

Porque uns sim e outros não?: Análise dos resultados do Ranking da Transparência no Estado de Pernambuco

Pedro Fonseca ¹

Quais fatores explicam o desempenho dos municípios pernambucanos no Ranking Nacional da Transparência? o presente artigo busca testar a hipótese de que fatores socioeconômicos, políticos, administrativos e geográficos são condições necessárias, porém não suficientes para explicar o desempenho dos municípios pernambucanos no ranking realizado pelo Ministério Público Federal. Para isso, fez-se uso do método Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), buscando mensurar quais os efeitos de dessas variáveis no desempenho dos municípios. O resultado alcançado foi de que as variáveis escolhidas, em sua maioria, não conseguem explicar o desempenho dos municípios.

1. Introdução

Quais fatores explicam o desempenho dos municípios pernambucanos no Ranking Nacional da Transparência? Desenvolvido pelo Ministério Público Federal (MPF), através da sua Câmara de Combate à Corrupção, o ranking avalia os 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira com objetivo de verificar se há um cumprimento efetivo das leis de transparência.

Segundo [Stiglitz \[1999\]](#), os atores políticos preferem manter segredo sobre as contas públicas, pois isso gera mais incentivos para maximizar seus benefícios, inclusive por meio de práticas ilícitas, como a corrupção. Assim, mecanismos que permitam uma maior transparência das contas públicas são fundamentais no aperfeiçoamento da *accountability*.

No Brasil, o processo de transparência se dá a partir da Lei Complementar nº 101, ou, Lei de Responsabilidade Fiscal, criada em 2000. Já em 2009, a Lei Complementar nº 131, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, definindo melhor os deveres e prevendo a obrigação de que todos os municípios brasileiros disponibilizassem suas in-

¹Mestrando do Programa de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco

formações financeiras em tempo real. Por fim, em 2014 a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto passivo. Dessa maneira, o Ministério Público Federal (MPF) criou, em 2015, o Ranking Nacional da Transparência.

Na primeira avaliação, o MPF apenas classificou o desempenho dos municípios e fez recomendações sobre a criação de mecanismos de transparência. Já em sua segunda avaliação, O MPF adotou ações civis públicas, além de outras três medidas: 1. ação de improbidade administrativa contra o prefeito; 2. recomendação para que a União suspendesse os repasses de transferências voluntárias, e 3. representação para a Procuradoria Regional da República contra o prefeito (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015) ².

O presente artigo fez uso da segunda avaliação, visto que ter sido a última avaliação, realizada em 2016. A escolha pelo o Estado de Pernambuco se dá pelo fato de que, ao analisar o ranking, o governo estadual possui uma boa nota (8,80), embora tenha um posição mediana no ranking. Além disso, Recife, capital do estado, é a única da região Nordeste a conseguir nota máxima. Apesar disso, os municípios do estado possuem uma média inferior (4,25) à média nacional (5,21), além de se encontrarem em uma posição ruim no ranking de municípios, 18º de 27 estados.

A partir desse contexto, o presente artigo busca testar a hipótese de que fatores socioeconômicos e políticos são condições necessárias, porém não suficientes para explicar o desempenho dos municípios pernambucanos no Ranking Nacional da Transparência. Assim, os fatores socioeconômicos escolhidos testado foram o Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB *per capita* dos municípios, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a região administrativa estadual. Já o fator político é se o Prefeito do município é do mesmo partido do que o do Governador, por fim, o fator administrativo foi o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal.

Dessa maneira, seguindo as diretrizes propostas por [Kellstedt and Whitten \[2018\]](#),

²MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ranking Nacional da Transparência. 2015. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

este artigo se organiza da seguinte forma: a seção seguinte faz uma revisão da literatura sobre o tema. Em seguida, uma seção destinada para a teoria e outra para apresentar e analisar os dados e desenho de pesquisa, além de uma seção para os resultados. Por fim, as conclusões. Por fim, seguindo diretrizes de transparência e replicabilidade, os dados e os códigos usados no desenvolvimento das pesquisas estão disponíveis nas plataformas GitHub ³ e Dataverse ⁴

³<https://github.com/af-pedro/pedro-fonseca-ad-ufpe-2019/blob/master/pedro-fonseca-ad-ufpe-2019.R>

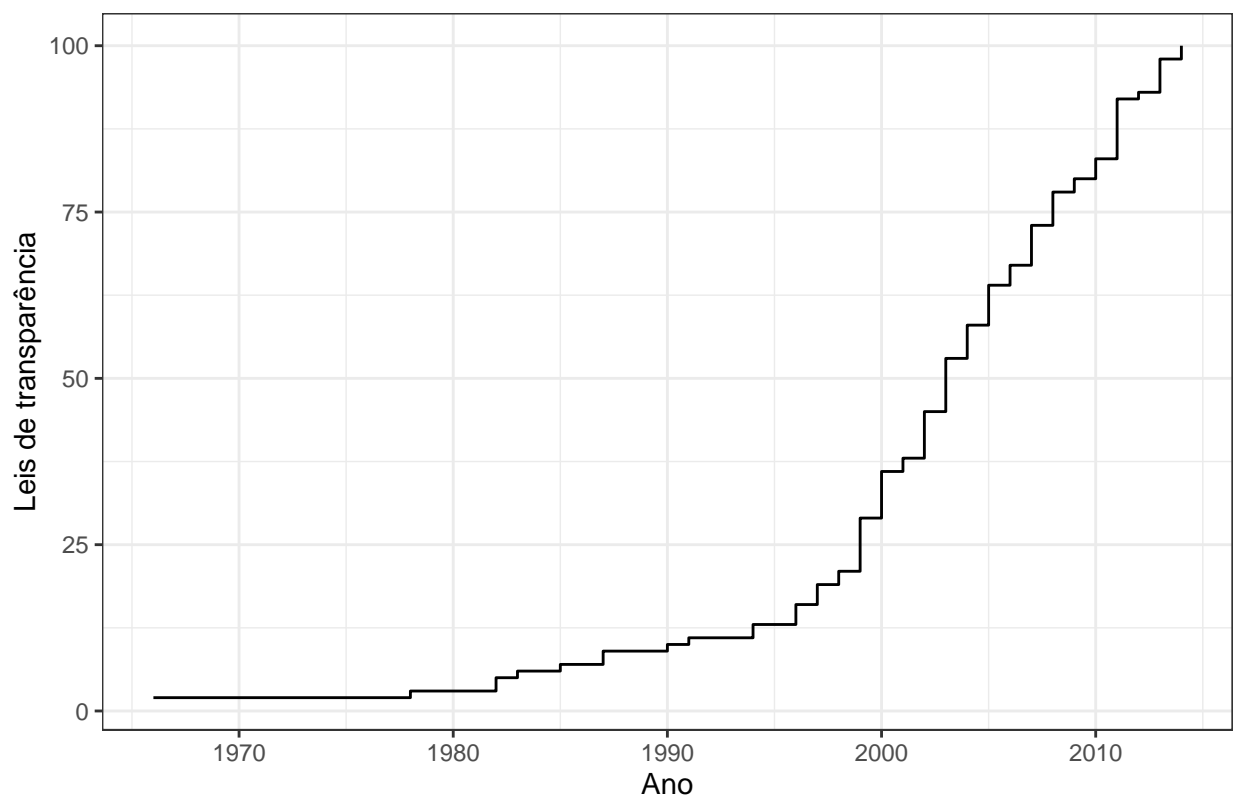
⁴<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/U32K1C>

2. Revisão de Literatura

O foco do trabalho se insere no debate sobre transparência e *accountability*. Dessa maneira, é importante lembrar que o debate sobre transparência governamental pode ser vista como um conceito antigo ou novo ([Batista \[2018\]](#)). De todo modo, a gênese da ideia de transparência tem sua origem na idade moderna, a partir do surgimento dos conceitos iluministas.

A partir disso, o primeiro Estado a adotar um mecanismo de transparência foi a Suécia através da Lei Sueca da Liberdade de Imprensa de 1766. Após isso, apenas na década de 1960 do século XX haveria uma nova lei de transparência e é apenas no começo do século XXI que há um forte crescimento de países adotando leis de transparência, como pode ser observado no gráfico abaixo baseado on trabalho de [Batista \[2018\]](#).

Gráfico 1 – Leis de transparência no mundo (1960–2014)



No contexto brasileiro, o direito do acesso à informação é garantido pelos art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, §3º, inciso II e art. 216, §2º da CF/1988. Porém, [Bernardes et al.](#)

[2015] apresenta um panorama histórico mais ampliando da consolidação da transparência pública no Brasil. Sendo compostos de quatro dimensões, em que a primeira apresenta os antecedentes legislativos da transparência, de 1934 a 1980, destacando-se o Decreto nº Decreto no 4.657/1942 que regulamenta todo o ordenamento jurídico até a atualidade e aborda superficialmente a temática da informação (Barros et al. [2008]).

A segunda dimensão (1981-88) se caracteriza pela adoção da transparência como um mecanismo oficial do Estado (Bernardes et al. [2015], p.669), em que destaca-se a Constituição Federal de 1988. A terceira dimensão (1989-99) é marcada pela aprovação de uma gama de matérias legislativas relacionadas a transparência, como por exemplo a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei de Prestação de Contas Públicas (Lei nº 9.755/1998). Por fim, a quarta dimensão (2000-12) consolida a transparência no Brasil, com destaque para a Lei de Acesso a Informação e Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (PNGA).

É importante atentar que a disponibilidade de informações relevantes é um dos pré-requisitos para qualquer processo de prestação de contas (Bovens [1998]; Meijer [2003]; Bovens [2007] *apud* Bovens et al. [2014]). Desse modo, a transparência se torna um importante componente na prestação de contas aos cidadãos (Pina et al. [2007]; Heald [2012]).

Bovens et al. [2014] realiza uma revisão de literatura sobre a relação entre transparência e prestação de contas em que é apresentado que, sob certas condições e situações, a transparência pode contribuir para a *accountability*. Birkinshaw [2006] p.189 entende a a transparência como sendo a “conduta dos assuntos públicos a céu aberto ou sujeita ao escrutínio público.” Dessa maneira, a transparência nas contas públicas tende a contribuir com uma maior participação cidadã no controle das contas públicas, ou seja, na *accountability*

O termo *accountability* apesar de ser compreendido possui inúmeras definições que acabam tornando a conceituação do mesmo difícil. Lindberg [2009] em seu estudo classifica 12 subtipos de *accountability*. Desse modo, o presente artigo adota a definição de

Stapenhurst and O'Brien [2008] p. 01 que conceitua *accountability* como sendo a obrigação do governo de “fornecer informações sobre suas decisões e ações e de justificá-las ao público e às instituições de prestação de contas encarregadas de fornecer supervisão”

Desse modo, observa-se que uma transparência e *accountability* são termos relacionais, visto que, como pontuado na literatura, se pressupõe que um maior nível de transparência levará ao desenvolvimento de uma *accountability* vertical, ou seja, um maior controle dos cidadãos.

3. Teoria

Seguindo as diretrizes de [Kellstedt and Whitten \[2018\]](#) essa seção irá apresentar a teoria que norteia o trabalho. De maneira geral, o argumento utilizado é que certos fatores socioeconômicos, políticos e administrativos são condições necessárias, porém não suficientes para explicar o desempenho dos municípios pernambucanos no Ranking Nacional da Transparência.

4. Dados e Desenho de Pesquisa

Para a análise foram coletados dados do do Ministério Público Federal (MPF), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Banco de Dados do Estado de Pernambuco (BDE-PE) e da Agência Estadual de Planejamento, Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE-FIDEM) e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). A amostra corresponde ao número total de municípios do Estado de Pernambuco, com exceção do município de Fernando de Noronha. Desse modo, o N total é de 184 observações.

A partir da revisão da literatura, as variáveis independentes selecionadas foram o Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB *per capita* municípios, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), as regiões administrativas do estado e prefeitos dos municípios de Pernambuco, em que foi transformada em uma variável *dummy*, em que assume valor 1 quando prefeito é do mesmo partido do governador (PSB) e 0 quando não. Por fim, a variável dependente é a nota da segunda avaliação realizada pelo MPF. O quadro a seguir apresenta as variáveis que serão utilizadas no modelo multivariado:

Variável	Fonte	Sinal esperado
Nota	MPF	VD
PIB2016	CONDEPE-FIDEM	+
IDHM	BDE	+
Região	CONDEPE-FIDEM	-

Variável	Fonte	Sinal esperado
Prefeitos	TSE	+
IFGF	Firjan	+
PIB per capita	CONDEPE-FIDEM	+

Pressupõe-se que o Produto Interno Bruto, o *per capita* o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, se o prefeito for do mesmo partido do governador e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal possuem uma correlação positiva com a variável dependente. Ou seja, esses índice contribuem para uma melhor classificação. Enquanto a variável região um correlação negativa, ou seja, quanto mais distante da RMR, região 1, pior a classificação do município. Desse modo, a partir do que foi apresentado, o modelo utilizado na pesquisa foi o de regressão multivariada.

