

Determinantes da Transparência nas Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte¹

LUCAS RIBEIRO DA SILVA²

Universidade Federal de Viçosa

RODRIGO SILVA DINIZ LEROY

Universidade Federal de Viçosa

GABRIEL CAMILO PEREIRA

Universidade Federal de Viçosa

Resumo

A transparência das ações públicas é um direito constitucional individual e coletivo, sendo obrigação de todos os entes federativos. Apesar da vasta literatura sobre transparência na administração pública e seus determinantes, na literatura, há carência de estudos focados no poder Legislativo, destacadamente a nível local. Assim, o presente trabalho teve por objetivo analisar os fatores determinantes da transparência dos Portais das Câmaras Municipais da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte. Para alcance do objetivo, foi apurado o Índice de Transparência do Poder Legislativo das Câmaras Municipais da mesorregião, que foi relacionado com variáveis financeiras, demográficas, arrecadatórias e de cultura de transparência. A amostra foi composta por 96 Câmaras Municipais e foram utilizadas a Análise Exploratória de Dados, Teste de Diferença entre Amostras, Análise de Correlações e Regressão Linear Múltipla. Como resultados, constatou-se que: em geral as câmaras apresentam baixos índices de transparência; mais da metade dos municípios descumpra a Lei de Acesso à Informação, não regulamentando uma lei municipal própria sobre o assunto; municípios com maiores gastos com legislativo tendem a ter câmaras menos transparentes; e municípios mais populosos tendem ter câmaras e prefeituras mais transparentes, arrecadar proporcionalmente menos e ter menores gastos per capita com legislativo. Portanto, os achados da pesquisa contribuem para a literatura em transparência legislativa, confirmando que há baixo desempenho generalizado entre as Câmaras Municipais, destacadamente nas localidades de menor porte populacional. Ademais, acrescenta nova percepção quanto à relação negativa entre a transparência e os gastos per capita com legislativo, sendo um indicativo para a baixa eficiência na gestão dos recursos públicos destinados à essas atividades.

Palavras-chave: Índice de Transparência do Poder Legislativo; Portal da Transparência; Governos Locais.

¹ Agradecimento à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo apoio ao projeto “Transparência do Legislativo Local: um estudo das Câmaras Municipais de Minas Gerais” (APQ-00613-21).

² Bolsista do PIBIC/CNPq 2021-2021.

1 INTRODUÇÃO

Num contexto democrático, para a efetivação do controle social é necessária a elaboração e divulgação de orçamentos e balanços públicos mais transparentes (Zuccolotto & Teixeira, 2014), tornando possível a *accountability*, entendida aqui como a prestação de contas e responsabilização dos gestores públicos (CFC, 2016).

Especificamente no Brasil, a Constituição Federal de 1988 determina que a transparência das ações públicas é um direito individual e coletivo, sendo obrigação dos entes federativos (Brasil, 1988). Também são importantes legislações nacionais que estabelecem a publicidade das informações da administração pública e garantem sua transparência a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2000, 2009, 2011).

Nesse sentido, a academia tem apresentado resultados sobre os seus determinantes, na busca por explicações sobre os fatores que explicam alguns governos serem mais transparentes do que outros, tendo destaque os fatores socioeconômicos, demográficos e políticos (Puron-Cid & Rodríguez Bolívar, 2018).

Há uma vasta literatura sobre transparência, destacando-se os trabalhos focados em municípios (Azevedo & Cabello, 2020; Cruz et al., 2012). No entanto, conforme apontado por Raupp e Pinho (2013), há uma lacuna na literatura quanto à abordagens nos poderes Legislativo e Judiciário, uma vez que nos estudos de transparência a nível local há predominância em trabalho focados no poder Executivo.

Esse fator pode estar associado à função majoritariamente “informativa, de controle e fiscalização” do *e-legislativo*, que é diferente do que ocorre no poder Executivo, em que os sítios eletrônicos apresentam diversas funcionalidades adicionais para o cidadão, tais como emissão de guias, certidões, consultas de dados das unidades, etc. (Zurra, 2008)

Assim, surge a seguinte questão de pesquisa: quais os fatores determinantes para a transparência dos órgãos do poder Legislativo? No presente trabalho optou-se pelo estudo dos Portais da Transparência de órgãos Legislativos locais, especificamente das Câmaras Municipais Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Assim, o objetivo foi analisar os fatores determinantes da transparência dos Portais das Câmaras Municipais da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte.

A opção pelo estudo especificamente dos Legislativos locais se deu pela importância como promotor da democracia, estabelecendo diretrizes sociais, conjugado à ação de fiscalização das ações do poder Executivo, diversidade na sua composição representativa e proximidade às realidades locais (Andrade & Raupp, 2017).

