UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

ROBSON ZUCCOLOTTO

Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros.

São Paulo

2014

Prof. Dr. Marco Antonio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Gerlando Augusto Sampaio Franco de Lima
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Andson Braga de Aguiar
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade.

ROBSON ZUCCOLOTTO

Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros.

Tese apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor em Ciências.

Área de Concentração: Contabilidade e Finanças Públicas

Orientador: Prof. Dr. Edson Luiz Riccio

Versão Corrigida

(Versão original disponível na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade)

São Paulo

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Zuccolotto, Robson

Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros / Robson Zuccolotto. -- São Paulo, 2014.

200 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2014.

Orientador: Edson Luiz Riccio.

Coorientador: Marco Antônio Carvalho Teixeira

1. Orçamento público 2. Transparência fiscal 3. Democracia 4. Controle da administração pública I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 352.48

Nome: Robson Zuccolotto

**Título: Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido:
evidências nos estados brasileiros.**

Tese apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Edson Luiz Riccio

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Edson Luiz Riccio

Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (coorientador)

Instituição: Fundação Getúlio Vargas

Prof. Dr. Miklos A. Vasarhelyi

Instituição: Rutgers Business School

Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho

Instituição: Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes

Instituição: Fundação Getúlio Vargas

A
Todos que acreditam na democracia como forma de transformar vidas.

AGRADECIMENTOS

“A perseverança é mais eficaz do que a violência, e muitas coisas que, quando reunidas, são invencíveis, cedem a quem as enfrenta um pouco de cada vez” (Plutarco). Enfrentando um pouco de cada vez chego ao final dessa trajetória. É certo que nesse enfrentamento perseverante tive o apoio de grandes amigos, grandes professores, grandes colegas, enfim, grandes pessoas. Por isso, gostaria de agradecer a todos que me apoiaram nessa caminhada rumo ao doutoramento e, em especial a essas grandes pessoas que foram valiosas em cada momento da minha vida.

Aos meus pais Hervídio Zuccolotto e Maria Luzia Corona Zuccolotto pelo amor, carinho, apoio e por, ao seu modo, me ensinarem a ver beleza na vida e nas pessoas.

Ao professor Edson Luiz Riccio, meu orientador e amigo, pela amizade, carinho e atenção nos momentos difíceis e pelas exigências nos momentos corretos. Sabedoria é adjetivo para poucos.

Ao professor Marco Antonio Carvalho Teixeira, meu coorientador e amigo, por todos os ensinamentos, recomendações, conversas, enfim, por me permitir viajar por caminhos ainda não explorados no meu limitado universo acadêmico.

À professora Maria Rita Loureiro, da Fundação Getúlio Vargas, pelos valiosos ensinamentos que me proporcionou. Sem hesitar, a melhor professora que já tive.

Aos professores Luiz João Corrar, Luiz Paulo Fávero, Ariovaldo dos Santos e Bruno Salotti, todos da FEA/USP, pelos ensinamentos proporcionados.

Aos professores Peter Kevin Spink, Ciro Biderman e Lucas Gonzalez, da Fundação Getúlio Vargas, pela paciência, didatismo e compreensão das limitações de quem começa a aprender a andar.

Aos colegas da turma de doutorado de 2011 e em especial aos amigos de todas as horas: Benjamin Acuña, Janilson Suzart, Jorge Andrade Costa, Júlio Orestes, Sidnei Celerino e Valdiva Rossato. Aos demais colegas da turma de 2011, bem como aos agregados, os quais prefiro não relacioná-los sob pena de ser injusto ao esquecer-me de alguém, por esses anos de convivência juntos e por me permitirem aprender infinitas coisas de infinitas formas. A todos os colegas, obrigado!

A todos os colegas da Fundação Getúlio Vargas, especialmente aos da turma de Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional (famosamente conhecida como GLS) pelas discussões, debates, divergências, aprendizado e amizade. Afinal, passei a mais da metade do meu doutorado com vocês. Obrigado por tudo!

Agradeço, por fim, a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para que essa etapa fosse concluída.

Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos.

(Madison, 1787)

RESUMO

Zuccolotto, R. (2014). *Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: Evidências nos estados brasileiros*. Tese de Doutorado, Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

A representação é uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Em vez de um esquema de delegação, a representação é um processo político que conecta sociedade e instituições. Na democracia representativa o povo soberano delega poder ao representante, mas tem também o poder negativo de destituí-lo. Para que esse poder negativo possa ser exercido o governante deve prestar contas ao povo, o qual, após debate público, reconduzirá ou não o governante ao poder. Para que essa responsabilização ocorra, é fundamental a existência da transparência. Em federações descentralizadas, a transparência não depende apenas das ações do governo central, visto que os entes subnacionais ganham autonomia política, administrativa e financeira e, por isso, a descentralização é vista como uma segunda condição essencial para a consolidação da democracia. No Brasil, a regulação dos conteúdos informacionais das peças que compõem o ciclo orçamentário tem sido definido por legislações provenientes do ente central, o que, em tese, levaria a uma transparência orçamentária parecida entre os entes subnacionais brasileiros. No entanto, não é isso que ocorre na prática, sobretudo quando olhamos para os indicadores de transparência divulgados no Brasil. Se os índices não apontam para uma normalidade entre os números, quais os fatores determinam a transparência do ciclo orçamentário nos estados subnacionais brasileiros? Essa pergunta guiou a elaboração deste trabalho, o qual foi realizado por meio de uma pesquisa descritiva. Inicialmente, foi elaborado, com base nas recomendações internacionais (FMI, OCDE e OBP), um indicador de transparência orçamentária para o ciclo orçamentário brasileiro. De posse dessas informações, foram realizadas entrevistas com os dois estados classificados como mais similares e os dois classificados como mais dissimilares. Essa classificação ocorreu por meio da técnica estatística de Multidimensional Scaling (MDS) não métrica, uma vez que as variáveis eram binárias. As entrevistas foram realizadas com servidores da área de planejamento e/ou controle dos estados subnacionais e com conselheiros dos tribunais de contas. Os resultados indicam que no contexto subnacional brasileiro, fatores fiscais e políticos contribuem para a melhoria da transparência. Os fatores fiscais foram confirmados parcialmente nas entrevistas, dado que apenas Déficit e Dívida foram apontados pelos respondentes, enquanto as variáveis receita corrente e superávit não foram citadas. As variáveis políticas (competição do governador e partido político) não foram indicadas como determinantes da transparência no Brasil. Para os entrevistados essas variáveis não fazem diferença no ambiente institucional brasileiro devido às características do processo eleitoral e da forma de governo, que ocorre por meio de coalizões entre partidos sem alinhamento ideológico e com bases definidas localmente. Além disso, outras determinantes foram destacadas pelos entrevistados, as quais ainda não haviam sido identificadas na literatura internacional, como: influência das agências avaliadoras e de *rating*, crises institucionais e financeiras, vontade política e inovação governamental, *enforcement* das legislações, pressão da imprensa, decisões colegiadas, influência das instituições de controle, coordenação de ações e burocracia especializada. Esses resultados apontam que quanto mais mecanismos institucionais existirem para pressionar os governos a agirem sob o brilho da luz, mais democrática e menos desigual poderá vir a ser a sociedade.

Palavras-chave: Orçamento público; Transparência fiscal; Democracia; Controle da administração pública.

ABSTRACT

Zuccolotto, R. (2014). *The causes of transparency of the budget cycle: evidences from Brazilian states*. Tese de Doutorado, Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

The representation is a form of political participation that can activate a variety of control forms and oversight by citizens. Instead of a scheme of delegation, representation is a political process that connects society and institutions. In representative democracy the sovereign people delegate power to the representative, but they also have the negative power to remove it. In order for this negative power can be exercised the ruler must report to the people which, after public debate, will conduct or not the ruler to power again. In order that accountability occur, it is essential the existence of transparency. In decentralized federations, transparency depends not only on the actions of the central government, since sub national entities gain political, administrative and financial autonomy in these models and, therefore, decentralization is seen as a second essential condition for the consolidation of democracy. In Brazil, the regulation of the informational content of the pieces that make up the budget cycle has been defined by legislation from the central one, which, in theory, would lead to a similar budget transparency among Brazilian sub national entities. However, this is not what happens in practice, especially when we look at the indicators of transparency disclosed in Brazil. If the scores do not show normality between the numbers, what factors determine the transparency of the budget cycle in Brazilian sub national states? This question guided the preparation of this work, which was accomplished through a descriptive research. Initially it was developed, based on international recommendations (IMF, OECD and OBP), an indicator of budget transparency for the Brazilian budget cycle. With this information, we performed interviews with the two states classified as more similar and the two rated as more dissimilar. This classification was made through statistical technique of non metric Multidimensional scaling (MDS), once the variables were binary (presence or absence). Interviews were conducted with the area of planning and / or control of sub national states and counselors of courts of account. The results indicate that in the Brazilian sub national context, as pointed out by the international literature, fiscal and political factors contribute to improving transparency. The tax factors were partially confirmed in interviews since only deficit and debt were cited by respondents. The variables current revenue and surplus were not even mentioned. Political variables (governor competition and political party) were not included as determinants of transparency in Brazil. Respondents said that these variables make no difference in the Brazilian institutional environment due to the characteristics of the electoral process and the form of government, which occurs through coalitions between parties without ideological alignment and bases locally defined. In addition, other determinants were highlighted by the respondents, which didn't have yet been identified in the international literature, as influence of rating agencies, institutional and financial crises, political will and government innovation, law enforcement, media pressure, collective decisions, control agencies influence, coordination of actions and specialized bureaucracy. These results indicate that the more institutional mechanisms exist to pressure governments to act under the shining of light more democratic and less unequal could become society

Keywords: Public budget; Fiscal Transparency, Democracy; Control over government.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modelos teóricos da democracia, ideias centrais e seus principais autores.....	33
Quadro 2: Condições e instrumentos para a <i>accountability</i> democrática	46
Quadro 3: Anatomia da Transparência	80
Quadro 4: Perspectivas da transparência	82
Quadro 5: Os “três pilares” das melhores práticas de transparência da OCDE.....	83
Quadro 6: Importância dos relatórios orçamentários e conteúdo chave dos relatórios	90
Quadro 7: Principais variáveis explicativas para a transparência.....	104
Quadro 8: Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido nos estados subnacionais brasileiros.....	167

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: As quatro direções da transparência	70
Figura 2: Transparência de Eventos <i>versus</i> Transparência de Processos	71
Figura 3: Ilusão de transparência	74
Figura 4: Ciclo orçamentário	85
Figura 5: Ciclo orçamentário estendido.....	87
Figura 6: Medidas de Qualidade da Solução do MDS para o <i>Stress</i> e RSQ.....	109
Figura 7: Mapa da transparência do ciclo orçamentário dos estados subnacionais brasileiros	123
Figura 8: Mapa tridimensional da transparência nos estados brasileiros quanto a Visibilidade da informação.....	125
Figura 9: Mapa bidimensional da transparência nos estados brasileiros quanto a Visibilidade da informação.....	126
Figura 10: Mapa tridimensional da transparência nos estados brasileiros quanto à capacidade de inferência.....	127
Figura 11: Mapa bidimensional da transparência nos estados brasileiros quanto à capacidade de inferência.....	128
Figura 12: Mapa tridimensional da transparência nos estados brasileiros nas fases de formulação e aprovação	129
Figura 13: Mapa bidimensional da transparência nos estados brasileiros nas fases de formulação e aprovação	130
Figura 14: Mapa tridimensional da transparência nos estados brasileiros nas fases de execução e controle.....	131
Figura 15: Mapa bidimensional da transparência nos estados brasileiros nas fases de execução e controle.....	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência das declarações pré-orçamentárias.....	112
Tabela 2: Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência do Orçamento Aprovado	114
Tabela 3: Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência da Execução Orçamentária on-line.	115
Tabela 4: Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência dos Relatórios Intermediários	117
Tabela 5: Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência do Relatório de fim de ano	119
Tabela 6: Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência do Parecer de Auditoria dos Tribunais de Contas	120
Tabela 7: Medidas de Ajuste e Stress por dimensão.....	122

LISTA DE SIGLAS

ALSCAL	<i>Alternating Least Squares SCALing</i>
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CMPOF	Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
ISA	<i>International Standard on Auditing</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	<i>Multimentional Scaling</i>
MTO	Manual Técnico do Orçamento
NC	Nota de Crédito
ND	Nota de Dotação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não Governamental
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório da Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e comunicação
WWW	<i>World Wide Web</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	19
1.1 Contextualização e definição do problema de pesquisa.....	19
1.2 Objetivos	24
1.3 Justificativa.....	24
1.4 Limitação e delimitação do estudo.....	25
2. PLATAFORMA TEÓRICA	27
2.1 Teoria democrática e o conceito de representação.....	27
2.1.1 As primeiras ideias sobre o conceito de democracia na modernidade	27
2.1.2 As principais correntes teóricas de democracia na modernidade	28
2.1.3 O conceito de representação política	34
2.1.4. A importância da transparência para a consolidação da democracia representativa.....	37
2.2 Controles democráticos sobre a administração pública	40
2.2.1 Por que o controle dos governantes é necessário em uma ordem democrática?	40
2.2.2 Quem é controlado?.....	41
2.2.3 Como se controla?	45
2.2.4 O que é controlado?.....	47
2.3 As primeiras ideias sobre transparência	49
2.3.1 Algumas ideias de transparência anteriores ao século XX.....	50
2.3.1.1 O governo deve agir com regras previsíveis e estáveis	51
2.3.1.2 A comunicação deve ser franca e aberta com a sociedade	52
2.3.1.3 Permitir que a organização e a sociedade pudessem ser conhecidas	53
2.3.2 As ideias e o termo transparência no século XX.....	55
2.3.2.1 Transparência na governança internacional.....	55
2.3.2.2 Transparência em âmbito de governos subnacionais.....	57
2.3.2.3 Transparência e Governança Corporativa.....	60

2.3.3 A transparência no século XXI.....	63
2.4 Transparência: conceitos e classificações	66
2.4.1 Direções de transparência.....	68
2.4.2 Variedades de transparência	70
2.4.2.1 Transparência de eventos <i>versus</i> de processos	71
2.4.2.2 Transparência retroativa <i>versus</i> tempestiva	72
2.4.2.3 Transparência nominal <i>versus</i> efetiva.....	73
2.4.3 A transparência quanto à iniciativa	74
2.4.4 As dimensões conceituais da transparência.....	78
2.4.4.1 Visibilidade da informação	78
2.4.4.2 Capacidade de inferência	79
2.4.5 As diversas perspectivas da transparência.....	80
2.5 O Ciclo Orçamentário	84
2.5.1 O ciclo orçamentário e o ciclo orçamentário estendido	85
2.5.2 A transparência do ciclo orçamentário.	87
2.5.3 Evoluções da transparência no ciclo orçamentário no Brasil recente	90
2.6 Limites e potencialidades da transparência no Brasil	96
2.7 Estudos sobre causas da Transparência Fiscal	101
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	105
3.1 Classificação da pesquisa quanto ao tipo	105
3.2 Classificação da pesquisa quanto aos procedimentos	105
3.2.1 A construção do mapa de transparência	106
3.2.1.1 Descrição da técnica estatística utilizada.....	108
3.2.1.2 Realização de entrevistas como os estados mais similares e mais dissimilares	109
3.2.2 Hipóteses da pesquisa.....	110
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	112

4.1 Fase de Elaboração e Aprovação	112
4.1.1 Declarações Pré-orçamentárias.....	112
4.1.2 Proposta orçamentária do Executivo	113
4.1.3 Orçamento cidadão	113
4.2 Fase de execução e controle do orçamento	113
4.2.1 Orçamento aprovado.....	113
4.2.2 Execução orçamentária on-line	114
4.2.3 Relatórios intermediários.....	116
4.2.5 Parecer de Auditoria	120
4.3 Mapa da transparência do ciclo orçamentário nos estados brasileiros.....	122
4.4 Mapa da transparência do ciclo orçamentário na dimensão visibilidade	124
4.5 Mapa da transparência do ciclo orçamentário na dimensão capacidade de inferência	126
4.6 Mapa da transparência na fase de formulação e aprovação	128
4.7 Mapa da transparência nas fases de execução e controle.....	130
4.8 As causas da transparência do ciclo orçamentário	133
4.8.1 Influência de organizações avaliadoras e de <i>rating</i>	134
4.8.2 Crises institucionais	137
4.8.3 Vontade política e inovação	141
4.8.4 Legislações nacionais	143
4.8.5 Pressão de grupos sociais e da imprensa	148
4.8.6 Influência do governador	152
4.8.7 Decisões colegiadas	155
4.8.8 Fatores fiscais	158
4.8.9 Fatores políticos.....	161
4.8.10 Influência das instituições de controle.....	162
4.8.11 Coordenação das ações	164
4.8.12 Burocracia especializada	165

CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177
APÊNDICES	189
APÊNDICE A - Guia para elaboração dos mapas de transparência nos estados brasileiros por fase do orçamento e por dimensão.....	189
APÊNDICE B – Roteiro para realização das entrevistas com servidores da área de planejamento e controle.	193
APÊNDICE C – Roteiro para elaboração do mapa perceptual de transparência dos estados brasileiros.	195

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e definição do problema de pesquisa

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual a sociedade, qualquer que seja essa sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos. Nesse sentido, partindo da hipótese que o indivíduo soberano, ao entrar em contato com outros indivíduos igualmente soberanos, cria a sociedade política, a doutrina democrática tinha imaginado um Estado sem corpos intermediários. No entanto, o que aconteceu nos Estados democráticos foi exatamente o oposto: sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações das mais diversas naturezas, sindicatos de diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos.

Por isso, Bobbio (2000), destaca que os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política em uma sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano (o povo ou a nação) composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido em grupos contrapostos e concorrentes, com sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos).

A partir dessa afirmação pode-se afirmar que o modelo de Estado democrático fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monística, mas a sociedade real, subjacente aos governos democráticos é pluralista. Nesse sentido, Bobbio (2000) destaca que a democracia moderna, nascida como democracia representativa, em contraposição à democracia dos antigos (democracia direta), deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, “por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado”.

Desta forma, o princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação de interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato

vinculado. Mas, dado que o representante não está sujeito a um mandato vinculado, uma questão relevante apresentada por Bobbio (2000) é como essa norma, ou esse princípio, em uma sociedade composta de grupos relativamente autônomos que lutam pela sua supremacia, para fazer valer seus próprios interesses contra outros grupos, pode de fato encontrar realização?

Devido à dificuldade de realização do princípio da representação política, diversas correntes de pensamento surgiram como contraponto à democracia representativa, entre as quais se destacam as correntes elitistas (que consideravam a democracia meramente eleitoral), a nova esquerda e as correntes participativa e deliberativa (que como Rousseau, recusam a representação por considerá-la uma usurpação). No entanto, os autores dessa corrente não apontam para soluções institucionais que evitem que na democracia participativa não se consolide a ditadura da maioria, ou seja, não apontam mecanismos institucionais de pesos e contrapesos para a solução de conflitos.

Por isso, autores contemporâneos, como Urbinati (2006), retomam a defesa da democracia representativa frente à direta e à meramente eleitoral. Para a autora, a democracia representativa é superior à direta, pois ela melhora a qualidade das decisões e desenvolve as capacidades de debate e construção da vontade do povo que não está dada *a priori*. Em seus argumentos, Urbinati destaca que a eleição é apenas um momento da democracia representativa, uma vez que esta envolve também a participação do povo ao longo do mandato não para tomar decisões, mas, sobretudo, para construir com os representantes as decisões e controlá-los.

Urbinati afirma, ainda, que a democracia representativa é uma forma superior ao governo direto, pois idealmente, ela permite que o povo e seus representantes estejam em interação contínua. Permite, ainda, que o representante seja não apenas um delegado ou agente e sim um líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo (ultrapassando as particularidades e a fragmentação da sociedade). Acrescenta, por fim, que na democracia representativa, o povo soberano delega poder ao representante, mas tem também o poder negativo de destituí-lo.

Para que esse poder negativo possa ser exercido, (Arantes, Loureiro, Couto, & Teixeira, 2010) apontam o controle como uma dimensão crucial da ordem democrática, uma vez que é um ato ou momento político central de um ciclo mas amplo de representação política. Para assegurar que os representantes, uma vez a frente de seus cargos, pautem sua conduta pelo melhor interesse dos representados é necessário haver instrumentos efetivos de controle. Assim, o ciclo da representação se completa quando o povo, a partir dos efeitos gerados pelos atos de controle, é capaz de avaliar se os governantes agiram ou não como representantes de fato, decidindo-se por sua conduta ou recondução ao cargo (poder negativo).

No entanto, para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controla-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo, um princípio histórico é necessário: a transparência. Bobbio (2000) destaca que um dos eixos dos regimes democráticos é que todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano. Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, com o nascimento do grande Estado territorial moderno, e foi substituído pelo ideal de democracia representativa, o caráter público do poder, entendido como não secreto, como aberto ao público, permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional (democrático) do Estado absoluto e, assim, assinalar o nascimento ou renascimento do poder público em público. Afinal, como destaca o autor: como os governos poderiam ser controlados se estivessem escondidos?

Bobbio (2000) destaca, ainda, que ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu outro tema estritamente ligado ao poder visível: o tema da descentralização, entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está.

Nesse sentido, nos anos 90, a descentralização foi fortemente recomendada aos países latino-americanos e defendida por movimentos democratizantes que compreendiam essa ação como uma forma de reforçar a democracia e a ampliação dos direitos sociais (Oliveira, 2011). Os principais argumentos utilizados para defender a descentralização é que ela melhora a adequação das preferências e das necessidades dos cidadãos (Faguet, 1999; Oates, 1972) e aumenta a responsabilização dos governos subnacionais (Seabright, 1996).

No entanto, mesmo que a descentralização tenha efeitos teóricos positivos sobre a consolidação democrática, a necessidade de transparência, por anteceder a responsabilização, é uma dimensão crucial para a consolidação da democracia em federações descentralizadas. Nesse sentido, não basta apenas que o Governo Central esteja engajado em políticas de transparência. As unidades subnacionais também precisam fazer sua parte para que os cidadãos se apropriem das informações e, desta forma, exerçam seu direito negativo.

No sentido de o Brasil tem buscado, desde a Constituição Federal de 1988, desenvolver iniciativas que melhorem a transparência do governo central e dos entes subnacionais. Entre essas iniciativas destacam-se, além da própria CF de 1988, iniciativas como a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)), alterada pela Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011), que definiu, em seu art. 3º, que os procedimentos nela previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública.

As legislações destacadas priorizam, normalmente, conteúdos relacionados a informações orçamentárias, visto ser o orçamento uma das ferramentas mais importantes nesse fluxo contínuo de informações sobre estratégias, escolhas e resultados. Além disso, é por meio dele que os governos definem e desenvolvem as políticas públicas.

No entanto, mesmo que tais leis estabeleçam conteúdos orçamentários mínimos a serem divulgados pelos entes subnacionais e devido à importância atribuída à transparência como princípio para a democratização do Estado, diversas pesquisas revelam a existência de déficit de transparência orçamentária na gestão pública (e consequentemente de democracia), independentemente do nível governamental considerado (Akutsu & Pinho, 2002; Instituto de Estudos Socioeconomicos [INESC], 2011; Loureiro, Teixeira, & Prado, 2008; Ribeiro & Zuccolotto, 2014; Santana Junior, 2008). Essas pesquisas apontam, ainda, que o nível de transparência é diferente entre os estados subnacionais e entre os municípios.

Essa diferença nos níveis de transparência entre os entes subnacionais levanta um questionamento ainda pouco investigado na literatura brasileira: uma vez que as leis são de

âmbito nacional e todos os entes subnacionais estão condicionados a elas, o que explicaria a existência de níveis distintos de transparência orçamentária entre esses entes?

Em que pese a existência de diretrizes legais no sentido de estimular a transparência fiscal nas unidades subnacionais, Alt, Lassen e Rose (2006) destacam que a transparência fiscal pode advir de decisões políticas de determinados governos (inovação), como também poderá resultar de pressões externas, sejam econômicas ou sociais.

Alesina e Perotti (1997) destacam, no entanto, que no contexto interno, os políticos normalmente não possuem incentivos para adotar práticas fiscais mais transparentes e sugerem que tal fato se deve a algumas razões: políticos em busca de oportunidades fáceis não desejam ser monitorados, maus políticos não desejam ser distinguidos dos bons políticos, espírito de reeleição incentiva os gestores a elaborarem projetos baseados no ciclo político, entre outros. No entanto, Alt et al. (2006) destacam que mesmo que os políticos não tenham incentivos para aumentar a transparência fiscal, às vezes isso acontece mesmo na ausência de pressões externas.

Adicionalmente, Savage (2006) defende que a transparência pode variar em função do ambiente institucional, da organização ou entidade que está sendo monitorada, da clareza dos objetivos, os quais delinearão o tipo de informação necessária, da capacidade administrativa do ator em prover as informações requeridas, do número de estados supranacionais ou atores extraestatais envolvidos e da finalidade dos dados (se para avaliar efetividade ou conformidade).

Nesse sentido, diversos trabalhos, os quais estão apresentados na revisão da literatura, buscaram identificar as causas da transparência fiscal em países, estados e municípios. Os resultados apontam que diferentes fatores podem influenciar a escolha por transparência, como fatores fiscais, socioeconômicos e políticos, todavia, esses resultados diferem entre os países. Além disso, as causas endógenas foram pouco detalhadas.

Assim, considerando as argumentações apresentadas, essa tese buscará responder ao seguinte problema: **Quais os fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário nos estados subnacionais brasileiros?**

1.2 Objetivos

Diante do problema proposto, e considerando que os indicadores de transparência elaborados tanto por acadêmicos quanto por institutos de pesquisa apresentam algumas inconsistências metodológicas, como atribuição de pesos ou notas definidos arbitrariamente ou contendo algum juízo de valor, tem-se como primeiro objetivo:

- i) Desenvolver um mapa da transparência fiscal para os relatórios orçamentários dos estados brasileiros, sustentado nos manuais de boas práticas de transparência da OCDE, do FMI e do IBP.

Uma vez elaborado esse mapa de transparência dos estados foram selecionados dois estados subnacionais classificados entre os que apresentaram melhor transparência e dois classificados entre os que apresentem pior transparência. A seleção dos estados tem por objetivo:

- ii) Identificar, por meio de entrevistas, se como já observado em estudos internacionais, variáveis políticas e fiscais estão associadas ao nível de transparência dos respectivos estados.
- iii) Identificar, por meio de entrevistas, outras variáveis (variáveis internas) que possam estar associadas à transparência dos relatórios orçamentários dos governos dos estados brasileiros.

Nossa tese é que a escolha por relatórios orçamentários mais transparentes depende, assim como constatado na literatura internacional, de fatores internos e externos e que a transparência tem contribuído para a consolidação democrática no Brasil, ainda que melhorias consideráveis nos mecanismos de *accountability* e nas instituições democráticas precisem ser realizadas.

1.3 Justificativa

Quanto tomamos a literatura sobre democracia identificamos que a transparência das ações dos governos é vista como condição *sine qua non* para a consolidação democrática, que a

literatura aponta que a descentralização tem sido defendida como uma forma de reforçar a democracia e a ampliação dos direitos sociais e que o orçamento é uma das ferramentas mais importantes no fluxo contínuo de informações sobre estratégias, escolhas e resultados, uma vez que é por meio dele que os governos definem e desenvolvem as políticas públicas.