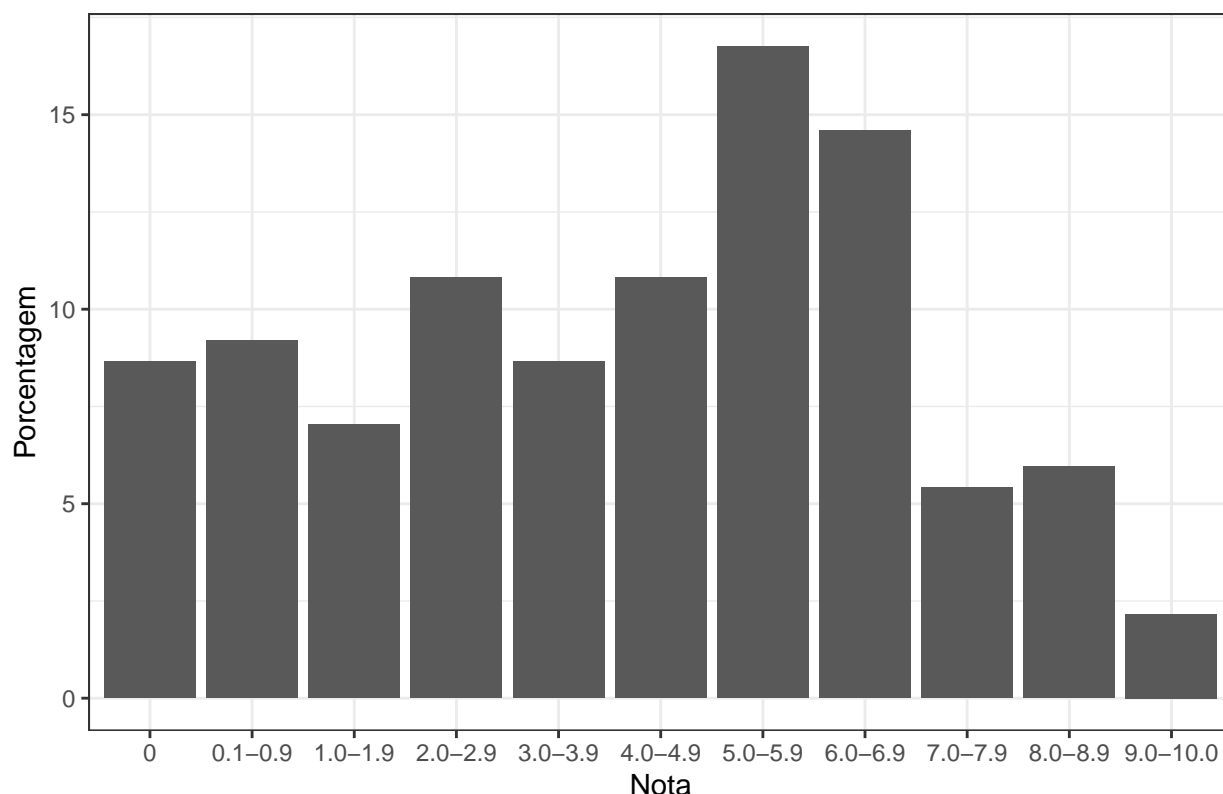
$$Nota = \alpha + \beta_1 PIB2016 + \beta_2 IDHM + \beta_3 Regio + \beta_4 Partidos + u_i$$

5. Resultados

- Estatísticas descritivas

A partir da análise preliminar dos dados do Ministério Público federal (MPF) (Gráfico 2), observa-se que 2.16% dos municípios pernambucanos obtiveram nota excelentes, com destaque para Recife com nota máxima (10.0). Já os municípios que obtiveram nota zero correspondem a 8.65%. Destaca-se também que mais de 30% dos municípios pernambucanos obtiveram nota entre 5.0 e 6.9.

Gráfico 2 – Distribuição das notas

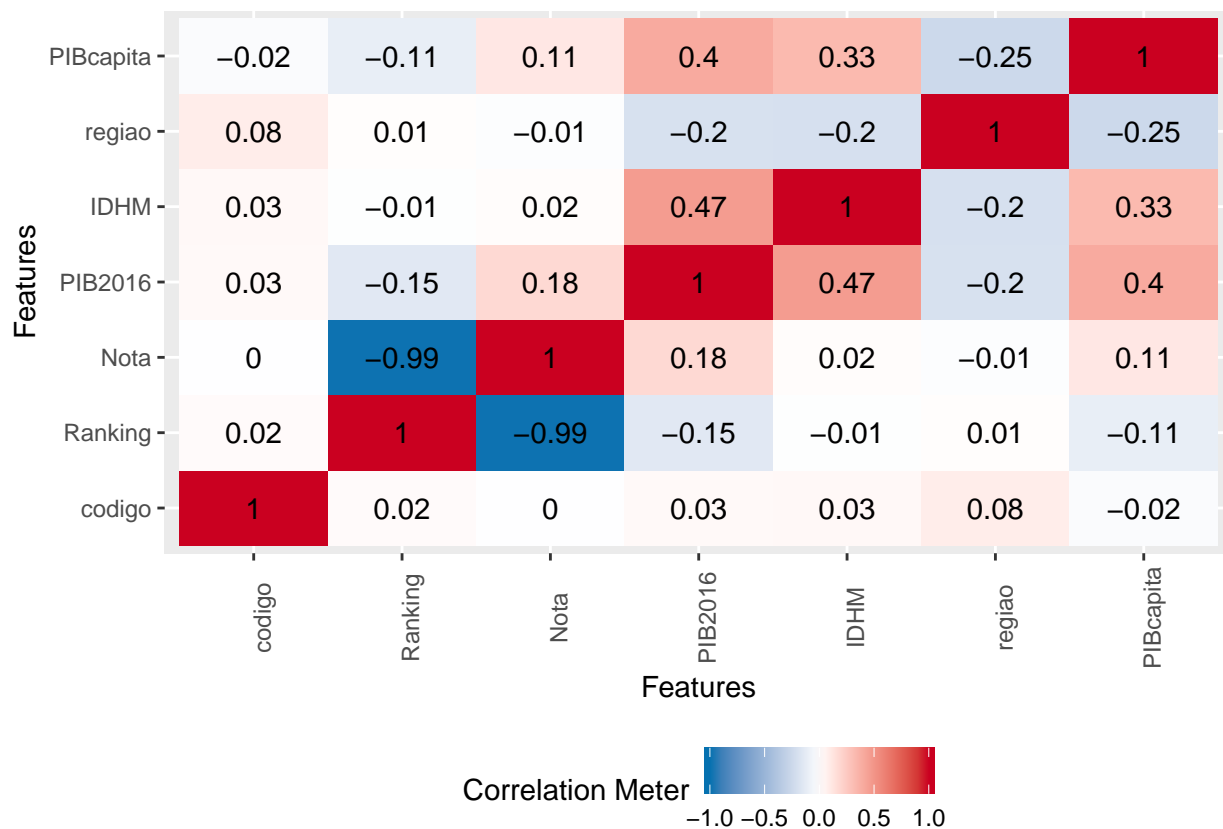


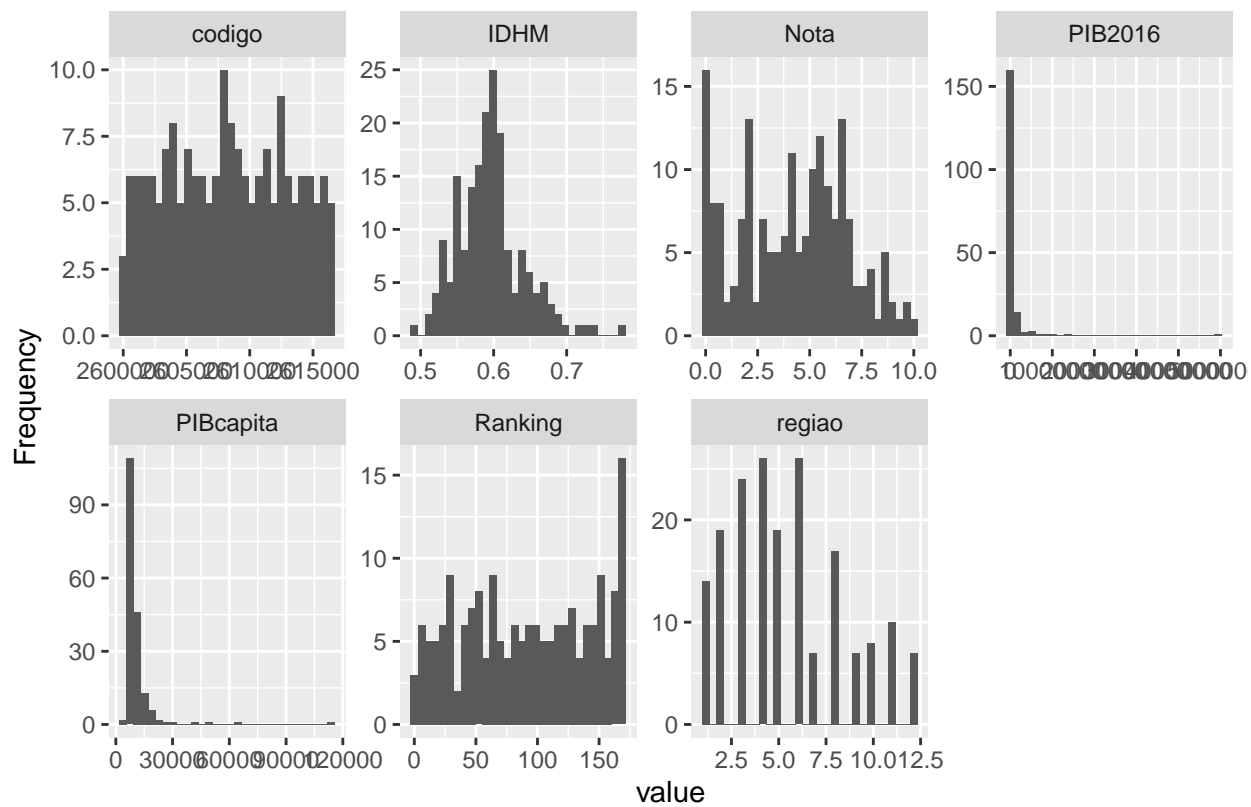
Seguindo com a análise, observa-se na tabela 2 que o número de casos foi de 184, excetuando a variável IFGF que foi de 176. A nota média dos municípios pernambucanos na avaliação realizada foi de 4,25, menor do que a média nacional (5,21). Em média, o Produto Interno Bruto (PIB) foi de 196809, enquanto a média do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi de 0.593. Por fim, temos a média do IFGF de 0.3611,

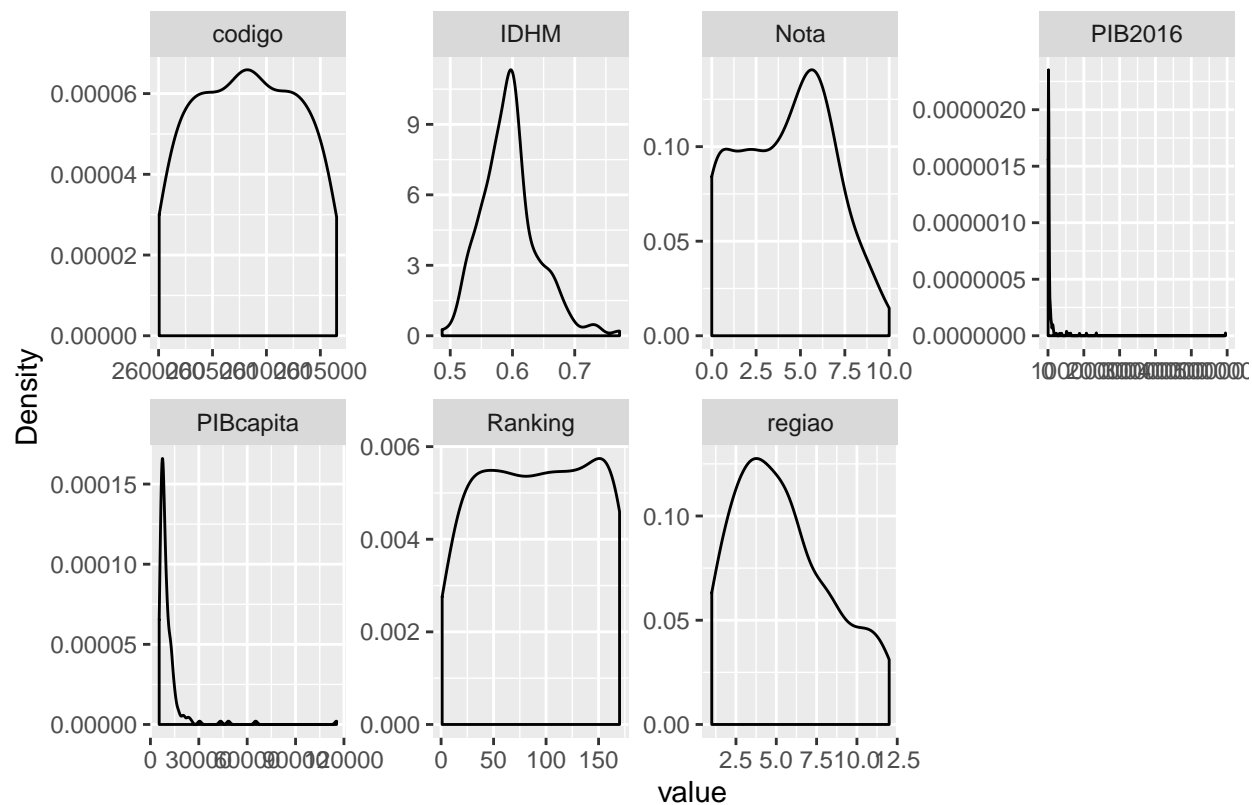
indicando indicando uma gestão crítica dos municípios pernambucanos.