Esse trabalho é composto pela presente introdução, uma revisão de literatura, seguidas pelos procedimentos metodológicos, resultados e considerações finais. Como elementos pós-textuais, além das referências, também apresenta um apêndice.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesse tópico serão abordados alguns exemplos de estudos com avaliação de transparência do Executivo local, além de alguns dos poucos trabalhos focados nos poderes Legislativos locais, por ordem cronológica de publicação.

No âmbito do Poder Executivo, Cruz et al. (2012) buscaram verificar o nível de transparência da gestão pública nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros, e identificar características que podem explicar a divulgação e transparência dessas informações. Constataram que os municípios avaliados não divulgam de forma completa os itens do modelo utilizado, o que também foi incompatível com o desenvolvimento socioeconômico apresentado. No entanto puderam concluir que existe associação entre o

desenvolvimento socioeconômico e o nível de transparência das informações da gestão pública divulgadas.

Utilizando-se de uma amostra de 1.710 localidades, Ribeiro e Zuccolotto (2014) identificaram os fatores socioeconômicos e fiscais que interferem no nível de transparência dos municípios brasileiros, concluindo que a maior divulgação das informações pelos municípios está positivamente relacionada às diversas variáveis, tais como arrecadação relativa, investimentos per capita em educação e saúde, desenvolvimento educacional, condições de saúde e geração de emprego e renda.

No estudo de Raupp (2016) buscou-se investigar a realidade da transparência passiva das 283 prefeituras dos maiores municípios brasileiros. Através da análise descritiva dos dados, o autor conclui que, das prefeituras analisadas, 77,24% foram consideradas intransparentes enquanto 22,26% foram consideradas transparentes, devido ao atendimento aos critérios utilizados. Foi identificado o descumprimento da lei na maior parte dos municípios, seja por problemas no portal ou por problemas no retorno as solicitações.

Moura et al. (2017) em um estudo na Prefeitura Municipal de Natal/RN, buscou verificar o atendimento aos critérios internacionais de transparência pública. A partir do modelo proposto por Viana et al. (2013), concluíram que, dos 95 critérios de avaliação de transparência analisados, apenas 3 foram cumpridos em sua totalidade, demonstrando também que o portal da prefeitura é repleto de informações primárias que não contribuem para uma efetiva transparência.

Quanto aos estudos focados nos Legislativos, Raupp e Cunha (2010), por meio de um estudo de caso, buscaram investigar o nível de transparência de Câmaras Municipais das cidades de Santa Catarina, analisando seus portais eletrônicos. Os autores constataram que os portais eletrônicos das Câmaras catarinenses com mais de 50.000 habitantes apresentaram média e alta capacidade em iniciativas e ações em prol da transparência.

Já o estudo de Raupp e Pinho (2011) buscou avaliar o impacto da Lei da Transparência sobre a transparência nos portais eletrônicos de Câmaras Municipais. Os portais que apresentavam média propensão a prestar contas, mantiveram depois da Lei da Transparência, quase que no geral, a mesma situação anterior, sem condições de construir de forma efetiva a prestação de contas. Portanto, os autores concluíram que houve pouca mudança no antes e depois da implementação da legislação.

Com intuito de investigar a capacidade na construção da *accountability* nos portais eletrônicos das câmaras municipais de Santa Catarina, Raupp e Pinho (2013), pesquisaram as 93 câmaras que até então tinham portal eletrônico. Diante do modelo proposto, concluíram pela ausência de capacidade de viabilizar as dimensões da *accountability* nas unidades analisadas, demonstrando condições ainda longe de serem alcançadas.

Silva et al. (2016), a partir do modelo de Biderman e Puttomatti (2011), buscaram mensurar o nível de transparência dos portais eletrônicos das câmaras municipais das capitais da região Nordeste e o atendimento às normas de transparência vigentes. Concluíram que todos os portais analisados deixaram de cumprir regulamentações legais, sendo a câmara de Salvador a que apresentou maior índice de transparência, com 75,75%.

Em outro estudo, Andrade e Raupp (2017) objetivaram investigar a transparência do legislativo local dos 50 maiores municípios brasileiros à luz da Lei de Acesso à Informação (LAI). Utilizando do modelo proposto por Raupp (2011) e de um novo modelo construído a partir das Diretrizes da LAI, os autores constataram que 43 portais (86%) dos municípios analisados atenderam parcialmente os dispostos da LAI, enquanto 3 portais (6%) não atenderam às exigências legais e apenas 4 portais (8%) apresentaram capacidade de transparência das informações públicas, atendendo com integralidade às exigências legais.

