

Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação

JOSIAS FERNANDES ALVES¹

ADÍLIO RENÊ ALMEIDA MIRANDA²

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA³

PAULO ROBERTO RODRIGUES DE SOUZA²

¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV EAESP) / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, SÃO PAULO – SP, BRASIL

² UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG), VARGINHA – MG, BRASIL

³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV EAESP) / DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, SÃO PAULO – SP, BRASIL

Resumo

Transparência ativa é uma dimensão da transparência pública, prevista na Lei de Acesso à Informação, que impõe aos órgãos públicos a obrigação de divulgar informações não confidenciais, independentemente de solicitação. O objetivo deste artigo é avaliar os portais eletrônicos de transparência por meio de uma amostra aleatória de 197 municípios das 13 regiões geográficas do Estado de Minas Gerais, com mais de 10 mil habitantes, utilizando o Índice Geral de Transparência Ativa, calculado com base na lei e nos princípios de dados abertos governamentais. A metodologia utilizada, com adaptações, foi a Avaliação de Transparência Ativa para Entes Públicos, desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getulio Vargas. O *ranking* mostra que, na escala máxima de 100, 72% dos portais estão classificados abaixo de 50. São observadas grande disparidade de pontuações e tendência a maior transparência nas cidades mais populosas, embora 22 municípios com menos de 50 mil habitantes (11% da amostra) tenham atingido índice igual ou superior a 60. Resultados confirmam estudos anteriores que indicam altos níveis de opacidade da gestão municipal, principalmente em municípios menores. Merece destaque a contribuição deste estudo para a literatura ainda relativamente escassa sobre transparência pública no âmbito municipal – à luz dos princípios de dados abertos governamentais – no estado brasileiro com o maior número de municípios.

Palavras-chave: Direito à informação. Transparência na administração pública. Governos locais. Lei de acesso à informação.

Active transparency ranking of municipalities in the Brazilian state of Minas Gerais: evaluation of transparency portals based on the Access to Information Law

Abstract

Active transparency is a dimension of public transparency provided for in the Right to Information Act, which provides for the disclosure of non-confidential information by public agencies, regardless of requests. This article aims to evaluate the online portals of a random sample of 197 municipalities in the 13 geographic regions of the state of Minas Gerais, with over 10,000 inhabitants, using the General Active Transparency Index (GATI), calculated based on the law and the principles of open government data. The Evaluation of Active Transparency for Public Entities, developed by the Public Transparency Program of Fundação Getulio Vargas was adapted and used for the study. The ranking shows that 72% of the portals are rated below 50, on the maximum scale of 100. There is also a large disparity between scores and the trend of greater transparency in the most populous cities, equal to or greater than 60. The results confirm previous studies that indicate high levels of opacity in the local public administration, mainly in smaller municipalities. The study contributes to the still relatively scarce literature about transparency at the municipal level, in the light of the principles of open government data, in the Brazilian state with the most municipalities.

Keywords: Right to information. Transparency of Public Administration. Local governments. Access to Information Law.

Ranking de transparencia activa de los municipios del Estado de Minas Gerais: evaluación bajo la Ley de Acceso a la Información

Resumen

La transparencia activa es una dimensión de la transparencia pública, prevista en la Ley de Acceso a la Información, que impone a los organismos públicos la obligación de divulgar información no confidencial, independientemente de solicitud. El artículo evalúa los portales electrónicos de los municipios del Estado de Minas Gerais, con más de 10.000 habitantes, a través del Índice General de Transparencia Activa (IGTA), calculado en base a la ley y los principios gubernamentales de datos abiertos. La metodología utilizada, con adaptaciones, fue la evaluación de transparencia activa de las entidades públicas, desarrollada por el Programa de Transparencia Pública de la Fundação Getulio Vargas. El *ranking* muestra que el 72% de los portales se clasifica por debajo de 50 en un escala máxima de 100. Hay una gran disparidad en los puntajes y una tendencia de mayor transparencia en las ciudades más pobladas, aunque 22 municipios con menos de 50 mil habitantes (11 % de la muestra) han alcanzado índices iguales o superiores a 60. Los resultados confirman estudios previos que indican altos niveles de opacidad en la gestión municipal, principalmente en municipios más pequeños. Cabe mencionar la contribución de este estudio a la literatura todavía relativamente escasa sobre transparencia pública a nivel municipal – a la luz de los principios gubernamentales de datos abiertos en el estado brasileño con mayor número de municipios.

Palabras clave: Derecho a la información. Transparencia en la administración pública. Gobiernos locales. Ley de acceso a la información.

INTRODUÇÃO

Transparência é considerada um dos princípios básicos da governança pública (World Bank, 2016). Neste artigo, transparência é definida como o acesso do cidadão a informações governamentais disponibilizadas na *internet*. O interesse em *sites* oficiais justifica-se pelo fato de que eles são a forma mais acessível, confiável e durável de divulgação de informações públicas atualizadas (Tavares & Cruz, 2020).

Como condição prévia para integridade e *accountability*,

[...] a transparência capacita os cidadãos a participar e acompanhar as atividades dos governos locais. E se os atores do sistema de governança local são propensos à divulgação clara de informações, regras, planos, orçamentos, processos, ações e resultados, é mais difícil de esconder a corrupção (Transparency International, 2015, p. 8).

A pandemia causada pelo novo coronavírus explicitou a importância da divulgação de dados abertos, tanto sobre a doença e a infraestrutura do sistema de saúde, quanto de gastos com contratações emergenciais que os gestores públicos foram obrigados a fazer para enfrentar a COVID-19 (Open Government Partnership, 2020).

A relevância da transparência, de forma geral e em âmbito local, pode ser vista, principalmente, sob a perspectiva da prevenção e do combate à corrupção. No Brasil, ainda existe grande disparidade entre os mecanismos nacionais (governo federal) e subnacionais (estados e municípios) de controle da corrupção (Transparência Internacional Brasil, 2020).

De 2003 a 2020, foram deflagradas 480 ações investigativas, que apuraram prejuízos da ordem de R\$ 5,4 bilhões. Políticas públicas de saúde e educação são as mais afetadas e correspondem a cerca de 70% das fraudes (CGU, 2020).

Neste contexto, a Lei nº 12.527 (2011), Lei de Acesso à Informação (LAI), é considerada um marco no processo de abertura das informações da administração pública, cuja opacidade foi acentuada ao longo da ditadura militar, no período de 1964 a 1985. A LAI tornou-se um dos principais instrumentos de promoção da transparência, no âmbito da União, de estados, municípios e do Distrito Federal (DF).

Além de definir a publicidade como regra e o sigilo como exceção, a LAI estabelece outras diretrizes: divulgação de informações de interesse público, independente de solicitação (transparência ativa); emprego de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento da cultura da transparência e do controle social da administração pública (Lei nº 12.527, 2011).

Esta pesquisa avalia a transparência em sentido mais amplo que o mero cumprimento de requisitos legais, ao avaliar a disponibilidade de informações quanto à processabilidade, acessibilidade, não discriminação e licença livre (Barros & Rodrigues, 2017; Moncau, Michener, Barros & Velasco, 2015).

Ao exigir que informações sejam disponibilizadas em formato aberto, a lei brasileira tornou-se a primeira, mundialmente, a incorporar os princípios de dados abertos governamentais, em especial quanto à transparência ativa (Possamai, 2018).

A metodologia adotada neste estudo para avaliar a transparência ativa, por ser baseada nos princípios de dados abertos, apresenta um diferencial em relação a outras investigações, que não levam em conta fatores associados ao funcionamento dos portais e à facilidade de acesso à informação.

Pretende-se, com este estudo, preencher uma lacuna que ainda persiste na literatura sobre transparência, uma vez que a maioria das pesquisas avalia o nível de abertura de informações dos governos estaduais e federal. No Brasil, os pequenos municípios enfrentam dificuldades em se adequar à lei. Os percentuais daqueles que cumprem as exigências ainda é muito baixo, como demonstram alguns estudos, cujo objeto ainda se concentra principalmente em cidades localizadas nos estados das regiões Sul e Sudeste do país.