Descrição	N	Minímo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Nota	184	0.0	10.0	4.250	2.643507
PIB2016	184	33295	49544088	196809	3960486
IDHM	184	0.487	0.772	0.593	0.0454748
Região	184	1.0	12.0	5.44	3.050882
IFGF	176	0.1067	0.6895	0.3611	-
PIB <i>per capita</i>	184	5420	115459	8414	10227.66

O gráfico 3 apresenta a matriz de correlação entre as variáveis. Observa-se que as variáveis Nota e PIB possuem uma correlação positivamente fraca (0.18). Já a interação entre as variáveis Nota e IDHM e Nota (0.02), e Nota e Região (-0.01) são insignificantes.



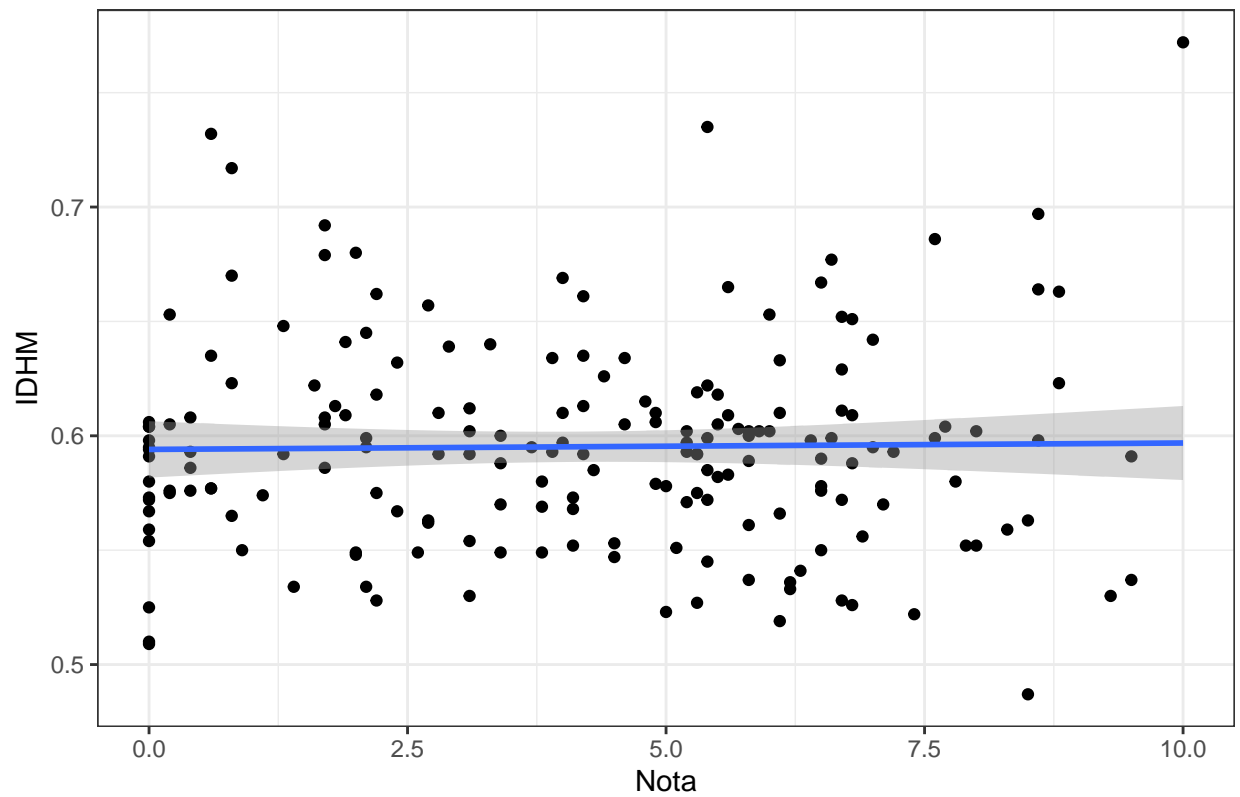




- Resultados do modelo

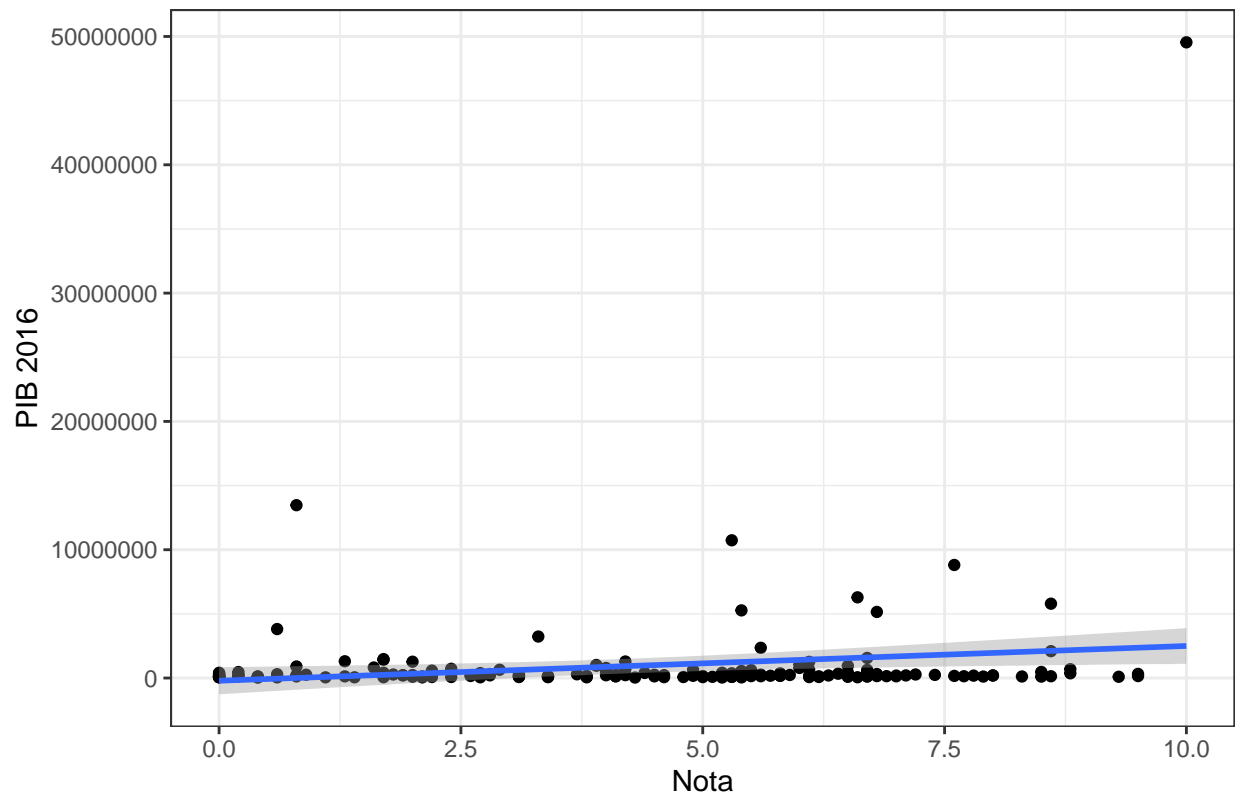
Em seguida, temos os resultados encontrados nos modelos construídos. O gráfico 2 apresenta a relação entre Nota e IDHM, demonstrando que não há efeito da variável IDMH na Nota dos municípios, sendo o coeficiente no modelo 1 de 0.944 e o R^2 0.

Gráfico 2 – Gráfico de dispersão



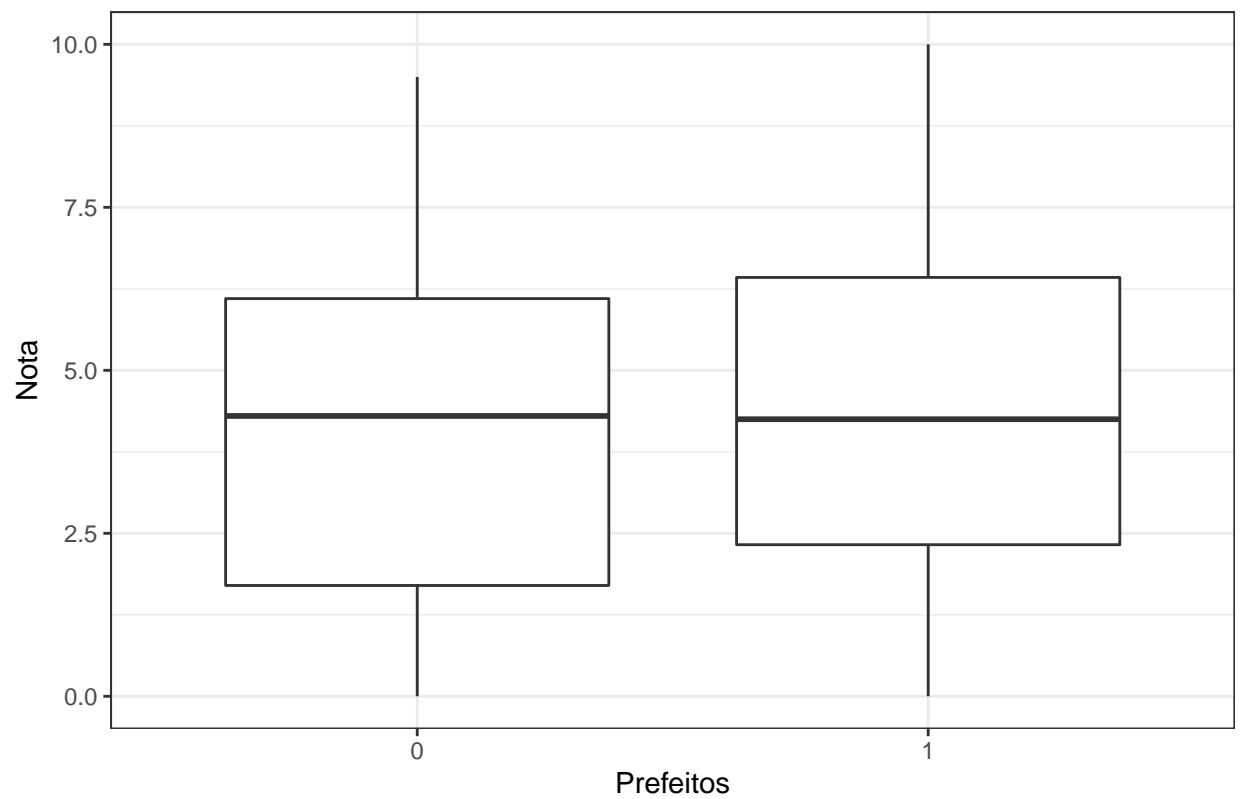
Já o modelo 2 (Gráfico 3) mostra que a variável PIB possui um efeito significativo, mesmo com o coeficiente nulo. Por fim, o R^2 é de 0.033.

Gráfico 3 – Gráfico de dispersão

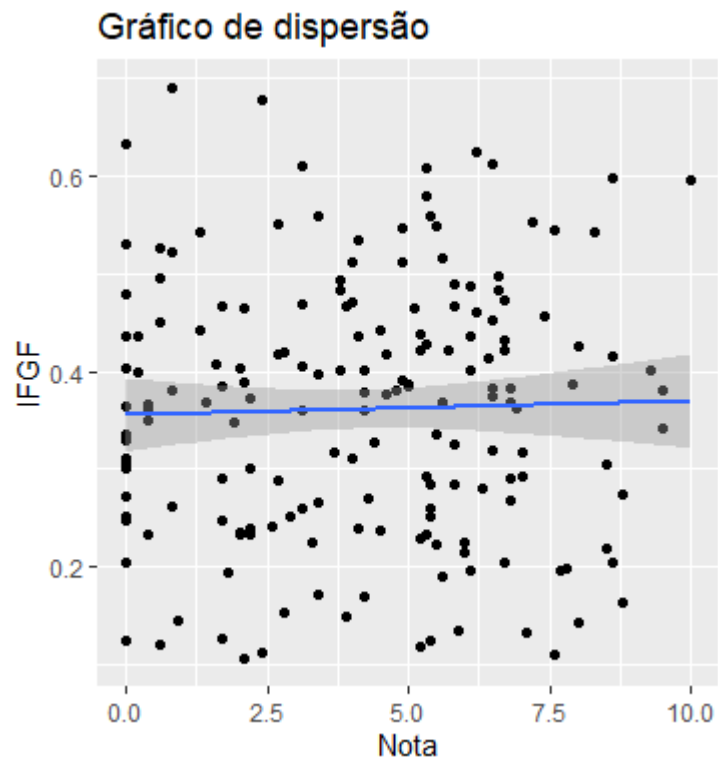


O gráfico 4 apresenta o boxplot dos prefeitos, em que 1 são prefeitos do mesmo partido do governador e 0 de outros partidos. O resultado é pouco significativo.