Por fim, destaca-se o trabalho de Medeiros e Araújo (2019), através de um estudo na câmara de vereadores do município de Capim Grosso/BA, buscaram analisar o nível do Portal

de Transparência e identificar meios que contribuam para o controle social. Analisando as informações, concluíram que o portal apresentou itens satisfatórios que contribuem na busca de informação e facilitam o acesso do cidadão ao site, no entanto, verificou-se que o portal sofria problemas relacionados à periodicidade de suas atualizações.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo teve por objetivo analisar os fatores determinantes da transparência dos Portais das Câmaras Municipais da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte.

A escolha pela região metropolitana (RMBH) se deve pela sua relevância econômica para o estado de Minas Gerais e também para o Brasil. Segundo o IPEA (2015, p. 7), além dos 34 municípios que compõem a RMBH, ela “tem uma peculiaridade, que é o Colar Metropolitano, formado por municípios do seu entorno afetados pelo processo de metropolização”. É caracterizada por ter uma economia bastante diversificada e desigualdades nos padrões de desenvolvimento econômico e geração de riquezas; são destacados economicamente o terceiro setor produtivo, a indústria automobilística e um polo de biotecnologia, atividades de mineração e predominância de atividades ligadas à agricultura familiar (IPEA, 2015).

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2020), a mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte é composta por 105 dos 853 municípios mineiros (12,31%), sendo ali residentes 32,23% dos habitantes do Estado, de acordo com a estimativa populacional de 2020; além disso, 24,80% da Receita Corrente Líquida (RCL) total de Minas Gerais é gerada nessa mesorregião.

Para mensurar seu nível de transparência, as câmaras foram avaliadas por meio do Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITL), criado em 2014 pelo Senado Federal, com intuito de estimular a transparência dos órgãos legislativos através da avaliação de seus portais eletrônicos, podendo ser aplicado à todas as esferas legislativas, ou seja, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Estaduais e Câmara Distrital do DF, além das Câmaras Municipais (Senado Federal, 2015).

Segundo o Manual do ITL (Senado Federal, 2015), a avaliação é composta por 68 indicadores, distribuídos em quatro dimensões: Transparência Legislativa, Transparência Administrativa, Participação e Controle Social e Aderência à LAI. Para pontuação dessas dimensões, é feita a avaliação a partir de quatro critérios: Totalidade, Prontidão, Atualidade e Série Histórica. Por fim, a avaliação final atribui ao órgão avaliado um número que varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior a transparência do Portal.

Para o presente estudo, a coleta de dados do ITL foi realizada individualmente nos portais eletrônicos de cada uma das 105 câmaras dos municípios da mesorregião RMBH, utilizando-se de planilhas eletrônicas para preenchimento e tabulação. Para análise dos portais, as informações eram buscadas a partir do mapa do site, pelos *links* de acesso direto ou por meio do serviço de pesquisa do próprio site.

Para análise dos determinantes da transparência, nesse estudo foram selecionadas as dimensões e variáveis evidenciadas na Tabela 1. Destaca-se que a coleta do ITL (dados primários) ocorreu no período de 08/11/2021 a 12/01/2022 e os dados das variáveis explicativas (dados secundários) foram coletados no sítio Índice Mineiro de Responsabilidade Social (FJP, 2020), sendo todas referentes ao ano de 2020.

A seleção da variável de teste *Gasto com legislativo per capita*, na dimensão Financeira, objetiva verificar a hipótese de que municípios com uma maior estrutura financeira no Legislativo tendem a ser mais transparentes.

Tabela 1

Definições das variáveis e fontes de dados

Var	Dimensão	Sigla	Variável	Descrição	Fonte dos Dados					
Dependente	Transparência	itl	Índice de Transparência do Legislativo	O índice varia de 0 a 1, sendo composto por 68 indicadores, organizados em quatro dimensões de análise: Transparência Legislativa; Transparência Administrativa; Participação e Controle Social; e Aderência à Lei de Acesso à Informação.	Senado Federal e Portais da Transparência das Câmaras analisadas					
De teste	Financeira	gasto_leg	Gasto com legislativo per capita	Montante destinado pelo município ao gasto com legislativo, dividido pela população total, em reais correntes. A referência é o ano de 2020.	TCE-MG					
Controle	Demografia	ln_pop	População	Logaritmo natural da estimativa da população total residente para o ano de 2020.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação João Pinheiro (FJP)					
						Cultura de Transparência	itgm	Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (Executivo)	O índice, que varia de 0 a 1, fornece uma visão resumida sobre a posição de cada município frente à transparência de sua gestão. Engloba um conjunto de seis indicadores: a existência de lei municipal que trata de acesso à informação; se o município divulga na internet suas peças orçamentárias, seus relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, seus contratos públicos, seus processos licitatórios, bem como suas atas da comissão de licitação. A referência é o ano de 2020.	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) e Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2020

Foram selecionadas controle algumas variáveis contextuais, demonstrando o cenário da amostra em estudo. A variável *Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (Executivo)*, considerada na dimensão Cultura de Transparência, foi selecionada com objetivo de possibilitar a análise de forma conjunta da transparência do Poder Legislativo e do Executivo dado que se considera que esses poderes potencialmente possuem uma relação e se comunicam. A escolha da variável *Receita Corrente Líquida per capita*, na dimensão Arrecadatória, buscou levar em consideração a arrecadação do município para análise da transparência, considerando que os municípios podem gastar pouco com Legislativo por falta de orçamento.

