas essas considerações, em razão da consistência da tendência verificada com a adoção do IDHM, propomos o aprofundamento de sua análise, mediante decomposição do índice, a fim de avaliar se algum de seus tripés – renda, longevidade e educação¹¹ – possui maior peso na determinação da transparência pública municipal. Ao observar as Figuras constatamos que o IDHM Renda teria maior probabilidade de relacionar-se ao nível de transparência municipal, já que a distribuição dos pontos convergentes mostrou-se mais consistente na direção da linha de tendência linear. O mesmo pode se afirmar em razão de as linhas de tendência linear e polinomial mostrar maior inclinação crescente, se comparado aos gráficos referentes às comparações feitas com adoção do IDHM Longevidade (Figura 11) e IDHM Educação (Figura 12).

Merece registrar que apesar da reduzida inclinação da linha de tendência linear verificada na comparação que adotou o IDHM Longevidade (Figura 11), a proximidade dos pontos convergentes à linha fortalece a probabilidade da tendência. Apesar disso, os dados são muito uniformes e, portanto, não se mostram influentes na variação do nível de transparência municipal. Ainda quanto ao IDHM Longevidade, cumpre destacar mais uma vez o grupo de municípios com notas superiores a 7 e iguais ou inferiores a 8. Na Figura 11 é possível verificar que o grupo foge ao padrão de distribuição dos dados, já que é destacadamente o de menor IDHM Longevidade médio – aprox. 0,752 – e ainda assim considerado um dos mais transparentes. Feitas as ponderações acerca da relação entre o IDHM e o nível de transparência municipal, passamos à verificação dos indicadores sintéticos Índice de Performance Social – IPS e Índice de Performance Econômica – IPE, indicadores de aplicação exclusiva no estado da Bahia – isso porque confeccionado por instituição local¹².

A partir da Figura observamos forte inclinação ascendente da linha de tendência linear, o que demonstra, desconsiderado o desvio padrão, forte capacidade de influência do IPS no nível de transparência municipal. Especialmente entre os grupos de municípios cujas notas no Ranking Nacional da Transparência superam 1 e são iguais ou inferiores a 5 a tendência verificada mostrou-se bastante consistente, uma vez que os pontos convergentes pouco se distanciam da linha de tendência linear. Após esse ponto, em que os grupos apresentam os melhores níveis de transparência, a elevada variação entre os pontos reduz a probabilidade de manutenção da tendência registrada. Assim, a consistência¹³ da relação entre o IPS e o nível de transparência municipal reafirma a hipótese do presente estudo.

10 Como se vê da Figura 1, os grupos referidos compreendem 129 municípios, cerca de 30,9% dos municípios da Bahia.

11 Os dados utilizados referem-se cálculos indiretos feitos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD a partir do levantamento realizado no Censo Demográfico de 2010 (ATLAS, 2013).

12 Os dados utilizados referem-se a levantamento realizado em 2010 pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI (SEI, 2014).

13 A consistência verificada talvez se deva em razão qualidade da ponderação do indicador, já que realizada por instituição local, conhecedora, pois, do contexto dos municípios baianos.

Observamos a manutenção da mesma tendência crescente constatada na comparação anterior, apesar de os pontos convergentes estarem distribuídos mais lateralmente (com leve inclinação). Nessa comparação, entretanto, o reduzido distanciamento entre os pontos e a linha de tendência linear contribui para a consistência do padrão de tendência observado. Assim, a relação entre o IPE e o nível de transparência municipal novamente confirma a hipótese do presente estudo. Entre os índices produzidos pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, apesar de ambos sustentarem a tendência crescente em relação ao nível de transparência pública municipal, verifica-se que o indicador de mensuração social (IPS) mostrou-se mais influente na determinação do nível de transparência municipal, já que detentor de maior inclinação na linha de tendência linear, apesar da menor consistência na distribuição dos pontos convergentes. De outro modo, o índice de mensuração do desempenho econômico (IPE) mostrou-se menos influente na determinação da transparência municipal, apesar de registrar maior consistência (probabilidade) de manutenção da tendência registrada.

observamos que a linha de tendência polinomial mostrou-se intermitente. Isso ocorre em razão da fuga à tendência geral observada entre pequenos segmentos municípios. Observe-se que isoladamente os grupos de municípios com as 4 notas inferiores, assim como aqueles com nota superior a 4 e igual ou inferior a 6, bem como aqueles cuja nota superam 6 e são iguais ou inferiores a 9 apresentam variação descendente. Entretanto, de modo geral, como pode ser observado pelo movimento da linha de tendência linear, a tendência é crescente ser verificado todo o conjunto de dados.