Gráfico 4 – Gráfico de dispersão

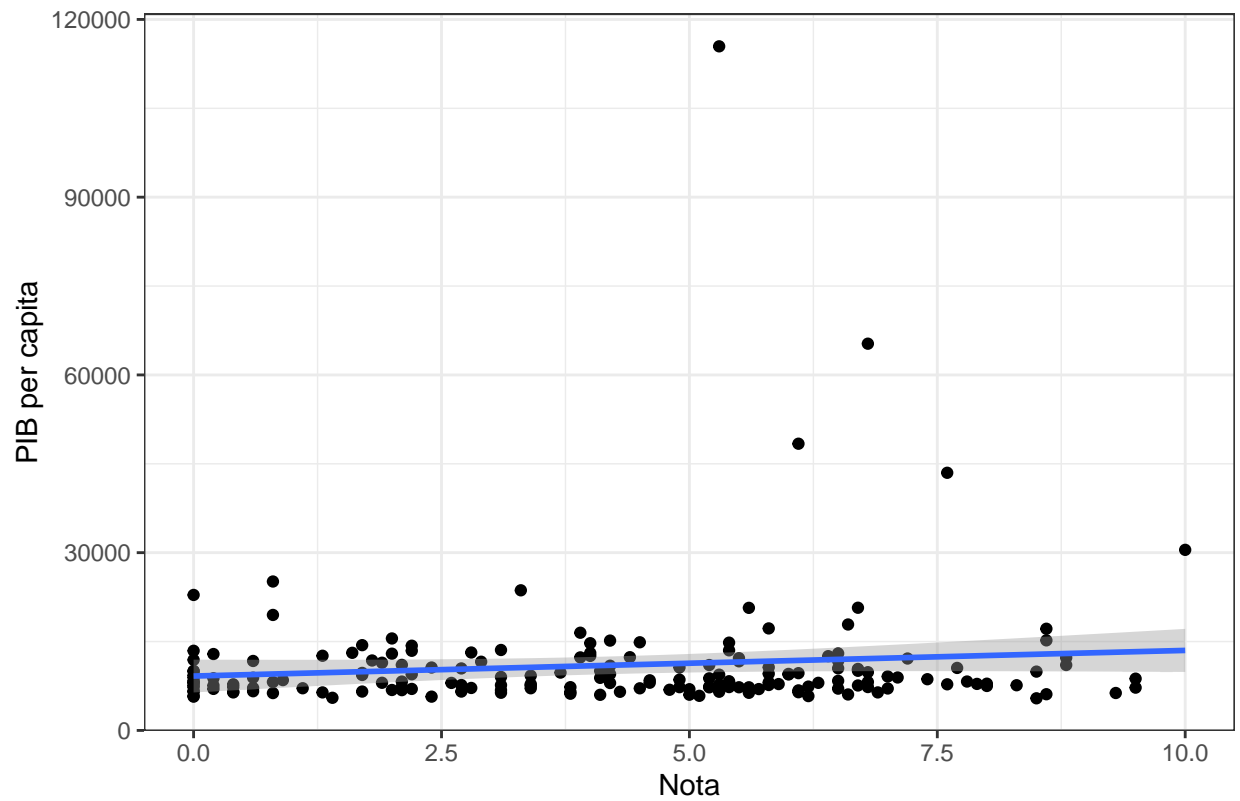


O gráfico 5 mostra que a interação entre Nota e IFGF é dispersa, além disso o modelo possui um R^2 insignificante.

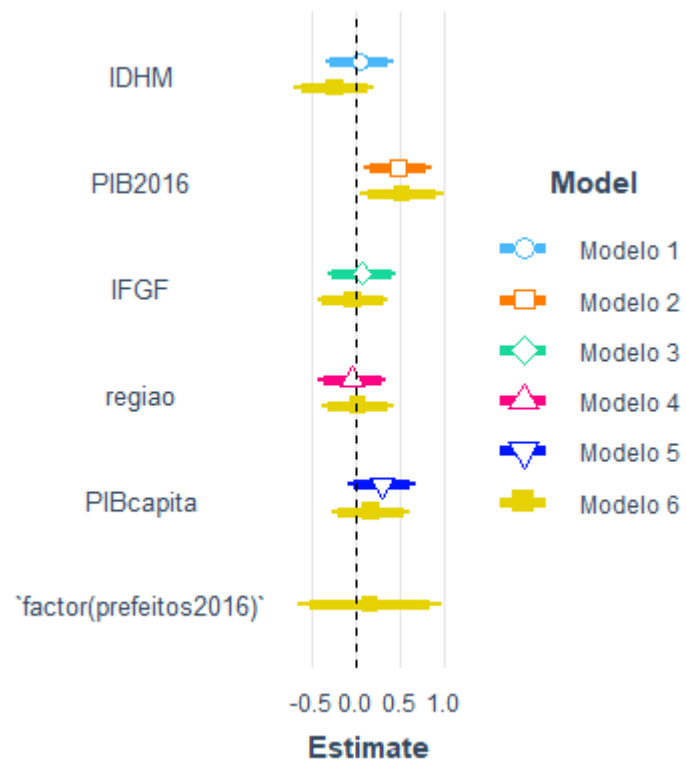


O gráfico 7 apresenta o modelo Nota-PIB *per capita*. O coeficiente do modelo é nulo e o R^2 é de 0.012

Gráfico 7 – Gráfico de dispersão



Por fim, temos o gráfico do modelo 6. Nota-se que apenas a variável PIB é significativa para explicação da variável Nota, enquanto as demais não.

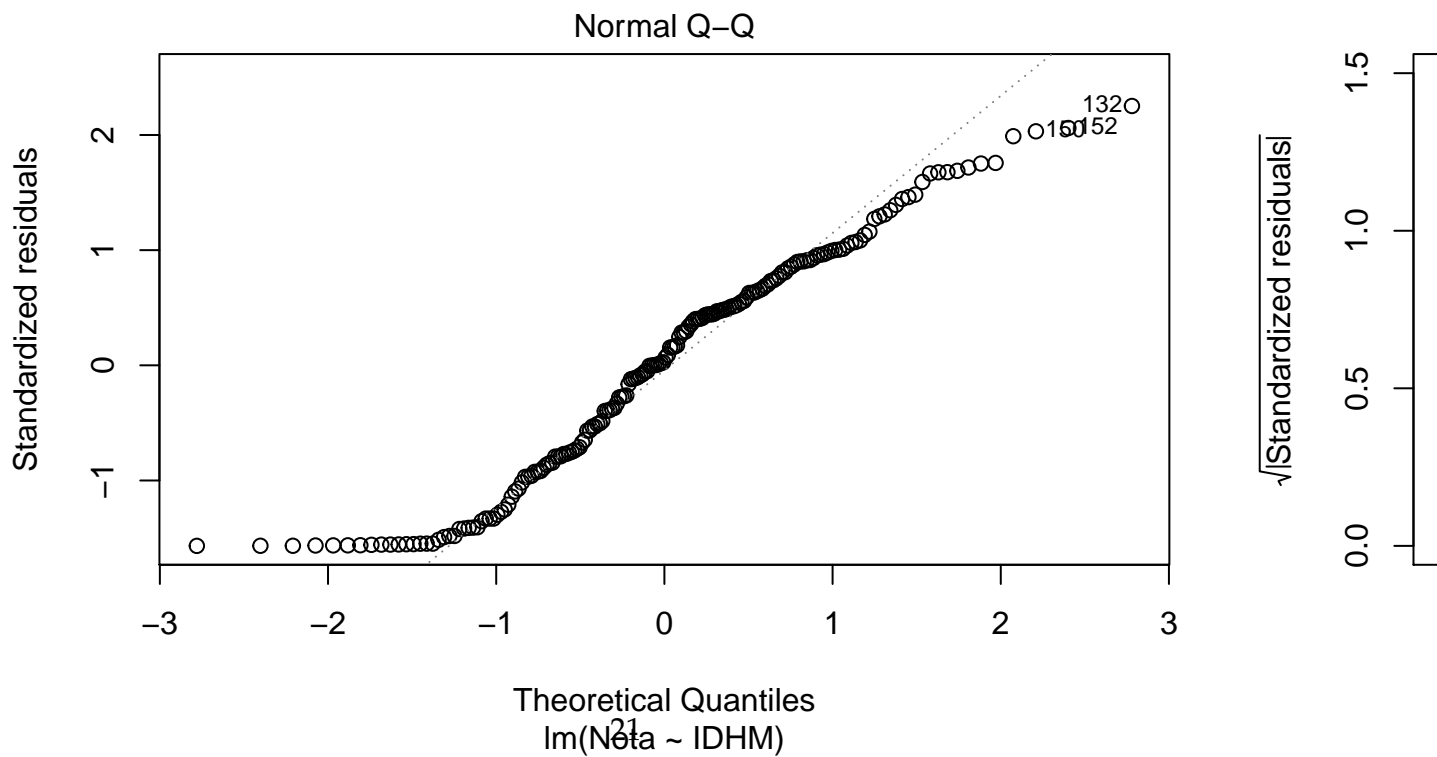
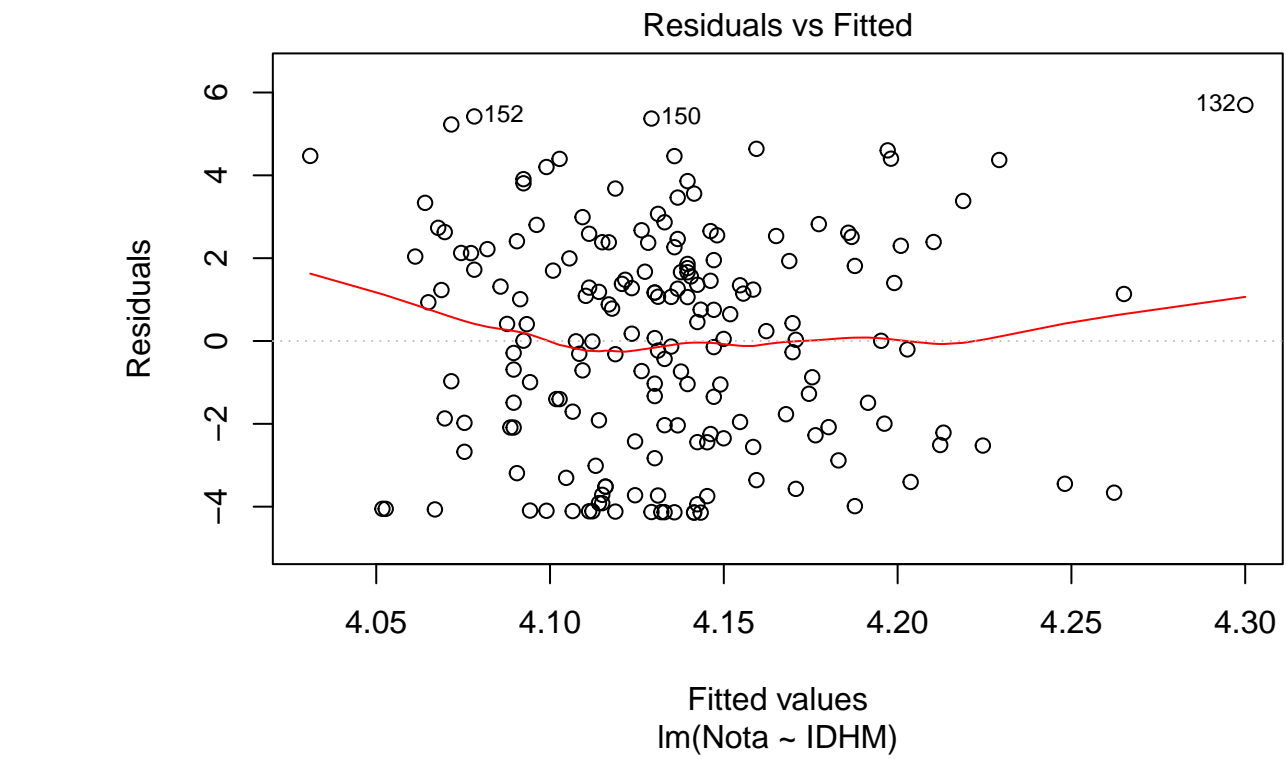