Como técnicas de análise, optou-se pela Análise Exploratória de Dados (AED), Teste de Diferença entre Amostras, Análise de Correlações e Regressão Linear Múltipla.

Quanto à última técnica, a equação da regressão com mínimos quadrados ordinários é a seguinte:

$$itl_i = \alpha + \beta_1 itgm_i + \beta_2 ln_pop_i + \beta_3 gasto_leg_i + \beta_4 rcl_pc_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Em que: *itl* = variável dependente; *i* = municípios; α = intercepto; β = inclinações; ε = erro, resíduo.

Ressalta-se que na análise foram excluídos 9 municípios por falta de dados em algumas variáveis do modelo proposto, além da desconsideração dos *outliers*. Os municípios excluídos foram: Belo Horizonte, Belo Vale, Congonhas, Inhaúma, Jaboticatubas, Nova União, Ouro Preto, Santana do Riacho, São Gonçalo do Rio Abaixo. Portanto, a amostra final foi composta por câmaras de 96 municípios que compõem a mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte.

A base de dados final utilizada encontra-se disponível no APÊNDICE A. Para análise e tratamento dos dados foram utilizadas planilhas eletrônicas da *Microsoft Excel* e o *software* estatístico *Stata*.

4 RESULTADOS

A Tabela 2 evidencia a AED referente às variáveis do estudo, com apresentação das medidas de tendência central e de dispersão, além do resultado dos testes de normalidade.

Tabela 2
Análise Exploratória de Dados - 96 municípios, 2020

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Normalidade*	Mediana
itl	0,3224	0,1542	0,0000	0,5844	Não	0,3550
gasto_leg	159,9621	98,9691	37,0800	441,7000	Não	122,5700
ln_pop	9,5480	1,3877	7,3079	13,4135	Não	9,2710
itgm	0,7136	0,1124	0,5000	0,8330	Não	0,6670
rcl_pc	4.364,73	2.590,47	1.534,09	18.040,50	Não	3.526,82

Nota. *O teste de normalidade executado foi o de *Kolmogorov-Smirnov*.

Destaca-se primeiramente que, em relação aos testes de normalidade, rejeitou-se as hipóteses nulas e nenhuma das variáveis apresentou distribuição normal. Essa constatação tem por implicância a necessidade da utilização de testes não paramétricos nas análises a seguir.

Na análise do Índice de Transparência do Poder Legislativo, Gasto do Legislativo e Receita Líquida per capita, é possível notar que o desvio padrão representa valor expressivo em relação à média, o que mostra que essas variáveis possuem uma alta variabilidade, demonstrando que os dados não estão concentrados em torno da média e se encontram dispersos. Já as variáveis População e Índice de Transparência da Gestão Municipal se encontram mais padronizadas, se distribuindo mais homogeneamente em torno da média.

Na análise dos mínimos e máximos é possível notar que o Índice de Transparência do Poder Legislativo máximo é baixo, considerando-se que na escala proposta pelo Senado Federal ele é mensurado entre 0 a 1 e, sendo o valor máximo 0,5844, a melhor câmara está enquadrada no nível C de transparência (numa escala de A a E) (Senado Federal, 2015).

Esses achados vão ao encontro da literatura prévia, quando ela destaca: baixo nível de aderência e falta de qualidade dos *websites* (Viana et al., 2013); que a maior parte dos portais das câmaras apresentaram nula ou baixa capacidade de prestação de contas (Raupp & Pinho, 2013); que os portais deixam de cumprir algumas regulamentações legais, sendo necessário mais esforços para melhorar os portais da transparência das câmaras (Silva et al., 2016); e que os portais atendem parcialmente aos indicadores de transparência das informações públicas, demonstrando a necessidade de repensar suas práticas de gestão da informação (Andrade & Raupp, 2017).

Já na análise de Gasto com o Legislativo per capita e Receita Líquida per capita, pode-se perceber uma disparidade elevada entre máximos e mínimos, ou seja, possui uma amplitude muito grande. O município de Ribeirão do Mato Dentro, foi o que apresentou o menor valor para as duas variáveis enquanto o município de Passabém teve o maior valor referente ao Gasto com Legislativo e o município de Conceição do Mato Dentro para variável Receita Líquida.