Feitas essas considerações, devemos ponderar que em razão de o Índice de Gini mensurar a concentração de renda, indicando maior concentração de renda quanto maior for o indicador, ou seja, quanto maior o índice, maior a desigualdade social, julgamos que a hipótese do presente estudo não pôde ser confirmada. Pelo contrário, a representação gráfica teria registrado tendência geral questionável, de que quanto maior a concentração de renda, maior a probabilidade de o município ser mais transparente.

Trata-se, pois, de aparente disparidade lógica, que pode induzir a interpretações equivocadas, vez que não há de se admitir que municípios detentores de menor concentração de renda – ou seja, de melhor distribuição de riqueza – sejam estimulados a serem menos transparentes; e bem assim o seu contrário não é igualmente admissível, em que municípios com maior concentração de renda pudessem influenciar positivamente a transparência municipal, ou que a transparência maior estimularia maior concentração de renda. Permite-nos observar forte oscilação da linha de tendência polinomial. Ademais, durante praticamente todo o gráfico a referida linha não assume inclinação definitiva, registrando movimento lateralizado e por vezes descendente. Apenas em busca do grupo de municípios mais transparentes essa linha de tendência se inclina para tendência crescente.

Ademais, como a tímida inclinação da linha de tendência linear estaria sendo afetada pelo forte distanciamento do padrão pelo grupo de municípios de maior nota¹⁴ – que registra IDEB médio destacadamente superior em relação aos demais municípios – propôs-se a extração de novo gráfico com a omissão do referido ponto, que

14 Grupo composto de apenas 4 (quatro) municípios, dentre os quais a capital do estado.

pode ser visualizado na Figura 17. Confirmou-se a afetação à tendência pelo grupo de municípios de melhor nota no Ranking Nacional da Transparência, de sorte que após sua omissão a linha de tendência linear passou de movimento crescente para decrescente, apesar da tímida inclinação.

Imperioso registrar que a tímida inclinação registrada pela linha de tendência linear é fator indicativo de reduzida capacidade de influência na determinação do nível de transparência municipal. A leitura do gráfico ainda revela reduzida probabilidade de confirmação da tendência registrada, em razão do forte distanciamento entre os pontos e a linha de tendência linear¹⁵, notadamente a partir do grupo de municípios cujas notas superam 4.

Ademais, com o gráfico ajustado, apesar da probabilidade e capacidade de influência reduzidas, a interpretação geral ainda é de tendência decrescente, o que vai de encontro à hipótese do presente estudo, já que se constatou que municípios com IDEB mais elevado tendem a ser menos transparentes. A fuga à hipótese aqui aventada é ainda mais preocupante do que a disparidade encontrada por ocasião do Índice de Gini, vez que se esperava que o IDEB – que mensura a qualidade da educação básica e, portanto, deveria refletir em uma sociedade mais atenta e esclarecida – pudesse influir positivamente e com maior vigor na determinação da transparência pública municipal. Constatamos, infelizmente, possível tendência inversa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a analisar como se relacionam os indicadores socioeconômicos e o nível de transparência pública dos municípios no estado da Bahia, a fim de se compreender melhor o contexto em que os entes estão inseridos. Durante os trabalhos, mediante o uso de gráficos cartesianos, procurou-se verificar como se comportam o nível de transparência municipal¹⁶ em relação aos indicadores socioeconômicos de escala municipal: população, PIB, PIB *per capita*, Rendimento mensal domiciliar *per capita*, IFDM consolidado, IDHM, IDHM renda, IDHM longevidade, IDHM educação, IPS, IPE, Índice de Gini e IDEB.

Como resultado do estudo, concluímos que a maioria dos indicadores socioeconômicos se relaciona positivamente ao nível de transparência municipal, ou seja, municípios com melhores indicadores socioeconômicos tendem a apresentar melhores níveis de transparência pública, o que confirma a hipótese do presente estudo. Entretanto, constatamos que os indicadores Índice de Gini – que mensura a concentração de renda – e IDEB – que mensura a qualidade da educação básica – reagiram contrariamente à hipótese levantada. Esses desencontros podem ser interpretados como uma disparidade lógica para o Índice de Gini, tendo encontrado justificativa na geração de riqueza, já municípios de maior PIB são normalmente os de maior concentração de renda. Em relação ao IDEB, entretanto, devemos dar mais atenção, já que é preocupante que municípios mais transparentes tenham este índice nos menores patamares. A temática aqui abordada pode ser melhor compreendida com a ampliação dos paradigmas tanto de mensuração do nível de transparência, como de

15 Como visto, a grande variação entre os pontos corresponde a maior desvio padrão, fator redutor da probabilidade do padrão (tendência).