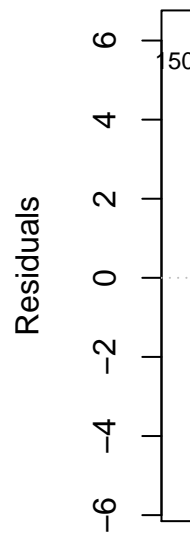
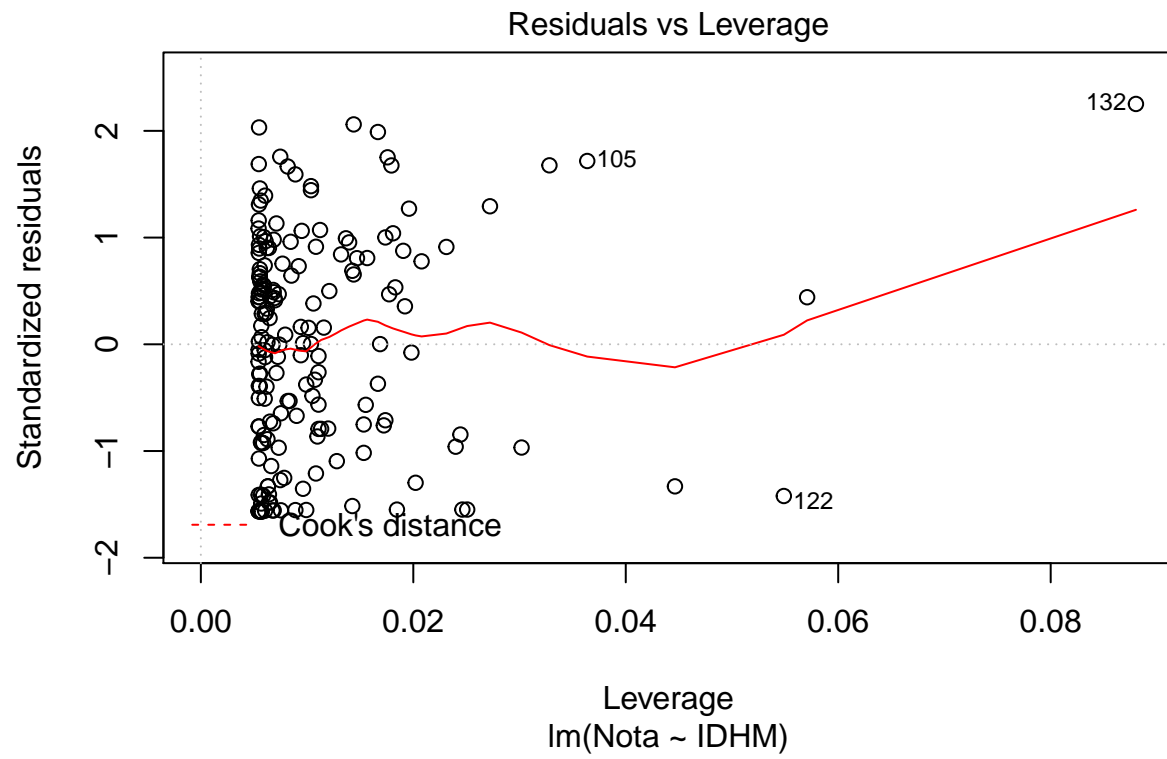
6. Conclusões

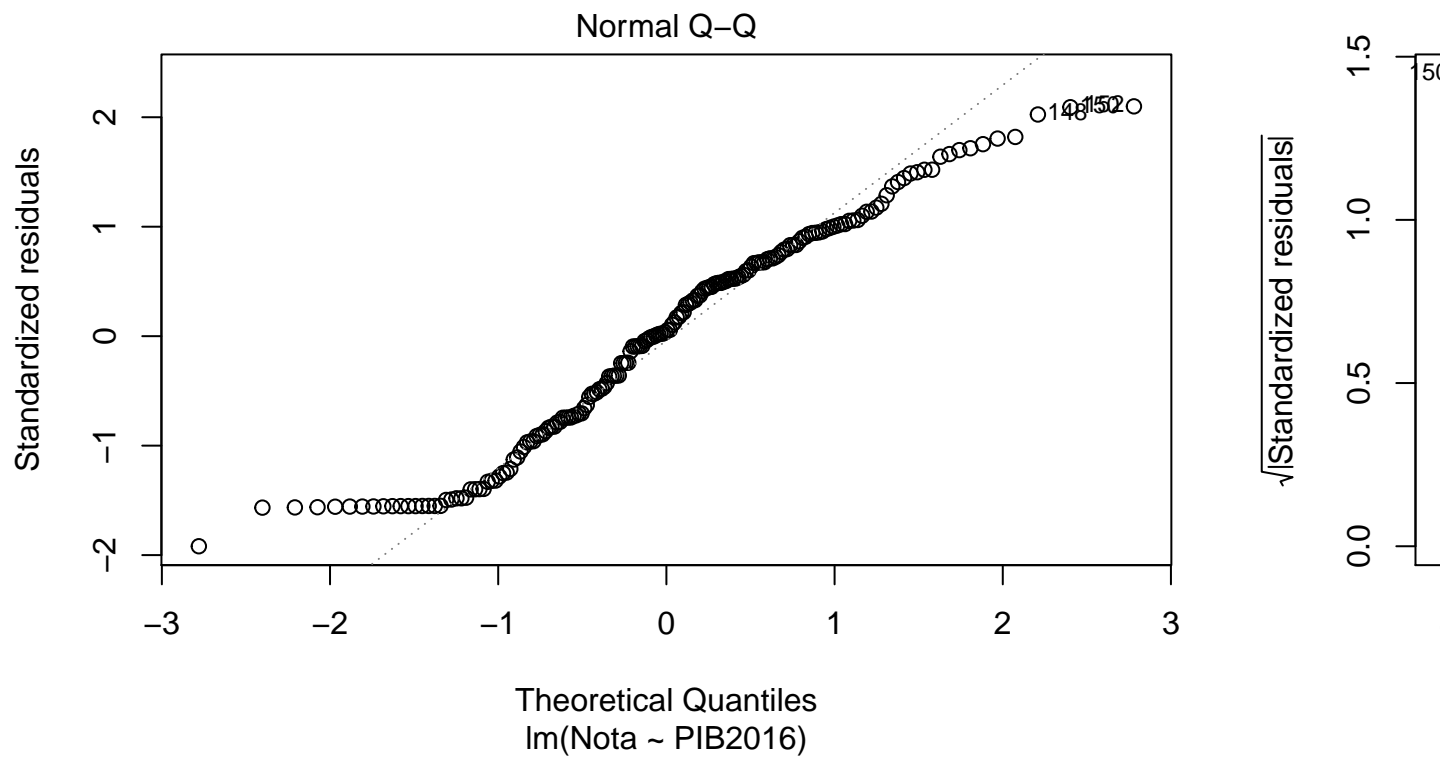
O presente trabalho foi um esforço na busca de melhor compreender quais são os fatores que importam para uma maior transparência governamental. Para isso, utilizou-se do levantamento realizado pelo Ministério Público Federal (MPF), que classificou a transparência dos municípios brasileiros numa escala de 0 a 10. Dessa maneira, a amostra escolhida foram 184 municípios localizados no Estado de Pernambuco, com exceção de Fernando de Noronha. A partir de uma revisão da literatura, buscou-se identificar se determinados fatores socioeconômicos, políticos e administrativos explicam por que alguns municípios conseguem ser bem avaliados, como no caso de Recife, e outros não, como Aliança.

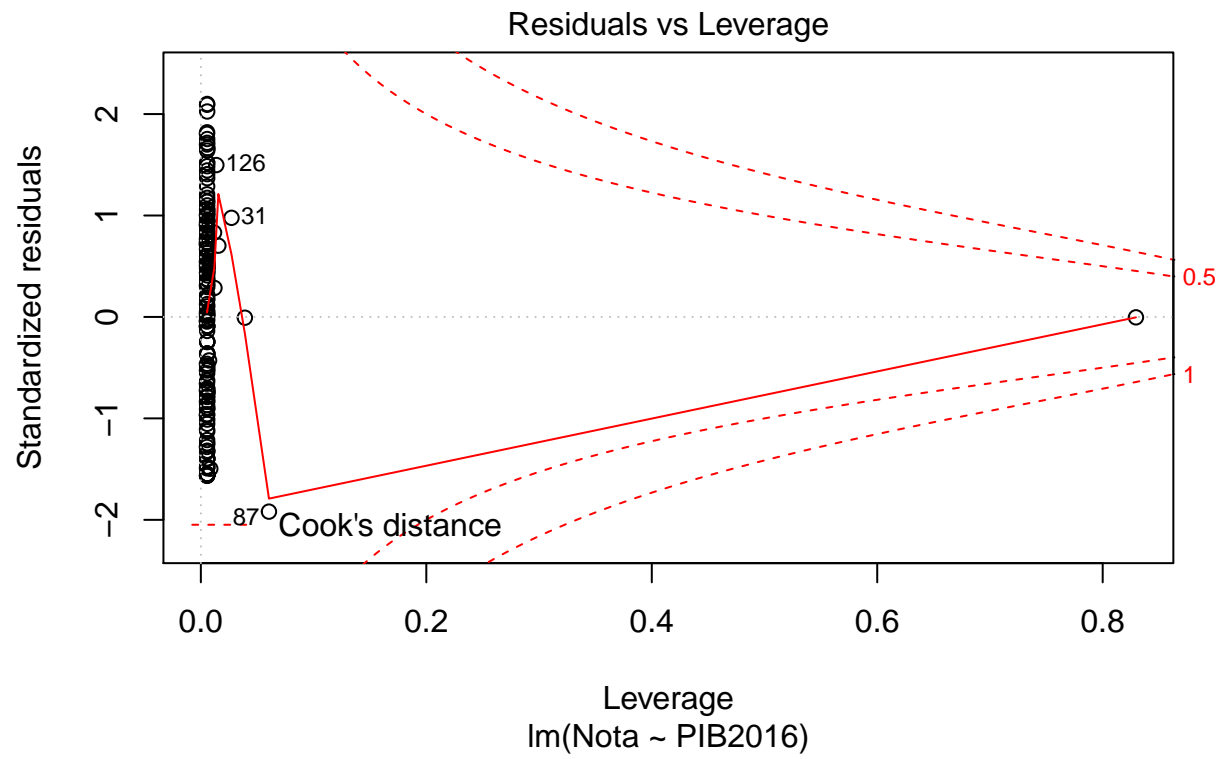
Os resultados alcançados nos modelos sugerem que o fator que possui melhor poder de explicação é o Produto Interno Bruto (PIB). De todo modo, os resultados não foram significativos. O trabalho possuiu limitações metodológicas e de tempo, contudo busca contribuir para o debate sobre transparência pública, tendo vista a importância para a vida de democrática.