Desse modo, o principal achado desta pesquisa é a constatação empírica de um paradoxo, ainda pouco explorado pela bibliografia sobre transparência de entes municipais. Apesar de pequenas cidades apresentarem tendência a altos índices de opacidade, constata-se que alguns governos de municípios com população inferior a 50 mil habitantes conseguem atingir altos índices de transparência.

Composta majoritariamente por pequenos municípios, a amostragem desta pesquisa, representativa de todas as regiões do estado, diferencia-se dos estudos que focam nas capitais ou grandes cidades. No *ranking* de 197 municípios de Minas Gerais, com mais de 10 mil habitantes e obrigados a cumprir exigências mínimas de transparência ativa previstas na LAI, estão 156 com população de até 50 mil pessoas.

A escolha de Minas Gerais, estado com o maior número de municípios (853) e o segundo mais populoso do país, justifica-se por seus históricos problemas de desigualdades regionais, pesquisados por Amaral, Lemos e Chein (2010).

No primeiro estudo que calculou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desagregado para cada unidade de federação, o estado foi classificado no estrato intermediário (United Nations Development Program [UNDP], Instituto de Pesquisas Aplicadas [IPEA], & Fundação João Pinheiro [FJP], 2020). O Brasil é o sétimo país mais desigual do mundo, atrás apenas de nações africanas (PNUD, 2020). Por estas razões, Minas Gerais pode ser considerado uma espécie de microcosmo da realidade dos 27 estados brasileiros.

Além desta introdução, este artigo está estruturado da seguinte forma: a segunda seção apresenta breve histórico sobre o direito de acesso à informação no mundo e os fundamentos teóricos de transparência pública, acesso à informação, dados abertos; na terceira, são abordados os principais tópicos legais de transparência ativa e sua aplicação nos municípios; a seção seguinte detalha os procedimentos metodológicos; a quinta seção apresenta os resultados e discussões; em seguida, as considerações finais apontam as principais contribuições da pesquisa e sugestões de novos estudos.

ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E DADOS ABERTOS

Previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, o direito de acesso a informações sobre a administração pública é incluído, em 2003, na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada pelo Brasil em 2006, como uma das medidas para prevenção desta prática e seus vínculos com o crime organizado, que passaram a ser vistos pela comunidade internacional como problema global.

A Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, embasada em dez princípios aprovados em 2010, é adotada como parâmetro pela lei brasileira (Organização dos Estados Americanos [OEA], 2010).

A partir de 2011, quando a LAI brasileira é sancionada, outros 40 países criam suas normas. O Brasil foi o 89º dos 128 países que implementaram uma lei específica sobre acesso à informação. Gana foi o último, em 2019 (Global Right to Information Rating, 2020).

Conceitualmente, o direito à informação pode ser definido como o conjunto de princípios legais que visam garantir o acesso a informações sobre pessoas ou organizações, coletadas e armazenadas em bancos de dados públicos ou privados, bem como a informações governamentais, à exceção daquelas protegidas pelo direito à privacidade ou por sigilos comerciais e estatais, previstos em lei (Cepik, 2000).

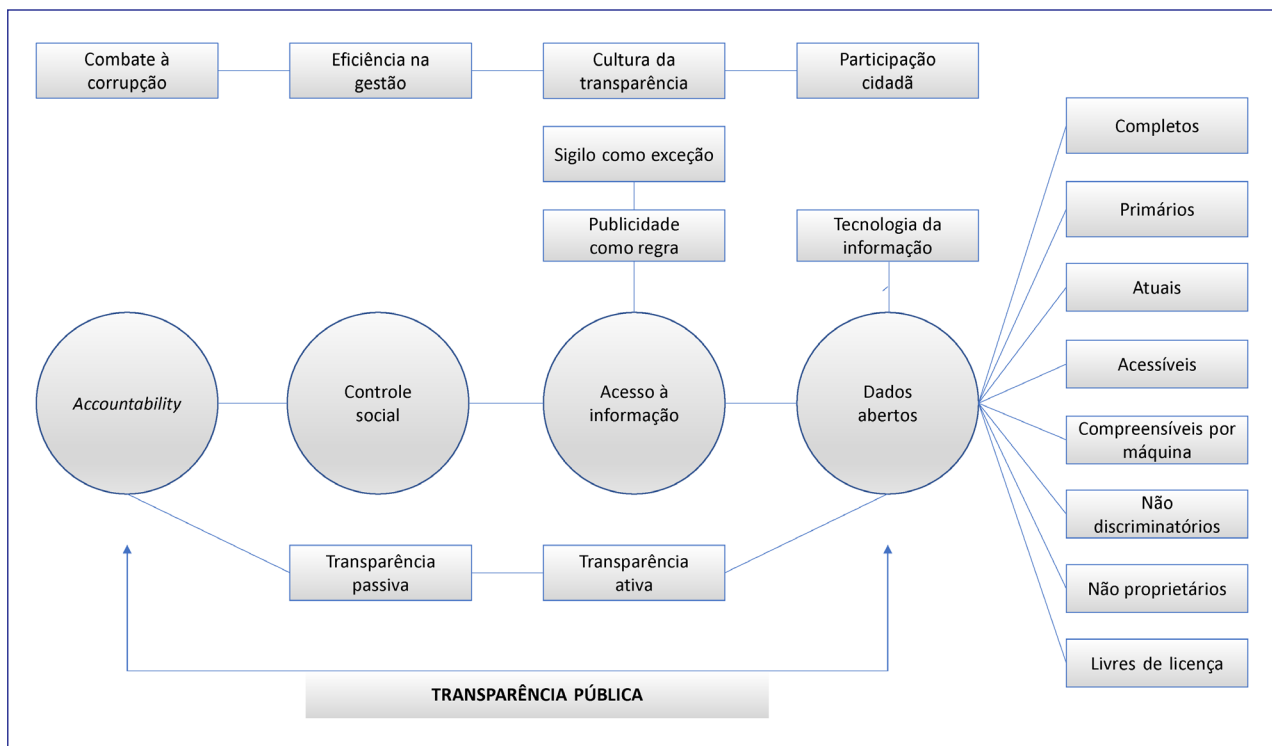
Este direito está diretamente associado à transparência pública, que torna possível ao cidadão tomar conhecimento das ações governamentais. Para Bahur e Grimer (2012); Cunha (2018); Jardim (1995); Michener e Bersch (2013); Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), transparência ainda é um conceito em processo de construção, sendo objeto de estudos multidisciplinares.

Para o Banco Mundial, transparência é o “[...] acesso dos cidadãos a informações publicamente disponíveis sobre as ações das pessoas no governo e as conseqüências dessas ações” (World Bank, 2016, p. 81).

Quanto à iniciativa, a transparência pública distingue-se em: i) ativa – difusão periódica de informações de interesse geral ou coletivo, independente de solicitação e ii) passiva – obrigação do ente público de dar acesso a toda informação solicitada pelo cidadão, salvo aquela protegida por sigilo (Yazigi, 1999).

De particular interesse para este estudo, transparência ativa também é definida como a difusão periódica e sistematizada de informações públicas, resultante de ações voluntárias de gestores ou de obrigações legais impostas aos órgãos estatais de publicar informações imprescindíveis para o cidadão avaliar o desempenho governamental (Zuccolotto et al., 2015). A Figura 1 mostra os principais elementos do conceito de transparência pública.

Figura 1
Principais elementos do conceito de transparência pública



Fonte: Elaborada pelos autores.

Os conhecidos “oito princípios dos dados abertos” foram criados em 2007 na Califórnia por pesquisadores, representantes de organizações da sociedade civil e ativistas norte-americanos, pioneiros no uso de dados abertos para promoção da transparência, com atenção em informações governamentais (Tauberer, 2014).