Avançando na análise descritiva das variáveis, observou-se que o índice ITGM, relativo à transparência dos poderes Executivos municipais, tem em sua composição a existência de uma lei municipal que trata de acesso à informação, prerrogativa constante na LAI. Assim, optou-se por identificar se nos municípios com legislação própria sobre o assunto apresentam desempenhos distintos nas variáveis do estudo. Os resultados constam na Tabela 3.

Tabela 3
Resultado do teste de diferença entre amostras - 96 municípios, 2020

		Municípios		Teste de Wilcoxon
		Com LAI municipal	Sem LAI municipal	
n		45	51	p-valor
Medianas	itl	0,3547	0,3602	0,4738
	gasto_leg	126,15	122,11	1,0000
	ln_pop	9,0935	9,6678	0,2972
	rcl_pc	3.627,04	3.525,14	0,9883

Nota. uma vez que os dados não seguem distribuição normal, optou-se pela utilização do teste não paramétrico de Wilcoxon-Mann-Whitney, que compara duas amostras independentes.

Com os resultados dos testes, rejeita-se as hipóteses nulas de igualdade, o que implica inferir que em nenhuma das variáveis há diferença entre os municípios com lei própria de acesso à informação e os que não a têm. Dentre os municípios analisados, 45 possuem LAI municipal enquanto 51 não possuem a legislação, o que indica o descumprimento do Artigo 45 da LAI por boa parte dos municípios analisados.

Avançando na análise das variáveis, foram realizadas correlações cruzadas entre elas, cujos resultados estão dispostos na Tabela 4.

Tabela 4
Análise da correlação entre as variáveis - 96 municípios, 2020

	itl	gasto_leg	ln_pop	itgm
gasto_leg	-0,2122*	1		
ln_pop	0,5288*	-0,6842*	1	
itgm	0,0715	-0,0442	0,2177*	1
rcl_pc	-0,0681	0,8608*	-0,5149*	0,0004

Nota. *significativo a 5%. uma vez que os dados não seguem distribuição normal, optou-se pela utilização do teste não paramétrico de Spearman, que mede a correlação de postos.

Com principais resultados, destaca-se que a variável ITL apresentou correlação negativa e significativa com o Gasto com Legislativo per capita, o que implica dizer que os municípios com maior dispêndio nesse quesito tendem a ter câmaras menos transparentes.

Nota-se também a importância do porte populacional nessa análise, dado que foi identificada correlação significativas com todas as demais variáveis. A partir dos valores apresentados, é possível inferir que quanto mais populoso o município da amostra, maior tende a ser a transparência de suas câmaras e prefeituras – ITL e ITGM; por outro lado, os municípios menores tendem a apresentar maiores arrecadações per capita e gastam proporcionalmente mais com legislativo.

Por fim, identificou-se que municípios com maior arrecadação per capita tendem a ter maiores gastos per capita com o legislativo, resultado que indica que quanto maior o orçamento, maior será a destinação dos recursos para as atividades legislativas.

Na última técnica de análise buscou-se identificar o poder de predição das variáveis explicativas à variável dependente, por meio do modelo de regressão linear múltipla. Os resultados estão apresentados na Tabela 5.

Pelo resultado do teste F, o modelo de regressão se provou válido, com poder de predição de 18,18% da variabilidade total do Índice de Transparência do Legislativo (ITL).

Tabela 5
Modelo de regressão linear múltipla - 96 municípios, 2020

Variáveis	Coefficientes	Erros padrões	t	Probabilidades
<i>gasto_leg</i>	-0,0001	0,0003	-0,07	0,941
<i>ln_pop</i>	0,0549	0,0138	3,98	0,000*
<i>itgm</i>	-0,1030	0,1313	-0,78	0,435
<i>rcl_pc</i>	0,0000	0,0000	1,02	0,312
C	-0,1612	0,1573	-1,04	0,302
Prob. F: 0,0002		R ² ajustado: 0,1818		

Notas. *significativo a 1%.

Variável dependente: *itl* Índice de Transparência do Legislativo / Variável de teste: *gasto_leg* Gasto com legislativo per capita / Variáveis de Controle: *ln_pop* População; *itgm* Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal; *rcl_pc* Receita Corrente Líquida per capita.

Quanto às variáveis explicativas, a equação da regressão apontou que apenas a população foi significativa, não se identificando significância estatística para as demais. Como já visto na análise de correlação, o porte populacional está diretamente ligado ao ITL, indicando que quanto maior a população do município mais transparente ele tende a ser.

Os resultados do presente trabalho corroboram Andrade e Raupp (2017, p. 104), quando apontam que municípios mais populosos “possuem maiores condições técnicas e financeiras para o desenvolvimento e estruturação de portais eletrônicos mais funcionais e transparentes”.

Ademais, Raupp e Cunha concluem não ser possível afirmar que municípios mais transparentes têm, necessariamente, maior número de habitantes, mas que “há uma tendência de câmaras localizadas em municípios com alta população possuírem alto grau de transparência, e câmaras localizadas em municípios com baixa população possuírem baixo grau de transparência” (Raupp & Cunha, 2010, p. 11).