Apêndice



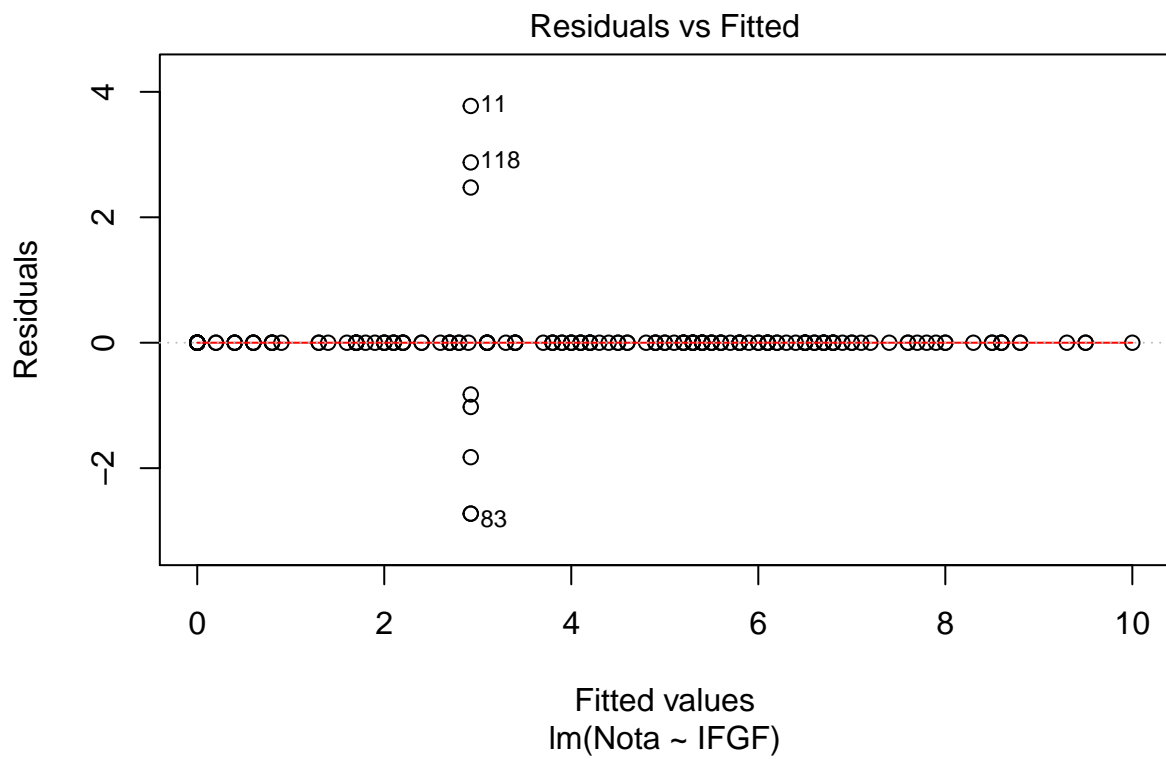


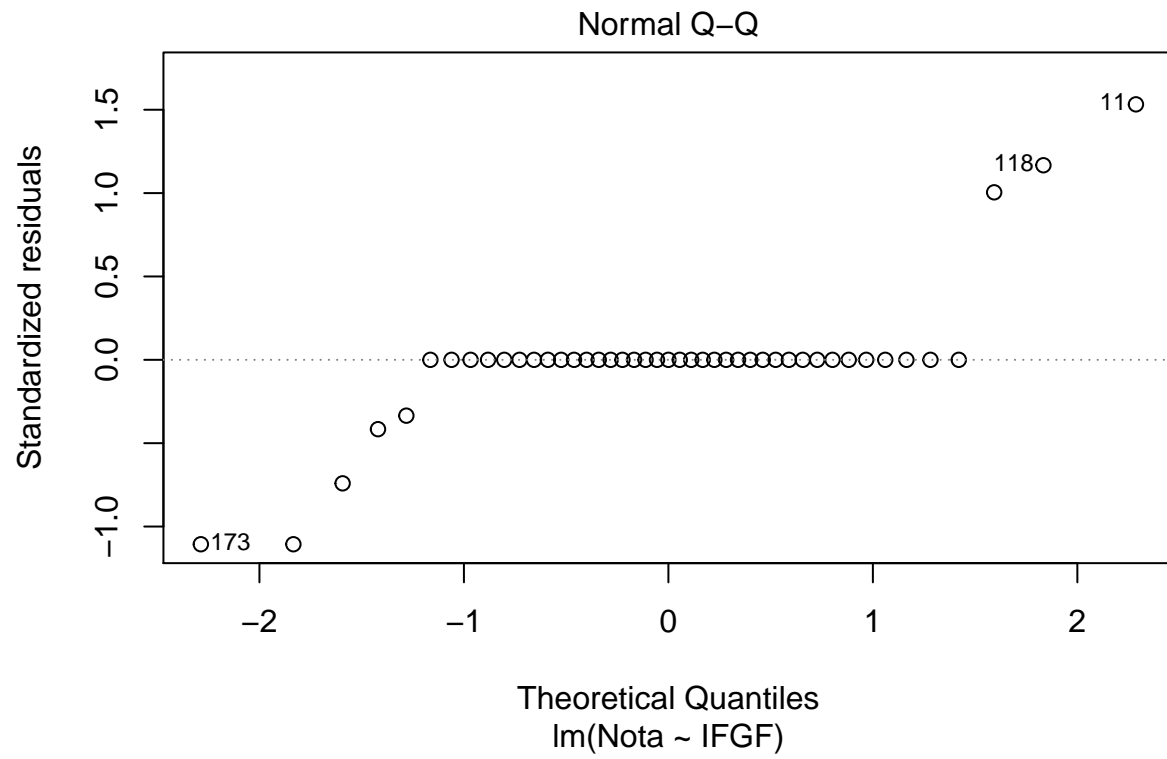




```
## Warning: not plotting observations with leverage one:
```

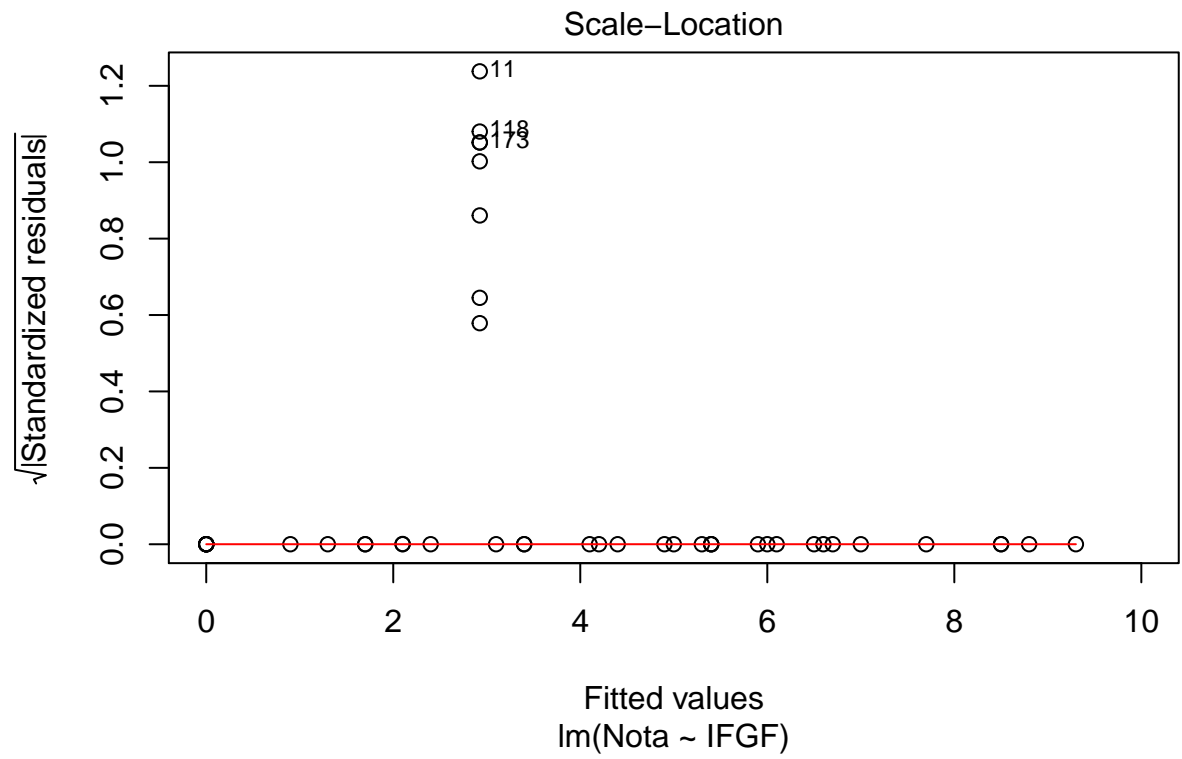
```
## 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 13, 15, 19, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35
```



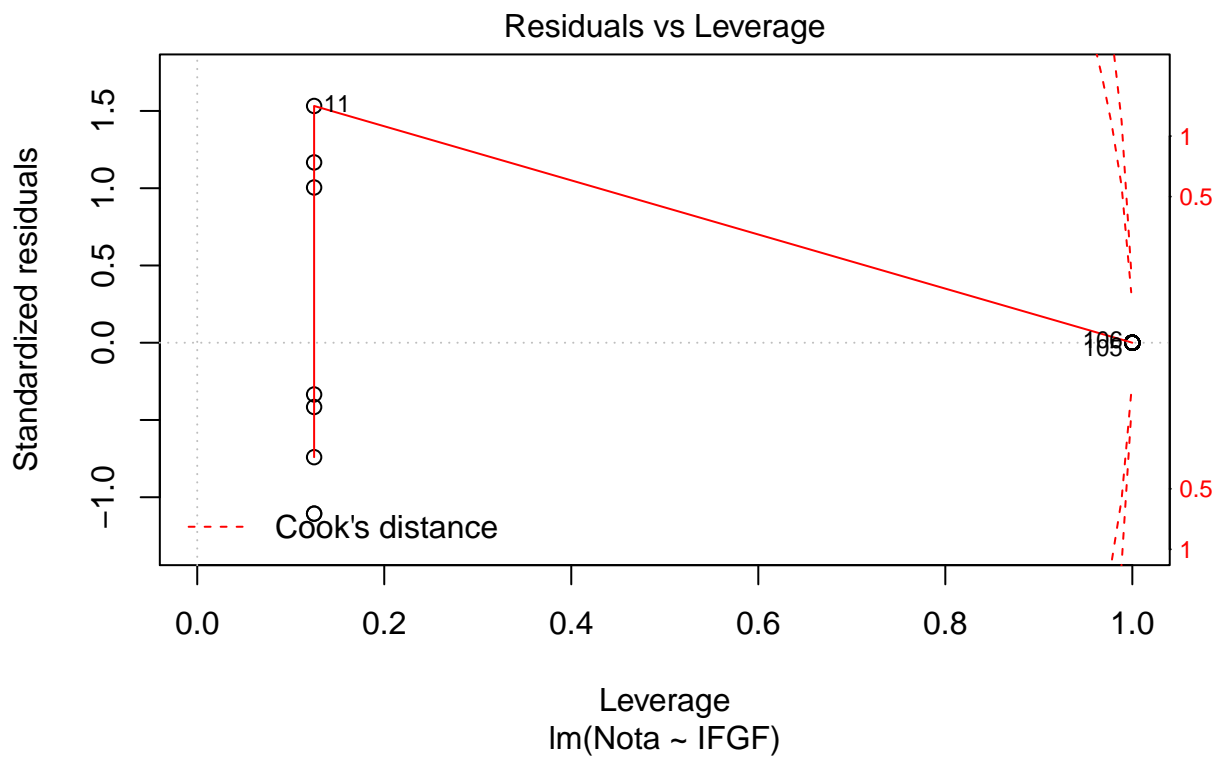
```
## Warning: not plotting observations with leverage one:
```

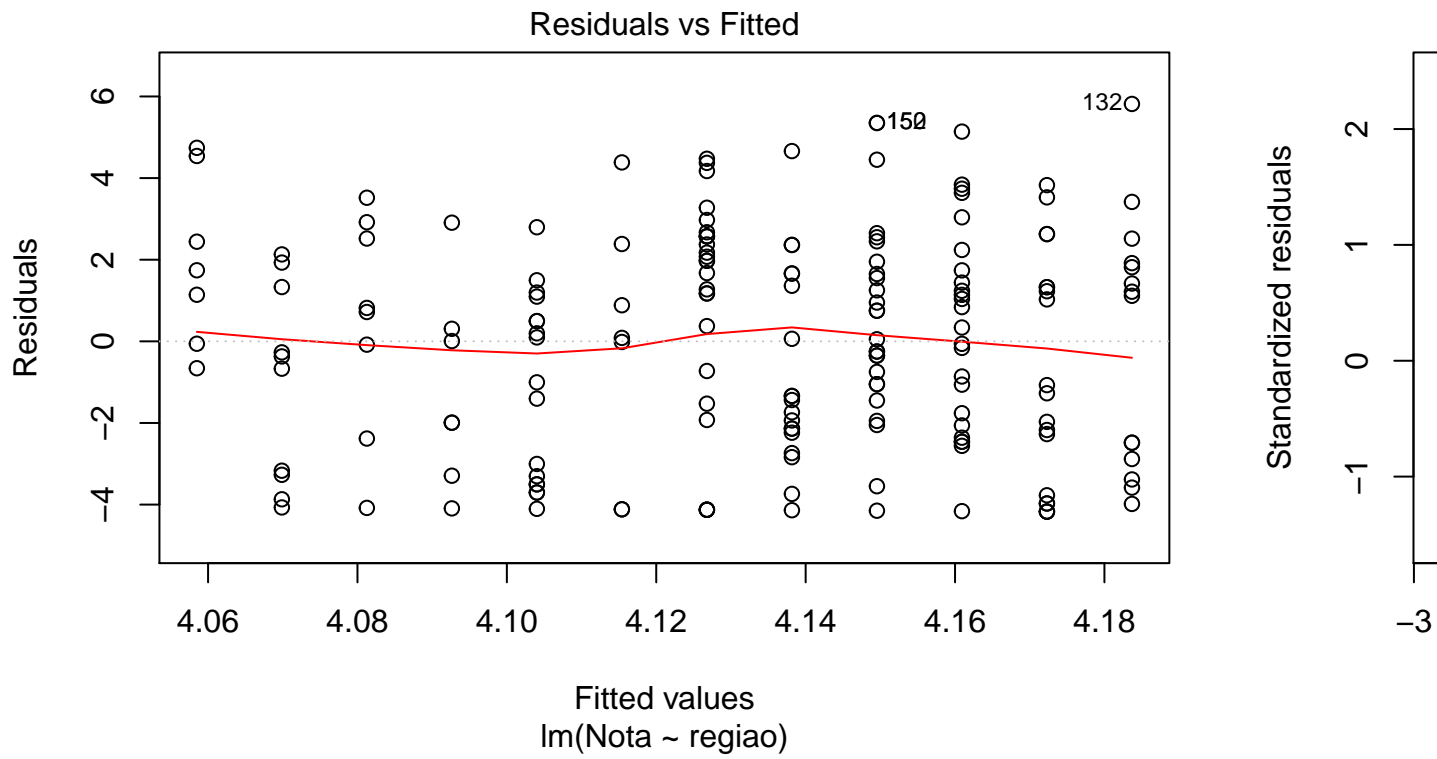
```
## 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 13, 15, 19, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35
```