Por dados abertos governamentais, compreendem-se aqueles que podem ser livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa. São regidos por três leis: i) se o dado não pode ser encontrado e indexado na *web*, ele não existe; ii) se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, não pode ser reaproveitado e iii) se algum dispositivo legal não permitir sua reaplicação, não é útil (Eaves, 2009).

Embora não mencione a expressão “dados abertos”, o artigo 8º da LAI detalha o conteúdo e os requisitos das informações que devem ser disponibilizadas em transparência ativa: ferramentas de pesquisa, formato, possibilidade de gravação, acesso automatizado, dados abertos, estruturados, legíveis por máquina e não proprietários (Lei nº 12.527, 2011).

Contudo, analisar as múltiplas dimensões da transparência e seu papel na promoção da *accountability*, bem como do controle social na administração pública, extrapola os objetivos deste artigo.

APLICAÇÃO DA LAI NOS MUNICÍPIOS

Esta seção resume os principais dispositivos da LAI que tratam da transparência ativa e menciona pesquisas e estudos oficiais recentes que avaliam a transparência no âmbito municipal. Os primeiros artigos da lei tratam de:

- i) sua aplicabilidade no âmbito União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- ii) diretrizes para sua aplicação e princípios que orientam o direito de acesso à informação;
- iii) definição de termos por ela adotados;

- iv) [...] dever de garantir o acesso à informação através de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- v) [...] diretrizes político-institucionais do acesso, proteção e gestão da informação;
- vi) [...] proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; proteção de dados sigilosos e pessoais e restrições de acesso;
- vii) conteúdo, abrangência e forma de exercer o direito de acesso à informação (Lei nº 12.527, 2011).

Além de outros dispositivos que estimulam a proatividade na divulgação de informações, o art. 8º, § 1º da LAI refere-se expressamente à transparência ativa como dever dos órgãos públicos. Também elenca o mínimo de informações que devem ser divulgadas, independente de solicitação (Lei nº 12.527, 2011).

O rol não é exaustivo, cabendo aos entes públicos definirem outras informações de interesse coletivo ou geral, a serem divulgadas por transparência ativa, ressalvadas as exceções legais de sigilo.

Pesquisa elaborada por Pinho (2008) evidencia que municípios mais desenvolvidos apresentam melhores condições econômicas, sociais, políticas, tecnológicas de implantar e manter portais eletrônicos e, por consequência, de divulgar mais informações públicas.

Estudo de Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012) aponta, ainda, a tendência de maior transparência na gestão de municípios mais populosos. Investigações mais recentes, feitas por Michener, Contrera e Niskier (2018); Sell, Sampaio, Zonatto e Lavarda (2018), confirmam essa relação entre transparência e tamanho populacional dos municípios, dentre outros fatores.

Dois avaliações institucionais sobre a transparência em municípios e estados brasileiros também apontam para a relação entre o porte das cidades e a opacidade de sua gestão: o Ranking Nacional de Transparência (RNT), realizado pelo Ministério Público Federal (MPF, 2015, 2016) e a Escala Brasil Transparente (EBT), elaborada pela CGU em quatro edições, nos anos de 2015 (duas edições), 2017 e 2018.

O RNT é um diagnóstico do cumprimento dos requisitos legais de transparência ativa, com ênfase na LAI, por todos os municípios, estados e DF. A segunda avaliação para o RNT mostra a média de 4,5 (na escala de 0 a 10) do índice de transparência dos 344 municípios mineiros com população entre 10 mil e 100 mil habitantes. Nas quatro cidades com mais de 500 mil habitantes, a média sobe para 7,6 (MPF, 2015, 2016).

Já a EBT, nos dois últimos levantamentos, realizados em 2018 e 2020, além da transparência passiva, mediu a transparência ativa dos 26 estados, do DF e de 665 municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes, incluindo as capitais, 72 deles localizados em Minas Gerais.

Os resultados da EBT 360º – 2ª edição mostram média nacional de 6,9 (de 0 a 10) de todos os municípios brasileiros avaliados e de 8,8 das capitais dos estados. A nota média dos municípios mineiros é 6,6 e 7,9, quando consideradas apenas as quatro cidades do estado com população acima de 500 mil habitantes. Esses índices médios das maiores cidades avaliadas pela EBT 360º, significativamente superiores aos do RNT/MPF, também reforçam os achados de outros estudos que associam índices mais elevados de transparência a municípios de maior porte (CGU, 2021).

A maioria das pesquisas acadêmicas também está voltada à avaliação das grandes cidades. García-Sánchez, Aceituno e Domínguez (2013) analisam a transparência pública de municípios espanhóis com mais de 250 mil habitantes ou capitais de províncias. Coelho, Silva, Cunha e Teixeira (2018) examinam a transparência do Poder Executivo dos estados, capitais e outros municípios brasileiros com mais de 400 mil habitantes. Estudo organizado por Michener (2016) avalia apenas estados e capitais. Cruz et al. (2012), assim como Fiirst, Costa, Baldissera e Asta (2017), verificam o nível de transparência eletrônica dos 100 municípios mais populosos do Brasil.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A avaliação da transparência ativa visa aferir a conformidade das informações obrigatórias, previstas no artigo 8º da LAI, que devem ser disponibilizadas nos portais eletrônicos. A avaliação do item “Perguntas frequentes”, que não consta da metodologia original, foi inserida por sua importância no esclarecimento de dúvidas mais comuns dos cidadãos, além de exigência legal (Lei nº 12.527, 2011).

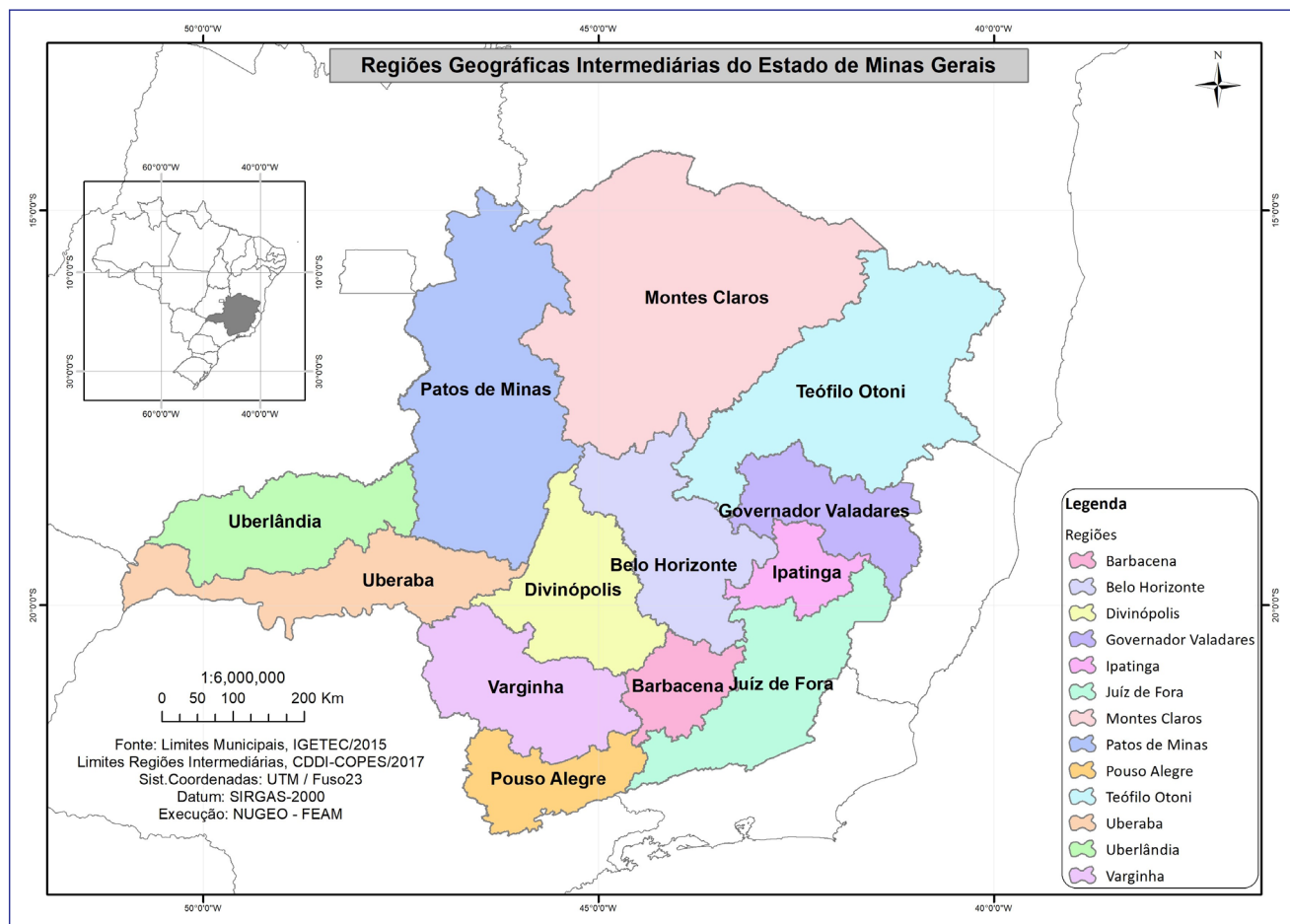
Foi adotada a metodologia de avaliação de “Transparência ativa para entes públicos”, desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (PTP FGV), entre 2014 e 2018. Seu objetivo é avaliar e mensurar o nível de transparência ativa de portais eletrônicos de órgãos públicos, à luz da LAI (Fundação Getúlio Vargas [FGV], 2019).