Portanto, os resultados aqui apresentados corroboram parte dos achados anteriores da literatura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo buscou-se analisar os fatores determinantes da transparência dos Portais das Câmaras Municipais da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte. Foi apurado o ITL das Câmaras Municipais da mesorregião, tendo sido relacionado com variáveis financeiras, demográficas, arrecadatórias e de cultura de transparência. A amostra foi composta por 96 das 105 Câmaras e foram utilizadas a Análise Exploratória de Dados, Teste de Diferença entre Amostras, Análise de Correlações e Regressão Linear Múltipla.

Como resultados, destaca-se que as Câmaras apresentam baixos índices de transparência, com valores que as enquadram majoritariamente nos grupos dos piores desempenhos (maior parte no grupo D, em uma escala de A e E). Além disso, identificou-se que mais da metade dos municípios descumpra a LAI, não regulamentando uma lei municipal própria sobre o assunto.

Constatou-se ainda municípios mais populosos tendem ter câmaras e prefeituras mais transparentes, arrecadar proporcionalmente menos e ter menores gastos per capita com legislativo. Além disso, municípios com maiores gastos com legislativo tendem a ter câmaras menos transparentes.

Portanto, os achados da pesquisa contribuem para a literatura em transparência legislativa, confirmando que há baixo desempenho generalizado entre as Câmaras Municipais, destacadamente nas localidades de menor porte populacional.

Ademais, acrescenta nova percepção quanto à relação negativa entre a transparência e os gastos per capita com legislativo, sendo um indicativo para a baixa eficiência na gestão dos recursos públicos destinados à essas atividades.

Como limitações, o presente estudo não pôde contemplar todos os municípios da mesorregião por falta de dados relativo às variáveis, destacadamente a capital Belo Horizonte, que desperta interesse na análise do seu desempenho. Apesar do município ter tido o ITL avaliado em 0,7962, tendo sido o maior da mesorregião, ele foi excluído por falta de dados reportados pela FJP para as demais variáveis.

Assim, para estudos futuros, sugere-se a análise de outros municípios, destacadamente um estudo focado nos determinantes da transparência das capitais estaduais. Seria importante entender as motivações para portais tão escassos de informações, para que o bom desempenho do ITL não dependa apenas de variáveis contextuais, como o porte populacional.

REFERÊNCIAS

- Andrade, R. G. de, & Raupp, F. M. (2017). Transparência do legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros. *Desenvolvimento Em Questão*, 15(41), 85–130. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.85-130>
- Azevedo, R. R. de, & Cabello, O. G. (2020). Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 15(2). https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.22220
- Biderman, C., & Puttomatti, G. (2011). *Metodologia do Índice de Transparência*. http://www.indexedetransparencia.org.br/?page_id=7
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Brasil. (2009). *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- CFC. (2016). *NBC TSP Estrutura Conceitual*. https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. de S., Silva, L. M. da., & Macedo, M. Á. da S. (2012). Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153–176. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>
- FJP. (2020). *Índice Mineiro de Responsabilidade Social*. Fundação João Pinheiro - FJP. <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>
- IPEA. (2015). *Governança metropolitana no Brasil: Região Metropolitana de Belo Horizonte*. https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmbh.pdf
- Medeiros, V. D. P. R., & Araújo, M. A. De. (2019). O portal de transparência da câmara de vereadores como ferramenta de controle social. *ID on Line REVISTA DE PSICOLOGIA*, 13(45), 171–186. <https://doi.org/10.14295/online.v13i45.1707>
- Moura, D. C. T. de, Souza, F. J. V. de, Silva, M. C. da, & Câmara, R. P. de B. (2017). Transparência pública municipal: um estudo no portal da prefeitura de Natal/RN com base em critérios internacionais. *Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal*, 96, 755–774.
- Puron-Cid, G., & Rodríguez Bolívar, M. P. (2018). The effects of contextual factors into different features of financial transparency at the municipal level. *Government Information Quarterly*, 35(1), 135–150. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.10.005>