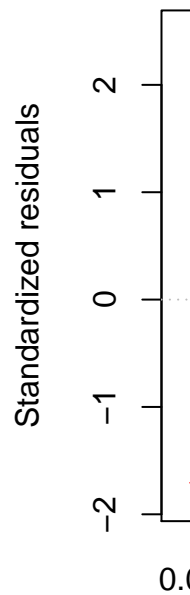
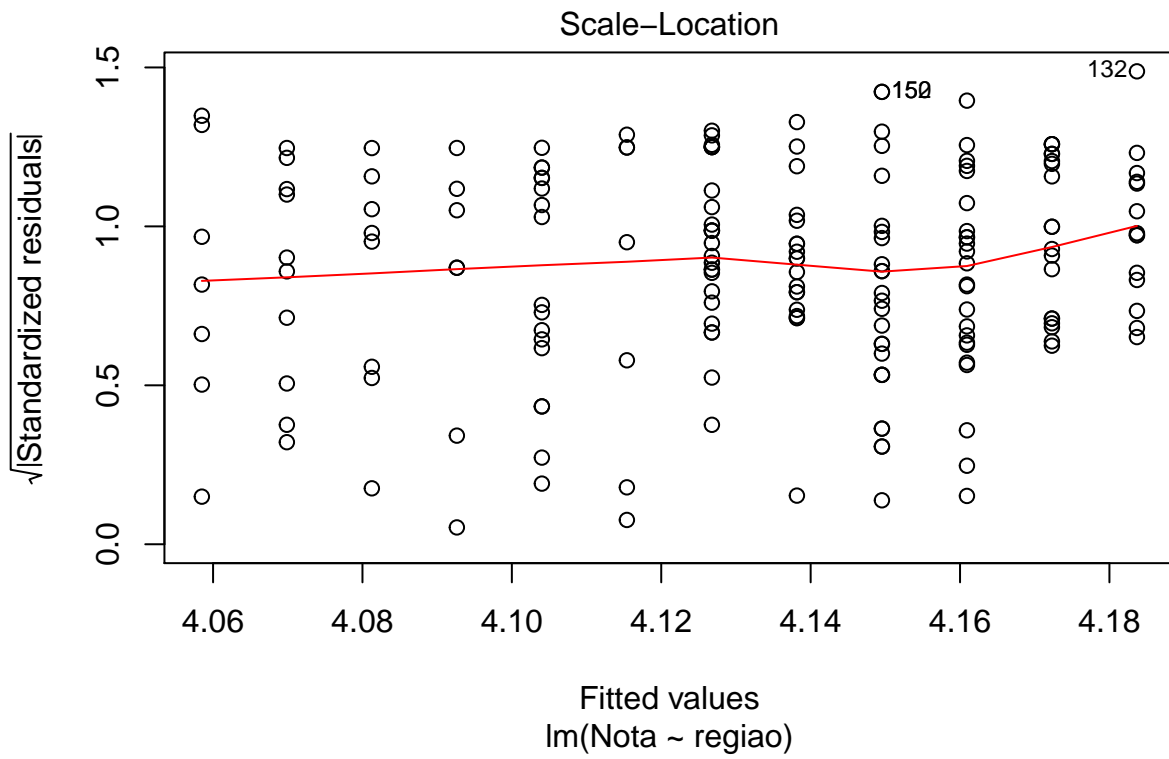


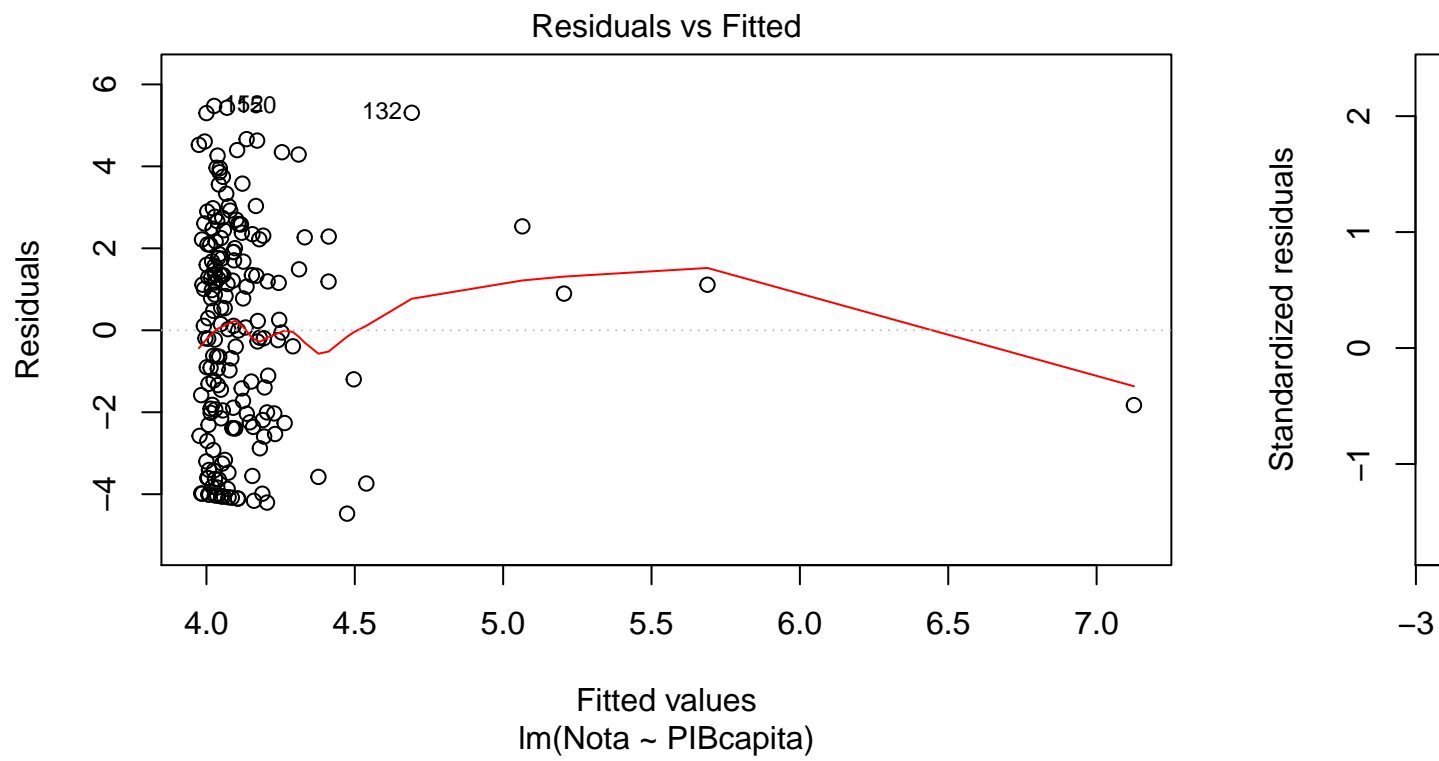
```
## Warning in sqrt(crit * p * (1 - hh)/hh): NaNs produzidos
```

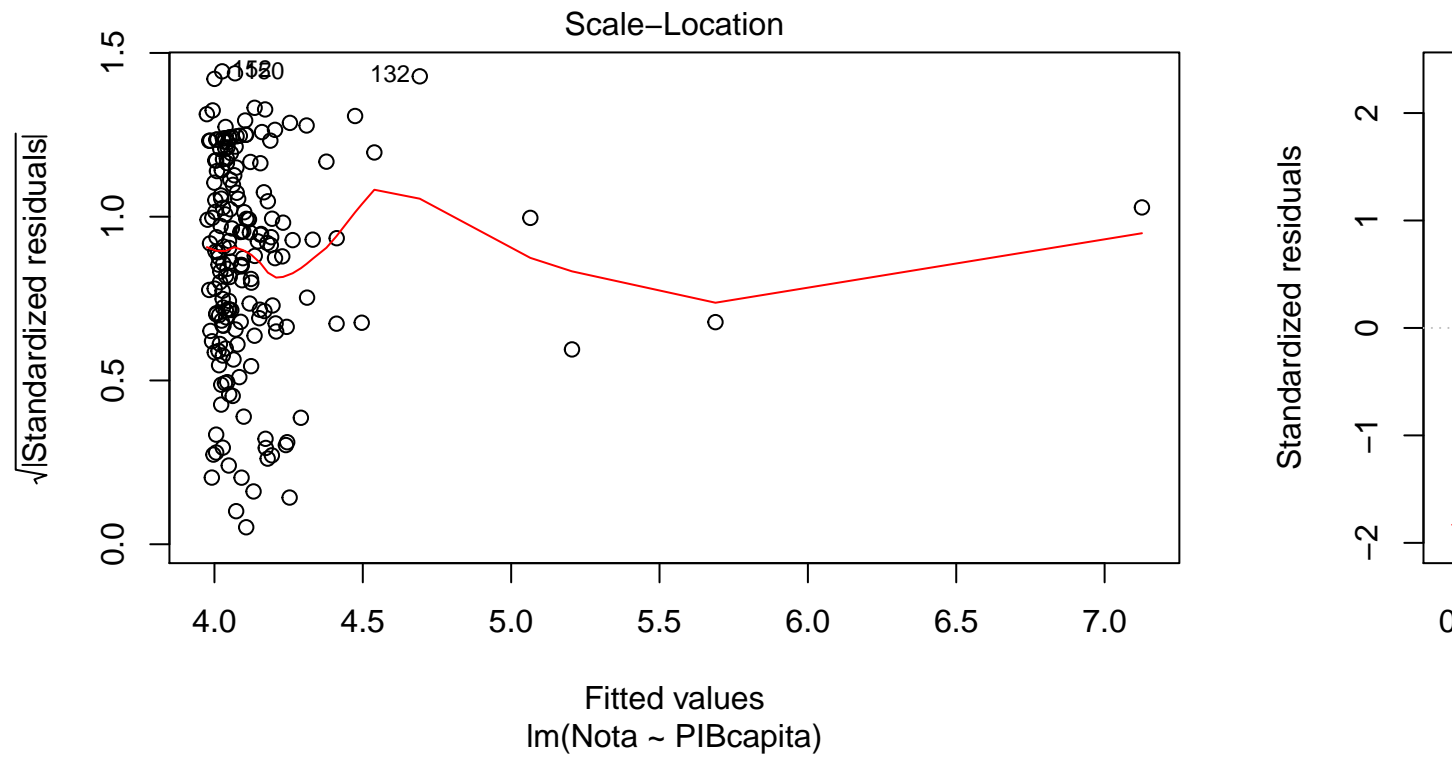
```
## Warning in sqrt(crit * p * (1 - hh)/hh): NaNs produzidos
```