O ranking foi elaborado com base no Índice Geral de Transparência Ativa (IGTA), calculado através de pontuação atribuída a cada item de informações divulgadas nos sites eletrônicos das prefeituras. Os dados foram coletados entre dezembro de 2018 e junho de 2019.

Seleção da amostra

O tamanho da amostra da pesquisa foi definido em 197 municípios, admitindo-se um erro de estimação de 0,05, nível de confiança de 95% e estimativa inicial para proporção igual a 0,5. Este número corresponde a 52,2% dos 377 municípios do estado com população maior que 10 mil habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2018). Rosa, Bernardo, Vicente e Petri (2015), ao avaliar a transparência ativa em cidades da Região Sul do Brasil, adotam o mesmo tamanho amostral, com parâmetros similares. Minas Gerais possui 13 Regiões Geográficas Intermediárias (RGI), como mostra o Figura 2.

Figura 2
Regiões geográficas intermediárias de Minas Gerais



Fonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM, 2019).

Após ponderação pelas faixas populacionais dos municípios de cada RGI, a amostra foi selecionada com recurso à tabela de números aleatórios publicada por Scheaffer, Mendenhall e Ott (1990). A Tabela 1 mostra o número total e municípios com mais de 10 mil habitantes, população total e cidades amostradas por região.

Tabela 1
Número de municípios, população e percentuais do total e da amostragem por RGI

RGI	Sigla	nº de mun.	Pop. Total	+10 mil hab.	Pop. amost.	Mun. amost.
Belo Horizonte	BHZ	74	6.028.392	42	4.580.134	22
Montes Claros	MOC	86	1.277.302	36	870.326	19
Teófilo Otoni	TEO	86	1.420.605	42	555.103	22
Gov. Valadares	GOV	58	773.517	19	430.581	10
Ipatinga	IPA	44	1.028.017	18	534.883	10
Juiz de Fora	JUF	146	2.347.851	49	1.292.738	25
Barbacena	BAR	49	781.253	16	340.786	8
Varginha	VAR	82	1.637.101	46	736.236	23
Pouso Alegre	POA	80	1.652.265	37	530.309	19
Uberaba	UBR	29	781.136	15	490.089	8
Uberlândia	UBL	24	1.169.426	12	914.891	7
Patrocínio	PAT	34	825.366	17	396.800	9
Divinópolis	DIV	61	1.318.071	28	680.092	15
Total		853	21.040.662	377	12.362.968	197

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do IBGE (2018).

Critérios de avaliação

A metodologia é baseada nos oito princípios de governo aberto, ressaltando-se que *acessibilidade*, *não discriminação* e *licença livre* são analisados de forma unificada. Os critérios de avaliação da *completude* de informações são aplicáveis aos seguintes itens: i) Estrutura Organizacional (EO), ii) Programas e Ações (PA), iii) Despesas (D), iv) Licitações (L), v) Contratos (C), vi) Transferências e Repasses (TR) e vii) Perguntas Frequentes (PF).

Cálculo da transparência ativa

Na pontuação de 0 a 100, atribuída a cada portal, o IGTA é obtido pela média da soma de pontos dos itens de divulgação obrigatória, mensurando o conteúdo das informações, a estrutura de navegação e a apresentação dos dados e do próprio portal. A pontuação de cada categoria é o resultado da nota de completude multiplicada pela do princípio contemplado naquele item.

Os princípios foram divididos em duas categorias, cada uma com peso de 50%, levando-se em conta: i) o conteúdo dos dados (*completude*, *primariedade*, *processabilidade* e *tempestividade*) e ii) a utilização do portal (*acessibilidade*, *não discriminação* e *licença livre*).

A nota de acessibilidade é a média das pontuações de *inclusão*, *facilidade* no acesso e *usabilidade*.

Em relação aos itens quantitativos (D, L, C e TR), a avaliação da completude divide-se em dimensões essencial e não essencial. A nota de completude é obtida pela soma da avaliação de elementos essenciais, equivalente a 70% da nota final, com complementares (30%).

A nota final do IGTA equivale à soma das notas de cada item, em que (LC) é a média desses dois itens, calculada pela seguinte equação:

$$IGTA = \frac{(EO + PA + PF) + D + LC + TR}{450} \quad (1)$$

O valor máximo do IGTA (45 mil pontos) corresponde à soma da maior pontuação possível de todos os itens avaliados dividida por 450, para redução à escala de 0 a 100 (FGV, 2019).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

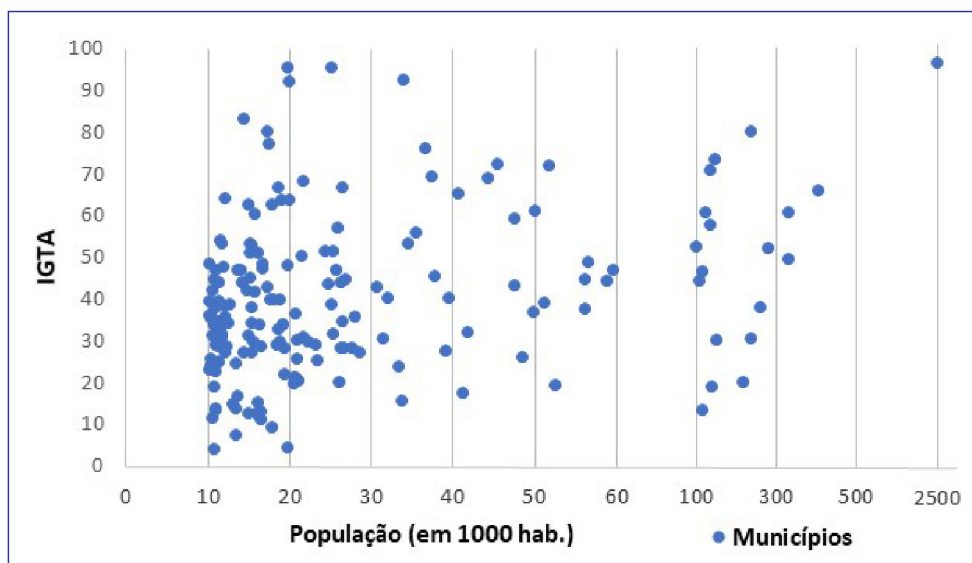
Nesta seção são apresentados os principais resultados e discussões sobre a avaliação de transparência ativa dos municípios amostrados. O *ranking* geral do IGTA dos 197 municípios avaliados, com a respectiva RGI, população e pontuação de cada portal, é apresentado no Apêndice 1.