16 Para definição do nível de transparência municipal, adotamos como parâmetro a nota obtida pelos municípios da Bahia na 2ª edição do Ranking Nacional da Transparência, projeto conduzido pelo Ministério Público Federal.

mensuração dos indicadores socioeconômicos. Sugere-se, igualmente, que estudo também possa ser aplicado em outras Unidades da Federação, possibilitando compará-lo com os resultados encontrados na Bahia e permitindo uma melhor compreensão do contexto municipal Brasil afora.

REFERÊNCIAS

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Radar IDHM**. Atlas, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em 18/02/2018.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – 7. ed. – São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Acesso à informação**: aspectos gerais da lei. Disponível em: <<http://www.acaoainf.ormacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei# 9>>. Acesso em 08/07/2017.

DATASUS. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita – Bahia**. Brasília: Ministério da Saúde/DATASUS, 2010. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/giniba.def>>. Acesso em 14/02/2018.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**: ano base 2013. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2015. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em 13/02/2017.

HISTÓRICO da lei de acesso à informação. **Artigo 19 América do Sul**. Disponível em: <<http://ferramentas.artigo19.org/historico>>. Acesso em 07/09/2017.

IBGE. **Estimativa de população**: 2016 e 2017. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/60259e00e4ee4b2aa1bea45b4b5480ec.xls>. Acesso em 14/12/2017.

_____. **Estimativa de população**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?&t=o-que-e>>. Acesso em 14/02/2018.

_____. **Indicadores Sociais Municipais**: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipais_tab_uf_zip.shtm>. Acesso em 14/02/2018.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?&t=downloads>>. Acesso em 14/02/2018.

INEP. **Ideb**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>. Acesso em 14/02/2018.

MEDEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. **A lei de acesso à informação e o princípio da transparência na administração pública**. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>>. Acesso em 07/09/2017.

MICROSOFT. **Escolher a melhor linha de tendência para os seus dados**. Microsoft, 2018. Disponível em: <<https://sup.port.office.com/pt-br/article/escolher-a-melhor-linha-de-tend%C3%Aancia-para-os-seus-dados-1bb3c9e7-0280-45b5-9ab0-d0c93161daa8>>. Acesso em 13/02/2017.

MPF. **Ranking Nacional da Transparência**. Brasília: Ministério Público Federal, 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em 13/02/2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 07/09/2017.

PNUD. **O que é o IDHM**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/about-us.html>>. Acesso em 14/02/2018.

QEDU. **Bahia: Ideb 2015 por município**. Sítio QEDU, 2018. Disponível: <<http://qedu.org.br/estado/105-bahia/ideb/ideb-por-municipios>>. Acesso em 18/02/2018.

QUASE 90% dos municípios do país não são transparentes. **Época Negócios**, São Paulo, 19 maio 2015. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/In-formacao/Acao/noticia/2015/05/quase-90-dos-unicipios-do-pai-nao-sao-transparentes.html>>. Acesso em 03/09/2017.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva Ribeiro; ZUCCOLATTO, Robson. **Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros**. Salvador, ENAPG, 2012.

SADALLA BUCCI, Eduardo. **O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 67, ago 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.phpn_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490>. Acesso em 07/09/2017.

SANTOS, Geraldo Cicari Bernardino dos. **A transparência na gestão pública: estudo comparado de sua concretização dos municípios da microrregião do sudoeste de goiás**. Goiânia, UFG, 2012.

SEI. **Índice de performance econômico e social dos municípios baianos**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2014. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=66:indice-de-performanc-e-economico-e-social&catid=1549&Itemid=101>. Acesso em 14/02/2018.

SILVA, Rosane Leal; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas. **A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do serviço de informação ao cidadão (SIC) dos sites públicos**. Santa Maria: UFSM, 2013.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? - Índice de Gini**. Brasília: Revista Desafios do Desenvolvimento, 2004.

WRIGHT, Gabriel Aragão. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**. João Pessoa: UnB-UFPB-UFRN, 2013.