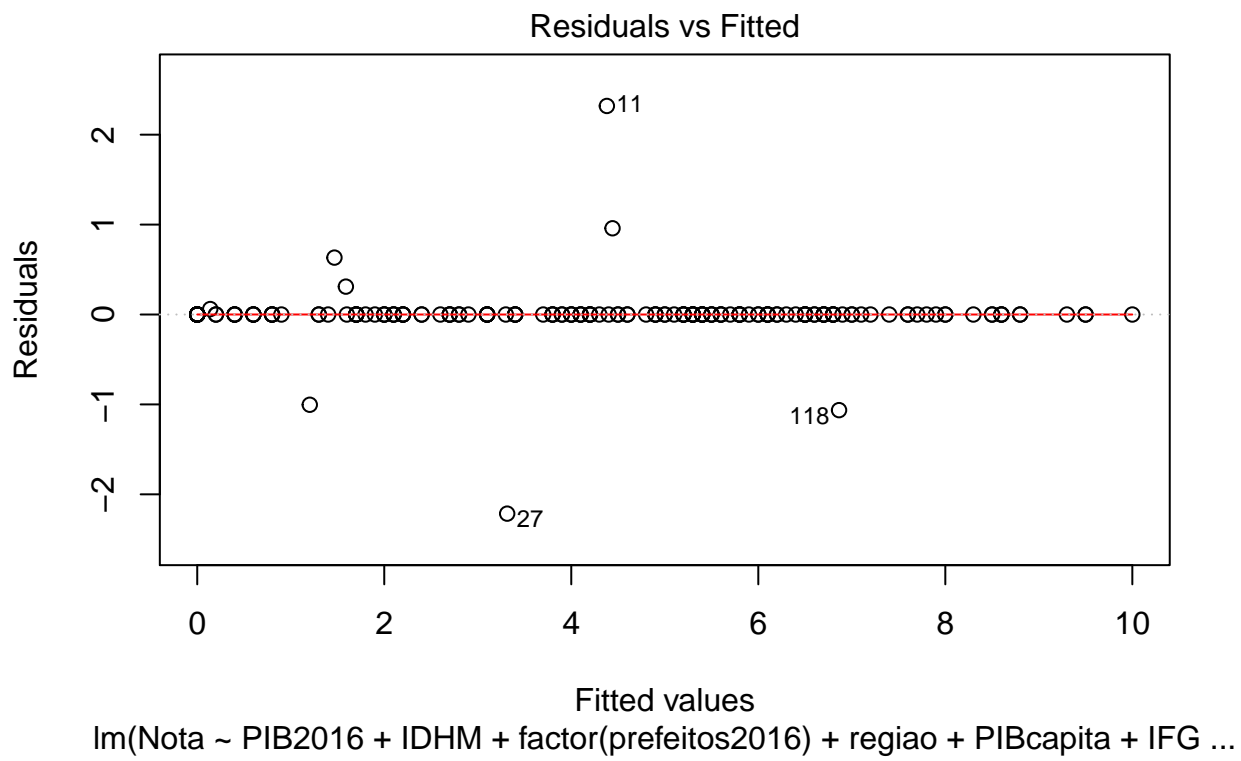


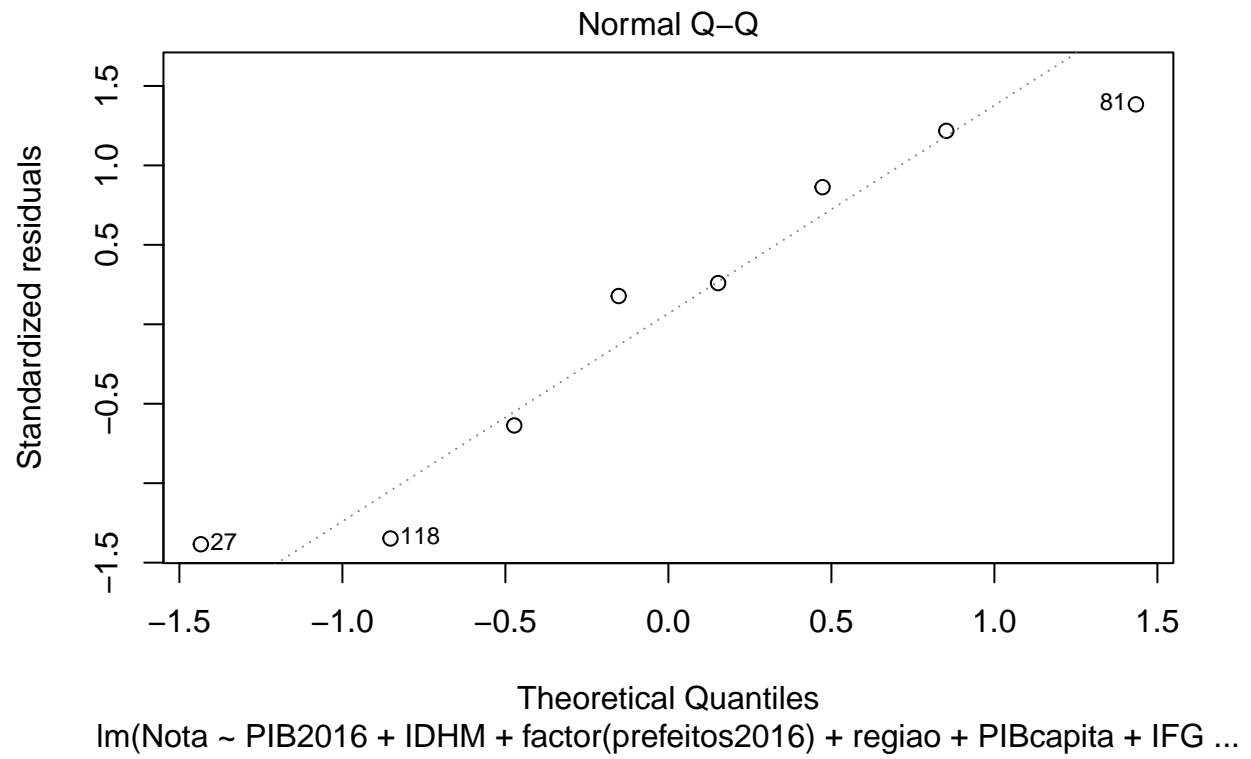




```
## Warning: not plotting observations with leverage one:
```

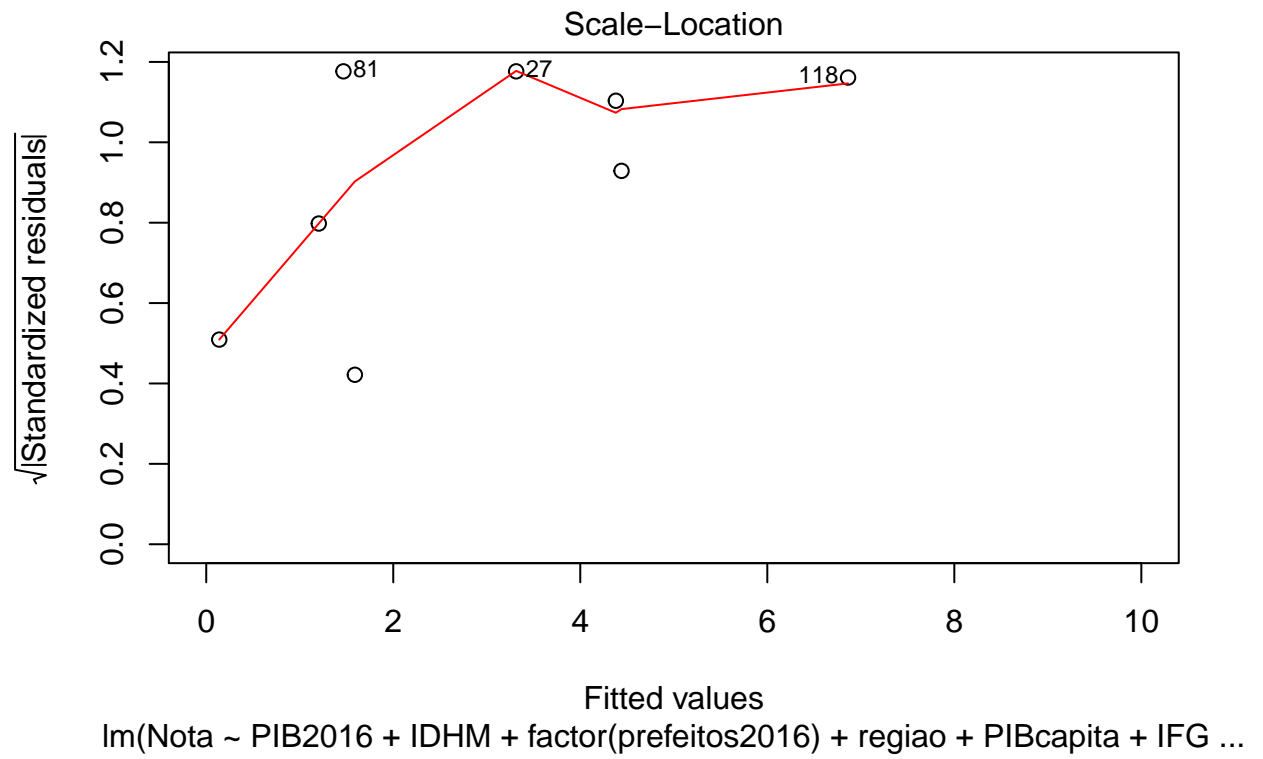
```
## 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24,
```



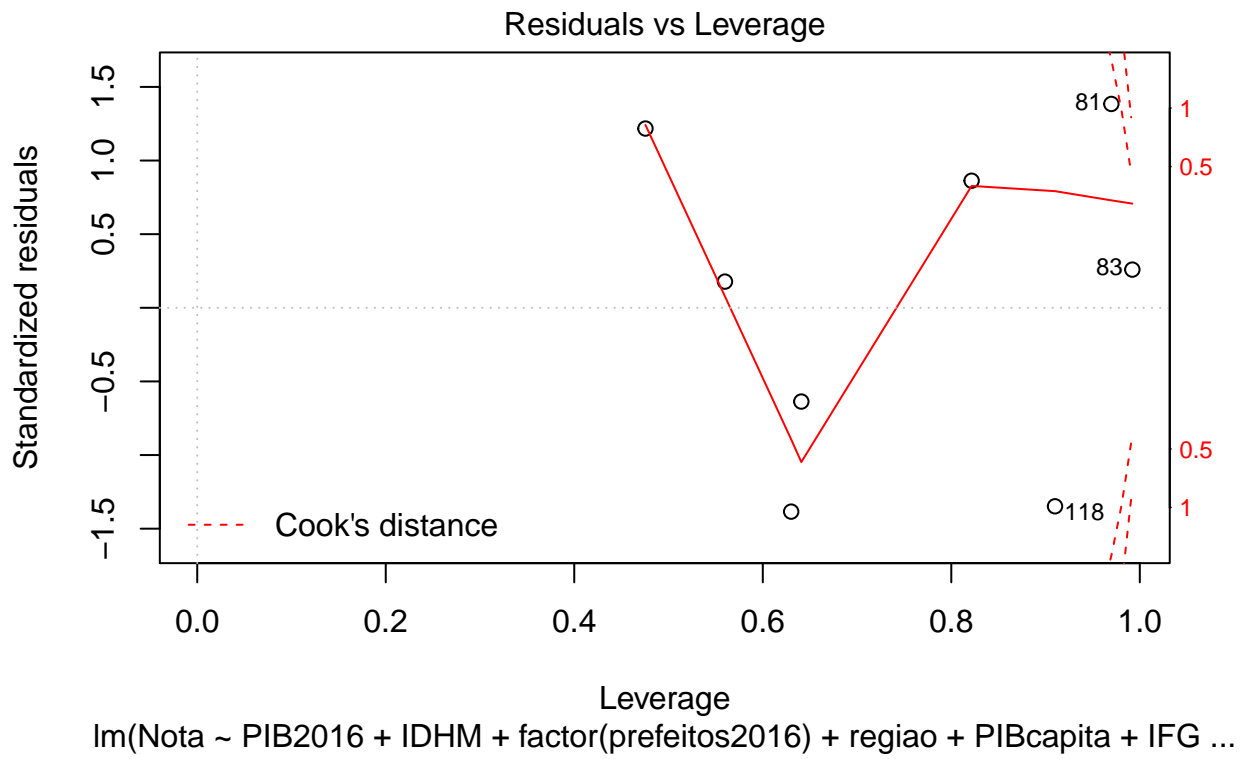
```
## Warning: not plotting observations with leverage one:
```

```
## 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24,
```



```
## Warning in sqrt(crit * p * (1 - hh)/hh): NaNs produzidos
```

```
## Warning in sqrt(crit * p * (1 - hh)/hh): NaNs produzidos
```



References

- Lucivaldo Vasconcelos Barros et al. O estado (in) transparente: limites do direito à informação socioambiental no brasil. 2008.
- Mariana Batista. A difusão da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. 2018.
- Marciele Berger Bernardes, Paloma Maria Santos, and Aires José Rover. Ranking das prefeituras da região sul do brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na lei de acesso à informação. *Revista de Administração Pública*, 49(3):761–792, 2015.
- Patrick Birkinshaw. Freedom of information and openness: Fundamental human rights. *Admin. L. Rev.*, 58:177, 2006.
- Mark Bovens. *The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge university press, 1998.
- Mark Bovens. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4):447–468, 2007.
- Mark Bovens, Robert E Goodin, and Thomas Schillemans. *The Oxford handbook public accountability*. Oxford University Press, 2014.
- David Heald. Why is transparency about public expenditure so elusive? *International review of administrative sciences*, 78(1):30–49, 2012.
- Paul M Kellstedt and Guy D Whitten. *The fundamentals of political science research*. Cambridge University Press, 2018.
- Staffan I Lindberg. Accountability: the core concept and its subtypes. *Africa Power and Politics Programme Working Paper*, 1, 2009.
- Albert Jacob Meijer. Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age. *Information Polity*, 8(1, 2):67–78, 2003.
- Vicente Pina, Lourdes Torres, and Basilio Acerete. Are icts promoting government accountability?: A comparative analysis of e-governance developments in 19 oecd countries. *Critical Perspectives on Accounting*, 18(5):583–602, 2007.
- Rick Stapenhurst and Mitchell O’Brien. Accountability in governance. *The World Bank, Washington DC*, 2008.
- Joseph E Stiglitz. On liberty, the right to know, and public discourse: The role. *Globalizing rights: The Oxford amnesty lectures*, 2003, 1999.