Nesse contexto compreender os fatores determinantes da transparência nos estados subnacionais brasileiros é importante por algumas razões: primeiro porque nos ajudará a segregar as mudanças decorrentes de ações internas dos gestores daquelas relacionadas a fatores externos, sejam elas econômicas, sociais e/ou legais. Em segundo lugar, permitirá compreender como os estados subnacionais têm agido para melhorar a transparência e, dessa forma, auxiliar na consolidação da democracia brasileira. Em terceiro lugar, a compreensão dos fatores determinantes da transparência no contexto subnacional permite ao ente central aperfeiçoar as legislações nacionais, tornando-as mais efetivas ao contexto de sua aplicação. Por fim, mas não menos importante, a identificação dos fatores determinantes da transparência orçamentária em âmbito subnacional permite que as instituições democráticas possam se fortalecer, buscando estimular os fatores relevantes e desestimular/não incentivar fatores de baixa relevância.

Além disso, a elaboração de um mapa perceptual da transparência que posiciona os estados subnacionais por similaridade permite que esses entes se posicionem em relação aos seus pares para que, de posse dos fatores determinantes da transparência, possam estabelecer estratégias para desenvolvê-la. Além disso, permite ao cidadão identificar a posição do seu estado e cobrar dos gestores ações para melhorar a transparência ou organizar grupos da sociedade civil para que possam fazê-lo.

1.4 Limitação e delimitação do estudo

A principal limitação desse estudo está relacionada ao período analisado, ou seja, um ano (2012). Nesse sentido, o estudo não é capaz de capturar mudanças ocorridas ao longo do tempo para que, desta forma, se identificasse os motivos que levaram os estados subnacionais a reduzirem ou aumentar a transparência ao longo do tempo.

Além disso, a escolha do ano de 2012 não captura, para elaboração do mapa perceptual da transparência orçamentária, as mudanças ocorridas a partir da implantação da Lei de Acesso à

Informação. Destaca-se, todavia, que o referido ano foi escolhido, pois apenas após o segundo período de 2013 é que a maioria dos Tribunais de Contas dos Estados divulgou o parecer prévio. Nesse sentido, caso escolhêssemos um ano mais atual, os pareceres prévios certamente não estariam disponíveis. Assim, a intempestividade dos pareceres elaborados pelas instituições de controle resultou em uma base intempestiva para elaboração do mapa perceptual.

No que se refere à delimitação, este estudo se debruçará apenas sobre uma perspectiva da transparência, ou seja, a transparência orçamentária. Dentro dessa perspectiva esse estudo analisará a transparência nas seguintes classificações: Quanto à direção: vertical (transparência para baixo) e horizontal (transparência para dentro); Quanto à variedade: transparência de eventos e transparência retroativa; Quanto à iniciativa: Transparência Ativa; Quanto às dimensões conceituais: visibilidade e capacidade de inferência e; Quanto à perspectiva: transparência orçamentária.

O universo de análise se limita aos 26 Estados da Federação e ao Distrito Federal, por isso, qualquer generalização deve considerar as características da população selecionada.

2. PLATAFORMA TEÓRICA

2.1 Teoria democrática e o conceito de representação

Esse capítulo tem por objetivo discutir brevemente os conceitos de democracia desde o século XVIII até o século XXI. Fundamentalmente, busca-se descrever os principais modelos de democracia desenvolvidos ao longo desse período e discutir o conceito de representação política, visto tratar-se de um conceito que tem sofrido abusos ou distorções no seu uso.

2.1.1 As primeiras ideias sobre o conceito de democracia na modernidade

A discussão sobre as formas de democracia ganha força no Ocidente ao longo dos séculos XIX e XX. Entre os primeiros pensadores modernos a considerar as vantagens e insuficiências do sistema democrático representativo destacam-se (Rousseau, 1762/2010) e (Mill, 1861). Rousseau foi defensor da democracia direta e da soberania popular inalienável, contrário às práticas de representação por considerá-las uma fraude e uma usurpação do poder. Esse autor considera a vontade de cada indivíduo indelegável, e por isso defendia a democracia direta através do contrato social, no qual Rousseau pretende estabelecer as possibilidades de um pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganhem, em troca, a liberdade civil.

Mill, o maior representante do movimento liberal democrático inglês, por sua vez, influenciado pela efervescência da Inglaterra do século XIX, caracterizada por grande heterogeneidade da sociedade urbana e industrial, pelos impactos da universalização do voto (pelo menos para a população masculina), pela constituição de um conjunto de instituições capazes de canalizar e dar voz à oposição criando um sistema legítimo de contestação pública defendia a democracia representativa como forma de garantir a participação de toda a população no processo eleitoral. O fundamento do pensamento de Mill está na preocupação em construir mecanismos capazes de institucionalizar a ampla participação, tendo em vista o reconhecimento de que a participação cidadã não pode ser entendida como privilégio de poucos e que o trato da coisa pública diz respeito a todos. Para Mill (1861/1980), um bom sistema representativo é aquele que “não permite que qualquer interesse seccional se torne forte o suficiente para prevalecer contra a verdade, a justiça e todos os outros interesses seccionais juntos” (p. 65).

O modelo de representação começou, no entanto, a sofrer fortes críticas no século XX, sobretudo devido à crise das instituições representativas e dos partidos – que não conseguiam representar toda a diversidade existente na sociedade, não apresentavam identidade ideológica clara e se viam suprimidos por líderes pessoais que se tornavam mais importantes do que os próprios partidos, além da influência da mídia, da propaganda de massa e do peso desmesurado do poder econômico nos processos políticos. Os impactos nos processos eleitorais se acentuaram através do absenteísmo, apatia e indiferença de grande parte do eleitorado (Loureiro, 2009).

Essa crise produziu reações distintas de diversos autores e estudiosos da democracia. Duas concepções aparentemente opostas surgiram: uma que acredita oferecer uma análise realista da democracia e outra que, em contraposição à democracia clássica, sustenta sua visão em uma análise normativa. Essa é, entretanto, uma falsa dicotomia, pois todas as concepções de democracia são baseadas em ideias e valores, a normatividade não pode ser isolada de uma teoria.

2.1.2 As principais correntes teóricas de democracia na modernidade¹

Os argumentos de teóricos elitistas como Michels (1915), Mosca (1980) e Pareto (1979) questionavam se a democracia representativa era, de fato, democrática e, ainda, se a democracia em qualquer de suas formas seria possível. O questionamento desses autores produziu versões revisitadas de democracia representativa como a de Schumpeter (1961). Enquanto os primeiros argumentavam, a partir de uma base empírica, que instituições democráticas são apenas uma pretensão, Schumpeter argumentava que a democracia significava apenas um método político (a democracia tem valor meramente instrumental), ou seja, é uma estrutura institucional para se chegar a decisões políticas (legislativas ou administrativas) investindo certos indivíduos com o poder de decidir sobre as questões como

¹ O termo modernidade indica a existência de três características: Mercado (relação social entre pessoas e coisas – há troca) para ter mercado é preciso de novas relações sociais – é preciso ter homens livres, iguais e proprietários de suas mercadorias; Estado (detentor do monopólio do uso da força) – nasce como um poder acima do privado para garantir que as relações de troca não sejam por coação e; Racionalidade – As decisões são para maximizar resultados de trocas estratégicas. No Estado, as decisões são tomadas com base na racionalidade legal (baseado na lei). Assim, o mercado estabelece o conceito de indivíduo (livre, igual e proprietário).

consequência de sua dedicação bem sucedida à obtenção do voto popular. A vida democrática seria, nesse sentido, a luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, disputando o direito de governar.

Para Schumpeter (1961), como o povo é indiferente e apático em relação à política e não é o melhor juiz de seus próprios interesses, a política deve ser mesmo assunto de lideranças. Nesse sentido, a política torna-se mero espaço de competição entre lideranças para tomar e manter o poder e o povo deve apenas votar e deixar que seus líderes governem, assessorados por técnicos e sem pressão da sociedade. Assim, no modelo schumpeteriano a democracia é vista como um valor apenas procedimental, ou seja, regras da competição eleitoral.

Schumpeter defende que a responsabilização última da política é da burocracia e não do político eleito, posição essa que o diferencia radicalmente de Weber (1993) que, por sua vez, defende que a responsabilização última da política recaia sobre os representantes eleitos. Embora veja a democracia como minimalista e procedimental Schumpeter a considera importante porque legitima a posição daqueles no poder.

Para os autores denominados “pluralistas” o argumento elitista é insuficientemente para explicar a democracia. Apesar de ter sua origem, em boa medida, no modelo elitista, com o qual compartilha a pretensão realista, essa corrente o critica por considerá-lo insuficientemente realista. Nobre (2004) afirma que “o modelo schumpeteriano estaria calçado inevitavelmente no cidadão individual em sua contraposição com a liderança eleita, o que o tornaria frágil diante das dinâmicas de grupos e associações políticas” (p. 32). Por isso, Dahl (1989, 2012) modificou o conceito afirmando que a verdadeira competição é entre grupos plurais de diferentes graus de poder dentro da sociedade, com o Estado atuando como árbitro neutro entre eles. De acordo com o autor, pluralidade assegura democracia porque diferentes grupos se alternam no poder em momentos diferentes, membros do mesmo grupo podem competir entre si e, em grupos menores a liderança é mais sensível aos interesses dos membros. Nobre (2004) destaca que na ótica de Dahl o problema está em desvendar a lógica da distribuição de poder nas democracias ocidentais. Por esta razão, o cerne da posição pluralista está em sua concepção de poder, definida como a capacidade de impor objetivos em face à oposição de outrem. Held (1995) escreve que na concepção pluralista

o poder é arranjado de forma não hierárquica e competitiva. É uma parte inextrincável de um processo infinito de barganha entre inúmeros grupos representando diferentes interesses. Esses grupos de interesse podem ser estruturados em torno de ‘clivagens’ econômicas e culturais particulares tais como classe social, religião e etnia. (p. 189) (tradução nossa).

Nobre (2004) destaca que os pressupostos da teoria pluralista projetam uma imagem da democracia como estímulo e como garantia da competição entre grupos de interesses, com proteção de minorias e com direito de participação, demonstrando-se uma teoria descritiva que dispõe de uma concepção de poder bem mais ampla que o da concepção elitista.

Adicionalmente, deve-se destacar que a preocupação central de Dahl estava na desigualdade econômica produzida pela grande corporação. Essa desigualdade econômica produz, por consequência, desigualdade política. Por isso, todo o desenho do modelo de democracia pluralista de Dahl concentra-se em criar instituições que reduzam essa desigualdade política.

O terceiro modelo, que Nobre (2004) denomina de “legal”, possui fortes elementos do liberalismo e ficou conhecido como a ‘nova direita’. Trata-se de uma radical defesa das liberdades negativas como valor supremo, como valor que deve se impor em qualquer eventual conflito de princípios políticos e jurídicos. Trata-se, assim, de uma radical defesa do Estado mínimo e do *laissez-faire* (deixar fazer) como valor fundamental da vida social e tem em Hayek (1944/2010, 1960/2011) e (Nozick, 1974/1991) seus principais contribuidores. Enquanto na versão de Nozick o modelo legal parece bastante obscuro quanto aos arranjos institucionais entre liberdades individuais, Estado e regime democrático, Hayek colocará esse problemas no centro de sua reflexão.

Nobre (2004) destaca que o elemento fundamental da proposta de Hayek está em evitar a ‘tirania da maioria’ lokeana. O autor destaca, ainda, que, com isso, “qualquer compreensão da democracia como realização de uma ‘ordem de bem-estar’ é nefasta, pois introduzirá uma materialização do direito altamente prejudicial à liberdade que, no limite, coloca-a em risco” (p. 32-33). Nesse sentido, a intervenção estatal só tem razão de ser na medida em que fomenta a perseguição dos objetivos dos indivíduos e deve ser rigorosamente limitada pela ideia de Estado de Direito. Nesse sentido, Held (1995) destaca que a visão de Hayek é que a

democracia não é um fim em si mesmo; ela é antes um meio, um instrumento útil para salvaguardar o mais alto fim político: a liberdade. As restrições, enquanto tais (...) têm de ser impostas sobre as operações da democracia; governos democráticos deveriam aceitar limites no alcance legítimo de suas atividades. O escopo legislativo do governo é e tem de ser restringido pelo império da lei. (p. 249) (Tradução nossa).

Contestando a visão schumpeteriana e o modelo legal, teóricos como Pateman (1970), Poulantzas (1977) e Macpherson (1977) foram ainda mais longe. Confiando implicitamente em versões de democracia direta como a ideal, eles propuseram um aumento no envolvimento político direto dos cidadãos como um meio de aumentar a legitimidade dos governos democráticos. Held (1995) destaca que essa corrente teórica é conhecida como ‘nova esquerda’, herdeira dos movimentos contestatórios da década de 1960 e que se contrapõe ao vigor do modelo ‘legal’, na medida em que toma como ponto de partida a intuição original de Marx de que o mercado capitalista cristaliza desigualdades anteriormente produzidas, sendo a mais importante delas a existente entre os detentores dos meios de produção e aqueles obrigados a vender sua força de trabalho.

Nesse sentido, Nobre (2004) destaca que é de fundamental importância “superar os déficits de formação política da opinião e da vontade, resultantes das desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades prometidas pelo direito sob a égide do capitalismo” (p.34), ou seja, antes de tudo, é necessário ampliar a participação nos processos decisórios. Ainda de acordo com Nobre (2004), na vertente participativa, as instituições representativas e o próprio governo devem ser entendidos como meros meios de realização da vontade dos cidadãos e jamais como instituições democráticas por excelência. Nesse sentido, um democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil, mas antes, compartilhando o pensamento de Rousseau (1762/2010), enfatiza a necessária identidade entre governantes e governados resultante de um único contrato social que instituiu um único corpo político. Por fim, Nobre (2004) destaca que “dessa inspiração rousseuista segue-se também a desconfiança em relação a todas as teorias democráticas fundadas na ‘agregação de vontades’ e na competição entre líderes políticos, pois que não são capazes de aprender a “vontade geral” e a “vontade de todos”² (p. 34).

Predisposições normativas semelhantes marcam os trabalhos dos defensores da democracia associativa ou deliberativa, tais como Cohen e Rogers (1995); Hirst (1994); Manin (1987). Nobre (2004) destaca que, apesar da grande influência de Jürgen Habermas para a

² Para Rousseau (1762/2010) “Há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só fita o interesse comum; aquela só vê o interesse privado, e não é mais que a soma das vontades particulares; porém, quando se tira dessas vontades os mais e os mesmos, que mutuamente se destroem, resta por soma das diferenças a vontade geral” (p. 35).

constituição dessa vertente teórica, o primeiro impulso para o debate parece ter sido dado por Manin (1987) ao distinguir dois sentidos de deliberação – como ‘processo de decisão’ e como ‘decisão’ – e ao fazer o segundo sentido (decisão) depender tanto em sentido teórico como prático do primeiro (processo de decisão). Nesse sentido, Cohen (1997), citado por Nobre (2004) destaca que

a concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com esse ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na regulamentação política livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza esse ideal (p. 34).

Com isso, os democratas deliberativos apresentam uma teoria explicitamente normativa da democracia, cujo cerne é o respeito à legitimidade dos processos democráticos. Essa legitimidade, no entanto, depende do respeito a procedimentos imparciais de deliberação. Por isso, Benhabib (1996) destaca que a ideia contida no modelo de democracia deliberativa é a de que somente podem ser ditas válidas (vinculante moralmente) aquelas normas (regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências, se tal acordo fosse alcançado como resultado de um processo de deliberação que tenha as seguintes características: i) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; ii) todos tem a mesma chance de iniciar a fala, questionar, interrogar e abrir o debate; iii) todos tem o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; iv) todos tem direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas.

O Quadro 1 resume a ideia central de cada corrente (teoria) e seu principais autores.

Corrente	Ideia central da teoria	Principais autores e obras
Competitivo Elitista	Os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos ou em cargos públicos. O papel do cidadão comum é reduzido e frequentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão pública regular.	Michels, R. (1962). <i>Political parties</i> . Pareto, V. (1979). <i>The rise and fall of elites</i> . Mosca, G. (1980). <i>The Ruling Class</i> . Schumpeter (1942). <i>Capitalismo, socialismo e democracia</i> .
Pluralistas	A competição se dá entre grupos plurais de diferentes graus de poder dentro da sociedade, com o Estado atuando como árbitro neutro entre eles.	Dahl, R. (1989). <i>Um prefácio à teoria democrática</i> . Dahl, R. (2012). <i>Poliarquia: participação e oposição</i>
Legal	Defende as liberdades negativas como valor supremo, como valor que deve se impor em qualquer conflito de princípios políticos e jurídicos. Trata-se de uma radical defesa do Estado mínimo como valor fundamental da vida social.	Hayek (2010). <i>O caminho da servidão</i> . Hayek (2011). <i>The constitution of liberty</i> . Nozick (1991). <i>Anarquia, Estado e utopia</i> .

Continua...

Continuação.

Participativo	Defende que é de fundamental importância superar os déficits de formação política da opinião e da vontade, resultantes das desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades prometidas pelo direito sob a égide do capitalismo, ou seja, é necessário, antes de tudo, ampliar a participação nos processos decisórios.	Pateman, C. (1970). <i>Participação e teoria democrática</i> . Poulantzas (1973). <i>Poder político e classes sociais</i> . Macpherson (1977). <i>The life and time of liberal democracy</i> . Heald (1995). <i>Models of democracy</i> .
Deliberativo	Defende uma teoria explicitamente normativa da democracia, cujo cerne é o respeito ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos, legitimidade que é dependente, por sua vez, do respeito a procedimentos imparciais de deliberação.	Manin, B. (1987). <i>On legitimacy and political deliberation</i> . Hirst, P. T. (1994). <i>Associative democracy: new forms of economic and social governance</i> . Cohen, J., & Rogers, J. (1995). <i>Associations and Democracy</i> . Habermas, J. (1995). <i>Três modelos normativos de democracia</i> .

Quadro 1: Modelos teóricos da democracia, ideias centrais e seus principais autores.

Fonte: O autor

Apesar da evidência e da importância da participação e deliberação para o processo democrático, a democracia participativa/deliberativa³ também apresenta sérias limitações, a começar pelo fato de que quem participa também representa determinada ideia ou valor. Tomando como exemplo o pressuposto por trás dos conselhos de que esses seriam espaços de democracia direta onde a população teria controle direto sobre as questões políticas, o que se observa é que o povo não decide diretamente nesses espaços, e que existe a figura dos conselheiros (eleitos ou não) criando, assim, representantes. Outra crítica é em relação aos mecanismos de controle e clareza sobre como os membros de determinado conselho são eleitos e que legitimidade possuem para deliberar determinada decisão, podendo, até mesmo, se tornar espaços de barganhas eleitorais. Pinho (2008) complementa esse pensamento ao escrever que em muitos casos esses conselhos acabam se tornando “instrumentos de cooptação e representação de interesses particularizados, distanciando-se de uma verdadeira participação com representação de interesses coletivos” (p. 479).

Além disso, estudo desenvolvido por Young (2000) aponta para o fato de que as pessoas não têm as mesmas capacidades, que igualdade política deve ser construída e que demanda recursos. A democracia deliberativa pressupõe que todos na sociedade estão em pé de igualdade, entretanto, as pessoas não possuem as mesmas capacidades, sejam elas econômicas, sociais ou culturais.

³ Importante destaque a ser feito é que democracia participativa e/ou deliberativa distingue-se totalmente de democracia direta, uma vez que na democracia direta dos antigos estimulava-se a presença e não a participação.

Outra questão está ligada ao questionamento dos limites da democracia participativa/deliberativa de construir instrumentos políticos que promovam a unificação da sociedade em sua pluralidade.

Por isso, os teóricos da representação defendem que a democracia representativa promove a unificação do social fragmentado, enquanto a democracia direta não engendra responsabilidade política. Pitkin (2006) apresenta uma contribuição importante para essa discussão ao diferenciar representação política da representação privada. A representação política é uma relação social e coletiva, enquanto que a representação privada implica numa lógica contratual onde o representante tem que atender as expectativas particulares de cada indivíduo.

Em sentido complementar, Urbinati (2006), destaca que três teorias da representação emergem quando se olha como o governo representativo funcionou ao longo de seus duzentos anos de história, do parlamentarismo liberal dos primórdios até sua crise e, finalmente, sua transformação democrática, após a Segunda Guerra Mundial. Para a autora a representação tem sido interpretada alternativamente de acordo com três perspectivas: jurídica, institucional e política. Elas pressupõem concepções específicas de soberania e política e, conseqüentemente, relações entre Estado e sociedade específicas. Todas elas podem ser usadas para se definir democracia (respectivamente, direta, eleitoral e representativa). Contudo, apenas a última faz da representação uma instituição consonante com uma sociedade democrática e pluralista.

2.1.3 O conceito de representação política

É amplamente reconhecido que as eleições são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular; de responsividade e de representatividade dos governantes. O peso desmesurado do poder econômico, a corrupção relacionada ao financiamento de campanhas, a desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras, entre outros, questionam os parlamentos como espaços de representação. Além disso, o declínio acentuado de comparecimento às urnas na maior parte das democracias indica igualmente que os partidos são cada vez menos capazes de representar opiniões, interesses e valores e, sobretudo, as

novas identidades que surgem nas sociedades atuais, devido ao processo de profundas transformações no mundo do trabalho e no plano da cultura. (Lavalle, Houtzager, & Castello, 2006; Loureiro, 2009).

Diante das limitações apresentadas, assiste-se, de um lado, à emergência de propostas de reformas políticas que procurem corrigir os problemas dos sistemas eleitorais e partidários e tornar os governos mais representativos. De outro lado, aqueles que descreem da representação política e, portanto, das reformas de seus sistemas institucionais, defendem novas formas de participação popular para além das eleições e dos partidos. Assim, enfatizam não só os estudos, mas também as práticas que ampliam a participação do cidadão e privilegiam processos deliberativos em novas arenas decisórias, como conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas, orçamentos participativos, entre outros (Loureiro, 2009; Souza Santos, 2002; Young, 2000).

Nesse sentido, em detrimento da polarização do século XX, autores do século XXI passaram a considerar desejável a complementariedade entre as instituições eleitorais e partidárias e a participação popular, conforme destacado por Young (2000) e Jardim Pinto (2004). Além disso, Loureiro (2009) destaca que estudos recentes apontam novas perspectivas analíticas que superam a oposição entre representação e participação e, além disso, elaboram uma consistente defesa da democracia representativa e de suas potencialidades frente a chamada democracia direta, sem cair nos argumentos da teoria minimalista ou procedimental, nem tampouco reduzir à tese da inevitabilidade prática do governo representativo nas sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, Loureiro (2009) destaca que

o grande desafio da teoria e da prática democrática hoje reside no aperfeiçoamento da democracia representativa (aí incluindo seus vínculos com a participação dos cidadãos para além do voto), e não na redução das esferas de decisão por parte dos representantes eleitos ou mesmo na substituição por outros atores políticos (p. 65).

Como se observa, a democracia representativa é mais que eleitoral: as eleições podem produzir o governo responsável, mas não o governo representativo. Nesse sentido, seguindo a trajetória de autores como Urbinati (2006), “a representação (política) não pode ser reduzida a um contrato (de delegação), firmado através das eleições, nem tampouco reduzida à

nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente” (p. 195), uma vez que a sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade. A representação é uma forma de governo original que não exclui a participação, dado que, como destaca a referida autora, o oposto à representação não é participação, mas exclusão da representação. Além disso, a representação visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização, ou seja, no momento do voto.

Nesse sentido, a democracia representativa, de acordo com Urbinati (2006) “consiste em uma forma superior ao governo direto” (p. 208), uma vez que o povo e representantes (Sociedade e Estado) coexistem em interação contínua. Adicionalmente, a autora destaca que o representante é visto não apenas como delegado ou agente e sim como líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo (ultrapassando as particularidades e a fragmentação da sociedade). Desta forma, representante e partidos dão organicidade à sociedade fragmentada.

Sintetizando o pensamento de Urbinati (2006), o qual tomamos emprestado nesse trabalho, de que a democracia representativa torna a representação democrática, tem-se:

- **A democracia representa opiniões e idéias e não indivíduos.** A retórica e o juízo valorativo (e não só a presença e a vontade) são essenciais na democracia.
- **As opiniões são importantes** porque compõem uma narrativa que vincula eleitores através do tempo e do espaço e faz das causas ideológicas uma representação de toda a sociedade e de seus problemas.
- A representação reabilita uma **dimensão ideológica da política**: o processo complexo de unificação e desunião dos cidadãos que os projeta para uma perspectiva orientada ao futuro.
- **A divergência de opiniões, de interpretações de idéias é um fator de estabilidade.** O exercício o poder requer uma contestação repetida e periódica, sendo a autoridade dos investidos de poder criada e recriada como resultado da manifestação do povo.

- **Partidos políticos tem papel fundamental** para evitar conflitos sem derramamento de sangue, pois integra multidão e unifica ideais e interesses, tornado o soberano sempre presente como agente de supervisão dos representantes.

Urbinati destaca, também, que a representação é uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Assim, em vez de um esquema de delegação, a representação é um processo político que conecta sociedade e instituições. A autora destaca, por fim, que na democracia representativa o povo soberano delega poder ao representante, mas tem também o poder negativo de destituí-lo. Todavia, para que esse poder negativo possa ser exercido o governante deve prestar contas ao povo, o qual, após debate público, reconduzirá ou não o governante ao poder. Para que essa responsabilização ocorra, outro princípio é fundamental: a transparência.

2.1.4. A importância da transparência para a consolidação da democracia representativa

Para que o poder negativo descrito por Urbinati (2006) possa ser exercido, Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010) apontam o controle como uma dimensão crucial da ordem democrática, uma vez que é um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo de representação política. Os autores citados destacam que essa noção de representação implica que o momento eleitoral é apenas o começo do processo democrático, que deve ter continuidade durante o mandato. Para assegurar que os representantes, uma vez a frente de seus cargos, pautem sua conduta pelo melhor interesse dos representados é necessário haver instrumentos efetivos de controle. Os autores destacam, que o ciclo da representação se completa quando o povo, a partir dos efeitos gerados pelos atos de controle, é capaz de avaliar se os governantes agiram ou não como representantes de fato, decidindo-se por sua condução ou recondução ao cargo (pode negativo).

No entanto, para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controla-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo, um princípio histórico é necessário: a transparência. Bobbio (2000) destaca que um dos eixos dos regimes democráticos é que todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano. Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico,

com o nascimento do grande Estado territorial moderno, e foi substituído pelo ideal de democracia representativa, o caráter público do poder, entendido como não secreto, como aberto ao público, permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional (democrático) do Estado absoluto e, assim, assinalar o nascimento ou renascimento do poder público em público. Afinal, como destaca o autor: como os governos poderiam ser controlados se estivessem escondidos?

Citando Carl Schmitt, Bobbio (2000) destaca que esse autor conseguiu captar com precisão o nexos entre o princípio da representação e o caráter público de poder, inclusive entendendo a “representação como uma forma de representar, isto é, como um modo de apresentar, de fazer presente, de tornar visível o que de outra maneira restaria oculto”, e destaca as seguintes passagens:

A representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas (...) Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto acredita que sua atividade própria lhe seja política. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo (p. 101).

Representar significa tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente. A dialética do conceito repousa no fato de que o invisível é pressuposto como ausente e ao mesmo tempo tornado presente (p. 101).

Bobbio destaca, ainda, que ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu outro tema estritamente ligado ao poder visível: o tema da descentralização, entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está. De fato, a visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade espacial entre o governante e o governado.

Importante destacar que a Federação significa o Estado que, apesar de dividido em estados praticamente soberanos, tem um governo central forte. Mantém-se a soberania dos estados federados em uma ampla variedade de assuntos, mas ficam a cargo da União (o governo central único e forte) temas como tributação e tratados de paz e relações internacionais (o que Locke chama de “poder federativo”). A federação pode, assim, ser considerada como um dos

principais mecanismos de *check and balances* adotados nas democracias, criando formas de frear a tirania dos governos estaduais e de ter contato direto com os cidadãos.