Os resultados mostram que 142 municípios (72,1% da amostra) têm IGTA abaixo de 50, dentre os quais apenas 17 (8,6%) têm população superior a 50 mil habitantes. A nota de 113 municípios (57,4%) está abaixo da média geral simples do IGTA (42,5 pontos). Destes, apenas 10 (5,1%) possuem mais de 50 mil habitantes.

Se considerada a média mais elevada do IGTA, ponderada pela população (58,9 pontos), passam para 161 (81,7%) os municípios avaliados com índices insuficientes de transparência, dentre os quais 26 (13,2%) têm população acima de 50 mil residentes.

Nas faixas menos populosas, é grande a concentração de municípios com IGTA abaixo de 50. Sobressai a dispersão de municípios mais transparentes nas faixas de maior tamanho populacional. O Gráfico 1, no qual cada ponto representa uma cidade, mostra a concentração de municípios de pequeno porte avaliados em níveis muito baixos de transparência.

Gráfico 1
Distribuição de municípios por faixas de IGTA



Fonte: Elaborado pelos autores.

Entre os 176 municípios com população de até 100 mil habitantes, apenas 43 (24,4%) atingem IGTA igual ou maior que 50 pontos. Dentre eles, dos 165 municípios com menos de 60 mil habitantes, 130 (78,8%) são avaliados com IGTA de até 50 pontos. Nos 102 municípios com população de até 20 mil pessoas, 85 (83,3%) obtêm índice inferior a 50.

Na faixa dos mais transparentes, dos 21 municípios com população superior a 100 mil habitantes, 11 (52,3%) têm o IGTA acima de 50. Em termos percentuais, esses municípios mais populosos, com índice de transparência acima da média, correspondem a mais que o dobro dos 24,4%, na mesma faixa, com menos de 100 mil residentes.

Em quatro dos cinco municípios com mais de 400 mil habitantes (Belo Horizonte, Contagem, Montes Claros e Juiz de Fora), onde residem cerca de 4,4 milhões de pessoas (35,7% da população amostral), o IGTA médio ultrapassa 80 pontos.

Com base na amostra, é possível estimar quanto dos 377 municípios obrigados a disponibilizar informações por transparência ativa têm IGTA acima da média. Apenas 60 a 90 (16% a 24%) apresentam índice acima de 50. Ou seja, 76% a 84% desses municípios estão abaixo da nota média de transparência ativa.

Esses resultados encontram respaldo na literatura que indica a relação positiva entre o tamanho populacional e os níveis de transparência de municípios, como as pesquisas de Alcaide-Muñoz, Bolívar e Hernández (2016); Baker (1997); Baldissera (2018); Coelho et al. (2018); Cunha, Coelho, Silva, Cantoni e Teixeira (2016); Fiirst et al. (2017); García-Sánchez et al. (2013); Guillamón, Bastida e Benito (2011); Keerasuntonpong, Dunstan e Khanna (2015); Lowatcharin e Menifield (2015); Michener et al. (2018); Norris (1999); Pinho (2008); Rosa et al. (2015).

No entanto, os resultados de grande parte da literatura citada também mostram que o número de habitantes não é o único fator determinante do nível de transparência dos entes municipais. Esses estudos citam fatores socioeconômicos, de desenvolvimento humano, renda *per capita*, filiação partidária e outros, para explicar a transparência municipal. A análise de indicadores de parte dos municípios avaliados que apresentam os melhores e piores índices de transparência, em cada região, corrobora as evidências de estudos anteriores, confirmando outros fatores explicativos da transparência nas cidades.

A Tabela 2 mostra os dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e do produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, divulgados pelo IBGE, de cada município mais populoso e com o mais baixo IGTA por região.

Tabela 2
Município mais populoso e com o menor IGTA por região

RGI	MUNICÍPIO	POP.	IGTA	IDHM (2010)	IFDM (2016)	PIB PER CAPITA (R\$) (2017)
BHZ	Belo Horizonte	2.501.576	96	0,810	0,8219	35.245,02
	Santa Luzia	218.147	20	0,715	0,6917	12.879,33
MOC	Montes Claros	404.804	66	0,770	0,7582	22.303,13
	Matias Cardoso	11.050	14	0,584	0,6561	12.185,51
TEO	Teófilo Otoni	140.235	19	0,701	0,7065	16.667,07
	N. Oriente de Minas	10.731	4	0,555	0,5648	7.538,73
GOV	Gov. Valadares	278.685	52	0,727	0,7931	20.957,24
	Virgínia	10.537	12	0,675	0,6176	12.967,44
IPA	Ipatinga	261.344	38	0,771	0,7706	36.993,39
	Bela Vista de Minas	10.248	23	0,674	0,7032	20.977,84
JUF	Juiz de Fora	564.310	60	0,778	0,7954	28.355,07
	Abre Campo	13.465	7	0,654	0,6414	13.453,99
BAR	Barbacena	136.392	58	0,769	0,7516	19.631,86
	Barroso	20.720	21	0,734	0,7184	18.446,04
VAR	Varginha	134.477	71	0,778	0,8224	40.506,11
	Areão	14.955	13	0,727	0,6488	15.116,55

Continuação

RGI	MUNICÍPIO	POP.	IGTA	IDHM (2010)	IFDM (2016)	PIB PER CAPITA (R\$) (2017)
POA	Pouso Alegre	148.862	73	0,774	0,8274	50.211,91
	Bueno Brandão	11.010	13	0,658	0,6237	12.266,35
UBR	Uberaba	330.361	60	0,772	0,8194	40.066,32
	Fronteira	17.701	9	0,684	0,6641	61.932,58
UBL	Uberlândia	683.247	48	0,789	0,8306	50.548,78
	Campina Verde	19.738	4	0,704	0,6888	25.328,11
PAT	Patos de Minas	150.833	30	0,765	0,8586	29.020,34
	Brasilândia de Minas	16.321	11	0,674	0,6739	13.612,32
DIV	Divinópolis	235.977	30	0,764	0,7916	25.695,97
	Dores do Indaiá	13.541	24	0,719	0,7239	15.236,95

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2018), IBGE (2018) e UNDP, IPEA e FJP (2020).

O IDHM brasileiro é composto pelos mesmos indicadores das três dimensões do IDH global: longevidade, educação e renda – 0,731 é o IDH do Estado de Minas Gerais. O IFDM avalia o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros em três áreas: emprego e renda; educação; e saúde. Varia de 0 a 1 ponto em desenvolvimento moderado (0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1). Já o PIB *per capita* municipal mede o valor total dos bens e serviços finais produzido por habitante. Corresponde à contribuição média de cada residente no município ao valor agregado nos diferentes setores econômicos. Em 2018, o PIB *per capita* do Brasil foi de R\$ 33.593,82 (IBGE, 2020).

Os dados revelam que, nas 13 regiões geográficas, a cidade mais populosa também apresenta indicadores de desenvolvimento humano e IGTA expressivamente superiores ao do município menos transparente, o qual, por sua vez, apresenta indicadores bem mais baixos.

Em nove regiões, o IGTA do município mais transparente corresponde a mais de quatro vezes ao do mais opaco. Em sete regiões, o valor do PIB *per capita* corresponde a mais que o dobro do município com IGTA mais baixo. Apenas na RGI de Uberaba, o município menos transparente (Fronteira) tem o PIB *per capita* superior ao do mais populoso. Em oito RGIs, os municípios menos transparentes possuem IDHM e IFDM entre os mais baixos do estado.

Estes resultados, que associam índices socioeconômicos e de desenvolvimento humano mais altos a impactos positivos nos níveis de transparência municipal, reforçam os apresentados por Alcaide-Muñoz et al. (2016); Batista (2017); Comin, Ramos, Zucchi, Favretto e Fachi (2016); Jacques, Quintana e Macagnan (2013); Lowatcharin e Menifield (2015); Sell et al. (2018); Serrano-Cinca, Rueda-Tomás e Portillo-Tarragona (2009); Silva e Bruni (2019) e Tavares e Cruz (2020).