- Raupp, F. M. (2011). *Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. Universidade Federal da Bahia.
- Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(30), 34–52. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2016v13n30p34>
- Raupp, F. M., & Cunha, D. R. (2010). Transparência por meio de Portais Eletrônicos de Câmaras Municipais. *Congresso Brasileiro de Custos*, XVII. <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/719>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2011). Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: Um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. *Revista de Contabilidade Do Mestrado Em Ciências Contábeis Da UERJ*, 16(3), 81–98. <https://doi.org/https://doi.org/10.12979/rcmccuerj.v16i3.5423>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, 48(4), 770–782. <https://doi.org/10.5700/rausp1120>
- Ribeiro, C. P. de P., & Zuccolotto, R. (2014). A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 33(1), 37–52. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v33i1.19619>
- Senado Federal. (2015). *Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo*. <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/manual-do-indice-de-transparencia-do-legislativo>
- Silva, V. P., Padilha, R. J. de O., & Pederneiras, M. M. M. (2016). Prestação de contas no Poder Legislativo: um estudo nos portais eletrônicos das câmaras municipais das capitais da região Nordeste. *Revista Brasileira de Contabilidade*, 221, 52–65. <http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/1452>
- Viana, C. C., Tamer, C. M. V. D. S., Souza, W. A. D. R. De, & Lima, M. D. S. (2013). Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas municipais. *Revista Ambiente Contábil*, 5(1), 152–178. <http://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/3320>
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). A Efetividade dos Institutos Supremos de Auditoria e dos Legislativos na Transparência Fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 8(22), 26. <https://doi.org/10.11606/rco.v8i22.55608>
- Zurra, R. J. de O. (2008). *O e-legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira* [FGV EBAPE]. <http://hdl.handle.net/10438/8772>

ⁱ “Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III” (Brasil, 2011).

APÊNDICE A – BASE DE DADOS

n	mun	itl	gasto_leg	ln_pop	itgm	rcl_pc
1	Alvinópolis	0,2158	43,52	9,6270	0,6670	2397,08
2	Alvorada de Minas	0,3728	400,14	8,1901	0,5000	7849,38
3	Araçá	0,0870	355,94	7,7639	0,8330	6337,01
4	Baldim	0,3287	117,15	8,9623	0,5000	2826,51
5	Barão de Cocais	0,4251	113,5	10,4002	0,6670	3971,73
6	Bela Vista de Minas	0,3602	153,17	9,2362	0,8330	3513,01
7	Betim	0,5102	111,27	13,0053	0,6670	4604,89
8	Bom Jesus do Amparo	0,3286	145,03	8,7214	0,8330	3466,62
9	Bonfim	0,0000	113,97	8,8335	0,8330	3183,82
10	Brumadinho	0,4529	254,75	10,6131	0,8330	7872,97
11	Cachoeira da Prata	0,2761	219,96	8,1862	0,5000	4616,7
12	Caetanópolis	0,4477	97,71	9,3715	0,6670	2597,38
13	Caeté	0,4946	86,29	10,7155	0,6670	2400,11
14	Capim Branco	0,4439	107,42	9,1928	0,8330	2385,05
15	Casa Grande	0,3042	369,21	7,7205	0,8330	5959,6
16	Catas Altas	0,5844	320,57	8,5980	0,6670	8697,82
17	Catas Altas da Noruega	0,1855	210,31	8,2033	0,8330	4005,7
18	Conceição do Mato Dentro	0,3386	298,38	9,7701	0,8330	18040,5
19	Confins	0,4080	310,03	8,8247	0,8330	5715,61
20	Congonhas do Norte	0,0000	138,61	8,5264	0,5000	3068,15
21	Conselheiro Lafaiete	0,4093	53,46	11,7723	0,6670	2288,96
22	Contagem	0,5758	75,12	13,4135	0,8330	3009,32
23	Cordisburgo	0,3226	81,73	9,0935	0,6670	2367,12
24	Cristiano Ottoni	0,3128	154,4	8,5479	0,6670	3778,72
25	Crucilândia	0,3531	154,43	8,5279	0,6670	4828,98
26	Desterro de Entre Rios	0,2098	69,43	8,8894	0,5000	3627,04
27	Diogo de Vasconcelos	0,2058	183,39	8,2401	0,8330	4251,39
28	Dionísio	0,2602	117,04	8,9371	0,8330	2664,04
29	Dom Joaquim	0,3585	161,57	8,4009	0,5000	3862,29
30	Entre Rios de Minas	0,3975	95,65	9,6408	0,6670	2410,72
31	Esmeraldas	0,3744	47,91	11,1782	0,5000	2072,63
32	Ferros	0,3289	89,24	9,1795	0,5000	2517,41
33	Florestal	0,3328	107,4	8,9270	0,6670	3389,98
34	Fortuna de Minas	0,3632	230,11	7,9953	0,6670	5857,36
35	Funilândia	0,0000	221,87	8,3875	0,6670	4494,63
36	Ibirité	0,4171	69,51	12,1126	0,6670	2341,74
37	Igarapé	0,4631	67,12	10,6878	0,8330	2810,88
38	Itabira	0,4604	122,11	11,7028	0,8330	5073,76
39	Itabirito	0,4638	161,86	10,8675	0,6670	8845,67
40	Itaguara	0,4939	93,84	9,5056	0,6670	3097,57
41	Itambé do Mato Dentro	0,0000	417,73	7,6285	0,6670	7098,61
42	Itatiaiuçu	0,3561	159,73	9,3283	0,6670	11255,49
43	Itaverava	0,3778	153,88	8,5884	0,6670	3139,01
44	Jeceaba	0,2469	437,04	8,4871	0,6670	13878,78
45	Jequitibá	0,0000	175,64	8,5578	0,6670	4140,97
46	João Monlevade	0,2694	92,96	11,2950	0,6670	3041,54
47	Juatuba	0,2315	192	10,2180	0,6670	4213,89
48	Lagoa Santa	0,4259	155,17	11,0922	0,8330	3528,5
49	Maravilhas	0,3547	86,78	8,9929	0,6670	2912,76
50	Mariana	0,5324	204,64	11,0233	0,6670	6606,9
51	Mário Campos	0,4676	88,58	9,6562	0,5000	2867,87
52	Mateus Leme	0,4729	63,87	10,3534	0,8330	3008,82
53	Matozinhos	0,4512	102,58	10,5493	0,6670	2493,43
54	Moeda	0,1152	176,1	8,5039	0,6670	3847,35
55	Morro do Pilar	0,2798	262,18	8,0561	0,6670	6141,41
56	Nova Era	0,4479	114,07	9,7729	0,8330	3525,14