Nesse sentido, Bobbio (2000) destaca que apesar de as comunicações de massa terem encurtado as distâncias entre o eleito e seus eleitores, tornando a publicidade do governo cada vez mais indireta, efetuando-se, sobretudo por meio da imprensa, da publicação de atas, de orçamentos ou de leis, a descentralização permite que a publicidade do governo de um município seja mais direta exatamente porque é maior a visibilidade dos administradores e de suas decisões.

Corroborando a necessidade de transparência em uma ordem democrática e considerando o conceito normativo de democracia, Sartori (1994) destaca que a democracia (representativa) pode ser sistematicamente entendida pela busca de três ideais tomados como princípios orientadores: i) o governo deve emanar da vontade popular, o qual se torna a principal fonte de soberania; ii) os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se, perante eles, pelos atos e omissões cometidos no exercício do poder e; iii) o estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos.

Abrucio e Loureiro (2004) destacam que a democratização do setor público deve ir além do voto, pois assim se evita a situação enunciada por Rousseau de que o povo inglês só é soberano no momento da votação; no dia seguinte passa a ser escravo. Os autores destacam, ainda, que esta é a limitação mais importante do processo eleitoral: sua incapacidade de garantir o controle completo dos governantes, ou seja, as eleições não contém nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprirem suas promessas de campanha, e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes.

Continuando o raciocínio, os autores destacam que o exercício do controle estendido no tempo, que vai além da eleição para abrigar o mandato dos eleitos, é fortemente condicionado pela transparência e visibilidade dos atos do poder público. Destacam, ainda, que todas as decisões governamentais devem ser conhecidas pelo povo soberano, na medida em que o eixo do regime democrático está no controle dos governos pelos cidadãos.

Por isso, a transparência das ações governamentais, apesar de não esgotar a busca da *accountability* durante os mandatos, é um requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos ativarem os mecanismos de responsabilização (Abrucio & Loureiro, 2004).

Como se observa, a representação política consiste na representação de opiniões e ideias que coexistem em interação contínua. Assim, a democracia representa conflito constante, mas conflito de opiniões e ideias que se expressam nas ideologias partidárias que por sua vez elegem os representantes, os quais devem prestar contas dos seus atos e sobre os quais serão responsabilizados politicamente. Para que os cidadãos possam responsabilizar os atores políticos são necessárias práticas de transparência que permitam o uso de controles (democráticos) sobre a administração pública. Nesse sentido, o tópico seguinte, apresenta uma discussão sobre os controles democráticos sobre a administração pública como forma de garantir a ordem democrática.

2.2 Controles democráticos sobre a administração pública

O controle da administração pública é dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes (Arantes et al., 2010). Esses autores conceituam o controle como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração, burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações. Buscando examinar alguns desses mecanismos, os autores apresentam quatro perguntas para as quais propõem respostas: por que o controle dos governantes é necessário em uma ordem democrática? Quem é controlado? Como se controla? O que é controlado? Discute-se, a seguir, cada uma dessas perguntas⁴.

2.2.1 Por que o controle dos governantes é necessário em uma ordem democrática?

⁴ As respostas às perguntas apresentadas estão estruturadas no trabalho de Arantes et al. (2010).

De acordo com Arantes et al. (2010), “a resposta à essa pergunta exige que se volte à teoria democrática e, mais especificamente, à teoria democrática representativa, uma vez que o controle é um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo de representação política” (p. 110). Essa noção de ciclo completo de representação implica que o momento eleitoral é apenas o começo do processo democrático, que deve ter continuidade durante o mandato. Citando o trabalho de Urbinati (2006), já discutido anteriormente, os autores destacam que para assegurar que os representantes, uma vez a frente de seus cargos, pautem sua conduta pelo “melhor interesse de seus representados” (o povo soberano), é necessário haver instrumentos efetivos e continuados de controle. Nessa mesma direção Przeworski, Stokes e Manin (1999) escrevem que o ciclo de representação se completa apenas quando o povo (soberano), a partir dos atos de controle, é capaz de avaliar se os governantes agiram ou não como seus representantes de fato, decidindo-se pela sua recondução ou destituição do cargo público. Nesse sentido, dado que o orçamento é o principal instrumento de desenvolvimento de políticas públicas, somente com a transparência do seu ciclo e a divulgação de metas e resultados o povo poderá avaliar se o governante agiu em seu interesse.

2.2.2 Quem é controlado?

Arantes et al. (2010) escrevem que a resposta a essa pergunta requer a retomada da discussão clássica de Max Weber relativa a dois tipos de atores políticos centrais em uma ordem democrática: os burocratas e os políticos eleitos.

Na visão de Weber (1993), os políticos tomam o poder a partir da competição eleitoral, organizados em partidos, e atuam na formulação de políticas públicas mais consoantes com suas identidades partidárias, assumindo, assim, a responsabilidade última pelas decisões materializadas em leis, programas de projetos governamentais. O burocrata, por sua vez, é aquele que ascende ao poder do Estado e o exerce em função de sua competência ou especialização técnica, comprovada em concurso ou por outros meios, encarregando-se da execução ou implementação de políticas de governo. No modelo Weberiano clássico, os burocratas respondem ou prestam contas aos políticos eleitos que respondem, em última instância, ao povo através do processo eleitoral. Deve-se destacar, também, que os controles que os políticos exercem sobre os burocratas referem-se à legalidade e probidade de seus atos

conforme os ditames legais. A ética que pauta a ação do burocrata é o cumprimento fiel e sem questionamento das regras, enquanto a ética que pauta a ação dos políticos é a defesa de uma causa. Pensando em termos ideais, um privilegia a moderação de atitudes e a rotina de procedimentos, enquanto o outro valoriza a ousadia e a inovação em assuntos políticos. De acordo com Weber, as características distintas desses atores fazem deles figuras complementares e imprescindíveis nos Estados democráticos.

Todavia, a distinção de papéis e responsabilidades entre os dois atores típicos ideais – os políticos decidem e os burocratas implementam – não é tão clara e precisa na realidade das democracias contemporâneas nas quais essas figuras se imbricam. Desde o texto seminal de Wilson (1887), a relação entre políticos e burocratas já era objeto de observação, todavia, enquanto Wilson propunha uma complementaridade harmoniosa entre políticos e burocratas, Weber defendia essa relação como um convívio necessário, marcado por tensões. A principal delas está no campo do controle das decisões burocráticas, nas quais Weber já percebera um grande espaço de autonomia para os funcionários públicos, sem que necessariamente os políticos – e em última instância os cidadãos – conseguissem controlar tais ações. Assim, o modelo weberiano analisa a burocracia não só como um fenômeno funcional ao desenvolvimento do Estado moderno e do capitalismo, mas também como um dos grupos de poder mais estratégicos do mundo contemporâneo (Loureiro, Abrucio, & Pacheco, 2010).

Loureiro et al. (2010) destacam, também, que “o controle é o principal divisor de águas da obra dos dois autores” (p. 13). O modelo wilsoniano resolvia o dilema do controle de duas formas. A primeira seria meramente técnica, pela seleção dos melhores e desenvolvimento da ciência da administração. A segunda seria por meio das eleições, nas quais os cidadãos referendariam ou não as ações governamentais, com impactos sobre a forma como a burocracia implementa as políticas. Nessa concepção, haveria controles *ex ante* (qualidade do recrutamento) e *ex post* (processo eleitoral), mas não ao longo do mandato.

Além desses instrumentos propostos por Wilson, Weber acrescentava mais um; central em sua concepção; que é a criação de mecanismos de controles parlamentares da burocracia, instituindo-se formas de fiscalização ao longo dos mandatos. Essa proposta continha uma perspectiva segundo a qual a burocracia nunca será completamente neutra e que seus objetivos podem ganhar autonomia perante as decisões políticas. Mesmo assim, Weber

deixou uma pergunta sem resposta: como controlar os aspectos técnicos utilizados pela burocracia para os quais os políticos não têm informações ou formação para melhor orientar a fiscalização? (Loureiro et al., 2010).

Três repostas a essa pergunta foram dadas nas últimas décadas. A chamada *accountability* horizontal entre instâncias de poder cresceu muito, podendo-se observar, no caso brasileiro, as ações do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, do Judiciário e do próprio parlamento. O controle vertical do poder político também foi alterado, com instauração de controles sociais e de resultados sobre as políticas exercidos de forma ininterrupta (Abrucio & Loureiro, 2004).

A segunda resposta veio das ideias oriundas dos autores da nova gestão pública. Loureiro et al. (2010) destacam que por essa linha foram feitas propostas para controlar os resultados das ações burocráticas, aumentar a transparência governamental e incrementar a possibilidade de a sociedade fiscalizar a administração pública a fim de evitar que a burocracia se torne ensimesmada. Essa corrente preconiza a instauração de uma administração pública voltada aos cidadãos e não aos desígnios internos da estrutura burocrática. Nesse sentido, sistemas de avaliação da gestão, da legalidade, da eficiência, da efetividade, entre outros entraram para o vocabulário da administração pública, fazendo com que o burocrata também passasse a ser avaliado e responsabilizado por seus atos e omissões.

Na terceira resposta ao dilema do controle proposto por Weber, os políticos cada vez mais procuram obter conhecimento e assessoria técnica para monitorar os burocratas. Nesse sentido, constata-se aquilo que Aberbach, Putnam e Rockman (1981) denominaram de “burocratização da política e politização da burocracia”. Ao avaliar a relação entre política e burocracia, esses autores mostraram que prevalecem hoje, nas democracias ocidentais, formas híbridas de relacionamento entre política e administração. Nelas, os políticos estão cada vez mais fundamentando tecnicamente suas decisões e os burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas, orientando-se pelos sinais emitidos pelos políticos ou mesmo intermediando interesses de clientelas específicas.

Essa transposição e limites entre burocracia e política reforça o dilema posto no trabalho de Aberbach et al. (1981): O dilema moral representado pela formulação de política burocrática

é o poder sem responsabilidade, o dilema de políticas elaboradas pelos políticos é o poder sem competência.

Nesse sentido, Arantes et al. (2010) destacam que a diluição ou transposição da fronteira entre política e burocracia cria um novo desafio para a ordem democrática: Como controlar os burocratas que também participam da tomada de decisões e das escolhas entre diferentes objetivos para as políticas públicas?

Além disso, De Bonis e Pacheco (2010) destacam que novos estudos começam a indicar que a expansão e complexidade crescente das ações do estado estão gerando – conjuntamente com a cobrança por parte da sociedade de uma gestão mais eficiente e eficaz – um terceiro tipo de ator político, distinto tanto dos burocratas quanto dos políticos eleitos. Trata-se dos dirigentes públicos, que de acordo com os referidos autores são as pessoas que ocupam cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas. O dirigente público pode advir ou não das carreiras do funcionalismo e dirige organizações públicas procurando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para a maximização dos resultados. Integram a equipe de governo e podem ser responsabilizados pelos políticos que os nomearam como, em certas circunstâncias, pela própria sociedade.

A questão do controle da burocracia é uma questão central, uma vez que no Brasil, conforme destaca Campello de Souza (1976), essa assumiu a função de um projeto nacional, ou seja, a função de elaborar políticas públicas de desenvolvimento para o país. Como no Brasil a burguesia não conseguiu se estabelecer como liderança política, ética e moral, isso levou o Estado a assumir o papel da burguesia na direção política do país. Assim, para Campello de Souza (1976), toda a discussão política entre os anos 1930 e 1945 está dentro do Estado e nas mãos da burocracia.

A ausência de lideranças burguesas e, conseqüentemente, de partidos políticos juntamente com os movimentos internacionais que viam o líder como mais importante que o partido (como por exemplo, o nazismo e o fascismo) acabou influenciando o golpe de 1930. Assim, a influência política exercida pela burocracia na definição de políticas e a personificação do

líder⁵ levou a não institucionalização dos partidos políticos no Brasil (Campello de Souza, 1976).

Nesse período, Getúlio Vargas vai centralizando o poder – que antes estava nas mãos das oligarquias regionais – por meio de mecanismos como as Interventorias, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP e os Institutos, Autarquias e Grupos Técnicos. Nesse sentido, Campello de Souza (1976) destaca que o Estado e a burocracia pública deram direção política ao Brasil, mas acabaram por enfraquecer os partidos políticos. Para a autora, o enfraquecimento dos partidos levou os mesmos a competirem entre si apenas na arena distributiva, iniciando-se aí práticas clientelistas que se repetem até hoje. Por outro lado, as arenas distributivas e regulatórias ficavam a cargo da burocracia pública, que além de possuir grande poder na elaboração das políticas não era responsabilizada politicamente.

De toda essa discussão, configura-se a existência de três atores políticos a controlar: o político, o burocrata e o gestor público. Esses atores podem ser controlados por uma variedade de tipos de controles (políticos, burocráticos e gerenciais) e de instrumentos de controle (controle eleitoral, orçamentário, de desempenho, judiciais/legais), os quais são apresentados a seguir.

2.2.3 Como se controla?

Arantes et al. (2010) destacam que a resposta a essa questão nos remete à discussão das diferentes formas de *accountability* democrática, ou seja, a existência de um aparato institucional que garanta a responsabilização política ininterrupta do poder público diante da sociedade. O controle é, portanto, momento constitutivo do processo mais amplo de *accountability* ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem de fato como representantes do povo.

Seguindo o conceito apresentado por Sartori (1994), Abrucio e Loureiro (2004) destacam que a primeira forma de *accountability* é o **processo** eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o **controle institucional durante os mandatos**, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se a criação de **regras**

⁵ Durante o golpe de 1930, Getúlio Vargas transformou-se nesse líder.

estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de garantir que os direitos dos indivíduos e da coletividade não possam simplesmente ser alterados pelos governos de ocasião.

Arantes et al. (2010) destacam ainda que essas três formas de *accountability* existem, com maior ou menor grau de sucesso, em todos os países democráticos e que sua consecução depende da utilização de instrumentos institucionais e da existência de condições mais gerais (sociais, políticas, culturais etc.) capazes de dar um alicerce estrutural à democracia e suas formas de responsabilização política. Com base nessa afirmação, os autores apresentam um quadro onde expõem as condições e os instrumentos políticos-institucionais para a existência da *accountability*.

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos políticos-institucionais	Precondições
Processo eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário • Debates e formas de disseminação da informação • Regras de financiamentos de campanha • Justiça eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado • Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) • Liberdade de imprensa e possibilidade de se obter diversidade de informações
Controle institucional durante o mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle parlamentar (controle mútuo entre os poderes, CPI's, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e do desempenho dos órgãos do governo, audiências públicas, etc.) • Controle judicial (controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos pelo Judiciário, ações civis públicas e medidas extrajudiciais do Ministério Público, etc.) • Controle administrativo procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira) • Controle do desempenho dos programas governamentais • Controle social (conselhos de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, mídia ativa e independente, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) • Predomínio do império da lei • Independência das instituições de justiça • Existência de condições sociais e culturais que estimulem a participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente, valorizando o controle social sobre o poder público • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões ("consensualismo")
Regras estatais intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela constituição (cláusulas pétreas) • Segurança contratual individual e coletiva • Limitação legal do poder dos administradores públicos • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergeracionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de <i>checks and balances</i>, com separação e controle mútuo entre poderes

Quadro 2: Condições e instrumentos para a *accountability* democrática

Fonte: Arantes et al. (2010)

Como se observa no Quadro 2, o controle institucional durante o mandato necessita da existência dos controles parlamentares, mas tem como pré-condição a existência da transparência e da fidedignidade das informações públicas. Conforme destacam os autores, os controles entre os poderes, a fiscalização orçamentária e do desempenho do governo dependem da transparência das informações governamentais, sem as quais a consolidação democrática pode ficar comprometida, uma vez que a sua falta incorreria em ausência de informações para a responsabilização dos gestores públicos.

2.2.4 O que é controlado?

Conforme destaca Arantes et al. (2010) a resposta a essa pergunta talvez seja a mais difícil de oferecer, uma vez que ela depende de um quadro analítico de como funciona nossa “*web of accountability institutions*” e de como suas ações específicas recaem sobre políticos, burocratas e dirigentes públicos” (p. 119).

No entanto, independentemente do funcionamento da *web of accountability*, torna-se necessário trazer à tona o conceito de *stewardship accounting*, que se refere à abordagem tradicional de contabilidade que obriga os administradores ou agentes a fornecer informações financeiras relevantes e confiáveis relativas aos recursos sobre os quais eles têm controle, mas que pertencem a outros, tais como os cidadãos. Além de serem responsáveis pela elaboração das informações, os administradores também devem se submeter a uma auditoria (Law & Owen, 2010).

No Brasil, o controle da administração pública e as regulações que obrigam os administradores públicos a fornecer informações financeiras relevantes é objeto de regulações há tempos. Seja por questões políticas, seja por questões financeiras, controlar gastos e prestar contas sempre esteve em pauta nas leis brasileiras. Já em 1922, por exemplo, foi promulgado o Código de Contabilidade Pública, regulamentado pelo Decreto n. 15.783 de 8 de novembro de 1922, que já continha várias regras de controle que foram incorporados pelas leis posteriores. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 elaborada no governo de Getúlio Vargas, facultava ao Estado, em seu Art. 13, § 3º, a criação de um órgão de assistência técnica e fiscalização financeira dos municípios. A Constituição

dos Estados Unidos do Brasil de 1946, elaborada no governo de Eurico Gaspar Dutra, estabeleceu que a fiscalização financeira, especialmente a execução do orçamento, ficaria a cargo do Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fosse estabelecida nas constituições estaduais.

Nesse sentido, a contabilidade pública ocupa lugar de destaque nos sistemas de controle, uma vez que a avaliação dos governos e suas políticas dependem essencialmente das contas públicas, que permitem avaliar a gestão do representante eleito. No entanto, não apenas os políticos devem ser avaliados. Burocratas e gestores públicos também devem ser avaliados e responsabilizados por seus atos e omissões, todavia, conforme destacam Loureiro et al. (2010) a responsabilização máxima é do eleito, mas isso não significa que controles não devam ser exercidos sobre os demais.

Nesse sentido, Arantes et al. (2010) destacam que uma das formas pelas quais o parlamento exercerá o controle da burocracia é por meio da fiscalização orçamentária. Dado que o orçamento é a peça onde estão definidas as políticas de custeio e de investimento em um determinado período de governo, a fiscalização de sua execução é primordial para que o político eleito acompanhe sua execução por parte dos burocratas e/ou gestores públicos. Além disso, a fiscalização orçamentária também permite ao povo fiscalizar a ação do político na ação de representante. Caso o cidadão perceba que os interesses dos governantes estejam se sobrepondo aos interesses do povo, devem fazer valer seus direitos políticos negativos.

No sentido de controlar os políticos, os burocratas e os dirigentes públicos, o debate sobre transparência tem atraído, nos últimos anos, considerável atenção de diversas áreas de conhecimento como administração, ciência política, economia e negócios, administração pública, direito, contabilidade etc. Além disso, muitos cientistas estão cada vez mais conscientes da importância desse tema e do seu potencial poder explicativo, uma vez que consideram que a transparência é a pedra angular para a consolidação democrática e o equilíbrio de mercado. A transparência dissipa a opacidade, principal refúgio da corrupção, ineficiência e da incompetência. Todavia, por causa da importância atribuída à transparência e por seu uso em diversas áreas de conhecimento, o uso do termo tem sofrido abusos que demandam atenção (Grigorescu, 2003; Michener & Bersch, 2011).

Michener e Bersch (2011) destacam ainda que, da mesma forma que *accountability*, a transparência tem atraído atenção porque o termo oferece um conceito ambivalente, com polos positivos e normativos. Os autores destacam, também, que a palavra tem inspirado uma infinidade de adjetivos e frases inteligentes e que um grande volume de pesquisas investigam suas causas, efeitos, limites e eficácia. Essa efervescência acadêmica, no entanto, não tem sido sustentada por qualquer entendimento coletivo do significado de transparência, muito menos por qualquer debate sobre o que constitui, ou não, a transparência, e sobre como proceder para avaliar a sua qualidade.

Corroborando as ideias apresentadas, Hood (2006) destaca que o termo transparência tem ganhado significância quase religiosa no debate sobre governança e desenho institucional. Como muitos outros conceitos de natureza quase religiosa, a transparência tem sido mais pregada que praticada, mais frequentemente invocada que definida, e, de forma irônica, pode-se considerá-la essencialmente mística, ao menos em certa medida.

Assim, devido às dificuldades conceituais apresentadas, os tópicos que seguem têm por objetivo conceituar transparência e, para tanto, discute-se, a seguir, a origem histórica e empírica da transparência, seu conceito e suas classificações.

2.3 As primeiras ideias sobre transparência

O termo transparência, de acordo com Hood (2006) é de origem latina e tem aparentemente sido usado em inglês (com traduções posteriores para outros idiomas) para denotar ‘permeabilidade à luz; diáfano, translúcido; cristalino’ desde o século XV (p. 3). Michener e Bersch (2011) escrevem que o termo transparência é etimologicamente e semanticamente associado com a visão e, por isso, é estranho aplicar a palavra - como substantivo, adjetivo ou advérbio - para ideias abstratas como a política e governo por exemplo. No entanto, o conceito de transparência, no sentido como empregado hoje, ou seja, relacionado à política e governo, não é tão fácil de ser encontrado em dicionários e, tampouco, sua história é clara e disponível.

Hood (2006) destaca que quando se olha além dos dicionários, podem-se encontrar definições para o termo relacionadas à governo e à política, porém, é provável que se descubra muito pouco sobre a história do termo ou como alcançou o significado que lhe é atribuído hoje. O

autor destaca, ainda, que ao realizar uma busca na internet pelo termo “transparência” encontram-se muitos resultados relacionados à governança e, principalmente, relacionados à Transparência Internacional e suas atividades ou a órgãos de transparência nacionais e suas respectivas atividades, porém, muito pouco, ou nenhuma discussão sobre a origem do termo ou algum debate crítico sobre o assunto⁶. Academicamente, no entanto, o termo e seu significado parecem ser objeto de discussão, ao menos em tempos mais recentes.

Black (1997) definiu transparência e, de maneira causal, apresentou um pouco da história do termo. Para esse autor transparência é:

Uma medida política cuja operação está aberta ao escrutínio do público. Transparência inclui deixar claro quem está tomando a decisão, quais são essas decisões, quem está ganhando com elas e quem está pagando por elas. Transparência é o oposto a opacidade, onde é muito difícil identificar quem tomou a decisão, quais decisões e quem ganha ou perde com elas. Economistas acreditam que políticas possuem maior propensão à racionalidade quando elas são transparentes do que quando são opacas (p. 476) (Tradução nossa).

Hood (2001) escreve que, em seu uso mais comum, “transparência denota um governo harmônico com regras duradouras e públicas, com base em informações e procedimentos acessíveis ao público e, em alguns casos, dentro de um campo de atividade claramente demarcado” (p. 701).

Hood (2006) destaca que tais fontes e conceitos sugerem que aqueles que acreditam em transparência como uma doutrina para um bom governo, têm mais de uma coisa em mente, uma vez que acreditam que as decisões devem ser governadas por regras públicas claramente estabelecidas e não em procedimentos baseados em julgamentos, métodos de contabilidade e relatórios públicos que demonstrem claramente quem ganha e quem perde com uma determinada política pública e, por fim, regras que sejam inteligíveis e acessíveis ao público em geral.

Com a finalidade de se estabelecer limites e potencialidades do termo transparência, os tópicos a seguir discutem sua origem histórica, seus conceitos e classificações.

2.3.1 Algumas ideias de transparência anteriores ao século XX

⁶ Essa busca foi realizada novamente nesse trabalho e 112.000.000 resultados foram encontrados, todavia, apenas alguns se propunham a avaliar, ainda que de maneira superficial a origem da palavra.

Embora o termo transparência não tenha tido seu uso generalizadamente associado à política e governo até o século XX, seu uso com esse sentido pode ser identificado antes do referido século. Hood (2006) destaca que é possível identificar ao menos três correntes de ideias precursoras que discutiam o termo transparência antes do século XX, ao menos parcialmente da forma como o conhecemos hoje, a saber: o governo deve agir de acordo com regras previsíveis e estáveis, a comunicação deve ser franca e aberta com a sociedade e, devem existir formas de tornar tanto a organização quanto a sociedade cognoscível. A seguir, discute-se cada uma dessas três vertentes.

2.3.1.1 O governo deve agir com regras previsíveis e estáveis

A primeira corrente, ou seja, a crença que o governo deve agir de acordo com regras previsíveis e estáveis é uma das mais antigas ideias do pensamento político, indicando que esse pensamento já podia ser encontrado nas doutrinas legalistas chinesas como Shen Pukai, nas clássicas ideias gregas de que as leis devem ser estáveis (Sparta) ou documentadas (Athenas), na corrente do pensamento ocidental cujo ideal é ‘um governo de leis e não de homens’ ou na noção do *Rechtsstaat* na Alemanha do século XIX. Além disso, Adam Smith, já em 1776, em a Riqueza das Nações, argumentava, a respeito dos impostos, que o prazo e a forma de pagamento, bem como o montante a ser pago deveriam estar claros tanto para o contribuinte como para as outras pessoas (Hood, 2006).

Hood (1986) argumenta, ainda, que a “doutrina de governo baseado em regras e hábitos é frequentemente associada com a democracia liberal, mas pode, também, ser parte de uma ampla lógica de poder político e organizacional dentro do poder executivo” (p. 20). Governantes e burocratas de todos os tipos tendem a demandar processos governamentais abertos e baseados em regras para aqueles que supervisionam, embora muitas vezes aleguem necessidade de privacidade ou confidencialidade para o trabalho que eles mesmos realizam. De fato, é provável que entidades financeiras, reguladores, organismos e fundos internacionais sejam favoráveis a modelos de gestão baseados em regras e que as informações sejam abertas ao escrutínio da sociedade. Esse tipo de lógica governamental pode explicar quais elementos de transparência, no sentido de governo baseado em regras, se desenvolvem em Estados pré ou não democráticos.

2.3.1.2 A comunicação deve ser franca e aberta com a sociedade

A segunda corrente, defendida por alguns autores anteriores ao século XIX, destaca que os assuntos sociais necessitam ser conduzidos com um maior grau de franqueza, abertura e honestidade. Como destaca O'Neill (2006) Immanuel Kant argumentou contra os tratados sigilosos em seu ensaio de 1795 "*Toward Perpetual Peace*" e Rousseau, que escreveu um pouco antes de Kant, também tinha muito a dizer sobre transparência. O pensamento de Rousseau é, no entanto, ambíguo. Inicialmente, Rousseau (1762/2010) afirma que "em vez de expor as fraudes, os livros de contabilidade e os exames de auditoria só as ocultam, pois a prudência é menos ágil na busca de novas precauções do que a desonestidade em delas escapar" (p. 154), indicando que livros de registro e documentos contábeis não são importantes, o que é preciso é colocar a administração financeira em mãos honestas: esta é a única maneira de fazer com que seja exercida honestamente. Em seguida, conforme se observa em Putterman (2001), Rousseau destaca que os servidores públicos devem atuar "sob os olhos do público" (p. 489) e que uma sociedade transparente, na qual nenhuma conduta privada pode ser velada do olhar vigilante do povo, é o mecanismo chave para evitar intrigas e conspirações.