O achado mais relevante desta pesquisa – que se contrapõe à tendência indicada pela literatura – é o nível elevado de transparência alcançado por alguns municípios de pequeno porte. Dos 35 municípios mais bem classificados no *ranking* (IGTA ≥ 60), 22 têm população inferior a 50 mil habitantes. A Tabela 3 mostra os nove municípios mais transparentes dessa faixa populacional, com IGTA ≥ 70 pontos, sua posição no *ranking* geral e respectivos indicadores.

Tabela 3
municípios com menos de 50 mil habitantes e IGTA ≥ 70

MUNICÍPIO	RGI	POS.	POP.	IGTA	IDHM (2010)	IFDM (2014)	PIB PER CAPITA (R\$) (2017)
Simonésia	JUF	2º	19.528	96	0,632	0,5815	9.696,43
Espera Feliz	JUF	3º	24.773	96	0,663	0,6615	15.947,82
Taiobeiras	MOC	4º	33.858	92	0,670	0,6982	12.995,29
Lajinha	JUF	5º	19.928	92	0,661	0,6868	15.429,37
Rio Piracicaba	IPA	7º	14.346	83	0,685	0,6557	34.935,30
S. Domingos do Prata	IPA	9º	17.393	80	0,690	0,6383	13.557,94
Resplendor	GOV	12º	17.398	77	0,670	0,6211	12.525,82
Extrema	POA	13º	35.474	76	0,732	0,8357	219.239,07
Caeté	BHZ	15º	44.377	72	0,728	0,6867	13.021,84

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em FIRJAN (2018), IBGE (2018) e UNDP, IPEA e FJP (2020).

À exceção dos municípios de Extrema, com o 2º maior PIB *per capita* do estado e IDHM e IFDM elevados, e de Rio Piracicaba, cujo PIB também é bem mais alto do que o dos demais municípios, todos os outros apresentam baixos indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento humano. O IGTA desses municípios supera o de outros 38 da amostra cuja população é superior a 50 mil habitantes; dentre eles, 18 com mais de 100 mil pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma geral, os resultados revelam níveis muito baixos de transparência ativa dos municípios mineiros, com média geral ponderada pela população de 58,9. A amplitude de 92% das notas do IGTA suscita questionamentos sobre outros fatores determinantes da transparência no âmbito municipal, tais como filiação partidária, efeito vizinhança, associativismo, capacidade burocrática e outros, apontados por outras pesquisas, como a realizada por Batista (2017).

Uma das limitações desta pesquisa é a avaliação restrita à transparência ativa. Nessa modalidade de transparência, informações e dados abertos podem ser selecionados e “higienizados” pela mediação de gestores públicos, como observam Michener et al. (2018, p. 611).

Investigação em municípios gaúchos, feita por Santos e Visentini (2018), também conclui que dados disponibilizados em transparência ativa passam por um filtro administrativo, comprometendo a efetividade da LAI. Neste caso, sugerem-se estudos para avaliação da transparência passiva, principalmente em pequenos municípios, ainda escassos na literatura sobre transparência.

Embora importante, a situação socioeconômica não é o único fator a ser levado em conta para análise da transparência em âmbito municipal. A metodologia empregada nesta pesquisa não permite deduzir as variáveis explicativas ou determinantes que impactariam no IGTA de todos os municípios avaliados, ainda que os indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento humano das administrações mais e menos transparentes apontem para essa relação de causalidade. Sugere-se também a realização de estudos com esse enfoque.

Transparência pública, para além de disponibilização e acesso às informações, compreende divulgá-las de forma completa, relevante, confiável, pertinente e oportuna (Grau, 2005). Este é outro campo promissor para pesquisas qualitativas, cujo cerne está na investigação de adequação de linguagem, organização e atualização de informações, que impactam a transparência.

O principal achado desta pesquisa levanta questões de grande relevância. Quais os fatores explicativos da transparência elevada de 22 municípios com população inferior a 50 mil habitantes, que alcançam IGTA superior a 60 pontos? Estudos qualitativos, baseados em entrevistas com gestores e servidores das áreas de gestão e tecnologia da informação e comunicação, tornam-se essenciais para investigar as causas da performance positiva dos níveis de transparência nesses pequenos municípios.

Por que cidades com estrutura administrativa mais precária e recursos humanos e financeiros escassos apresentam bons índices de transparência? Qual o papel de gestores públicos na obtenção desses resultados? Compreender melhor esse fenômeno é fundamental para maior fiscalização da sociedade civil organizada e de órgãos de controle, que resultaria no incremento da transparência pública em âmbito local. Estas investigações ainda são raras na literatura acadêmica.

Espera-se que os resultados desta pesquisa subsidiem políticas e ações de gestores municipais voltadas a abertura de informações e promoção da transparência pública, tanto na gestão de informação quanto na adequação de portais oficiais às exigências legais.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

- Alcaide-Muñoz, L. A., Bolívar, M. P. R., & Hernández, A. M. L. (2016). Transparency in governments: a meta-analytic review of incentives for digital versus hard-copy public financial disclosures. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 550-573.
- Amaral, P. V., Lemos, M. B., & Chein, F. (2010). Disparidades regionais em Minas Gerais: uma aplicação regional de métodos de análise multivariada. *Análise Econômica*, 28(54), 313-344.
- Baker, P. M. A. (1997). *Local government internet sites as public policy innovations*. Washington, DC: George Mason University.
- Baldissera, J. F. (2018). *Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR. Recuperado de <http://tede.unioeste.br/handle/tede/3805>
- Barros, M., & Rodrigues, K. F. (2017). Transparência em compras públicas no âmbito local no Brasil. In M. F. Mohallem & C. E. J. Ragazzo (Ed.), *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional* (pp. 95-124). Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- Batista, M. (2017). *A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos*. Brasília, DF: Enap.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2012). *What is government transparency? New measures and relevance for quality of government* (QoG Working Paper. Series 2012:16). Gothenburg, Sweden: University of Gothenburg.
- Cepik, M. (2000). Direito à informação: situação legal e desafios. *IP- Informática Pública*, 2(2), 1-14.
- Coelho, T. R., Silva, T. A. B., Cunha, M. A., & Teixeira, M. A. C. (2018). Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(75), 235-260.
- Comin, D., Ramos, F. M., Zucchi, C., Favretto, J., & Fachi, C. C. P. (2016). A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 15(46), 24-34.
- Controladoria-Geral da União. (2020). *Operações especiais. Estatísticas*. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/operacoes-especiais>
- Controladoria-Geral da União. (2021). *Escala Brasil Transparente 360º - 2ª edição*. Recuperado de https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. S., Silva, L. M., & Macedo, M. A. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.
- Cunha, M. A., Coelho, T., Silva, T., Cantoni, S., & Teixeira, M. A. (2016). Transparência governamental na federação brasileira: resultados heterogêneos motivados por diferentes capacidades de TI. In A. F. Barbosa. (Org.), *TIC Governo Eletrônico 2015: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro* (v. 1, pp. 75-85). São Paulo, SP: Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- Cunha, M. C., Filho. (2018). O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da Controladoria-Geral da União*, 10(16), 878-907.
- Eaves, C. (2009). *The three laws of Open Government Data*. Recuperado de <https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>
- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. (2018). *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal*. Recuperado de <https://www.firjan.com.br/ifdm/>
- Fiirst, C., Costa, J. S., Baldissera, J. F., & Asta, D. D. (2017). A influência de variáveis socioeconômicas e contábeis no índice de transparência eletrônica dos maiores municípios brasileiros, após a lei de acesso à informação. In *Anais do 11º Congresso da Anpcont*, Belo Horizonte, MG.
- Fundação Estadual do Meio Ambiente. (2019). *Regiões Geográficas Intermediárias de Minas Gerais* (Núcleo de Geoprocessamento, Mapa não publicado) Belo Horizonte, MG: Autor.
- Fundação Getúlio Vargas. (2019). *Programa de Transparência Pública. Metodologia de Transparência Ativa*. Recuperado de https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/metodologia_ptp-fgv_ta_2019.pdf
- García-Sánchez, I. M., Aceituno, J. V. F., & Domínguez, L. R. (2013). Determinants of corporate social disclosure in Spanish local governments. *Journal of Cleaner Production*, 39, 60-72.
- Global Right to Information Rating. (2020). *Global Right to Information Rating Map*. Recuperado de <https://www.rti-rating.org/>
- Grau, N. C. (2005). A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. *Cadernos FLEM*, 8, 13-59
- Guillamón, M. D., Bastida, F., & Benito, B. (2011). The determinants of local government's financial transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Estimativas da população residente nos municípios e unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2018*. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=22367&t=resultados>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Produto Interno Bruto - PIB*. Recuperado de www.ibge.gov.br/explica/pib.php
- Jacques, F. V. S., Quintana, A. C., & Macagnan, C. B. (2013). Transparência em municípios da Região Sul do Brasil. In *Anais do 37º Encontro da Anpad*, Rio de Janeiro, RJ.
- Jardim, J. M. (1995). A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*, 59(1), 81-92.
- Keerasuntonpong, P., Dunstan, K., & Khanna, B. (2015). Factors influencing disclosures of statements of service performance of New Zealand local authorities. *Pacific Accounting Review*, 27(3), 304-328.
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de