n	mun	itl	gasto_leg	ln_pop	itgm	rel_pc
57	Nova Lima	0,4549	240,55	11,4737	0,8330	8201,57
58	Onça do Pitangui	0,3478	252,75	8,0558	0,5000	5234,82
59	Ouro Branco	0,3542	152,06	10,5933	0,8330	3451,45
60	Papagaios	0,3159	87,28	9,6678	0,8330	2487,37
61	Pará de Minas	0,4514	84,33	11,4596	0,8330	3066,97
62	Paraopeba	0,3364	83,54	10,1146	0,8330	2596,01
63	Passabém	0,0000	441,7	7,3982	0,8330	7914,77
64	Pedro Leopoldo	0,5085	110,99	11,0777	0,8330	2664,81
65	Pequi	0,3384	201,54	8,3966	0,6670	3939,51
66	Piedade dos Gerais	0,0000	111,85	8,5190	0,8330	3737,79
67	Pitangui	0,3603	80,84	10,2476	0,8330	2332,54
68	Prudente de Moraes	0,0000	96,31	9,2904	0,6670	2834,76
69	Queluzito	0,3265	374,36	7,5720	0,5000	9260,05
70	Raposos	0,0479	95,39	9,7068	0,8330	2474,97
71	Ribeirão das Neves	0,4089	37,08	12,7314	0,8330	1534,09
72	Rio Acima	0,4629	299,06	9,2515	0,6670	5791
73	Rio Manso	0,1829	123,03	8,6791	0,8330	3016,9
74	Rio Piracicaba	0,3755	91,34	9,5703	0,8330	5484,74
75	Rio Vermelho	0,3553	71,63	9,4524	0,6670	2442,78
76	Sabará	0,0000	63,36	11,8286	0,6670	2288,26
77	Santa Bárbara	0,4442	85,43	10,3610	0,8330	3917,54
78	Santa Luzia	0,5507	61,38	12,3034	0,6670	2134,87
79	Santa Maria de Itabira	0,0000	82,62	9,2926	0,6670	3110,96
80	Santana de Pirapama	0,3591	126,15	8,9345	0,5000	2898,99
81	Santana dos Montes	0,0000	218,37	8,2335	0,6670	4315,98
82	Santo Antônio do Itambé	0,3984	221,47	8,2425	0,8330	4403,93
83	Santo Antônio do Rio Abaixo	0,4275	363,84	7,4731	0,6670	7728,86
84	São Brás do Suaçuí	0,2826	243,76	8,2306	0,6670	5393,12
85	São Domingos do Prata	0,3994	49,16	9,7600	0,8330	2843,26
86	São Joaquim de Bicas	0,4616	83,69	10,3781	0,6670	3499,26
87	São José da Lapa	0,3235	116,85	10,0914	0,6670	2977,17
88	São José da Varginha	0,3333	173	8,5329	0,6670	3664,07
89	São José do Goiabal	0,3642	131,62	8,5917	0,6670	3941,33
90	São Sebastião do Rio Preto	0,1600	359,03	7,3079	0,8330	8459,21
91	Sarzedo	0,4977	138,34	10,4167	0,8330	3848,5
92	Serra Azul de Minas	0,3067	167,82	8,3645	0,8330	3687,74
93	Serro	0,3042	71,3	9,9494	0,6670	2278,81
94	Sete Lagoas	0,1623	94,19	12,3960	0,8330	3182,16
95	Taquaraçu de Minas	0,4380	186,88	8,3185	0,6670	4703,57
96	Vespasiano	0,4080	75,4	11,7735	0,8330	2469,34