Hood (2006) destaca que tais ideias parecem se alinhar com o pensamento reformista dentro do cristianismo, especialmente no que tange à reforma protestante, que punha ênfase na sinceridade e na franqueza das discussões e na abertura das práticas de administração da Igreja, citando como exemplo o banquinho do arrependimento⁷ (*stool-of-repentance*) e as tradicionais reuniões na igreja, que contrastavam com as convenções tradicionais da Igreja Católica Romana, onde se pregava o segredo da confissão e do conclave. Destaca, ainda, as tradicionais reuniões do governo da Nova Inglaterra (hoje Estados Unidos da América e convencionalmente assumido que se iniciaram em 1636), na qual as deliberações eram feitas diretamente (face-a-face) entre o servidor público e os cidadãos, refletindo o ideal de abertura de negociações e responsabilização mútua.

Lamble (2002) destaca, também, a tradição escandinava de liberdade de imprensa e liberdade de informação, normalmente identificadas como decorrente da "*Sweden's*

⁷ O Banco do arrependimento era um assento elevado, existente nas igrejas, usado para penitência pública de pessoas que haviam ofendido a moralidade da época, muitas vezes através de fornicação e adultério. No final das reuniões o infrator tinha que ficar em cima do banquinho para receber a repreensão do ministro.

‘Tryckfrihetsförordningen’” (Lei de Liberdade de Imprensa) que estatuiu direitos de acesso às contas e relatórios do governo⁸. O autor destaca que é possível estabelecer uma forte relação entre a reforma da igreja e os conceitos de transparência, uma vez que o autor da Lei de Liberdade de Imprensa da Suécia foi um clérigo Luterano chamado Anders Chydenius. No entanto, Chydenius declarou que sua inspiração foi a *Chinese Imperial Censorate* do Imperador Tai Zong (626-649)⁹, e que a intenção da Lei era registrar as correspondências e as decisões do governo bem como agir como um cão de guarda do interesse público na ausência de meios de comunicação modernos e de instituições parlamentares (pp. 5-6).

2.3.1.3 Permitir que a organização e a sociedade pudessem ser conhecidas

A terceira corrente relacionada com transparência, de acordo com Hood (2006) é a noção, fundamental para muitas ideias das ciências sociais no século XVIII, de que o mundo social deveria se tornar cognoscível através de métodos análogos aos usados nas ciências naturais. Mas, para que isso fosse possível, Bahmueller (1981), afirma que as pessoas e objetos daquele mundo [social] deveriam ser pesadas e contadas, marcadas e identificadas e, submetidas ao brilho da luz pública para que pudessem ser vistas. Só assim elas poderiam ser controladas e a segurança se tornaria possível; e só assim, talvez, um reinado de loucos poderia ser evitado.

Seguindo essa linha de raciocínio, Hood (2006) cita o Tratado da Política de 1713 de Nicholas de La Mare, o qual viu na iluminação pública, nos espaços abertos para a manifestação da opinião pública, na vigilância e fiscalização, nos registros e relatórios e na publicação de informações, a chave para a prevenção de crimes, refletindo uma abordagem de engenharia mais próxima do que conhecemos hoje como transparência e principalmente aquelas associadas às ideias de Foucault (2004) sobre governabilidade em cidades infectadas com a peste e as de Scott (1998) sobre a noção “vendo da mesma maneira que o Estado”. Foucault também estuda a Revolução Francesa abordando a noção de sociedade transparente

⁸ A Suécia também incluía a Finlândia, que se tornou um Grão-Ducado dentro do império Russo antes de se tornar independente em 1917. A Lei de 1766 foi precedida por uma Lei de 1707 obrigando o arquivamento dos documentos em poder do governo – um ato, ironicamente, a facilitar a censura (Lamble, 2002, p. 3).

⁹ O Censorate era uma agência de alto nível de supervisão na China Antiga, estabelecido pela primeira vez durante a dinastia Qin. Durante a dinastia Ming (1368-1644), o Censorate era um ramo da burocracia centralizada, paralela os seis ministérios e as cinco chefias de comissões militares, e diretamente ligada ao imperador. Os censores eram "os olhos e ouvidos" do imperador e examinavam os administradores em cada nível para prevenir a corrupção e prevaricação, uma característica comum da época.

(juntando ideias de Rousseau e Bentham) na qual não haveria espaço para qualquer tipo de escuridão social geradas, na visão de Foucault, pela injustiça e pela infelicidade.

Hood (2006) destaca que tais ideais têm suas equivalentes na modernidade, tanto na forma de elaboração de relatórios de contas para cumprimento de exigências de organismos nacionais e internacionais, quanto em empreendimentos como a instalação de câmeras em locais públicos e registros da sociedade como os censos.

Hood (2006) destaca, ainda, que, indiscutivelmente, essas três linhas de pensamento apareceram juntas nas ideias do filósofo inglês Jeremy Bentham que, na opinião do autor parece ter sido o primeiro a usar o termo transparência em seu sentido moderno, ou seja, relacionado a governo. Bentham (1790/2010) afirmou que “eu realmente tomo ‘a transparência’ como um fato indiscutível, um fato que é uma das pedras angulares da ciência política – quanto mais vigiados nós formos, melhor nós nos comportaremos” (p. 277). De fato, em seu famoso ensaio, “*On Publicity*”, de Bentham, audaciosamente declara que “sigilo, visto ser um instrumento de conspiração, jamais deveria ser o instrumento de governos regulares” (p. 9).

Hume (1981) escreve que é provável que Bentham tenha cunhado o termo transparência em seu sentido político moderno, como parte de seu propósito de defender o papel da lei na organização dos poderes executivos. Ainda de acordo com Hume, os vários princípios propostos por Bentham para a gestão pública e poderes executivos mudaram ao longo dos anos dentro do extenso trabalho que ele produziu, mas o princípio da “publicidade ou da gestão transparente” sempre esteve no topo da lista. Em linha com esses princípios, Bentham defendeu a divulgação das contas do governo para que, dessa forma, pudessem ser expostas ao escrutínio da população.

Hood (2006) destaca que a transparência, no sentido político, conforme destacado por Bentham, foi, naquela época, um contraponto à ideia predominante de que a honestidade no setor público poderia ser assegurada apenas pelo juramento dos administradores. Destaca, ainda, que o Conde de Shelburne (patrão de Bentham e Primeiro Ministro no período de 1782 – 1783) escreveu que

Publicidade é o grande princípio da economia e o único método de prevenir abusos... Em vez de juramentos de sigilo, deveria ser uma obrigação publicar, ao final de cada ano, todos os gastos e todos os contratos firmados, exceto nos casos de serviços secretos (p. 9) (Tradução nossa).

Já em “O Panóptico”, Bentham (2008) declara que

Ressentimento é a vida e a alma dos governantes. Transparência na gestão pública é certamente uma segurança eminente; mas não tem nenhum proveito se não existirem olhos para olhar para ela. Mantidas constantes as outras variáveis, o tipo de homem cuja conduta é mais propensa à vigilância é, portanto, o homem a ser escolhido (p. 130) (Tradução nossa).

Bahmueller (1981) destaca que essas ideias renunciaram por quase dois séculos o *Sunshine Act* nos Estados Unidos em 1976, o qual exigia que cada reunião do governo fosse liderada por um conselho colegiado de forma a permitir a observação pública das decisões. O autor relata, ainda, que todo “ato oficial” seria praticado em uma “sala comum” onde pudesse ser observado e monitorado por outros.

2.3.2 As ideias e o termo transparência no século XX

Como se pode observar no tópico anterior, nem a palavra nem muitos dos significados da transparência, na forma como são discutidos na atualidade, são uma invenção do século XX, uma vez que figurava em muitas das regras de administração do século XIX, muito antes de ganhar proeminência nas últimas duas décadas do século XX. Essa proeminência de ideias nas últimas décadas do século XX se desenvolveu, de acordo com Hood (2006), em três principais instâncias: i) nas relações internacionais, em relação à maneira como os países deveriam se relacionar um com o outro e, também, com os organismos intra ou supranacionais; ii) no contexto interno de cada país relativamente à forma que esses países deveriam informar seus cidadãos sobre as escolhas efetuadas e a prestação de contas e; iii) no contexto corporativo relativamente à forma pela qual os gestores deveriam se relacionar com os *stakeholders* e o mercado financeiro permitindo que esses conhecessem a forma pela qual tais gestores administram seus negócios. Esses tópicos são discutidos a seguir.

2.3.2.1 Transparência na governança internacional

A condução de assuntos internacionais parece ser objeto de duas importantes correntes defensoras da transparência. A primeira, de acordo com Hood (2006), está sustentada no ideal

da “Nova Diplomacia” (p. 11), o qual é voltado para acordos abertos em vez de acordos conduzidos secretamente e baseado na suposição de que essa abertura irá promover a paz e a estabilidade internacional. O autor destaca que o exemplo mais conhecido dessa doutrina emergiu depois da primeira guerra mundial quando o então presidente dos Estados Unidos da América, Woodrow Wilson¹⁰ atribui, ao menos em parte, aos acordos secretos a culpa pela guerra. Consequentemente, no primeiro dos seus quatorze pontos para solução política do pós-guerra, de 1918, Wilson destaca a necessidade de “convênios de paz negociados abertamente, sem nenhum acordo internacional secreto no futuro.

O que exatamente se entende por "abertamente" parece ter sido altamente ambíguo desde a Conferência da Paz de 1919, uma vez que o próprio Wilson insistiu que privacidade era necessária para o processo de negociação e concordou com a distinção entre “sessão plenária” e “conversas” nas salas de reuniões, afirmando que a primeira deveria se aberta e que a segunda deveria ser fechada (Hecksher, 1991). Essa distinção parece estar alinhada com a discussão que se fará, mais adiante, sobre a distinção entre evento de transparência e processo de transparência.

Hood (2006) destaca que intimamente relacionado, embora não idêntico, com a doutrina de contratos abertos da nova diplomacia, está a ideia de que os governos devem ser obrigados por leis, acordos, tratados etc., a produzirem demonstrações contábeis inteligíveis e auditáveis para organismos internacionais de vários tipos, no interesse de tornar os regimes políticos internacionais mais efetivos (p. 12).

Dois exemplos importantes sobre essa corrente (governos obrigados por lei a divulgarem informações), de acordo com Mitchell (1998) são: “o aumento da quantidade de informação requerida sobre os governos a partir da celebração de acordos internacionais e as exigências de informações implícitas nos tratados de controle de armas e/ou desarmamento” (p. 11).

A corrente que defende que os Estados devem produzir demonstrações contábeis inteligíveis e auditáveis para organismos internacionais tem sido pesadamente enfatizada em diversas diretrizes na União Europeia, incluindo suas diretrizes de transparência e as medidas políticas

¹⁰ Woodrow Wilson parece ter sido a "incorporação da tradição calvinista entre todos os estadistas da época moderna". Ele fez da necessidade de abertura de governo o lema de sua campanha presidencial de 1912, argumentando que "o governo deveria ser para fora e não para dentro" e que "não deve haver nenhum lugar onde nada pode ser feito sem que toda a gente saiba". (Link, 1969, citado por Bok, 1984, p. 171).

relacionadas. O tema comum relacionado a essas medidas é o desejo de colocar as relações financeiras e regulatórias dos governos e de todos os níveis de firmas, empresas públicas e outras entidades em uma mesma base *arms-length*, envolvendo regras previamente estipuladas e relatórios detalhados que agrupem diferentes categorias de gastos (Hood, 2006).

Essa noção de transparência da União Europeia contrasta fortemente com a tradição da democracia participativa na medida em que ela (ironicamente) envolve regras arcanas que são apenas inteligíveis para advogados e contadores e cujas normas para elaboração de relatórios são pensadas por uma burocracia especializada para atender a outra.

2.3.2.2 Transparência em âmbito de governos subnacionais

A doutrina de abertura na negociação entre governos, países e organismos internacionais tem coincidido fortemente com doutrinas relacionadas à abertura nas relações entre o poder executivo e os cidadãos tanto no âmbito nacional como subnacional; o que não é surpresa, uma vez que é de se esperar que a democratização tenha esse efeito. Novamente, ao menos três correntes de pensamento podem ser distinguidas, incluindo a ideia de governo baseado em regras, a ideia de abertura das informações governamentais para os cidadãos e a ideia de contabilidade governamental e arranjos institucionais que impeçam os subsídios cruzados ou as relações opacas entre governos e seus satélites, particularmente as empresas estatais (Hood, 2006).

Talvez, a mais ampla doutrina de abertura seja a de que a conduta dos governos deve ser praticada de acordo com regras publicadas em vez de arbitrariamente definidas. Essa doutrina remonta às ideais legalistas do século XIX, baseada em regras e hábitos, já discutida anteriormente, bem como a oposição por muitos movimentos democráticos anteriores ao século XIX aos governos fechados, ou seja, dirigidos por leis e códigos secretos. A expansão das ideias de transparência advindas da democracia liberal no século XX foi fundamental para o desenvolvimento de leis relativas à divulgação de informações, principalmente depois da queda dos regimes fascistas durante a Segunda Guerra Mundial, como por exemplo, a clássica *Morality of Law* de Lon Fuller em 1964 (Hood, 2006).

Importante destacar, ainda, que as transições democráticas dos anos 1980 e início dos anos 1990 no Leste Europeu, América Latina, Leste da Ásia e África estimularam o interesse em processos e conceitos associados com a democracia e as instituições. O termo *Glasnost*, que traduzido do russo significa “abertura” e “publicidade máxima” tornou-se a pedra angular da reforma administrativa de Mikhail Gorbachev, aumentando a proeminência do termo transparência. A palavra parecia captar o espírito da época; globalização e novas tecnologias pareciam encerrar o sigilo predominante nos governos não democráticos e disseminar uma nova ideologia que consistia em por luz sobre as instituições (Michener & Bersch, 2011).

Hood (2006) destaca que a ideia de liberdade de informação entre cidadãos e governos pode ser vista como um vínculo da ideia geral de transparência apresentada anteriormente, mesmo que ela forme um subconjunto específico com sua própria comunidade epistêmica. Como notado anteriormente, existiram diversos precursores de Leis de Liberdade de Informação, todavia, as ideias praticadas nos Estados Unidos; notadamente por meio do *Administrative Procedures Act* de 1946, seguido do *Fredon of Information Act* de 1966 e do *Government in the Sunshine Act* de 1976; parecem ter tido um papel determinante nas ideias desenvolvidas no século XX, visto que foram copiadas por muitos países em estágios avançados de democracia como por países com democracias nascentes, como a Dinamarca e a Noruega no início dos anos 1970 e o Reino Unido em 2000 (Lamble, 2002). Chevallier (1988), por sua vez, destaca que na França, “o termo ‘Transparência Administrativa’ começou a ser usado em meados da década de 1970 como parte de uma reação geral contra os sigilos predominantes no poder executivo daquele país” (p. 239).

O *Government in the Sunshine Act* de 1976 nos Estados Unidos, o qual tem antecedentes intelectuais anteriores ao século XX¹¹ parece ter sido menos amplamente imitado nas leis de outros países. Entretanto, a ideia de que organizações públicas devem negociar suas políticas em sessões colegiadas ou abertas, parece ter sido amplamente adotada em práticas regulatórias como, por exemplo, em gestão de risco, e a ideia de decisões e consultas sendo feitas em fóruns abertos por reguladores e outras autoridades públicas parece ter sido favorecida por teóricos como Shrader-Frechette (1991), o qual discutia uma fórmula para a tomada de decisão sob complexos riscos tecnológicos e legais. Ideias relacionadas são

¹¹ Afirma-se aqui que o *Government in the Sunshine Act* tem antecedentes intelectuais anteriores ao século XX na medida em que remete à doutrina de gestão transparente de Bentham que afirma que “titulares de cargos públicos” não devem possuir relações secretas com outros agentes fora dos fóruns oficiais, além de outras ideias relacionadas à transparência.

apresentadas por Stasavage (2006), sob a onda recente da democracia deliberativa, o qual discute a necessidade de abertura e publicidade como fundamento para as relações entre o governo e os cidadãos.

Hood (2006) destaca que uma corrente bastante diferente de ideias, que também tem sido chamada de transparência, “está relacionada ao uso do termo pela União Europeia e advém de um arcabouço intelectual diferente e já consolidado relacionado à governança corporativa” (p. 15). Esta corrente defende que o governo deve utilizar regimes contábeis que separem diferentes tipos de atividades, permitindo identificar quem paga e quem se beneficia com programas e medidas específicas, além de separar as atividades financeiras de outras atividades por meio de diferentes centros de custos dentro do governo. A ideia básica está longe de ser nova no campo da gestão dos serviços públicos, uma vez que a ideia de que atividades deficitárias deveriam ser claramente identificadas e subsidiadas em vez de ocultadas ou escondidas em subsídios cruzados remonta às práticas de gestão ferroviária utilizadas pelo estado australiano de Victória em 1880 (Wettenhall, 1966).

A mesma ideia foi aplicada à gestão de empresas públicas na década de 1960 na invenção do “*public service obligations*” na gestão do *British nationalized industries*, e equivale a transparência, *avant la lettre*, embora o termo transparência não tenha sido utilizado para designar a abordagem das contas do governo naquele momento (Hood, 2006).

Michener e Bersch (2011) destacam que “foi na década de 1980 que o termo transparência começou a ser usado generalizadamente em finanças públicas para denotar uma abordagem de centros de custos para a contabilidade governamental” (p. 3). Hood (2006) destaca que um exemplo digno de nota foi o histórico documento denominado “*Government Management: Brief to the Incoming Government*” do Tesouro da Nova Zelândia de 1987, associado com uma mudança radical na concepção e nas operações da máquina governamental” (p.16). Ligando a doutrina de governo por regras previsíveis com a de contabilidade por “centro de custo”, o *New Zeland Treasury* (1987) afirma que:

há uma necessidade de maior transparência e coerência nas políticas do governo no sentido de aumentar a segurança e credibilidade de suas posições políticas. Este é um objetivo importante na medida em que as intervenções governamentais complexas, tais como impostos, regulamentação e subsídios aumentam os problemas de informação voltados para os atores privados. Esta complexidade pode desestimular a atividade econômica. Por exemplo, regulamentações complexas sobre o uso da terra podem reduzir o valor da mesma

devido à incerteza que eles criam. A fonte dessa incerteza se revela nos custos de se obter informações bem como no potencial para mudanças políticas (p. 40). (Tradução nossa)

O *New Zealand Treasury* (1987) destaca ainda, que “transparência significa não apenas abertura e previsibilidade nas políticas e objetivos, mas também dos recursos usados pelo governo, o que significa que qualquer subsídio em operações do governo deve ser divulgado e não escondido” (p. 48).

Independentemente da abordagem, uma questão importante é o monitoramento. Savage (2006) destaca que “o sucesso do monitoramento depende da habilidade de se criar o que os estudiosos denominam de sistema de informação de *compliance*” (p. 148). Mitchell (1998) destaca que tal “sistema consiste de atores, regras e processos de coleta, análise e divulgação de informações sobre violação e conformidade (*compliance*)” (p. 330).

Savage (2006) complementa as ideias de Mitchell ao afirmar que nem todos os sistemas de informação são parecidos e que variam de acordo com o ambiente institucional; a organização ou entidade que está sendo monitorada; a clareza dos objetivos, os quais delinearão o tipo de informação necessária; a capacidade administrativa do ator em prover a informação requerida; o número de estados supranacionais ou atores extraestatais envolvidos; se os dados são autorreportados ou produzidos externamente; e se os dados são requeridos para avaliar o comportamento voltado para a efetividade ou para a conformidade.

Mitchell (1998) escreve que o comportamento voltado para a efetividade refere-se à ação estatal que ajuda a produzir uma forma de governo com metas amplas, onde o seu não cumprimento não inicia o uso de sanções. Por outro lado, comportamento orientado para a conformidade refere-se às ações do Estado que estejam em conformidade com as metas baseadas em acordos ou leis, onde o comportamento ‘não conforme’ induz ao uso de sanções.

2.3.2.3 Transparência e Governança Corporativa

Relacionada tanto à noção de transparência da União Europeia quanto à noção de transparência advindas de práticas contábeis do governo, está o desenvolvimento de debates relativos à abertura e previsibilidade das transações em governança corporativa. Um dos temas centrais em desenvolvimento na governança corporativa, tanto na teoria como na

prática, é a tentativa de reduzir a assimetria informacional, ou especificar o fluxo de informações entre alguns dos principais atores, entre os quais se podem destacar os gestores das empresas e os acionistas ou o mercado financeiro ou, mais especificamente, os diversos níveis gerenciais da corporação tais como os diretores executivos, presidente e executivo-chefe e comitês de auditoria (Prat, 2006).

Lowenstein (1996) citado por Hood (2006) destaca que o que é chamado de transparência em outras áreas do conhecimento tende a ser denominado “*disclosure*” na linguagem contábil e, como nas outras áreas de conhecimento, a ideia de *disclosure* ou transparência em governança corporativa também pode ser constatada antes do século XX. Jönsson (1988) citado por Hood (2006), destaca que a noção de transparência no sentido de obrigação, por parte das empresas e dos agentes, de divulgar sua situação econômica em benefício dos credores ou principal remonta, pelo menos, ao *French ‘Ordonnance de Commerce’* de 1963 e que ela se desenvolveu substancialmente juntamente com o desenvolvimento institucional corporativo no século XIX, quando a obrigação de tornar públicas as informações das empresas tornou-se uma condição obrigatória para todas as empresas de responsabilidade limitada e de capital aberto (p. 17).

No entanto, no século XX, as extensões das obrigações sobre as corporações no sentido de divulgarem mais informações sobre elas mesmas aumentaram fortemente com o avanço da regulação, com a auditoria e com as reformas contábeis destinadas a produzir confiança nas corporações logo após uma sequência de falências e escândalos ocorrida nos anos 1990. Além disso, o volume de negócios mobiliários no século XX levou a mais pressões para que as empresas produzissem mais informações abertas e comparáveis sobre suas atividades em benefício dos investidores, aumentando as proibições relacionadas à “*insider trading*” e exigindo a divulgação de informações por segmento de negócios (Power, 1999).

Adicionalmente, Hood (2006) destaca que foi o “aumento do número de grupos nos mercados financeiros com interesse em relatórios mais transparentes que levou a crescentes requerimentos por melhorias nas informações divulgadas” (p. 17). O autor acrescenta, ainda, que janelas de oportunidades para introduzir as medidas anteriormente relatadas foram proporcionadas pelo alto índice de falência das empresas (desde o *crash* do mercado de ações de 1929, que levou a criação da *Securities and Exchange Commission* (SEC), até o *Sarbanes-*

Oxley Act em 2002, logo após o colapso em 2001 da *Enron* e da *Worldcom*), que expuseram assimetrias informacionais entre gestores/executivos e acionistas e reguladores, além de outros atores importantes no mercado financeiro.

A extensão das obrigações de divulgação na governança corporativa é em parte um reflexo do desenvolvimento, no século XX, de ideias relacionadas à assimetria informacional por parte de autores da economia institucional sobre teoria dos custos de transação e da teoria do *principal-agent* para ampliar a teoria da firma além da tradicional ficção que a firma poderia ser tratada como se fosse um ator singular. As primeiras ideias, tais como a famosa análise sobre a divisão entre propriedade e controle (Berle & Means, 1932) e a ideia de ascensão de uma classe empresarial (Burnham, 1941) foram desenvolvidos com base em teorias formais de descrição gerencial, particularmente entre os anos 1960 e 1970 por autores como Alchian e Demsetz (1972) e Hölmstrom (1979), os quais construíram seus modelos baseando-se fortemente na disparidade de informações entre principal e agente.

Destaque deve ser dado, também, aos trabalhos de Akerlof (1970); Spence (1973) e Stiglitz (1975), vencedores do o Prêmio Nobel em 2001 por seus estudos sobre as assimetrias de informação. A simples observação de que desequilíbrios na oferta e demanda de informação poderia distorcer a eficiência dos mercados introduziu as propriedades que mais tarde levaria a "transparência" a sua importância teórica e empírica. No entanto, Newbery e Stiglitz (1987) escrevem que, ironicamente, nenhum destes laureados empregou o termo até 1987.

Legisladores também começaram a olhar dentro das corporações e a desenvolver leis e sistemas que regulassem o fluxo de informações das empresas, como por exemplo, o tipo de informação que deveria ser apresentada para os conselhos das empresas e o tipo de opinião que deveria ser apresentado (Hood, 2006).

Desenvolvimento similar ocorreu no mundo da contabilidade e da auditoria, e a aplicação de um conjunto de políticas de transparência tem seu pico atribuído ao desenvolvimento de novos códigos de boas práticas de governança no final do século XX, tais como “*UK Cadbury report* de 1992”, o qual foi impulsionado pelos vários escândalos corporativos do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e é considerado por Hood (2006) “o primeiro código de conduta em governança corporativa publicado no mundo” (p. 18) e que colocava a

“abertura” (juntamente com integridade e *accountability*), no centro de suas recomendações. O pensamento sobre a governança em organizações privadas e públicas não é, necessariamente, isolado e, independente da esfera estudada, o pico do ‘discurso moderno’ sobre transparência, parece ter sido alcançado, em ambas as esferas, no final dos anos 1990.

O desenvolvimento do termo transparência e dos seus limites de potencialidades permitiu que o mesmo ganhasse importância ainda maior no século XXI. O desenvolvimento das chamadas tecnologias da informação e comunicação (TIC) e a melhora dos níveis de democracia ao redor do mundo impulsionaram as exigências por transparência, levando diversos governos a adotarem leis de abertura e transparência, tanto no âmbito nacional como no subnacional. Essas mudanças são discutidas no tópico a seguir.

2.3.3 A transparência no século XXI

No sentido conceitual, o século XXI não trouxe consigo grandes inovações para o termo transparência. No entanto, no que se refere à questão de informação e *compliance*, as formas de comunicação e as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) trouxeram grandes possibilidades para o aumento da transparência e, por consequência, da *accountability*.

De acordo com Pinho (2008), a partir da década de 1990 as TIC espalharam-se pelo setor governamental por meio do que se chama governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo. Para o autor,

uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos (p. 473).

O autor destaca, ainda, que os objetivos do governo eletrônico não se esgotam nesses elementos, mas incluem também outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais. Para Pinho (2008), esse corpo de objetivos está fundamentado nas características intrínsecas que as novas TIC possuem, as quais permitem e aceleram a comunicação e a interação entre sociedade e governo.

Prado, Ribeiro e Diniz (2012) destacam que há pelo menos duas razões para explicar o fato de o governo eletrônico ter se tornado um conceito importante no final dos anos 1990. A primeira refere-se à busca de modernização da administração pública e melhoria da eficiência dos processos operacionais do governo e, a segunda estaria relacionada ao uso da *Internet* pelo setor público para a prestação de serviços públicos de forma eletrônica.

Complementarmente, Fountain (2001) destaca que as transformações no mundo social, juntamente com os avanços da tecnologia levaram a sociedade a viver sob a influência de novos paradigmas: o da era da informação e o da dominação do setor de serviços sobre os demais setores da economia. Para o autor, novos paradigmas surgem juntamente com o desenvolvimento da sociedade da informação e acrescenta que o governo eletrônico seria a transposição dos novos paradigmas para o ambiente do governo, com destaque para os temas *accountability* e transparência.

Importante destacar, nesse ponto, que apesar do conceito de *accountability* pressupor a existência de transparência, o conceito de *accountability* não é sinônimo de transparência. De acordo com Prado et al. (2012), o conceito de *accountability* é mais amplo, pois atinge não apenas a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos, mas também a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública que possam gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não suas obrigações. A transparência das informações públicas é uma das etapas da *accountability*, assim como a prestação de contas e a responsabilização dos governantes¹².

Um aspecto importante da *accountability* é que ela pode se efetivar por mecanismos verticais e horizontais. Os verticais ocorrem, sobretudo pelo mecanismo do voto, em eleições regulares e reguladas. Os mecanismos horizontais dependerão dos desenhos institucionais de cada país e de como funciona a *web of accountability* de cada um desses países, conforme já discutido anteriormente.