- 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Lowatcharin, G., & Menifield, C. E. (2015). Determinants of Internet-enabled transparency at the local level: a study of Midwestern county web sites. *State and Local Government Review*, 47(2), 102-115.
- Machado, J. (2015). *Quando surgiram os princípios dos dados abertos?* São Paulo, SP: Colaboratório de Desenvolvimento e Participação. Recuperado de <https://colab.each.usp.br/blog/2015/04/02/quando-surgiram-os-8-principios-dos-dados-abertos/>
- Michener, R. G. (Org.). (2016). *Transparência local no Brasil: avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades*. Rio de Janeiro, RJ: FGV – Open Society Foundations. Recuperado de https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_relatorio_transparencia_cidades_v3.pdf
- Michener, R. G., & Bersch, K. (2013). Identifying Transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242.
- Michener, R. G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610-629.
- Ministério Público Federal. (2015, 2016). *Ranking Nacional da Transparência*. Recuperado de <http://combateacorrupcao.mpf.br/Ranking>
- Moncau, L. F., Michener, R. G., Barros, M., & Velasco, R. B. (2015). *Avaliação de transparência do Ministério Público*. Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York, NY: Oxford University Press.
- Open Government Partnership. (2020). *A guide to open government and the coronavirus: open response + open recovery, 2020*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/OGP-Guide-to-Open-Gov-and-Coronavirus.pdf>
- Organização dos Estados Americanos. (2010). *Model Inter-American Law on Access to Information: AG/RES. 2607 (XL-O/10)*. Recuperado de <http://bit.ly/1nrf2hU>
- Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.
- Possamai, A. J., & Souza, V. G. (2018). Lei de Acesso à Informação e dados abertos: possibilidades e desafios a partir da experiência federal. *Carta de Conjuntura FEE*, 27(2), 9-10.
- Rosa, M. M., Bernardo, F. D., Vicente, E. F. R., & Petri, S. M. (2015). A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12.527/2011. *Navus – Revista de Gestão e Tecnologia*, 6(1), 72-87.
- Santos, M., & Visentini, M. S. (2014). Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do Corede Missões-RS. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 239-247.
- Scheaffer, R. L., Mendenhall, W., & Ott, L. (1990). *Elementary survey sampling* (4a ed.). Boston, MA: PWS-Kent Publishing Co.
- Sell, F. F., Sampaio, G. L., Zonatto, V. C. S., & Lavarda, C. E. F. (2018). Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 248-259.
- Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M., & Portillo-Tarragona, P. (2009). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2), 355-78.
- Silva, W., & Bruni, A. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415-431.
- Tauberer, J. (2014). *Open Government Data: the book* (2a ed.). Recuperado de <https://opengovdata.io/>
- Tavares, A. F., & Cruz, N. F. (2020). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101249.
- Transparência Internacional Brasil. (2020). *O que fazemos*. Recuperado de <https://www.transparenciainternacional.org.br/o-que-fazemos>
- Transparency International. (2015). *Local governance integrity: principles and standards*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/publications/local-governance-integrity-principles-and-standards>
- United Nations Development Program. (2019). *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Recuperado de <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2019.html>
- United Nations Development Program, Instituto de Pesquisas Aplicadas, & Fundação João Pinheiro. (2020). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Recuperado de <http://www.atlasbrasil.org.br>
- World Bank. (2016). Making politics work for development: harnessing transparency and citizen engagement. *Policy Research Report*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/research/publication/making-politics-work-for-development>
- Yazigi, A. F. (1999). Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. In *Proceedings of 9º International Anti-Corruption Conference* (pp. 10-15), Durban, South Africa. Durban.
- Zuccolotto, R., Teixeira, M., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158.

Josias Fernandes Alves

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1285-8461>

Doutorando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP); Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Campus Varginha. E-mail: josiasfernandes@hotmail.com

Adílio Renê Almeida Miranda

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4229-3337>

Doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA); Professor Adjunto da Universidade Federal de Alfenas, Campus Varginha. E-mail: adilioadm@yahoo.com.br

Marco Antonio Carvalho Teixeira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>

Doutor e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Professor adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP); Líder do grupo temático Federalismo, Relações Intergovernamentais e Descentralização da área de Administração Pública do ENANPAD (biênio 2020-2021). E-mail: marco.teixeira@fgv.br

Paulo Roberto Rodrigues de Souza

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0643-6369>

Doutor em Ciências na área de Engenharia de Produção pela Universidade Estadual Paulista (UNESP); Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professor adjunto da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) – Campus Varginha. E-mail: paulo.souza@unifal-mg.edu.br

APÊNDICE

Tabela A
Ranking geral do IGTA de municípios amostrados

MUNICÍPIO		RGI	POP.	IGTA	MUNICÍPIO		RGI	POP.	IGTA
1	Belo Horizonte	BHZ	2.501.576	96	40	São João del-Rei	BAR	89.653	55
2	Simonésia	JUF	19.528	96	41	Caratinga	IPA	91.503	55
3	Espera Feliz	JUF	24.773	96	42	Conceição dos Ouros	POA	11.525	54
4	Taiobeiras	MOC	33.858	92	43	Ouro Preto	BHZ	73.994	54
5	Lajinha	JUF	19.928	92	44	Guanhães	GOV	34.057	53
6	Contagem	BHZ	659.070	84	45	Capitão Enéas	MOC	15.153	53
7	Rio Piracicaba	IPA	14.346	83	46	S. Antônio do Jacinto	TEO	11.677	53
8	Sete Lagoas	BHZ	237.286	80	47	Felixlândia	BHZ	15.235	53
9	São Domingos do Prata	IPA	17.393	80	48	Nova Serrana	DIV	99.770	53
10	João Monlevade	IPA	79.387	79	49	Gov. Valadares	GOV	278.685	52
11	Três Corações	VAR	78.913	79	50	São João do Paraíso	MOC	23.524	51
12	Resplendor	GOV	17.398	77	51	Jequitinhonha	TEO	25.305	51
13	Extrema	POA	35.474	76	52	Pará de Minas	DIV	93.101	51
14	Pouso Alegre	POA	148.862	73	53	Entre Rios de Minas	BAR	15.214	51
15	Caeté	BHZ	44.377	72	54	Perdizes	UBR	16.009	51
16	Itabirito	BHZ	51.281	72	55	Carmo do Rio Claro	VAR	21.180	50
17	Varginha	VAR	134.477	71	56	Ribeirão das Neves	BHZ	331.045	49
18	Alfenas	VAR	79.481	70	57	Pirapora	MOC	56.208	49
19	Araçuaí	TEO	36.705	69	58	Nova Resende	VAR	16.610	48
20	Machado	VAR	41.844	69	59	Conceição da Aparecida	VAR	10.261	48
21	Monte S. de Minas	VAR	21.534	68	60	Turmalina	TEO	19.797	48
22	Ipaba	IPA	18.438	67	61	Uberlândia	UBL	683.247	48
23	Belo Oriente	IPA	26.396	67	62	Icaraí de Minas	MOC	11.879	48
24	Montes Claros	MOC	404.804	66	63	Lima Duarte	JUF	16.671	47
25	Brumadinho	BHZ	39.520	65	64	Virgem da Lapa	TEO	13.764	47
26	São Romão	MOC	12.139	64	65	S. G. do Sapucaí	VAR	25.332	47
27	Ervália	JUF	18.829	64	66	Frutal	UBR	58.962	47
28	Jaboticatubas	BHZ	19.858	63	67	Água Boa	TEO	13.600	47
29	Carmo de Minas	POA	14.769	63	68	São Tiago	BAR	10.922	47
30	Rio Pomba	JUF	17.858	62	69	Ubá	JUF	114.265	46
31	Bocaiúva	MOC	49.942	61	70	Matozinhos	BHZ	37.473	45
32	Vespasiano	BHZ	125.376	61	71	Bom Jesus do Galho	IPA	15.010	45
33	Uberaba	UBR	330.361	60	72	S. G. do Rio Abaixo	IPA	10.818	45
34	Sabinópolis	GOV	15.525	60	73	Leopoldina	JUF	52.532	45
35	Juiz de Fora	JUF	564.310	60	74	Nepomuceno	VAR	26.709	45
36	São Lourenço	POA	45.488	59	75	Muriae	JUF	108.113	44
37	Barbacena	BAR	136.392	58	76	Três Pontas	VAR	56.546	44
38	Jacutinga	POA	25.684	57	77	Cabo Verde	VAR	14.075	44
39	Itamarandiba	TEO	34.527	56	78	S. João Nepomuceno	JUF	26.272	44