No tocante a transparência, Sartori (1994) destaca que essa reside na própria formação da opinião pública. Para o autor, como a formação de uma opinião pública consistente não é

¹² Para uma melhor compreensão do conceito de *accountability* ver trabalhos de Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009).

factível sem o direito às informações governamentais, uma opinião fundamentada não pode ser expressa sem o conhecimento dos planos e das decisões dos governos. O autor complementa seu raciocínio declarando que é importante que o público e também os grupos organizados da sociedade obtenham essas informações, dado que de posse das mesmas poderão, em caso de necessidade, interferir no processo político (exercer direito negativo). A transparência é o primeiro passo para a realização desse processo.

Apesar de as TIC terem contribuído para o desenvolvimento de mecanismos de participação e de divulgação dos planos e ações dos governos, muitos autores se mostram céticos sobre esse potencial das TIC. Pinho (2008), por exemplo, escreve que a internet e as TIC em geral possuem um potencial enorme de transformação, “mas suas efetivas possibilidades devem ser relativizadas ante um contexto das forças de dominação e poder que, aliás, também fazem uso dessas próprias tecnologias para manter seu *status* de dominação” (p. 476). Um caso que se pode citar como exemplo refere-se ao Caso Edward Snowden e as espionagens da Agência de Segurança Nacional americana sobre diversos países.

Outro problema referente às TIC para o processo de transparência e *accountability* democrática, de acordo com Michener e Bersch (2011) refere-se a mediação dos dados. Muitas vezes os dados são disponibilizados em meios eletrônicos de acesso público por meio de relatórios, gráficos, quadros e tabelas que são refeitos (reelaborados) a partir da informação principal. Esses dados mediados, apesar de, em muitos casos, facilitarem a compreensão das informações, prejudicam a sua confiabilidade, uma vez que não haverá meio de aferir a qualidade da informação divulgada e, tampouco, relatórios de auditoria que compreendam a análise e validação dos mesmos.

Em função disso, uma nova corrente começou a se desenvolver no final do século XX e início do século XXI. Trata-se de uma corrente que defende, além de informações padronizadas em relatórios, gráficos, tabelas etc., a disponibilização de dados do governo em plataformas abertas, onde os dados poderão ser baixados e manipulados (no sentido de usabilidade) pelos usuários. Essa corrente vem ganhando cada vez mais força nesse século, existindo inclusive organizações internacionais e nacionais que defendem essa política. Como exemplo pode-se citar a organização internacional *Open Government Partnership* (OGP), com seus braços em diversos países.

Como se observa, a origem do termo transparência remonta ao século XIX, mas somente no século XX é que seu uso tomou o significado que conhecemos hoje, ou seja, relacionado à política. No entanto, conforme destacam Michener e Bersch (2011) a maioria dos estudiosos escolhe o caminho mais simples, adotando definições estilizadas de transparência, ou assumem a postura de que "nós reconhecemos a transparência quando a vemos" (p. 1). As pessoas falam sobre as coisas que são "semitransparentes" ou "totalmente transparentes", mas não é exatamente claro o que elas significam. Em suma, os estudiosos não têm convergido para um termo com a intenção de estabelecer parâmetros ou medidas da mesma forma que os teóricos da democracia têm feito com o termo "democracia" (ex. Dahl, 2012; Przeworski et al., 1999), e esta omissão não só deixa uma lacuna crítica na literatura como leva a transparência a um alongamento conceitual e a um neologismo impreciso e incomunicável.

Nesse sentido, a seção seguinte tem por objetivo discutir os principais conceitos e classificações da transparência.

2.4 Transparência: conceitos e classificações

Embora o objetivo deste capítulo seja construir, usando as palavras de Heald (2006), a “anatomia da transparência” (p. 25) é necessário abordar, ainda de acordo com o mesmo autor, a relação triangular entre transparência, abertura e vigilância. A primeira questão destacada pelo autor é se uma clara distinção pode ser estabelecida entre transparência e abertura e, o mesmo destaca que, em termos gerais, a resposta parece ser negativa. Para exemplificar essa negativa o autor destaca que o Comitê de Nolan, no Reino Unido, formulou em 1995 os “sete princípios da vida pública”, que deveriam ser aplicados em todo o serviço público, quais sejam: abnegação, integridade, objetividade, *accountability*, abertura, honestidade e comando. O autor complementa dizendo que a abertura está intimamente relacionada à transparência, embora não signifique, conceitualmente, a mesma coisa.

Como se observa no Nolan Committee (1995) “os detentores de cargos públicos deveriam permitir que todas as suas ações e decisões fossem abertas e que o sigilo apenas seria permitido quando o interesse público claramente demandasse” (p. 14). Heald (2006) destaca que se os princípios da vida pública do Comitê de Nolan tivessem sido elaborados em 2005 em vez de em 1995, “o termo transparência substituiria o termo abertura como um dos sete

princípios” (p.25). Nesse sentido, o autor afirma que transparência parece ter se transformado no termo preferido na atualidade, embora existam muitas ocorrências do termo transparência e abertura como se tivessem significados distintos.

Birkinshaw (2006) considera que abertura e transparência são próximas em significado e ambas transmitem alguma coisa maior que acesso a informação governamental. De acordo com esse autor, “abertura significa concentrar-se no processo que nos permite ver as operações e atividades do governo no trabalho – sujeita... às isenções necessárias” (p. 190). Na visão desse autor, a transparência vai além da abertura, uma vez que considera que tanto o processo de elaboração das políticas públicas quanto sua implementação devem ser conduzidas da forma mais aberta possível. Larsson (1998) apresenta visão similar ao afirmar que a “transparência se estende além da disponibilidade de informações para abraçar a simplicidade e compreensão” (p. 40). Por exemplo, é possível que uma organização esteja disponibilizando seus documentos e procedimentos para acesso público e, contudo, não seja transparente, uma vez que a informação é percebida como incoerente pelos cidadãos (os receptores não conseguem compreender e processar a informação).

A segunda questão se refere à relação entre transparência/abertura e vigilância¹³. Um ponto óbvio sobre vigilância, de acordo com Heald (2006) é que “alguém ou alguma coisa está fazendo a vigilância e isso explica porque o termo carrega um sentido de ameaça” (p. 26). Nesse sentido, a transparência pública pode auxiliar a sociedade na vigilância das ações dos governos, mas, não assegura a responsabilização dos gestores públicos se outros mecanismos democráticos não existirem. De qualquer forma, as ideias de transparência, quando associadas à ideia de visão e translucidez denota que alguém está sendo observado, visto não existirem barreiras visuais entre o observado e o observador e isso, por si só, cria uma ideia de vigilância.

Voltando a discussão denominada por Heald (2006) de anatomia da transparência, e tomando transparência como essa relação triangular destaca pelo autor, apresenta-se a seguir as diversas conceituações e classificações atinentes à transparência.

¹³ Vigilância pode ser entendida também como fiscalização. No texto utiliza-se a palavra vigilância por denotar a vigilância do povo sobre os governos, venha essa vigilância das entidades de fiscalização, das entidades da sociedade civil organizada ou diretamente do cidadão.

2.4.1 Direções de transparência

De acordo com Heald (2006), nos debates relacionados aos benefícios e custos da transparência para o Estado, devem ser consideradas quatro direções. As duas primeiras (Transparência para cima e Transparência para baixo) referem-se ao que o autor denominou de “Transparência Vertical”, enquanto a Transparência de fora para dentro e a Transparência de dentro para fora se referem ao que o autor denominou de “Transparência Horizontal”, e serão discutidas na sequência.

A **Transparência “para cima”** (vertical) pode ser concebida tanto em termos de relacionamentos hierárquicos como da análise *principal-agente* que subsidia a maioria dos modelos econômicos. Transparência ascendente significa que o superior/*principal* pode observar a conduta, o comportamento, e/ou os resultados dos subordinados hierárquicos/*agentes*. Nesse sentido, os agentes fornecem informações úteis para que o principal possa monitorá-los. Esse modelo parece adaptar-se mais às análises de fluxo informacional entre burocracias e governo, uma vez que para analisar a efetividade de suas políticas os governantes eleitos precisam monitorar os burocratas.

A **Transparência “para baixo”** (vertical) ocorre quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes. O direito dos governados em relação aos seus governantes figura, na teoria e na prática democrática, frequentemente, sob a tutela da *accountability*.

Em uma análise da *accountability* na auditoria do setor público, White & Hollingsworth (1994) definiram o governo como agente e o eleitor (povo) como principal. Heald (2006) destaca que embora, “de uma perspectiva constitucional, possa parecer estranho que em uma democracia o governo seja visto como o agente o povo como principal, essa interpretação pode ser bastante esclarecedora para a análise de transparência” (p. 27).

Quando há convergência entre estas duas direções de transparência, diz-se que ocorre a transparência vertical simétrica (ou transparência recíproca) e, ocorrendo o oposto, observa-se ausência ou assimetria de transparência vertical (indisponibilidade de informações entre eleitos e eleitores).

Importante destacar que em uma estrutura democrática, essas classificações são de extrema relevância, visto que o fluxo informacional deverá ocorrer tanto para cima (quando os burocratas prestam contas aos políticos sobre a efetividade da implementação das políticas) quanto para baixo (quando o representante eleito (executivo ou legislativo) prestará contas ao representado – população).

A **Transparência para fora** (horizontal): ocorre quando o subordinado hierárquico ou o *agente* consegue observar o que está acontecendo “além” da organização. A habilidade de ver além da organização é fundamental para uma organização compreender seu ambiente e monitorar o comportamento de seus pares ou competidores.

Essa direção da transparência é primordial em estruturas federativas, uma vez que uma unidade subnacional necessita ver além de si mesma, ou seja, precisa acompanhar o movimento dos pares para dimensionar suas estratégias políticas, econômicas e orçamentárias.

A **Transparência “para dentro”** (horizontal) ocorre quando aqueles que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior. Transparência para dentro é relevante para legislações sobre liberdade de informação e esse direcionamento de transparência é que possibilita a criação de mecanismos de controle social através de legislações que determinam padrões de comportamento (por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação). Uma questão importante na transparência para dentro é que ela traz consigo uma associação muito forte com vigilância, levando a uma discussão sobre os limites desse tipo de transparência para que não seja invasivo à privacidade do cidadão ou do governante.

Na Figura 1, adaptada de Heald (2006), pode-se visualizar com mais nitidez estas quatro direções e as relações existentes entre elas.

Figura 1: As quatro direções da transparência

Fonte: Heald (2006)

Importante destaque deve ser dado à relação existente essas duas últimas direções da transparência, uma vez que para se vir além da organização (transparência para fora) é necessário que tanto o ente quanto os seus pares permitam-se serem vistos (transparência para dentro) e disso resulta grande parte das regulações sobre exigências mínimas de mecanismos e regras de transparência.

Por isso, Heald (2006) destaca que quando a transparência para fora e a transparência para dentro coexistirem, diz-se que ocorre a transparência horizontal simétrica. Por outro lado, a transparência horizontal estará completamente ausente ou será assimétrica caso umas das duas direções esteja ausente ou incompleta. A área representada por (CB) corresponde à transparência vertical simétrica, já na interseção representada por (DF) verifica-se a existência de transparência horizontal simétrica. E a área que corresponde a (CBDF) representa a coexistência das quatro direções de transparência simultaneamente.

Heald (2006) acrescenta que “se ocorrer a interseção das quatro direções da transparência tem-se a transparência completamente simétrica. Neste estágio nenhuma avaliação normativa do desejo das diferentes áreas será feito e isso explica porque as visões sobre transparência são, frequentemente, ambivalentes na prática” (p. 28).

2.4.2 Variedades de transparência

Heald (2006) define as variedades de transparência de acordo com suas variáveis dicotômicas: transparência de eventos *versus* de processos, transparência retroativa *versus* tempestiva e, transparência nominal *versus* efetiva (pp. 29-31).

2.4.2.1 Transparência de eventos *versus* de processos

Inicialmente, apresenta-se a distinção entre a transparência de eventos e de processos, conforme é demonstrado na Figura 2, a seguir:

Figura 2: Transparência de Eventos *versus* Transparência de Processos

Fonte: adaptação de Heald (2006, p. 30)

A transparência dos eventos é representada pelos objetos: *inputs*, *output* e resultado, enquanto a dos processos é composta por aspectos processuais e operacionais. Analisando os eventos, tem-se: *inputs* são representados pelos tradicionais sistemas públicos de despesa, os *outputs* podem ser mensurados pelo nível de atividade do setor (por exemplo, número de cirurgias realizadas) e o resultado é de difícil avaliação, pois envolve questões subjetivas como

satisfação, medidas de deterioração entre outros fatores (por exemplo, se a qualidade do atendimento nas unidades de emergência melhorou).

Os sistemas atuais de avaliação da administração pública são baseados em *inputs*. Recentemente, tem-se enfatizado a necessidade de avaliá-la considerando a quantidade e a qualidade dos serviços prestados (*outputs* e resultados). Todavia estas tentativas de medida ainda são controversas, questionáveis e subjetivas. Mesmo assim, os eventos são mais facilmente mensuráveis que os processos.

Para que seja possível a transição entre os eventos são necessários os processos de transformação e de associação. Embora não sejam mensuráveis como os eventos, podem ser descritos caso a informação esteja disponível. Geralmente, os processos de transformação são mais bem compreendidos que os processos de associação, uma vez que variáveis intervenientes e imprevisíveis são mais comuns nos processos de associação (Heald, 2003).

Para que o acompanhamento da administração pública esteja focado somente em eventos de transparência (*inputs*, *outputs* e resultado) os valores obtidos têm que gerar medidas suficientemente confiáveis para possibilitar a verificação da eficiência das políticas públicas. Nesse sentido, Michener e Bersch (2011) destacam que os dados orçamentários publicados precisam estar disponíveis e serem capazes de permitir inferências por parte dos diversos usuários que os consultam. Em regra, para garantir a confiabilidade da inferência, utilizam-se pareceres de especialistas ou de auditores.

Ainda no que se refere às variedades da transparência tem-se a questão da tempestividade e da retroatividade das informações. Nesse sentido, a disponibilidade dos dados pode ocorrer tempestivamente, como no caso de evidenciação da execução orçamentária, com base nos artigos da Lei Complementar 131, quanto retroativamente, como no caso de balanços e relatórios anuais. Essas duas formas de transparência serão discutidas a seguir.

2.4.2.2 Transparência retroativa *versus* tempestiva

Transparência retroativa refere-se à disponibilização *ex post*, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos. Esses dados sobre a avaliação do

desempenho do Estado podem ser manipulados, e ainda, referem-se a fatos já ocorridos, os quais não podem ser modificados ou ajustados. Na verdade, percebe-se que o período abordado no *disclosure* é cíclico, há sempre um atraso informacional e a sociedade não participa das decisões (Heald, 2006). Como exemplo, pode-se citar a publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (bimestral) e Relatório da Gestão Fiscal (quadrimestral).

Já a transparência tempestiva, de acordo com Heald (2006) “é relativa ao contínuo acesso aos processos internos da administração e à disponibilidade de informações em tempo real” (p. 33). Assim as decisões e operações do Estado podem ser modificadas significativamente de acordo com a participação social, o que melhora o seu desempenho nas tarefas fundamentais. Percebe-se nesse modelo, maior transparência e fortalecimento do controle social. Ilustrativamente, tem-se o orçamento participativo e as divulgações em tempo real das informações da execução orçamentária.

Obviamente, um sistema baseado na transparência em tempo real é muito mais oneroso para a administração do que outro em que predomina a transparência retroativa. Logo, cabe ao Estado escolher qual dos dois modelos adotar, utilizando-se como parâmetro as características de cada atividade e de cada processo e, ainda, as circunstâncias em que ocorrem. Importante observar que a escolha de um determinado sistema poderá melhorar os níveis de transparência ou apenas aumentar o volume de informação divulgada sem, tampouco, aumentar a transparência. Nesse sentido, Heald (2006) destaca que é necessário verificar se os mecanismos adotados pelos Estados estão provendo transparência efetiva ou nominal.

2.4.2.3 Transparência nominal *versus* efetiva

Heald (2006) afirma que para haver transparência efetiva, os receptores das informações disponibilizadas pelo governo devem ser capazes de processá-las, compreendê-las e utilizá-las. Quando a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão, observa-se a existência de transparência nominal. Isto quer dizer que o governo teve a intenção de ser transparente, mas efetivamente não conseguiu. Associando o pensamento de Heald (2006) à conceituação proposta por Michener e Bersch (2011) pode-se afirmar que na transparência

efetiva os receptores devem ser capazes de inferir algo a partir da informação publicada, ou seja, a informação permite fazer inferências, ao passo que apenas publica-la (visibilidade) não caracteriza efetivamente a transparência.

A divergência entre a transparência nominal e a transparência efetiva é denominada de “ilusão de transparência”, conforme demonstra a Figura 3. Esta ilusão é comprovada quando os índices que medem o nível de transparência parecem aumentar e na realidade estão diminuindo. Alguns fatores que contribuem para esta situação são: Orçamento (LOA) como simples peça orçamentária e legislativa, liberação de informações para favorecimento de um determinado grupo (fraudes em licitações), manipulação de dados sobre as dívidas e despesas do ente público, entre outros.

Figura 3: Ilusão de transparência
Fonte: Adaptado de Heald (2006).

2.4.3 A transparência quanto à iniciativa

No que se refere à iniciativa da transparência, Yazigi (1999) escreve que em “el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas, se hace posible distinguir dos tipos de transparencia: la transparencia activa y la transparencia pasiva” (para. 26).

A **transparência ativa** consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais

impostas aos órgãos do Estado determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental. São exemplos destas informações: explicação sobre as funções e atividades do governo, propostas e objetivos da gestão, dotações orçamentárias, indicadores de desempenho de gestão, sistemas de atendimento ao público etc. e devem ser estruturadas de forma que permitam a comparação entre os exercícios (Yazigi, 1999).

De acordo com Yazigi (1999) a transparência ativa é um instrumento fundamental para a modernização do Estado, pois explicita os compromissos governamentais para que possam ser reclamados posteriormente como direitos sociais. Além da publicação dos indicadores de desempenho do serviço público e dos balanços institucionais, tem-se exigido a disponibilidade em uma página de *web* de informações sobre os serviços prestados, dados e valores mais relevantes da gestão, indicadores de desempenho entre outras, com a finalidade de facilitar o controle social, permitindo a avaliação da administração atual bem como acompanhar a evolução dos serviços públicos ao longo do tempo.

A **transparência passiva** refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc. A regra geral é o livre acesso, sendo o sigilo a exceção. Deve-se destacar, ainda, que o sigilo pode ser questionado judicialmente, cabendo à administração pública comprovar legalmente o impedimento (Yazigi, 1999). Um exemplo recente desse modelo no Brasil é a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Mesmo que diversos organismos internacionais como o Banco Mundial, o FMI, a OCDE, entre outros, tenham desenvolvido guias para transparência, muitos órgãos estatais ainda não possuem uma distinção legal clara entre o que deve ser informado constantemente para o público (transparência ativa) e aquilo que deve ser disponibilizado somente quando solicitado pelo cidadão (transparência passiva), e, ainda as informações e documentos que devem ser indefinidamente mantidos à margem do conhecimento público (Yazigi, 1999).

Adicionalmente, deve-se destacar que mesmo que legislações específicas obriguem a divulgação de determinadas informações, muitos entes da federação acabam descumprindo as

regras, dado que nem sempre as penalidades são significativas, evidência essa que indica a inoperância, em alguns casos, das instituições democráticas. Para Yazigi (1999) uma vez vencidas as resistências naturais das pessoas que querem manter uma barreira entre o Estado e a sociedade, as sociedades que avançarem pelo caminho da transparência desfrutarão das vantagens dos fundamentos da democracia: conhecimento, poder e participação dos cidadãos.

Seguindo a classificação apresentada, pode se destacar Oliver citado por Meijer (2009), o qual faz uma distinção entre a *velha* e a *nova* transparência. Ele discute que a velha transparência era bastante passiva, ou seja, os fatos públicos só se tornavam acessíveis se as pessoas manifestassem interesse em perguntar. “A nova transparência, em contraste, é mais ativa e pode ser definida como *disclosure* ativo, o que implica em chamar a atenção da sociedade para as ações intencionais e não intencionais dos gestores” (p. 4).

Fung, Graham e Weil (2007) fazem uma distinção semelhante entre a primeira e segunda geração de transparência. A primeira geração de transparência é bastante passiva e tem como foco “*right-to-know*”. A segunda geração é mais ativa e tem como metas reduzir os riscos e melhorar o desempenho da instituição para atendimento dos anseios populares. Neste cenário, os autores conseguem vislumbrar uma terceira geração de transparência - *transparência participativa* - que consiste na colaboração entre governo e sociedade (p.25).

Para Hood (2006) uma característica comum a estas formas modernas de transparência são que elas se realizam através de *mídias*. Esta forma de transparência não é direta e se distancia da forma tradicional de transparência em que as decisões emergem de debates face-a-face nas audiências públicas (p. 19). Já na visão de Berends *apud* Meijer (2009) “está sendo criado um novo tipo de transparência – a *transparência virtual* (ou midiática) – em que a sociedade tem informações sobre as ações do Estado, mas não há contato (físico, presencial) com ele (interação)” (p. 6). O autor considera que a transparência “midiática” pode ter consequências importantes, como por exemplo, tornar-se uma via de mão única (contrariando o seu propósito) e produzir informação descontextualizada (dados sem o seu contexto geram desinformação). Na percepção de Postman (1993) o “desenvolvimento dos meios de comunicação fez com que a informação que é disponibilizada indiscriminadamente, em grande volume e em alta velocidade, dirija-se em particular a ninguém, e seja desprovida de contexto, significado, ou propósito” (p.78). Dessa afirmação podemos inferir sobre a

importância dos relatórios periódicos, com informações sobre os planos orçamentários, sua execução e desempenho, sempre contextualizados e comparativos.

Por outro lado Oliver citado por Meijer (2009) “relaciona diretamente a propulsão da transparência com o desenvolvimento das tecnologias de informação” (p. 10). Ele discute que o uso de combustíveis tecnológicos (*internet* e *www*)¹⁴ facilita o acesso e a análise da informação, e como resultado tem-se o baixo custo da informação e sua distribuição em níveis globais aos indivíduos (que reagem imediatamente a esta informação).

Considerando a tecnologia e a transparência como frutos da era da informação, representando conceitos de modernização, a transparência “midiática” insere-se como mecanismo promotor do controle social, e conseqüentemente da consolidação democrática, em sociedades modernas. Resgatando o pensamento de Bentham, Meijer (2009) defende a publicação das contas públicas bem como de todos os atos governamentais que, nesse novo cenário, deveria ser feita em site da *Web* de Governo como meio para evitar omissão direta e aumentar a confiança dos cidadãos em seus governantes. Transparência não é algo completamente novo, a abertura do governo para a sociedade é um processo longo, mas sua importância tem aumentado e há atualmente uma preocupação em gerar informação confiável para a sociedade (p. 8).

Todavia, conforme já posto nesse trabalho, apesar das potencialidades das TIC, fatores como domínio econômico, estágio de desenvolvimento das democracias e vontade política são decisivos para que as TIC consigam cumprir seus objetivos (Pinho, 2008).

Além da preocupação com a confiabilidade, Larsson (1998) destaca que a transparência se estende além da disponibilidade de informações (confiáveis) para abraçar, também, a simplicidade e compreensão. Nesse sentido, Michener e Bersch (2011), buscando conceituar a qualidade da transparência, introduzem duas dimensões importantes ao conceito de transparência, a saber: visibilidade e inferabilidade. Essas dimensões são apresentadas e discutidas no tópico a seguir.

¹⁴ Internet é um conjunto de redes de computadores que utilizam o protocolo TCP/IP para comunicar entre si e Web é um termo simplificado de *World Wide Web*, que é entendido como teia mundial de larga escala. A Web é um ambiente onde os documentos são publicados, disponibilizados e acessados.

2.4.4 As dimensões conceituais da transparência

De acordo com Michener e Bersch (2011) a palavra transparência abrangia tanto um significado literal como figurado antes de ganhar proeminência como um *slogan* administrativo para tudo que é aberto, confiável, participativo e passível de responsabilização. O significado literal era sustentado na ideia de luz e visão (*visibility*), enquanto o significado figurado representava tudo aquilo que podia ser inferido (*inferability*) com algum grau de facilidade e acurácia (p. 8).

Como se observa, os conceitos são apresentados de forma contínua. A ideia que uma informação é mais visível ou possui maior capacidade de inferência está em consonância com a noção de que alguns governos são mais transparentes que outros. Como a visibilidade e a *inferability* representam parte constituinte da transparência, elas são também, em algum grau, uma sobreposição de conceitos, ou seja, elementos da visibilidade podem ter relevância para a *inferability*.

2.4.4.1 Visibilidade da informação

A visibilidade da informação é uma das duas condições necessárias para a transparência. Para ser visível, a informação deve ser razoavelmente completa e encontrada com relativa facilidade. Nesse sentido, Michener e Bersch (2011) destacam que “transparência diz respeito à informação e, se a informação não é visível perde sua relevância” (p. 8). No entanto, só porque algo é público não significa que seja visível, uma vez que para ser visível, a informação deve refletir um grau elevado de integridade. Assim, a informação incompleta diminui o grau de transparência e o dilema óbvio nessa situação é a incerteza de completude, ou seja, quem garantirá aos cidadãos que a informação é completa?

Respostas a essa última questão são dadas por organismos garantidores da integridade da informação, sejam eles internos ou externos à administração pública, como Controladorias Gerais e Tribunais de Contas.

Continuando sua explanação sobre as características da transparência Michener e Bersch (2011) destacam que a “visibilidade também incorpora uma segunda característica: a

probabilidade de encontrar informações” (p. 9). Além disso, outra característica relacionada é a possibilidade de se cruzar as informações de forma natural, sem efetivamente ter que procura-la. Em suma, a visibilidade da informação – que consiste em sua plenitude e na probabilidade de ser encontrada – representa uma das duas condições necessárias a sua existência.

2.4.4.2 Capacidade de inferência

Outra condição necessária para a transparência é o grau de inferência que se pode ter com as informações divulgadas. *Inferability* significa a medida pela qual a informação disponível pode ser usada para se fazer inferências¹⁵. Assim, *inferability* está relacionada à qualidade da informação ou dados. Se os dados são imprecisos, ou obscurecem a informação subjacente, eles põem em questão a habilidade de fazer inferências a partir de tais informações e, por consequência, põem em dúvida o que foi divulgado. Assim, informações incompreensíveis ou ininteligíveis são inverificáveis e, certamente, não devem ser utilizadas para se fazer inferências (Michener & Bersch, 2011).

Nesse sentido, esses autores destacam que para que a informação seja considerada transparente ela não deve ser apenas visível, mas deve, também, permitir ao seu usuário fazer inferências a partir das mesmas e, relatam que uma dimensão crítica da *inferability* é o grau em que os dados são mediados. Adicionalmente, relatam que a mediação ocorre em graus, uma vez que os dados sobre a poluição de uma cidade podem ser mediados por cientistas, técnicos do governo e, até mesmo, políticos (elitos ou nomeados) antes de serem apresentadas ao público. A mediação pode ocorrer também por meio de terceiros, tais como laboratórios privados e, finalmente, dados brutos sobre poluição podem ser mediados por meio de escores ou dispositivos que tornem a sua compreensão mais fácil aos leigos. Mesmo tornando mais fácil a compreensão, os autores relatam que a mediação pode afetar a habilidade de verificar os dados, e isso afeta sua usabilidade.

¹⁵ O termo inferência tem inúmeras interpretações. Por exemplo, King, Keohane e Verba (1994) definem inferência como: “o processo de usar os fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que não conhecemos. Os fatos que não conhecemos são o objeto de perguntas das nossas pesquisas, teorias e hipóteses. Os fatos que conhecemos são nossos (quantitativos e qualitativos) dados ou observações” (p. 46). Inferência estatística, por outro lado, refere-se a fazer generalizações sobre a população com base em informações da amostra. Michener e Bersch (2011) usam uma definição que inclui não só a compreensão de inferência estatística, mas uma definição mais ampla que inclui a capacidade “para deduzir ou concluir (informação) a partir de evidências e raciocínio, e não de declarações explícitas” (p. 9).

Por outro lado, como os dados brutos (abertos) são pouco mediados eles reduzem as oportunidades para que os funcionários oficiais (burocratas) manipulem os dados de acordo com as motivações profissionais ou políticas. Além disso, dados brutos são fáceis de reorganizar, uma vez que se referem à informação que é a mais próxima da fonte, permitindo aos usuários visualiza-las diretamente por meio da *internet*, atraindo o interesse de um número maior de pessoas. Informação bruta, no entanto, não é isenta de problemas e uma de suas fraquezas fundamental é o viés de regulação, em que apenas parte das informações torna-se visível, reduzindo e, até mesmo, eliminando a capacidade dos usuários fazerem inferências a partir desse conjunto de dados (Michener & Bersch, 2011).

No intuito de facilitar a compreensão do leitor, o Quadro 3, a seguir, tem por objetivo sintetizar as diversas classificações e conceituações apresentadas anteriormente.

Quanto à direção	Vertical - Transparência para cima e Transparência para baixo
	Horizontal - Transparência para fora e Transparência para dentro
Quanto à variedade	Transparência de Eventos e Transparência de Processos
	Transparência Retroativa e Transparência Tempestiva
	Transparência Nominal e Transparência Efetiva
Quanto à iniciativa	Transparência Ativa e Transparência Passiva
Quanto às dimensões conceituais	Visibilidade e Capacidade de inferência

Quadro 3: Anatomia da Transparência

2.4.5 As diversas perspectivas da transparência

Mesmo que o conceito de transparência seja cada vez mais encontrado na literatura acadêmica, seu significado ainda permanece fluido. Em parte, isso se deve ao fato desse conceito ser usado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo das informações.

Na literatura sobre conflitos entre países, um país é transparente se outro conseguir obter informações sobre as preferências da sua sociedade e o seu respectivo apoio às ações do governo (Schultz, 1999). Por outro lado, na literatura sobre regimes internacionais¹⁶, transparência refere-se às informações que os países oferecem aos organismos internacionais

¹⁶ Um regime, conforme definido por Krasner (2012) é um conjunto explícito ou implícito de "princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno da qual as expectativas dos atores sociais convergem em uma determinada área temática" (p. 186) Esta definição é intencionalmente ampla, e abrange as interações humanas que vão desde as organizações formais (ONU, FMI, etc.) até grupos informais (associações não formalizadas).

e, em estudos sobre corrupção, transparência se refere à existência de ferramentas e instituições que contribuam para a redução das práticas de corrupção em um país. Já na Ciência Política, o conceito de transparência está associado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos (Grigorescu, 2003) e sua consequente utilização como instrumento de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos quando estes adotam algum procedimento inadequado ao bom uso dos recursos públicos (Loureiro, Teixeira, & Prado, 2008).

Aplicado ao campo da Administração Pública, Birkinshaw (2006) diz que a transparência pode ser entendida como a gestão dos assuntos públicos para o público e, Black (1997) completa a definição declarando que transparência é o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas.

Do ponto de vista normativo, Oliver citado por Meijer (2009) descreve que “a transparência faz-se a partir de três elementos: um observador, algo disponível a ser observado e os meios ou métodos para se realizar a observação” (p. 258). Já Moser (2001) a define como a “abertura dos procedimentos de funcionamento imediatamente visíveis para aqueles que não estão diretamente envolvidos (o público) para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição” (p. 3).

Essa diversidade de dimensões tem gerado muitas confusões conceituais e transposições do conceito entre as dimensões. Boa parte dos trabalhos junta em suas análises a transparência orçamentária, do processo de compras, institucional, social, dos contratos, entre outras. Buscando contribuir com o esclarecimento das dimensões, o Quadro 4, elaborado a partir de classificações propostas por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o *International Budget Partnership*, apresenta algumas dessas perspectivas, suas definições e o que as compõem. A intenção não é esgotar as possíveis dimensões, mas contribuir para a especificação, definição e análise das que, normalmente, são mais investigadas.

Dimensão da transparência	Definição	O que analisar
Fiscal	Consiste na evidenciação de todas as informações orçamentárias relevantes de maneira sistemática e tempestiva e que permitam ao cidadão, além de visualizá-las, fazer inferências a partir das mesmas.	Relatórios pré-orçamentários, Proposta orçamentária do executivo, Orçamento cidadão, Orçamento aprovado, Relatórios de acompanhamento da execução orçamentária, Relatórios intermediários e de fim de ano (Balanço Orçamentário) e Relatórios de auditoria.
Contábil	Consiste na evidenciação de todas as informações patrimoniais e financeiras de maneira sistemática e tempestiva, de forma que o usuário possa, além de acessá-las, avaliar a capacidades econômica, financeira e patrimonial dos entes.	Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração de Fluxos de Caixa, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, Divulgação das Principais políticas contábeis do ente, notas explicativas às Demonstrações Contábeis e quadros auxiliares (como, por exemplo, relação de bens de valor histórico).
Institucional ou organizacional	Consiste na evidenciação de todas as informações sobre a organização do Estado, cargos e responsabilidades e, normas e relatórios.	Organograma do Estado (executivo, legislativo e judiciário) com definição de cargos, funções, responsabilidades e formas de contato dos órgãos e dos seus respectivos chefes. Informações sobre o número de servidores dos órgãos segregados por cargos eleitos, nomeados, concursados. Disponibilidade de acesso às legislações, normas, atas e relatórios dos governos. Fluxogramas de processos.
Social (cívica)	Consiste na existência de mecanismos de informação e atenção ao cidadão e compromisso com a cidadania.	Horários de funcionamento especialidades dos estabelecimentos de saúde, existência de mecanismos de participação e acompanhamento de audiências públicas, existência de fóruns, existência de espaço para as associações sem finalidade de lucros divulgarem suas informações, existência de informações sobre os conselhos, sua organização, função, responsáveis e responsabilidades, metas, avaliação de desempenho e formas de participação.
Do Processo Licitatório	Consiste na divulgação de informações sobre a contratação de obras, materiais e serviços por parte dos governos, bem como informações sobre o fluxo desse processo, valores, concorrentes e resultados.	Editais de contratação de obras, materiais ou serviços, bem como mapas e plantas quando se tratar de obras, organograma de execução da obra, órgão e servidor responsável pelo processo de compra, atas com os resultados do processo, recursos impetrados pelos concorrentes, resultados dos recursos, vencedor do processo, lista de vencedores de processos de licitação nos últimos exercícios, lista de recursos impetrados, organograma revisado de execução quando se tratar de obras.
Dos Contratos e convênios	Consiste na divulgação dos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação estabelecidos por um governo.	As atribuições de responsabilidades nos contratos, convênios e termos de parceria, as medidas de avaliação de desempenho, os prazos e valores e as cláusulas de penalidades.
Midiática (eletrônica)	Consiste na avaliação de uma ou mais dimensões da transparência descritas anteriormente, todavia em meio eletrônico de acesso público.	Os itens já descritos em cada dimensão, todavia apenas em páginas da <i>WEB</i> de cada Estado.

Quadro 4: Perspectivas da transparência

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do FMI, OCDE e IBP.

Como nesse trabalho nossos estudos concentram-se na transparência orçamentária (fiscal), daremos, a partir de agora, atenção a essa dimensão, buscando torna-la mais compreensível, tanto do ponto de vista conceitual, quanto do que a compõe.

No que se refere à transparência orçamentária (fiscal), Alt, Lassen e Skilling (2002) entendem que se refere a quão informativas, abrangentes e confiáveis sejam as demonstrações orçamentárias dos governos. Uma definição comumente citada nos estudos sobre o tema é apresentada por Kopits e Craig (1998):

Transparência fiscal é definida... como o acesso do público à estrutura e às funções governamentais, aos seus planos de política fiscal, às suas contas públicas e de suas projeções. Trata-se de pronto acesso às informações das atividades governamentais de modo confiável, abrangente, oportuno, compreensivo e compreensível... de modo que o eleitorado e o mercado possam avaliar a situação financeira dos governos bem como os custos e benefícios reais de suas atividades, incluindo as implicações sociais e econômicas no presente e no futuro (p. 1) (Tradução nossa).

Alt et al. (2002) destacam, ainda, que os aspectos mais importantes da transparência fiscal são: compromisso com linguagem não arbitrária, possibilidade de verificação independente, possibilidade de acessar mais informações em menos documentos.

Buscando tornar o conceito de transparência mais aplicável e menos utópico, os editores do *OECD Best Practices for Budget Transparency* (OECD, 2002) definiram transparência como “abertura sobre as intenções, formulação e implementação de políticas” e transparência fiscal como “a evidenciação total de todas as informações fiscais relevantes de maneira sistemática e tempestiva” (p. 7). O Quadro 5 evidencia, de acordo com a “*Best Practices for Budget Transparency*”, como os orçamentos devem ser preparados, os dados a serem reportados e os procedimentos necessários para assegurar sua integridade.

Relatórios orçamentários	Evidenciações Específicas	Garantia de integridade
Orçamento	Suposições econômicas	Políticas Contábeis
Relatório pré-orçamentário	Despesas Fiscais	Processos e Responsabilidades
Relatório Mensal	Passivos e Ativos financeiros	Auditoria
Relatório Semestral	Ativos não financeiros	Exame público preliminar
Relatório Anual	Obrigações com Pensões e aposentadorias	
Relatório Pré-Eleição	Passivos Contingentes	
Relatório de Longo Prazo		

Quadro 5: Os “três pilares” das melhores práticas de transparência da OCDE.

Fonte: OCDE (2002).

Como se observa, a transparência orçamentária refere-se ao fluxo de informações durante o ciclo orçamentário. Para que o ciclo orçamentário seja transparente, torna-se necessária a divulgação de relatórios em cada etapa do ciclo que permitam aos usuários tomar decisões e/ou avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas orçamentárias. Nesse sentido, a compreensão do que é o ciclo orçamentário, suas etapas e as principais informações que os relatórios inerentes a cada etapa devem conter é fundamental.

2.5 O Ciclo Orçamentário

O orçamento é um instrumento fundamental de governo, uma vez que é seu principal instrumento de desenvolvimento de políticas públicas. Abrucio e Loureiro (2004) destacam que através dele “os governantes selecionam prioridades, decidindo como alocar ou distribuir os recursos em função das pressões de diferentes grupos sociais” (p. 14). Assim, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e *accountability* estão presentes. Os autores destacam, ainda, que se pode questionar, por exemplo, se a distribuição da receita fiscal na peça orçamentária contempla os grupos políticos segundo sua correspondente representação na sociedade e se as decisões relativas à sua elaboração, aprovação e implementação são transparentes, permitindo a devida responsabilização dos governantes.

Abrucio e Loureiro (2004) destacam que, em comparação com os Estados Unidos, “os mecanismos de responsabilização dos governantes no Brasil através do orçamento são bem mais limitados devido a pouca transparência do processo e à concentração, na prática, do poder decisório nas mãos do Executivo, no momento de sua execução” (p. 15). Como se observa, a transparência do ciclo orçamentário é fundamental em uma ordem democrática, todavia, é preciso saber o que é o ciclo orçamentário e o que compreende a transparência do mesmo. Mais especificamente, quais relatórios são necessários em cada etapa do ciclo e o que eles devem conter para que se caracterize a informação orçamentária transparente. Nesse sentido, torna-se fundamental conceituar o ciclo orçamentário e como ele ocorre em governos nacionais e subnacionais. Adicionalmente, é preciso descrever os documentos que compõem cada etapa do ciclo, sua importância e o que eles devem conter. Esses assuntos serão discutidos a seguir.

2.5.1 O ciclo orçamentário e o ciclo orçamentário estendido

Conforme destacado por Cope (1963) “o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas” (p. 239). Constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam cada vez que estes são novamente implementados.

O ciclo orçamentário é constituído de quatro fases: elaboração, votação e aprovação, execução orçamentária/financeira e, controle e avaliação, conforme se observa na Figura 4.

Figura 4: Ciclo orçamentário¹⁷

A elaboração do orçamento inicia-se com o Executivo que, após realizar estudos para definição de prioridades, sofrer influências de grupos políticos e sociais, define prioridades, fixa os objetivos e estima os recursos financeiros necessários à realização das políticas públicas inseridas no orçamento. Nessa fase, cada órgão setorial, unidades orçamentárias e unidades administrativas elaboram suas propostas orçamentárias que são consolidadas pelas Secretarias de Orçamento e Finanças em um único documento. Após a consolidação a referida secretaria envia o orçamento ao chefe do Executivo, que o envia ao Poder Legislativo.

¹⁷ A figura do ciclo orçamentário, bem como a descrição do ciclo foi elaborada de acordo com o Manual Técnico do Orçamento – MTO, versão 2013. (Ministério do Planejamento, 2013).

Na fase de aprovação, o Poder Legislativo recebe o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e o encaminha à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização (CMPOF) cujas atribuições compreendem: elaborar relatórios preliminares, distribuir os projetos por áreas temáticas, apresentar emendas ao projeto, discutir e votar o projeto, aprovar e emitir parecer final resultante de votação conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no caso da União, e das Assembleias Legislativas, no caso dos estados. Após aprovação o PLOA é enviado ao chefe do Executivo para sanção e publicação no diário oficial.

Uma vez aprovado, as Secretarias de Finanças da União ou dos Estados descentralizam os recursos, por meio de Nota de Dotação (ND), aos Órgãos Setoriais que, por sua vez, fazem o mesmo com as Unidades Orçamentárias e demais beneficiárias do Orçamento Público através de Nota de Crédito (NC). Inicia-se, então, a fase de execução.

Ainda durante a execução da despesa, inicia-se a fase de controle da execução dos orçamentos. No tocante a esse quesito, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece dois tipos de controles: o controle interno, exercido pelos órgãos de controle interno (como auditorias internas, controladorias etc.) e o controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, que no caso brasileiro podem pertencer à União, aos estados ou aos municípios.

Importante destacar a diferença entre avaliação e controle. Controle consiste na verificação da conformidade, propõe ações corretivas e tem foco retrospectivo. A avaliação, por sua vez, visa ao aperfeiçoamento da gestão, avalia resultados e tem foco prospectivo. Os padrões de avaliação mais utilizados são: Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade.

Como no Brasil, o sistema orçamentário é composto por três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), há a necessidade de se pensar em um ciclo orçamentário ampliado. No caso brasileiro ele inicia com a elaboração, discussão, votação e aprovação do PPA, continua com a elaboração, discussão, votação e aprovação da LDO e finaliza com a elaboração, discussão, votação e aprovação da LOA. O Ciclo Orçamentário estendido pode ser visualizado na Figura 5.

Figura 5: Ciclo orçamentário estendido.

Uma vez entendido o ciclo orçamentário e suas fases, torna-se necessário entender o que caracteriza a transparência desse ciclo. Mais especificamente, com que frequência devem ser divulgados os relatórios orçamentários, quais são eles e o que devem conter para que se caracterize a transparência do ciclo orçamentário, permitindo ao cidadão, além de visualizar a informação, fazer inferências a partir delas.

2.5.2 A transparência do ciclo orçamentário.

Conforme já destacado, o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas (Cope, 1963). Para cada um desse conjunto de processos, Ramkumar e Shapiro (2011) propuseram, com base nos modelos internacionais de transparência dos bancos de desenvolvimento e da OCDE, um modelo normativo sobre cada documento e o que eles devem conter para que se caracterize a transparência do ciclo, permitindo ao usuário (cidadão) tanto visualizar a informação como ser capaz de inferir a partir dela.

Para uma reflexão a respeito do papel desses documentos orçamentários é relevante ter em mente que o processo orçamentário não é um evento único, mas um ciclo de quatro anos de duração com quatro estágios: i) formulação, quando o Executivo prepara o plano orçamentário; ii) aprovação, quando o Legislativo debate, altera e aprova o plano orçamentário; iii) execução, quando o governo implementa as políticas do orçamento; iv)

avaliação do legislativo e da auditoria, quando a Instituição de Auditoria (Nacional, Estadual ou Municipal) e o Legislativo prestam contas e fazem a avaliação dos gastos orçamentários.

Quatro dos oito documentos-chave do ciclo orçamentário apresentados por Ramkumar e Shapiro (2011) pertencem aos estágios de formulação e aprovação do processo orçamentário - o Documento Pré-Orçamentário, a Proposta Orçamentária do Executivo, o Orçamento Aprovado e o Orçamento Cidadão. Os demais documentos pertencem à fase da execução orçamentária e do controle do orçamento - os Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária, a Análise Semestral¹⁸, o Relatório de Final Ano e o Relatório de Auditoria. O Quadro 6, elaborado com base no Guia para transparência em documentos orçamentários do governo, editado por Ramkumar e Shapiro (2011), evidencia a importância de cada documento e o conteúdo mínimo que devem conter.

Importância	Conteúdo Chave
Declaração Pré-Orçamentária	
<ul style="list-style-type: none"> Fortalece a ligação ente políticas e dotações orçamentárias Identifica as estratégias básicas do governo para o médio prazo Melhora a racionalidade do processo de formulação do orçamento Regula as expectativas para o orçamento Permite que os legisladores e o público forneçam ideias em temas orçamentários gerais 	<ul style="list-style-type: none"> Previsões macroeconômicas para o médio prazo Objetivos fiscais do governo para o médio prazo Alocações setoriais gerais Previsões para categorias amplas de impostos e receitas Descrição e custo de novas medidas públicas
Proposta Orçamentária do Executivo	
<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de política pública mais importante e expressão das prioridades do executivo Determina a carga fiscal sobre os cidadãos Determina a distribuição de recursos entre os diferentes segmentos da população Determina os custos/dívidas a serem deixadas às futuras gerações Oportunidade para a sociedade civil e legisladores influenciarem a política 	<ul style="list-style-type: none"> Discurso e resumo do orçamento pelo Ministro das Finanças Lei orçamentária para receitas e dotações Previsões macroeconômicas Avaliação da sustentabilidade das políticas atuais Previsões e explicações das receitas Estimativas e classificações dos gastos Financiamento do déficit Composição da dívida Outras atividades fiscais (como a seguridade social) Visão geral da posição financeira

Continua...

¹⁸ A legislação brasileira não exige a divulgação desse tipo de relatório e, nesse sentido, serão considerados, na elaboração desse trabalho, os relatórios intermediários exigidos pela LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Metas Fiscais).

Continuação

Orçamento Cidadão	
<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento são técnicos e de difícil compreensão • Torna o orçamento “acessível” e não apenas disponível • Facilita um debate amplo e informado sobre as prioridades do ano fiscal • Demonstra o compromisso do governo com o público e gera confiança no governo 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos do documento, descrição do processo orçamentário, e cobertura institucional do orçamento • Perspectivas econômicas e objetivos das políticas governamentais • Contas do governo e perspectivas do orçamento • Novas medidas • Prestação de serviços
Orçamento Aprovado	
<ul style="list-style-type: none"> • Lei da nação • Fornece as informações base que vão ser comparadas com os resultados finais do orçamento • Possibilita uma avaliação das mudanças feitas pelo legislador à proposta orçamentária. 	<ul style="list-style-type: none"> • Listagem e breve comentário sobre os principais gastos e receitas • Dados de desempenho não financeiros • Conciliação das diferenças entre a proposta do orçamento e o orçamento aprovado • Situação geral da dívida • Revisão das previsões econômicas (se houver um atraso grande entre a Proposta Orçamentária e a Orçamento Aprovado) • Impactos nos ativos e passivos financeiros do governo, passivos contingentes, etc.
Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária	
<ul style="list-style-type: none"> • Visão geral da implementação do orçamento • Medida periódica das tendências das receitas e dos gastos • Ajuda na refinação da implementação do orçamento • Desenvolve capacidade e sistemas que melhoram a gestão do orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Progresso na implementação do orçamento • Receita coletada real e gastos incorridos em cada mês e ano, até o momento, e comparação com os planos • Atividades de empréstimos do governo • Identificação inicial de desvios do orçamento
Análise Semestral	
<ul style="list-style-type: none"> • Permite a avaliação global dos gastos e receitas coletadas reais versus a estimativa original, no meio do ano orçamentário • Avalia o impacto das mudanças macroeconômicas no orçamento Identifica as necessidades de mudanças em alocações do orçamento, incluindo a necessidade de orçamentos complementares • Faz um balanço do progresso com a realização de metas específicas de desempenho 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisões em pressupostos econômicos e seus impactos estimados no orçamento • Identificação e explicação abrangentes dos desvios de gasto e receita no orçamento, e estimativas • Consideração de ajustes políticos • Detalhes de decisões políticas tomadas e desenvolvimentos políticos desde a apresentação do orçamento
Relatório de Fim de Ano	
<ul style="list-style-type: none"> • Possibilita uma avaliação abrangente dos gastos e receitas coletadas reais versus as estimativas originais no final do ano orçamentário • Faz um balanço do desempenho do governo em atingir as suas metas e indicadores de desempenho • Informa direções futuras da política 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados orçamentários gerais • Posição geral dos ativos e passivos do governo (planilha de balanço) • Gastos por classificação funcional e econômica e listagem das receitas coletadas reais sob diferentes categorias • Resumo dos gastos do governo por setor e por programa • Desvios e explicações sobre os desvios entre as previsões macroeconômicas e os resultados reais • Narrativa sobre os pontos fortes e fracos do desempenho dos ministérios/agências • Informação não oficial sobre o desempenho do governo em atingir as suas metas e indicadores de desempenho

Continua...

Relatório de Auditoria	
<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da execução orçamentária, independentes e credíveis • Avaliação do nível de cumprimento das leis orçamentárias pelo governo • Fornece comentários sobre a exatidão e confiabilidade dos relatórios financeiros do governo Fecha o ciclo de prestação de contas • Recurso valioso para a análise do desempenho do governo pelo legislativo, sociedade civil, e pela mídia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comentários sobre a exatidão e autenticidade dos relatórios financeiros do governo • Comentários sobre a adequação do sistema de controle do governo para a gestão das finanças públicas • Identificar casos em que o governo violou o orçamento e outras leis relacionadas de finanças públicas • Fornecer o parecer da ISA (qualificado, desqualificado, abstenção, etc.) sobre as contas auditadas • Listar recomendações para resolver problemas identificados pela auditoria • Monitorar o cumprimento de recomendações de auditorias anteriores

Quadro 6: Importância dos relatórios orçamentários e conteúdo chave dos relatórios

Fonte: Ramkumar e Shapiro (2011).

Como se destaca no Quadro 6, os documentos pré-orçamentários são importantes para o estabelecimento de prioridades sociais e políticas. Nesse sentido, a legislação brasileira (Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000) estabeleceu essa atribuição à Lei de Diretrizes Orçamentárias. No entanto, anterior a essa lei, existe o Plano Plurianual, que definirá os grandes programas de investimento e políticas de longo prazo. Conforme já destacado, esses relatórios serão considerados como documentos pré-orçamentários na elaboração desse trabalho¹⁹.

Seguindo a tendência internacional, o Brasil efetuou, nos últimos anos, uma série de inovações visando à melhoria da divulgação de informações relativas ao ciclo orçamentário. Deve se destacar que esse esforço ocorreu tanto no sentido quantitativo como no sentido qualitativo e que não foi iniciativa de um único governo, uma vez que as mudanças se iniciaram a partir da transição democrática e ainda se encontram em processo de implementação e aperfeiçoamento. O tópico a seguir discute as mudanças ocorridas no Brasil nos anos recentes.

2.5.3 Evoluções da transparência no ciclo orçamentário no Brasil recente

A promulgação da Constituição Federal de 1988 consolidou no Brasil a estrutura de um novo sistema de controle do Estado fundamentado nos princípios da legalidade, moralidade,

¹⁹ O Plano Diretor Urbano também pode ser considerado um plano pré-orçamentário, todavia, não o abordaremos nesse trabalho visto que isso poderia tornar, além de complexo, inviável a sua execução.

finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência. O princípio da publicidade foi introduzido com o intuito de possibilitar o acesso do público às informações veiculadas nos documentos orçamentários, contábeis e financeiros, bem como a publicidade dos atos praticados no curso da gestão das finanças públicas. Rocha (1990) afirma que:

Na democracia representativa, na qual o exercício do poder pelo cidadão faz-se de forma indireta, o princípio da publicidade ganha relevo maior ainda. É que o exercício ético do poder exige que todas as informações sobre o comportamento público dos agentes sejam oferecidas ao povo. Antes mesmo que alguém possa ocupar a condição de agente público, especialmente no caso de agentes políticos conduzidos aos seus cargos por eleições, as informações a serem oferecidas ao povo são imprescindíveis e devem ser honestas. Por este princípio da publicidade é que se assegura o direito ao governo ético e à administração honesta. O princípio da publicidade não assegura apenas o acesso às informações sobre o poder do Estado. Por ele se assegura o conhecimento à verdade na atuação do Estado (pp. 241-242).

Valle (2002) complementa dizendo que quando o “princípio da publicidade foi introduzido no modelo originário da democracia brasileira, em 1988, representou um grande avanço, possibilitando à sociedade ter conhecimento sobre os atos da administração pública” (p. 87). Mas, devido às limitações das ferramentas de comunicação à época, o cidadão apenas tinha ciência do que a administração decidira e o que decidira. Com o passar dos anos, presencia-se o desenvolvimento das tecnologias de informação (como a *internet*, por exemplo) e mais do que a notícia de que houve uma deliberação, a sociedade começa a reivindicar as razões que levaram às decisões dos gestores, como essas razões se relacionam com os objetivos do Estado ou aos desejos e necessidades da população. Assim, o conceito de publicidade vai se transmutando para transparência (ou visibilidade, para alguns).

Continuando, a autora, afirma que essa transmutação de publicidade para transparência possibilita conhecer não apenas o conteúdo da ação, mas cada passo que é dado em relação a ela. É nesse cenário que a participação, como mecanismo importante do exercício do poder, é viabilizada; não pela proximidade física, como nos tempos da democracia grega, mas, dentre outros fatores, evidentemente, pela *Internet*.

Nesse contexto, torna-se dever do gestor público a disponibilização das contas aos contribuintes para exame e apreciação, compreendendo, entre outras: a divulgação mensal do montante de tributos arrecadados, dos recursos recebidos e outras informações referentes a receita dos agentes (federais, estaduais e municipais), a informação sobre os limites de atuação nociva na área de gastos, a publicação de relatórios sobre a gestão orçamentária etc. por meios de comunicação que ampliem o acesso da sociedade. Surgem, assim, instituições

legais que determinam a implementação de políticas de transparência ativa em todas as esferas e níveis de governo. Há leis complementares, ordinárias e instruções normativas regulamentando a publicação de tais documentos.

A Lei n. 9.755 de 16 de dezembro de 1998, determina a criação de uma “*homepage*” na “*Internet*”, pelo Tribunal de Contas da União que de acordo com o seu artigo 1º referem-se a dados e informações relativos à arrecadação de tributos pelos entes federativos, relatórios da execução orçamentária, orçamento e balanços orçamentários do exercício atual e do anterior, resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior, relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, entre outras.