Continuação

MUNICÍPIO		RGI	POP.	IGTA
79	Pedras Maria da Cruz	MOC	11.453	44
80	Porto Firme	JUF	11.208	44
81	Paraopeba	BHZ	24.375	44
82	Diamantina	TEO	47.617	43
83	Poço Fundo	VAR	16.734	43
84	Campos Gerais	VAR	28.703	43
85	Brazópolis	POA	14.508	42
86	Arceburgo	VAR	10.657	42
87	Grão Mogol	MOC	15.779	42
88	Manhuaçu	JUF	89.256	42
89	Pompéu	DIV	31.583	40
90	Ouro Branco	BAR	39.121	40
91	Arinos	PAT	17.888	40
92	Malacacheta	TEO	18.700	40
93	Piranga	BAR	17.618	40
94	S. J. do Manhuaçu	JUF	11.440	40
95	Rio Acima	BHZ	10.203	39
96	Eugenópolis	JUF	11.218	39
97	Bom Despacho	DIV	50.166	39
98	Pedralva	POA	11.246	39
99	Aimorés	GOV	25.193	39
100	Jequeri	JUF	12.460	39
101	Piraúba	JUF	10.816	38
102	Itanhomi	GOV	12.212	38
103	Chapada do Norte	TEO	15.368	38
104	Ipatinga	IPA	261.344	38
105	Engenheiro Caldas	GOV	11.064	38
106	São Francisco	MOC	56.163	38
107	Lagoa Santa	BHZ	63.359	37
108	João Pinheiro	PAT	48.561	37
109	Muzambinho	VAR	20.594	37
110	Guaraciaba	JUF	10.333	36
111	Juruáia	VAR	10.441	36
112	Pitangui	DIV	27.755	36
113	Carmo da Cachoeira	VAR	12.158	36
114	Centralina	UBL	10.425	35
115	Juatuba	BHZ	26.484	35
116	Carmo da Mata	DIV	11.439	35
117	Cruzília	POA	15.358	34
118	Ilicínea	VAR	12.303	34
119	Raposos	BHZ	16.277	34
120	S. Maria de Itabira	BHZ	10.836	34
121	Divisópolis	TEO	10.820	34

Continuação

MUNICÍPIO		RGI	POP.	IGTA
122	Borda da Mata	POA	19.202	34
123	Carmópolis de Minas	DIV	19.144	34
124	Caetanópolis	BHZ	11.495	33
125	Manga	MOC	18.594	33
126	Bonito de Minas	MOC	11.088	33
127	Salinas	MOC	41.349	32
128	Congonhal	POA	11.813	32
129	São João da Ponte	MOC	25.235	32
130	Itinga	TEO	14.956	31
131	Igaratinga	DIV	10.709	31
132	Gouveia	TEO	11.833	31
133	Caxambu	POA	21.703	31
134	Mateus Leme	BHZ	30.798	30
135	Divinópolis	DIV	235.977	30
136	Patos de Minas	PAT	150.833	30
137	Paraisópolis	POA	20.940	30
138	Itamonte	POA	15.440	30
139	Camanducaia	POA	21.738	30
140	Matipó	JUF	18.808	30
141	Alto Rio Doce	BAR	11.146	29
142	Itatiaiuçu	DIV	11.037	29
143	Luz	DIV	18.172	29
144	Carmo do Cajuru	DIV	22.257	29
145	São Gonçalo do Pará	DIV	12.218	29
146	Campanha	VAR	16.565	29
147	Serra do Salitre	PAT	11.493	29
148	Varzelândia	MOC	19.335	28
149	Francisco Sá	MOC	26.181	28
150	Coração de Jesus	MOC	26.592	28
151	Mutum	JUF	26.997	28
152	Capelinha	TEO	37.856	27
153	Alterosa	VAR	14.414	27
154	Planura	UBR	11.968	27
155	Coromandel	PAT	27.982	27
156	Campos Altos	UBR	15.356	27
157	Monte Carmelo	UBL	47.682	26
158	Urucânia	JUF	10.371	26
159	Medina	TEO	20.882	26
160	Abaeté	DIV	23.223	25
161	Estiva	POA	11.321	25
162	Dores do Indaiá	DIV	13.541	24
163	Francisco Badaró	TEO	10.343	24
164	Sarzedo	BHZ	32.069	24

Continuação

	MUNICÍPIO	RGI	POP.	IGTA
165	B. Vista de Minas	IPA	10.248	23
166	Fervedouro	JUF	10.957	23
167	Presidente Olegário	PAT	19.377	22
168	Vazante	PAT	20.537	21
169	Barroso	BAR	20.720	21
170	Ponte Nova	JUF	59.605	21
171	Monte Alegre de Minas	UBL	20.999	20
172	Santa Luzia	BHZ	218.147	20
173	Sacramento	UBR	25.989	20
174	Padre Paraíso	TEO	20.052	20
175	S.Seb. do Maranhão	GOV	10.129	20
176	Guaxupé	VAR	51.750	19
177	Teófilo Otoni	TEO	140.235	19
178	Jordânia	TEO	10.780	19
179	Andradas	POA	40.747	17
180	Santa Juliana	UBR	13.743	17
181	Ouro Fino	POA	33.481	15
182	Capinópolis	UBL	16.109	15

Continuação

	MUNICÍPIO	RGI	POP.	IGTA
183	Mar de Espanha	JUF	12.725	15
184	Matias Cardoso	MOC	11.050	14
185	Ataléia	TEO	13.064	14
186	Bueno Brandão	POA	11.010	13
187	Araguari	UBL	116.691	13
188	Poté	TEO	16.491	13
189	Areado	VAR	14.955	13
190	S. João Evangelista	GOV	15.781	13
191	Unai	PAT	83.808	12
192	Virginópolis	GOV	10.537	12
193	Brasilândia de Minas	PAT	16.321	11
194	Fronteira	UBR	17.701	9
195	Abre Campo	JUF	13.465	7
196	Campina Verde	UBL	19.738	4
197	Novo Oriente de Minas	TEO	10.731	4

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do IBGE (2018).