A Instrução Normativa n. 28, de 05 de maio 1999, do Tribunal de Contas da União estabeleceu as regras para a implementação da *homepage Contas Públicas* de que trata a Lei 9.755/98 e definiu, em seu Anexo II, a forma de publicação dos dados e informações. Cabe ressaltar que o Anexo foi instituído pela Portaria 275 do Tribunal de Contas da União em 14 de dezembro de 2000, a qual dispõe sobre a forma e conteúdo da publicação por parte dos tribunais. Porém, quanto ao cumprimento desta norma por parte das entidades responsáveis, destaca-se que o Tribunal de Contas da União admitiu não ter forças para exigí-lo em virtude de a Lei 9755/1998 não ter estabelecido punições no caso de não realização dos comportamentos por ela previstos, não atribuindo, desta forma, qualquer poder de julgamento ao TCU.

No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, (Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000), alterada pela Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009, determina, em seu artigo 48, que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Uma inovação da LC 131 foi determinar a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios e o incentivo a participação popular. Conforme § único do artigo 48 da LC 131, a transparência também será assegurada mediante: i) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; ii) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e, iii) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A²⁰. Além disso, a LC 131/2009, art. 49, estabelece que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Em consonância com o disposto pela Lei Complementar 131, foi editado o Decreto 7.185 de 27 de maio de 2010, que define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) também editou a Portaria 548 de 22 de novembro de 2010 que estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizados no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.

Conforme definido pela LC 131/2009, todos os entes possuem obrigação de liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores, não

²⁰ Art. 48-A: Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

necessariamente em um Portal da Transparência, contudo, considerando as boas práticas, é desejável concentrar as informações em um só local (Portal da Transparência, 2013).²¹

Mais recentemente, deve-se destacar a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011), que definiu, em seu art. 3º, que os procedimentos nela previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: i) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; ii) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; iii) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; iv) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; v) desenvolvimento do controle social da administração pública.

Outro aspecto importante dessa lei diz respeito à transparência passiva. Em seu artigo 10, a referida lei estabelece que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º da mesma Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Consoante à legislação vigente, a responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras com a suspensão das transferências voluntárias, da contratação de operações de crédito, obtenção de garantias, além do contingenciamento de dotações. Estes instrumentos legais determinam onde, quando e quais dados e informações os municípios devem divulgar, via meios eletrônicos de acesso ao público, procedendo assim à transparência da gestão fiscal.

Cabe ressaltar que nenhum órgão público pode alegar falta de recursos como motivação para o descumprimento do código, pois no artigo 64 da LRF, está explícito que a “União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao atendimento das normas desta lei complementar”.

²¹ <http://www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp#4>, acesso em 27/04/2013.

Mesmo que diversos esforços tenham sido feitos para melhorar o volume de informações sobre os governos, Fortes (2009) afirma que “a transparência não se fará a somente partir da abundância de informações, mas da disponibilidade de informações suficientes e de entendimento simples para o cidadão que dela fará uso” (p. 4). Informação indevida e mal organizada resulta em baixo potencial informativo, em desinformação, e impede a real manifestação autônômica dos indivíduos e da coletividade. Isso é o que Heald (2006) definiu como ilusão de transparência.

Oliveira (2002) complementa dizendo que ao cidadão comum devem ser oferecidas informações qualificadas que lhe permitam responder, com pouco trabalho, a questões de grande interesse para ele, tanto no papel de usuário quanto no papel de controlador da administração. O autor completa afirmando que, além de relevantes e descomplicadas, essas informações carecem ainda de uma terceira característica: ser confiável.

Por isso, a emissão de relatórios por parte dos governos sobre os orçamentos, as propostas, as alterações, a prestação de contas, a confiabilidade da informação (auditoria), torna-se um grande aliado na melhoria da qualidade da informação orçamentária e, conseqüentemente, da transparência, uma vez que permite ao cidadão, além de identificar as informações em relatórios específicos, identificar a confiabilidade (veracidade) dos dados para que, a partir daí, possa tomar suas decisões.

Como se observa, muitas iniciativas legais têm ocorrido no intuito de melhorar a transparência do ciclo orçamentário brasileiro, bem como em outras perspectivas da transparência. Aliado a esse arcabouço legal estão todas as potencialidades das TIC, que permitem ao Estado divulgar mais e melhor informação a mais pessoas por um custo menor, além de permitir a criação de espaços virtuais de participação para a população.

No entanto, todos esses esforços parecem não resultar em grandes incrementos na transparência, uma vez que diversos estudos (Akutsu & Pinho, 2002; Loureiro et al., 2008; Paiva & Zuccolotto, 2009; Pinho, 2006; Zuccolotto, Paiva, & Corrar, 2011) apontam a existência de déficit de transparência na gestão pública brasileira, independentemente do nível governamental considerado. Assim, o tópico a seguir busca discutir as razões e limitações da transparência no Brasil.

2.6 Limites e potencialidades da transparência no Brasil

Conforme discutido anteriormente, a teoria weberiana clássica considera a existência de dois atores políticos centrais no desenho dos Estados modernos: o político eleito e o burocrata. Todavia, um problema central na análise de Weber é qual o espaço de atuação desses dois atores para além da visão wilsoniana de que o político formula e o burocrata implementa. Para Weber essa é uma relação marcada por tensão, mas que é resolvida pela subordinação do técnico ao político, tendo esse a responsabilização última sobre a política. Como se observa dessa passagem, o pluralista Dahl se remete a Weber (qualquer delegação é sempre temporária e recuperável) no momento em que atribui responsabilização ao político eleito. Assim, o político pode delegar poder ao burocrata, mas pode retomá-lo quando quiser. Em estudo empírico, Aberbach et al. (1981) corroboraram o pensamento de Weber ao afirmarem que o burocrata moderno cada vez mais está saindo da rotina, ou seja, cada vez mais está fazendo política, assim como o político eleito está cada vez mais se especializando.

No caso brasileiro, a discussão sobre a relação burocracia e política envolve tanto fatores históricos de desvalorização dos partidos, que fortaleceu toda uma lógica de tenentismo no início do século XX, como (e em consequência desse fator) uma valorização da burocracia como ator central para o desenvolvimento das direções políticas para o país. Como resultado, os burocratas acabaram assumindo o papel de grandes direcionadores das políticas públicas no Brasil em substituição aos partidos políticos (Campello de Souza, 1976). A função representativa e governativa (de unificar e dar direção de futuro) dos partidos foi transferida para a burocracia, esvaziando os partidos e transformando-os, ao longo da história brasileira, em atores coadjuvantes caracterizados como máquinas eleitorais e bases distributivas e clientelistas das políticas.

Dentre os vários problemas desse cenário, onde a burocracia se torna o ator que canaliza e catalisa as disputas, intermedeia interesses e cria as orientações políticas no Brasil, está a falta de representatividade das múltiplas clivagens sociais existentes na sociedade, somada à permanência da histórica prática clientelista na política, o que acaba introduzindo interesses particularistas no âmbito do Estado em detrimento do fortalecimento de canais institucionais que permitam a representação de todas as clivagens sociais existentes através da construção de um pacto social.

Esses fatores históricos não podem deixar de serem considerados na análise da transparência dos estados subnacionais, mesmo quando consideramos que, a partir da Constituição Federal de 1988, mudanças significativas tenham ocorrido no contexto institucional brasileiro visando modernizar a administração pública. Nesse sentido, para compreender os níveis de transparência no Brasil, bem como seus fatores determinantes, é fundamental analisá-los, também, sob a ótica da cultura política, visto ser esse um fator fundamental para compreender as mudanças e as escolhas.

De acordo com Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003), cultura política é o conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, evidenciando as regras e pressupostos que orientam o comportamento de seus atores.

Ao se analisar o ambiente político brasileiro sob a ótica da cultura política, autores como Baquero (2003) e Pinho (1988), entre outros, destacaram a existência de certa dualidade na natureza da cultura política desse país. Nesse sentido, Pinho (1988) destaca que quando se trata de cultura política, admite-se, de maneira geral, que há uma situação paradoxal na América Latina, e conseqüentemente no Brasil, ou seja, ao mesmo tempo em que traços da “arquitetura institucional da democracia” são adotados (liberdade de expressão e organização, eleições livres e idôneas, entre outros), traços políticos tradicionais, como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo prevalecem, resultando numa cultura política na qual o interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo (p. 1361).

A prevalência desses traços políticos tradicionais levou O'Donnell (1991) a considerar a América Latina (e também o Brasil) como um tipo particular de democracia, a qual o autor denominou de democracia delegativa. Nesse tipo de democracia, “o que ganha a eleição é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato” (p. 30). O autor destaca, também, que nesse tipo de democracia o presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz na nação não guarda nenhuma relação com o que disse ou prometeu na campanha eleitoral e, desta forma, sua eleição o autoriza a governar como achar conveniente.

Essa imperfeição da democracia brasileira pode ser constatada em pesquisas sobre o nível de democracia dos países. Pesquisa realizada pelo *The Economist* (2012) em 167 países indica que o Brasil ocupa apenas a quadragésima quarta posição no *ranking* (com 7,12 pontos, numa escala de zero a dez), sendo classificado como democracia imperfeita por esse organismo²². Além disso, se compararmos a posição brasileira em 2006, primeiro ano em que o índice foi apresentado, com 2012, constata-se que o país passou da posição 42º para 44º evidenciando uma piora no funcionamento de nossas instituições democráticas.

Vale destacar que o país alcança boa pontuação nas categorias processo eleitoral e pluralismo (9,58 pontos) e funcionamento de governo (7,50 pontos), todavia, a pontuação obtida nas categorias participação política (5,0 pontos) e cultura política (4,38 pontos), colocam o Brasil atrás de países como Índia, Jamaica e Timor Leste.

Esses últimos dois fatores (participação política e cultura política) foram identificados inicialmente por Campos (1990) e confirmados vinte anos depois por Pinho e Sacramento (2009), indicando pouco avanço no período da redemocratização no Brasil.

Outro fator que não se deve perder de vista é a forma como o Brasil é governado. Tendo como foco empírico o Brasil, Palermo (2000) desenvolve sua análise sobre instituições políticas e governabilidade, na qual reflete sobre duas questões: quão concentrado ou disperso está o poder governamental para tomar decisões, levando em conta as regras do jogo formais e informais vigentes e, qual a capacidade de tomar decisões e implementá-las. Apresentando discussões sobre o presidencialismo, os partidos e o federalismo brasileiro, o autor se remete a dois mecanismos para se governar o Brasil, a saber: por concentração de poder e por negociação (quando o poder está disperso).

O autor conclui que o Brasil é governado por mecanismos de negociação, onde a presidência é um ator central que por meio de negociação adquire governabilidade. Nesse sentido, Palermo destaca que desde a Constituição Federal de 1988 a morfologia institucional teria permanecido basicamente sem modificações, mas que os traços de gestão em termos tanto de sua dinâmica de coalizões quanto de desempenho do governo foram muito diferentes.

²² O *The Economist* (2012) classifica a democracia dos países em *full democracies* (democracia completa), *flawed democracies* (democracia imperfeita), *hybrid regimes* (regime híbrido), *authoritarian regimes* (regimes autoritários).

Cabe ressaltar que essa forma de obtenção de governabilidade é histórica no processo político brasileiro, podendo ser observada desde a República Velha até os dias atuais. Campello de Souza (1976) já destacava a baixa representatividade dos partidos e o poder das oligarquias estaduais no processo de governabilidade, bem como observava a alta concentração de poder nas mãos do executivo e de sua burocracia. Essa prática limitava a incorporação, por meio de canais institucionais, das diversas clivagens sociais e mantiveram as burocracias públicas como as principais definidoras de políticas públicas no país.

A discussão sobre os controles democráticos sobre a administração pública e os mecanismos institucionais de responsabilização existentes permeiam as reflexões atuais sobre os gargalos do desenho institucional brasileiro e suas práticas clientelistas. Autores como Arantes et al. (2010) afirmam que os mecanismos de controle do Legislativo ainda são frágeis e, quando existem, atuam muito mais para fiscalizar figuras específicas, como os políticos de oposição, do que os burocratas, deixando de lado a fiscalização das direções das políticas públicas no país.

Esse processo de baixa participação por meio de canais institucionais, não só criou uma distância entre o povo e o político, como também inibiu o desenvolvimento de práticas de controle social e de mecanismos de transparência e *accountability*. Nesse ambiente patrimonialista e clientelista e de concentração de poder nas mãos da burocracia o processo de transparência orçamentária se limitava a elaboração de relatórios por uma burocracia técnica para atender a outra burocracia técnica, resultando, nos dias atuais, em relatórios que apresentam informações de caráter altamente técnico e, desta forma, distante do vocabulário do cidadão comum.

Nesse sentido, mesmo que diversos esforços tenham sido feitos no sentido de desenvolver o arcabouço legal da transparência e melhorar a *accountability* desde a Constituição Federal de 1988, o que se observa na prática ainda carrega muito da cultura patrimonialista, alicerçada no favorecimento e clientelismo. Em muitos casos instituições de controles (como tribunais de contas, por exemplo) e seus conselheiros são alvos de denúncias de corrupção, juízes e desembargadores se veem envolvidos em práticas ilícitas e burocratas e políticos eleitos são

acusados de corrupção e favorecimento, indicando que velhas práticas ainda predominam no ambiente político brasileiro.

Em função do cenário apresentado, não é de se estranhar que condições mais estruturais sejam difíceis de serem vencidas no breve período em que o Brasil voltou a viver com a democracia (26 anos). No entanto, Pinho e Sacramento (2009), destacam que o que se observa nas últimas duas décadas é a convivência de um processo de mudança de valores no Brasil que favorecem a transparência e a *accountability*, expressos em vários movimentos (como a criação da Controladoria Geral da União, os Orçamentos Participativos, os Conselhos de Gestão e Controle, as Organizações não Governamentais ligadas à transparência e o papel da imprensa) com os valores que a dificultam, os mais tradicionais, e que ainda mostram muita exuberância e capacidade de articulação, reforçando a ideia de que o Brasil não é monolítico, mas uma sociedade dividida entre o arcaico e o moderno.

Quando considerado o contexto subnacional, esses traços de arcaico e moderno se tornam ainda mais expressivos, visto que em alguns estados subnacionais prevalecem com maior expressão as práticas patrimonialistas (e em alguns casos coronelistas) onde a concentração de poder nas mãos de determinados grupos políticos (ou oligarquias locais) se perpetuam. Além disso, nesses estados a imprensa tende a ser controlada por pessoas ligadas a esses grupos políticos e os mecanismos de participação e deliberação tendem a ser criados apenas como instrumentos de legitimidade para os governos.

No entanto, em estados onde os grupos sociais demandam políticas diversas e são mais organizados, onde a imprensa é mais competitiva e menos concentrada e onde os mecanismos de participação e deliberação não são meras criações para legitimidade das políticas, a demanda por informação e, conseqüentemente a transparência, tendem a ser mais valorizadas.

Como se vê, muitas foram as mudanças estabelecidas pelos legisladores no sentido de tornar as informações sobre os governos mais transparentes. Uma das que é vista com grande otimismo pela sociedade é a obrigatoriedade de implementação dos portais de transparência por parte dos estados e municípios. No entanto, mesmo que muita expectativa seja depositada nessa iniciativa, muitos problemas parecem persistir devido à cultura política brasileira e, também, à falta de conceituação do que é transparência, do que ela representa e, sobretudo o

que a compõe quando se trata do ciclo orçamentário e do conteúdo dos relatórios publicados em cada etapa deste ciclo.

Por isso, esse trabalho se propõe a investigar, de acordo com os padrões normativos internacionais (OCDE, FMI e IBP) a disponibilidade dos relatórios orçamentários em cada uma de suas fases e a existência dos conteúdos chaves, definidos por esses mesmos organismos internacionais, que caracterizem a possibilidade de compreensão e inferência por parte dos cidadãos. Nesse sentido, pode-se afirmar que esse estudo investigará a transparência dos relatórios orçamentários dentro das seguintes classificações:

- Quanto à direção: vertical (transparência para baixo) e horizontal (transparência para dentro).
- Quanto à variedade: transparência de eventos; transparência retroativa.
- Quanto à iniciativa: Transparência Ativa.
- Quanto às dimensões conceituais: visibilidade e capacidade de inferência.
- Quanto à perspectiva: transparência orçamentária.

Importante destacar que a simples verificação dos relatórios e seu respectivo conteúdo não é o que se busca como objetivo principal nesse trabalho. Nosso objetivo principal é identificar o que faz com que um estado subnacional elabore relatórios mais transparentes do que os seus pares. De acordo com os estudos já realizados, os fatores que determinam a transparência podem advir de causas externas (sobretudo econômicas e fiscais) ou internas (vontade política, corpo técnico qualificado etc.). Por isso, a seção seguinte se propõe a resgatar os estudos que se propuseram investigar as causas da transparência fiscal.

2.7 Estudos sobre causas da Transparência Fiscal

Jarmuzek, Polgar, Matousek e Hölscher (2009) destacam que existe uma ampla literatura sobre os aspectos políticos e institucionais da política fiscal. O quadro teórico utilizado engloba a interação entre a dimensão política e a econômica da transparência fiscal e pode ser visto como uma tentativa de combinar essas duas variáveis dentro de um único arcabouço explicativo.

Alguns resultados teóricos do efeito da transparência na política fiscal são apontados por Alt e Lassen (2006), Shi e Svensson (2006), Besley (2007) e Caamaño-Alegre, Lago-Peñas,

Reyes-Santias e Santiago-Boubeta (2013). Todavia, conforme destacado por Alt, Lassen e Rose (2006), os efeitos da transparência fiscal dependem das questões sob consideração, mas a principal conclusão empírica dos trabalhos que abordaram as causas da transparência fiscal é que seu aumento está associado à redução do endividamento e às possibilidades de geração de ciclos orçamentários com finalidades políticas.

Embora estudos empíricos tenham buscado investigar as causas externas da transparência fiscal, poucos estudos se propuseram a estudar as suas causas endógenas. Nesse sentido, no intuito de explorar as determinantes (endógenas) da transparência fiscal nos estados americanos, Alt et al. (2006) usaram dados em painel para avaliar a evolução dos procedimentos orçamentários desses estados no período de 1976 a 1999. Além da análise quantitativa, que avaliou o impacto da (i) competição política, (ii) da polarização política, (iii) do nível de competição do governo, (iv) da dívida dos governos, (v) do superávit fiscal e (vi) do déficit fiscal, os autores realizaram estudos de caso em quatro estados americanos (Delaware, North Carolina, Rhode Island e Wyoming), e encontraram evidências de que tanto o cenário político quanto o ambiente fiscal influenciam o nível de transparência.

No que se refere ao cenário político, os autores identificaram que uma maior competição política está associada a um maior nível de transparência fiscal, ao passo que a polarização política está associada a menores níveis de transparência fiscal, sugerindo que as alterações no nível de transparência fiscal ocorrem em menor grau quando a competição política acontece apenas entre dois partidos.

Corroborando esses achados, pode-se recorrer às afirmações teóricas de Dahl (2012), que destaca que o desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes é um aspecto importante da democratização. Nesse sentido, o autor destaca que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.

Além disso, partindo da proposição apresentada por Ferejhon (1999), suportada empiricamente por Alt et al. (2002), de que alta transparência está associada ao tamanho da participação do estado na economia, os autores investigaram a existência de associação entre

a transparência fiscal com os partidos Democrata e Republicano. Para eles, os Democratas são amplamente reconhecidos como mais favoráveis que os Republicanos para a maior participação estatal na economia. No entanto, essas variáveis não se apresentaram estatisticamente significantes para a amostra e período selecionados.

No que tange às variáveis fiscais, os resultados apresentados por Alt et al. (2006) indicam que elas importam para o estabelecimento do nível de transparência. De acordo com os autores, alto nível de dívida, está associado à baixa transparência e que, tanto déficit como superávit estão associados a alto nível de transparência. Os autores destacam que o resultado associado ao déficit indica que quando as condições econômicas não se apresentam favoráveis os políticos precisam aumentar o nível de prestação de contas (disclosure) para justificar suas escolhas políticas. Com relação ao superávit, os autores destacam que esse resultado pode ser explicado devido ao fato de que quando os políticos obtêm bom desempenho fiscal se tornam mais dispostos a apresentar os seus resultados e usá-los contra seus concorrentes.

Bellver e Kaufmann (2005), por sua vez, construíram um índice de transparência para 194 países baseado em mais de vinte fontes independentes. O índice incluiu um indicador de transparência agregado com dois componentes: transparência econômica/institucional e transparência política. Os resultados enfatizaram que a transparência está associada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômicos e humanos, e também a alto nível de competitividade e baixa corrupção.

Caamaño-Alegre et al. (2013) apontam que o total do gasto público e a idade da população idosa têm influências positivas sobre a transparência fiscal, enquanto despesas com pessoal e encargos financeiros têm impacto negativo. Grigorescu (2003) complementa essas causas ao apontar que dívidas com organismos internacionais tem relação positiva com a transparência, uma vez que a imposição desses organismos leva os governantes a divulgar maior quantidade de informações.

Após os estudos seminais citados, diversos outros estudos também abordaram essa temática e encontraram outras diferentes variáveis explicativas para a transparência. No entanto, a maioria está relacionada a variáveis socioeconômicas (idade, educação, renda, emprego), fiscais (receita, superávit, déficit, dívida) ou políticas (partidos políticos, competição política

e alinhamento político das unidades subnacionais ao governo central). Desta forma, buscando não tornar o texto demasiadamente cansativo e extenso, apresentamos a seguir as principais variáveis explicativas e os principais autores.

Variável explicativa	Autores
Variáveis sócio-demográficas (população, idade, gênero, densidade demográfica, urbanização).	(Norris, Fletcher, & Holden, 2001); (Styles & Tennyson, 2007); (Serrano-Cinca, Rueda-Tomás, & Portillo-Tarragona, 2009); (Piotrowski & Bertelli, 2010); (Polo-Otero, 2011); (Jorge & Sá, 2011); (Cassell & Mullaly, 2012); (Sol, 2013)
Variáveis socioeconômicas (renda, educação, saúde, emprego).	(Norris et al., 2001); (Styles & Tennyson, 2007); (Serrano-Cinca et al., 2009); (Siau & Long, 2009); (Piotrowski & Bertelli, 2010); (Jorge & Sá, 2011); (Cassell & Mullaly, 2012); (Ribeiro & Zuccolotto, 2014)
Variáveis fiscais (receita, déficit, superávit, endividamento).	(Alt, et al., 2006); (Cruz, Ferreira, Silva, & Macedo, 2012); (Ribeiro & Zuccolotto, 2014)
Variáveis Políticas (competição política e partidos políticos, abstenções, ideologia).	(Alt, et al., 2006); (Serrano-Cinca et al., 2009); (Siau & Long, 2009); (Piotrowski & Bertelli, 2010); (Jorge & Sá, 2011); (Sol, 2013)

Quadro 7: Principais variáveis explicativas para a transparência

Assim, considerando as conceituações e estudos apresentados, apresentam-se, a seguir, os procedimentos para investigar a transparência do ciclo orçamentário dos Estados brasileiros, dentro das diversas conceituações propostas, além dos caminhos metodológicos percorridos para atingir os objetivos do trabalho.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização de um estudo é necessário estruturar e caracterizar a pesquisa. Esta corresponde ao conjunto de procedimentos sistemáticos, baseado no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para problemas propostos, mediante a utilização de métodos científicos. Nesse sentido, a metodologia consiste no conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca do conhecimento e, por isso, algumas classificações são necessárias para situar a pesquisa em seu universo.

3.1 Classificação da pesquisa quanto ao tipo

Para se identificar os fatores determinantes da transparência nos estados brasileiros foi realizada uma pesquisa descritiva. A pesquisa descritiva tem por objetivo descrever as características de uma população, de um fenômeno ou de uma experiência. Esse tipo de pesquisa estabelece relação entre as variáveis no objeto de estudo analisado. Variáveis relacionadas à classificação, medida e/ou quantidade que podem se alterar mediante o processo realizado.

Gil (2010) relata que na “pesquisa descritiva os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. Isto significa que os fenômenos serão estudados, mas não manipulados pelo pesquisador” (p.104). Bervian, Cervo, e Silva (2007) afirmam que a pesquisa descritiva busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política e econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente ou como de grupos e comunidades mais complexas (p. 66). Assim, o estudo descritivo do objeto permitirá a exposição das características, relações ou propriedades existentes no grupo pesquisado (os estados brasileiros).

3.2 Classificação da pesquisa quanto aos procedimentos

Quanto aos procedimentos adotados, eles ocorreram em cinco fases: i) pesquisa bibliométrica²³ e bibliográfica; ii) identificação das práticas de transparência orçamentária dos governos estaduais; iii) elaboração do mapa de dissimilaridades da transparência nos

²³ Essas pesquisas podem ser consultadas em Zuccolotto e Riccio (2013) e Raupp e Zuccolotto (2013).

Estados brasileiros e; v) entrevista semiestruturada com conselheiros dos Tribunais de Contas dos estados e com os servidores dos estados ligados à área de planejamento e controle interno e que ocupassem cargos com autonomia decisória.

Na primeira fase, foi realizada uma pesquisa bibliométrica²⁴ e uma pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliométrica tem por objetivo principal identificar a quantidade de artigos publicados em cada ano; os periódicos que mais publicaram sobre o tema; as universidades que lideram as pesquisas sobre o tema; os países que lideram a pesquisa nesse campo; as palavras-chaves mais utilizadas; as obras mais referenciadas e citadas, e; como é expressa a rede social de coautores. Com base nos estudos bibliométricos foi realizado um estudo desses trabalhos (pesquisa bibliográfica) para a construção da plataforma teórica sobre a democracia, conflito de interesses e transparência na administração pública, permitindo, desta forma, a discussão das teorias relacionadas a essa tese.

Com base nos resultados da literatura foi possível identificar as boas práticas de transparência propostas na literatura recente, entre as quais se destacam as do FMI, OCDE e IBP, todas condensadas no trabalho de Ramkumar e Shapiro (2011).

3.2.1 A construção do mapa de transparência

O mapa da transparência orçamentária dos estados brasileiros foi elaborado com base nos modelos de boas práticas orçamentárias elaborados pela OCDE, FMI e IBP que foram sintetizados nos trabalhos de Ramkumar e Shapiro (2011) e no índice de transparência elaborado pelo Instituto de Estudos Socioeconomicos [INESC], (2011) com o apoio do *International Budget Partnership* para as capitais dos estados brasileiros.

Considerando que o ciclo orçamentário está estruturado em quatro etapas, ou seja, elaboração, aprovação, execução e controle e avaliação; o roteiro de observação (Apêndice A) foi estruturado no sentido de contemplar essas quatro etapas. Importante destacar que para adequar o roteiro de observação às diretrizes estabelecidas pelos modelos internacionais de

²⁴ Os termos utilizados na pesquisa foram: “*fiscal transparency*”, “*governmental transparency*”, “*government transparency*”, “*public transparency*”, “*political transparency*”, “*policy transparency*”. As pesquisas foram realizadas nas bases: *Web of Science*, *Ebisco*, e Periódicos classificados no estrato A2 à B5 no Qualis Capes 2012.

transparência, as etapas do processo orçamentário foram agrupadas em da seguinte forma: ‘fase de elaboração e aprovação’ e ‘fase de execução, avaliação e controle’.

O roteiro de observação consiste de 100 (cem) observações distribuídas da seguinte forma: 43 itens de observação para a ‘fase de elaboração e aprovação’ e 57 itens de observação para a ‘fase de execução, avaliação e controle’. Dentro do item ‘fase de elaboração e aprovação’ foram considerados, conforme trabalho de Ramkumar e Shapiro (2011) os seguintes relatórios: o Documento Pré-Orçamentário, a Proposta Orçamentária do Executivo, o Orçamento Aprovado e o Orçamento Cidadão. Na ‘fase de execução e controle’ foram considerados o Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária, a Análise Semestral²⁵, o Relatório de fim de Ano e o Relatório de Auditoria. Dentro de cada grupo as perguntas foram separadas em duas dimensões: Visibilidade e conteúdo dos documentos (inferabilidade). Cada item do roteiro de observação gera uma resposta binária, onde o número 1 (um) corresponde a “sim”, ou “presença” e o número zero corresponde a “não”, ou “ausência”. Os itens constantes do roteiro de observação constam do Apêndice A.

Deve-se destacar que esse roteiro foi submetido a uma pré-avaliação de especialistas buscando identificar sua aderência à legislação no contexto brasileiro. Desta forma, o roteiro foi enviado à especialistas do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e da Secretaria do Tesouro Nacional e ajustado de acordo com as recomendações dos especialistas.

De posse do roteiro de observação, buscaram-se os dados e informações para cada um dos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal nos Portais de Transparência dos Estados, visto que a LC 131/2009, que acrescenta dispositivos à LC 101/2000, estabeleceu o prazo de um ano para que os Estados se adequassem a mesma, ou seja, a partir dos 2010 os Estados deveriam possuir os Portais de Transparência onde deveriam divulgar as informações exigidas pela LRF. Uma vez preenchido o roteiro de observação de cada Estado da Federação foi utilizada a técnica estatística de escalonamento multidimensional para agrupar os estados com características similares no nível de transparência e elaborar o mapa dimensional das dissimilaridades entre os mesmos. Esses procedimentos estão detalhados na seção seguinte.

²⁵ Como no caso brasileiro apenas alguns anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal são publicados semestralmente, optou-se, nesse trabalho, em avaliar os relatórios intermediários (RREO e RGF), como um todo e não apenas os anexos divulgados semestralmente.

3.2.1.1 Descrição da técnica estatística utilizada

A técnica utilizada para compreender as similaridades e dissimilaridades entre os estados foi a técnica exploratória multivariada de escalonamento multidimensional, ou *multidimensional scaling* (MDS), ou MDS clássico. O algoritmo utilizado foi o ALSCAL, visto que prioriza as dissemelhanças grandes para geração das escalas de vetores e, conseqüentemente, dos gráficos tridimensionais.

De acordo com Maroco (2007), o escalonamento multidimensional é uma técnica exploratória multivariada que permite representar de forma parcimoniosa, em um sistema dimensional reduzido, as proximidades (semelhanças/dissemelhanças) entre sujeitos ou objetos, a partir de um conjunto de atributos multivariados medidos ou percebidos. O autor destaca, ainda, que o MDS tem como objetivo a representação de um conjunto de n objetos a partir de $n(n - 1)/2$ semelhanças ou dissemelhanças (proximidades) entre eles, num conjunto reduzido de $q \leq n - 1$ dimensões de forma que as proximidades entre os objetos no novo plano dimensional seja o mais próximo possível das proximidades originais.

No MDS clássico, Maroco (2007), descreve que os dados consistem em uma matriz de proximidades (semelhanças/dissemelhanças) entre objetos, e o desafio é encontrar uma medida que permita representar as proximidades em várias variáveis/estímulos/objetos num espaço r -dimensional reduzido. De acordo com o autor, o objetivo do MDS é estimar a função m (método não métrico), uma vez que as variáveis são binárias, de modo que as distâncias no mapa perceptual de dimensões reduzidas sejam o mais próximo possível das proximidades entre os objetos no mapa perceptual original.

Para se elaborar a matriz de distâncias entre os objetos (estados) foi utilizado o algoritmo ALSCAL (*Alternating Least Squares SCALing*), ou mínimos quadrados alternados em português. O algoritmo ALSCAL é aplicável a dados cuja escala esteja em qualquer nível de mensuração, podendo ser utilizado no caso de se tratar de análise métrica ou não métrica. Adicionalmente, o ALSCAL foi o primeiro algoritmo de aplicação generalizada e uma de suas principais características é dar maior importância a dissemelhanças grandes. Essa característica é importante para esse trabalho uma vez que ao se usar dados binários, e muitos

estados não apresentarem grandes dissimilaridades, a maior importância atribuída às dissimilaridades grandes facilita a visualização no mapa espacial (Maroco, 2007).

Como medida de qualidade dos ajustes do MDS não métrico, usando o algoritmo ALSCAL, foram usadas as medidas de *Stress* e de RSQ (quadrado do coeficiente de correlação entre as distâncias na configuração espacial e a dissimilaridade – essa medida possui interpretação semelhante ao R^2 de uma regressão) propostas por Kruskal (1964).

Figura 6: Medidas de Qualidade da Solução do MDS para o *Stress* e RSQ

Stress	Veredito da Solução de MDS	RSQ	Veredito da Solução de RSQ
$\geq 0,2$	Pobre/Má	$\geq 0,9$	Muito Bom
$[0,1; 0,2[$	Razoável	$[0,7; 0,9[$	Bom
$[0,05; 0,1[$	Bom	$[0,5; 0,7[$	Razoável
$[0,0025; 0,05[$	Excelente	$[0,3; 0,5[$	Sofrível
0	Perfeito	$<0,3$	Mau

Fonte: Kruskal (1964)

Assim, com base na técnica estatística de MDS clássica, foi possível identificar os estados com maior e menor dissimilaridade entre si, agrupá-los de forma hierárquica e elaborar um mapa dimensional que facilitasse a visualização dos mesmos em uma escala reduzida. Com base nesses resultados foram selecionados quatro estados de acordo com os seguintes critérios:

- dois estados mais próximos entre si (de acordo com a matriz de dissimilaridades) e;
- e dois menos similares aos dois mais similares (de acordo com a matriz de dissimilaridades).

Para tabulação dos dados foi utilizado o software Excel 2010 e para elaboração das estatísticas descritivas, aplicação da técnica de MDS não métrico e elaboração dos mapas perceptuais, foi utilizado o software IBM SPSS 19.0.

3.2.1.2 Realização de entrevistas como os estados mais similares e mais dissimilares

As entrevistas tiveram por finalidade identificar, com base na literatura e estudos já realizados, os fatores que determinam a escolha, por parte dos gestores públicos, de maior transparência dos relatórios orçamentários. Esses fatores foram classificados, de acordo com a literatura apresentada, em fatores fiscais e fatores políticos. Como fatores fiscais têm-se:

Receita Corrente, Endividamento, Déficit ou Superávit e dívida com organismos internacionais. Como fatores políticos: o partido político do governador, a competição política do governador. Essas variáveis foram identificadas e teorizadas no trabalho de Alt et al. (2006).

No entanto, dadas as especificidades da democracia brasileira, seus desenhos institucionais e sua cultura política, espera-se que outros fatores venham a luz com essa pesquisa, permitindo a construção dedutiva dos fatores que influenciam a transparência dos estados subnacionais brasileiros.

O roteiro da entrevista semiestruturada está apresentado no Apêndice B. Para elaboração desse roteiro foi realizado um pré-teste com professores e com servidores públicos.

3.2.2 Hipóteses da pesquisa

Esse tópico tem por objetivo apresentar as hipóteses dessa pesquisa. Para tanto, apresentamos mais uma vez os objetivos da pesquisa e, em seguida, as hipóteses relacionadas à cada objetivo.

Objetivo 1 - Identificar se, como já observado em estudos internacionais, variáveis políticas e fiscais estão associadas ao nível de transparência dos respectivos estados.

Objetivo 2 - Confirmar, por meio de entrevistas com gestores públicos e conselheiros dos Tribunais de Contas dos estados, a efetividade dos achados empíricos do contexto internacional.

Objetivo 3 - Identificar, por meio de entrevistas, outras variáveis (variáveis internas ou externas) que estão associadas à transparência dos relatórios orçamentários dos governos dos estados brasileiros.

Hipóteses:

H_A: Os estados brasileiros apresentam relatórios orçamentários de acordo com os regulamentos e há pouca diferença no conteúdo informacional entre esses estados.

Uma vez que o Brasil está estruturado em uma Federação, onde os entes subnacionais precisam prestar contas ao Governo Central, existe pouca preocupação dos entes subnacionais em incrementar seus relatórios. Além disso, a cultura política brasileira, já destacada na literatura, faz com que os avanços ocorrem de forma incremental e lenta.

H_B: Variáveis políticas e fiscais não estão relacionadas à transparência orçamentária no Brasil.

Como a cultura política é um fator restritivo ao desenvolvimento dos mecanismos de transparência e *accountability* dos gestores públicos, independentemente de condições sociodemográficas e socioeconômicas, os estados subnacionais tendem apenas ao cumprimento das exigências legais e dos órgãos de controle do Governo Central.

H_C: Nas poucas situações em que ocorrem diferenças, essas se dão pelos seguintes fatores: vontade política, burocracia especializada e pressão de organismos internacionais.

Devida a baixa participação e controle social no Brasil, a concentração dos veículos de imprensa nas mãos de grupos políticos e à cultura “delegativa” (no sentido proposto por O’Donnell (1991)), os incrementos na transparência estariam associados, no Brasil, a outros fatores não identificados na literatura internacional, como vontade política do gestor (inovação), que resultaria em criação de Secretarias (com quadro de pessoal próprio e com carreira definida) (Savage, 2006), pressão de organismos internacionais (devido a condições estabelecidas para contratação de dívida) (Grigorescu, 2003), entre outros que pretendemos identificar, mas que, todavia, ainda não conjecturamos.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, apresentam-se as estatísticas descritivas da transparência por estado. Inicia-se com a apresentação de quadros e tabelas que descrevem a quantidade de itens analisados em cada tipo de relatório e a quantidade (ou percentual) de itens existentes nos relatórios de cada estado. O quadro geral consolidado dos relatórios pode ser visto no Apêndice C.

4.1 Fase de Elaboração e Aprovação

4.1.1 Declarações Pré-orçamentárias

Iniciando pela fase de elaboração e aprovação, a Tabela 1 evidencia a quantidades de itens atendidos pelos estados quanto às dimensões visibilidade e inferabilidade no que se refere às declarações pré-orçamentárias (PPA e LDO). Vale lembrar que a dimensão visibilidade é composta por 8 (oito) itens e a dimensão inferabilidade por 22 (vinte e dois).

Tabela 1 - Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência das declarações pré-orçamentárias

Declarações Pré-Orçamentárias					
Itens atendidos			Itens atendidos		
<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>	<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>
Acre	0	5	Paraíba	1	13
Alagoas	0	14	Paraná	2	17
Amapá	2	15	Pernambuco	3	19
Amazonas	1	16	Piauí	1	16
Bahia	1	16	Rio de Janeiro	1	18
Ceará	2	16	Rio Grande do Norte	3	10
Distrito Federal	3	18	Rio grande do Sul	3	18
Espírito Santo	5	20	Rondônia	2	17
Goiás	0	17	Roraima	3	18
Maranhão	2	17	Santa Catarina	2	14
Mato Grosso	1	18	São Paulo	4	18
Mato Grosso do Sul	2	18	Sergipe	0	8
Minas Gerais	0	18	Tocantins	1	6
Pará	2	18	-	-	-

Como se observa na Tabela 1, o estado do Espírito Santo atendeu ao maior número de itens tanto na dimensão visibilidade (5 itens em 8) quanto na dimensão inferabilidade (20 itens em

22), seguido pelo estado de São Paulo com quatro e dezoito itens para a dimensão visibilidade e inferabilidade, respectivamente.

Observa-se, ainda, que os estados que atenderam ao menor número de itens nas duas dimensões analisadas foram Acre e Tocantins. No que se refere dimensão visibilidade, o estado do Acre não atendeu a nenhum dos cinco itens analisados, ao passo que Tocantins atendeu a apenas um. Quanto à dimensão inferabilidade, o estado do Acre atendeu a apenas cinco itens em vinte e dois analisados, ao passo que Tocantins atendeu a seis.

4.1.2 Proposta orçamentária do Executivo

Ainda na fase de elaboração e aprovação, foi verificada a existência do PLOA no site da transparência e se o Executivo elabora audiências públicas para consultar a população na fase de elaboração da proposta orçamentária. Nenhum dos 27 entes da federação atendeu ao quesito de divulgação do Projeto de LOA no site da transparência. No que se refere ao item audiência pública, os estados do Espírito Santo, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e o Distrito federal apresentam evidências da realização das referidas audiências em seus portais de transparência.

4.1.3 Orçamento cidadão

Quando se trata do orçamento cidadão, foram analisados dois itens na dimensão visibilidade e nove itens na dimensão capacidade de inferência. Nesse tipo de relatório, apenas Distrito Federal atendeu a dois itens da dimensão capacidade de inferência, apresentado a descrição do processo orçamentário e as receitas e despesas do governo, ao passo que os demais estados não apresentaram esse relatório.

4.2 Fase de execução e controle do orçamento

4.2.1 Orçamento aprovado

No orçamento aprovado foram analisados dois itens na dimensão visibilidade e dezesseis itens na dimensão capacidade de inferência. A Tabela 2 evidencia a quantidade de itens presentes em cada estado nessas duas dimensões.

Tabela 2 - Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência do Orçamento Aprovado

Orçamento Aprovado					
Itens atendidos			Itens atendidos		
<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>	<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>
Acre	0	0	Paraíba	1	0
Alagoas	0	5	Paraná	0	6
Amapá	1	3	Pernambuco	1	5
Amazonas	1	5	Piauí	1	7
Bahia	0	6	Rio de Janeiro	1	7
Ceará	1	6	Rio Grande do Norte	1	5
Distrito Federal	1	5	Rio grande do Sul	0	14
Espírito Santo	1	11	Rondônia	1	5
Goiás	0	6	Roraima	2	5
Maranhão	1	7	Santa Catarina	1	8
Mato Grosso	0	5	São Paulo	2	6
Mato Grosso do Sul	0	2	Sergipe	0	5
Minas Gerais	0	5	Tocantins	0	0
Pará	1	7	-	-	-

Como se observa, os estados que atenderam ao maior número de itens foram os estados do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo. Nos dois itens analisados na dimensão visibilidade o estado do Rio Grande do Sul não apresentou nenhum, todavia, na dimensão capacidade de inferência, esse estado se destaca, apresentando quatorze (14) itens dos dezesseis analisados. O estado do Espírito Santo, por sua vez, apresentou uma presença na dimensão visibilidade e onze na dimensão capacidade de inferência.

Importante destacar que os estados do Acre e do Tocantins apresentaram ausência total das informações recomendadas pelos organismos internacionais. Isso não quer dizer que essas informações não existam nos relatórios impressos e disponíveis nas Secretarias de Estado, mas o fato é que não puderam ser acessados nem no site da transparência, nem no site da Secretaria de Planejamento dos respectivos estados. Além disso, ao se solicitar esse documento no site da Lei de Acesso à Informação, não foi obtida resposta no prazo legal, nem após esse prazo. Dessa forma, foi atribuída nota zero a todos os itens do relatório.

4.2.2 Execução orçamentária on-line

Como estabelece a Lei 101/2000 alterada pela Lei 131/2009, os dados sobre a execução orçamentária devem ser divulgados on-line e em tempo real, sendo que para execução desse trabalho considera-se tempo real a atualização nos últimos sete dias.

A análise da Execução orçamentária on-line contempla apenas a dimensão visibilidade, uma vez que os itens de evidenciação exigidos estão definidos na LRF. Como se observa na Tabela 3, nove estados cumprem menos de 50% dos itens recomendados pela LRF, indicando que muito ainda precisa ser feito para que se atenda integralmente a uma parte da LRF que exige a publicação em tempo real das informações da Execução Orçamentária.

A Tabela 3 evidencia a quantidade de itens atendidos por cada estado no tocante a divulgação da execução orçamentária on-line. Atenta-se para o fato de que dez (10) itens foram analisados, sendo que apenas os estados de Goiás e de Roraima não apresentaram nenhuma informação sobre a execução orçamentária em tempo real. Mesmo que o estado de Goiás apresente um *link* para as contas na pagina inicial, não foi possível acessar os dados, ocorrendo o mesmo no estado de Roraima. Dessa forma, foi atribuída nota zero a todos os itens. Mais informações sobre as características e acesso ao site podem ser vistas no Apêndice B.

Tabela 3 - Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência da Execução Orçamentária on-line.

Execução Orçamentária On-line			
Itens atendidos		Itens atendidos	
<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>
Acre	8	Paraíba	8
Alagoas	5	Paraná	8
Amapá	8	Pernambuco	8
Amazonas	9	Piauí	3
Bahia	2	Rio de Janeiro	9
Ceará	4	Rio Grande do Norte	9
Distrito Federal	6	Rio Grande do Sul	9
Espírito Santo	8	Rondônia	6
Goiás	0	Roraima	0
Maranhão	4	Santa Catarina	8
Mato Grosso	7	São Paulo	9
Mato Grosso do Sul	4	Sergipe	1
Minas Gerais	8	Tocantins	6
Pará	3	-	-

Como se observa na Tabela 3, os estados do Amazonas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo atenderam quase que integralmente as exigências da LRF, mas nenhum desses estados atendeu ao item 69 (sessenta e nove), que trata da disponibilização de informações detalhadas sobre a contratação de dívida por parte do ente federado. Esse item foi atendido apenas pelos estados de Minas Gerais e Santa Catarina, conforme pode se ver no Apêndice B.

4.2.3 Relatórios intermediários

Os organismos internacionais de transparência recomendam que, para garantir o acompanhamento dos planos elaborados anualmente, ou para períodos mais longos, se divulguem, ao menos semestralmente, relatórios que permitam a avaliação global dos gastos e receitas coletadas reais *versus* a estimativa original. Recomendam, ainda, que esses relatórios avaliem os impactos das mudanças macroeconômicas, indiquem a necessidade de mudanças em alocações do Orçamento e façam um balanço do progresso com a realização de metas específicas de desempenho.

No caso brasileiro, não há a exigência legal de se publicar relatórios semestrais, mas há a exigências de divulgação de relatórios de periodicidade bimestral (Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO) e quadrimestral (Relatório de Gestão Fiscal – RGF) e, nesse sentido, esses dois relatórios foram analisados. Com relação ao RREO e seus anexos²⁶, destaca-se que os mesmos são exigidos pela Constituição Federal no artigo 165 e normatizado pela LRF nos artigos 52 e 53, devendo ser publicado pelo Poder Executivo até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Este relatório permite que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem e analisem o desempenho da execução orçamentária estadual. No que se refere à divulgação do RGF e seus anexos, sua divulgação é exigida pelo artigo 54 da LRF e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre por todos os Poderes e Órgãos. Este relatório permite que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem o cumprimento dos limites definidos pela LRF para despesa com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contra garantias e operações de créditos.

²⁶ Para esse relatório, a LC 101/2000 prevê a divulgação de 18 anexos, sendo que alguns são publicados bimestralmente, outros semestralmente e/ou anualmente.

Para RREO e o RGF, em conjunto, foram analisados cinco (5) itens na dimensão visibilidade e quatro (4) itens na dimensão capacidade de inferência. No que se refere a essa última, nenhum estado divulgou, de acordo com as recomendações dos organismos internacionais, informações sobre mudanças em pressupostos macroeconômicos, explicações abrangentes sobre diferenças no volume de gastos e receitas do orçamento e considerações sobre ajustes políticos. A Tabela 4 apresenta a quantidade de itens atendidos pelos estados com relação ao recomendado pelos organismos internacionais para os relatórios intermediários.

Tabela 4 - Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência dos Relatórios Intermediários

Relatórios Intermediários (RREO e RGF)					
Itens atendidos			Itens atendidos		
<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>	<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>
Acre	0	0	Paraíba	3	0
Alagoas	3	0	Paraná	3	0
Amapá	3	0	Pernambuco	3	0
Amazonas	3	0	Piauí	3	0
Bahia	2	0	Rio de Janeiro	2	0
Ceará	3	0	Rio Grande do Norte	3	0
Distrito Federal	0	0	Rio grande do Sul	3	0
Espírito Santo	3	0	Rondônia	3	0
Goiás	3	0	Roraima	4	0
Maranhão	3	0	Santa Catarina	3	0
Mato Grosso	2	0	São Paulo	4	0
Mato Grosso do Sul	4	0	Sergipe	3	0
Minas Gerais	2	0	Tocantins	3	0
Pará	3	0	-	-	-

Como já destacado, nenhum estado subnacional atendeu às recomendações dos organismos internacionais em relação à dimensão capacidade de inferência. Na dimensão visibilidade os estados com maior número de itens atendidos (quatro itens atendidos em cinco itens analisados), foram: Mato Grosso do Sul, Roraima e São Paulo. Como se vê na Tabela 4, o estado do Acre e o Distrito Federal, além de não atenderem a nenhum dos itens da dimensão capacidade de inferência, não atenderam, também, a nenhum item da dimensão visibilidade. No caso do estado do Acre, essa situação pode ser explicada pela indisponibilidade dos dados tanto no site da transparência quanto no site da Secretaria da Fazenda ou de Planejamento, sendo, desta forma, atribuído zero a todos os itens. No caso do Distrito Federal, apesar da

existência de um *link* na página da transparência, o mesmo abre diversos arquivos desordenados e de difícil identificação, causando mais confusão do que informação. Ao se acessar o RREO e o RGF pela página da Secretaria de Planejamento, existem arquivos mensais sobre a execução orçamentária, mas não é possível identificar os relatórios intermediários (RREO e RGF).

Importante destacar, nesse ponto, que mesmo que os entes divulguem os relatórios intermediários (RREO e RGF), o conteúdo dos mesmos se limita a tabelas e quadros resumos de despesas e metas de superávit. Não há explicações sobre as mudanças macroeconômicas que impactaram o orçamento no período divulgado, evidências de mudanças orçamentárias decorrentes de ajustes políticos e explicações abrangentes sobre as mudanças nos valores de receitas e despesas etc. Essa situação indica que os entes se limitam a evidenciar aquilo que é exigido pela lei, sem nenhuma preocupação evidente com a transparência, indicando um alto nível de transparência nominal, mas um baixíssimo nível de transparência efetiva.

4.2.4 Relatório de fim de ano

Conforme destacado no texto, o relatório de fim de ano possibilita uma avaliação abrangente dos gastos e receitas coletadas e estimadas do governo no fim do ano orçamentário, faz um balanço do desempenho do governo em atingir suas metas e indicadores de desempenho e informa a direção de políticas futuras.

Para análise do conteúdo mínimo recomendado pelos organismos internacionais foi utilizado o Balanço Geral do Estado, uma vez que é um documento de conteúdo abrangente. Para esse relatório, assim como nos anteriores, os itens foram agrupados em duas dimensões: visibilidade (contendo dois itens para verificação) e capacidade de inferência (contendo oito itens para verificação). Esses itens podem ser visualizados na Tabela 5.

Tabela 5 - Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência do Relatório de fim de ano

Relatórios de Fim de Ano (Balanço Geral do Estado)					
Itens atendidos			Itens atendidos		
<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>	<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>
Acre	1	0	Paraíba	1	6
Alagoas	1	6	Paraná	1	5
Amapá	1	5	Pernambuco	0	0
Amazonas	1	6	Piauí	1	5
Bahia	0	6	Rio de Janeiro	0	0
Ceará	1	6	Rio Grande do Norte	0	6
Distrito Federal	1	6	Rio grande do Sul	1	5
Espírito Santo	1	6	Rondônia	0	0
Goiás	1	6	Roraima	1	4
Maranhão	1	4	Santa Catarina	1	6
Mato Grosso	0	4	São Paulo	1	6
Mato Grosso do Sul	1	6	Sergipe	1	6
Minas Gerais	0	4	Tocantins	1	6
Pará	1	6	-	-	-

Conforme se observa na Tabela 5, a maioria dos estados atendeu a 50% dos itens da dimensão visibilidade e capacidade de inferência, com exceção apenas dos estados do Acre, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rondônia. Nesses estados, não foi possível acessar o Balanço Geral do Estado, dado que, ou não estavam disponíveis ou os *links* existentes para acesso no site da transparência não funcionavam. Foram efetuadas buscas complementares nos sites das Secretarias de Planejamento, Gestão e Fazenda, mas também não foi possível acessar o documento. No estado de Pernambuco existia um relatório de prestação de contas no site do Tribunal de Contas, mas o mesmo não foi considerado na análise pelo fato de não ser o Balanço Geral do Estado e, também, por não estar disponível em sites de domínio do Poder Executivo. Maiores detalhes sobre a disponibilidade e os conteúdos dos relatórios podem ser encontradas no Apêndice C.

Vale ressaltar, por fim, que nenhum estado atendeu a todas as recomendações dos organismos internacionais no que se refere à transparência das informações do relatório de fim de ano, sendo que 15 (quinze) estados atenderam a seis itens (dos oito presentes na análise), evidenciando que ainda são necessários avanços significativos no conteúdo dos relatórios anuais. Apenas para lembrar, a análise aqui efetuada refere-se ao conteúdo mínimo recomendado.

4.2.5 Parecer de Auditoria

Esse relatório, como já destacado, tem por finalidade disponibilizar a sociedade uma avaliação independente sobre a execução orçamentária do governo, fornecer comentários sobre a exatidão e confiabilidade dos relatórios financeiros do governo, sendo, desta forma, um importante recurso para a análise do desempenho do governo por parte do legislativo, da sociedade civil e da mídia.

Tabela 6 - Itens presentes nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência do Parecer de Auditoria dos Tribunais de Contas

Parecer de Auditoria					
Itens atendidos			Itens atendidos		
<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>	<i>Estado</i>	<i>Visibilidade</i>	<i>Inferabilidade</i>
Acre	0	0	Paraíba	0	0
Alagoas	0	0	Paraná	1	7
Amapá	0	0	Pernambuco	1	7
Amazonas	1	6	Piauí	0	0
Bahia	1	7	Rio de Janeiro	1	6
Ceará	1	6	Rio Grande do Norte	0	0
Distrito Federal	1	6	Rio grande do Sul	1	7
Espírito Santo	1	6	Rondônia	0	0
Goiás	1	8	Roraima	0	0
Maranhão	0	0	Santa Catarina	1	7
Mato Grosso	1	8	São Paulo	2	5
Mato Grosso do Sul	1	6	Sergipe	0	0
Minas Gerais	0	0	Tocantins	0	0
Pará	2	7	-	-	-

Conforme se observa na Tabela 6, doze, dos vinte e sete tribunais investigados (45%), não apresentaram o parecer prévio em seu site. Essa situação denuncia um grave problema de transparência, uma vez que, conforme destacado no parágrafo anterior, o parecer prévio é um dos principais instrumentos para a análise do desempenho do governo por parte do legislativo, da sociedade civil e da mídia.

Na análise da dimensão visibilidade dos relatórios de auditoria foi considerada a existência de dois itens: i) se o parecer prévio emitido pelo tribunal de contas do ente está disponível no site da transparência, ou existe um *link* para acessá-lo e; ii) se o parecer prévio emitido pelo

tribunal de contas do ente está disponível no site do respectivo tribunal e seu acesso é irrestrito. No que se refere ao primeiro item analisado, apenas os estados do Espírito Santo, Pará e São Paulo disponibilizaram o Parecer Prévio de 2012 em seus sites. O estado do Espírito Santo apresenta uma situação pouco comum, uma vez que o Parecer Prévio está disponível apenas no site da transparência do Executivo, indicando intempestividade na atualização das informações por parte do TCE-ES.

Por fim, destaca-se a grande quantidade de entes federados que não apresentaram os pareceres prévios. Como já dito, 45% dos entes federados, não apresentaram o Parecer Prévio do ano de 2012, indicando uma grave situação para a integridade das informações divulgadas pelos entes. Se a função dos Tribunais de Contas é atestar a integridade da execução orçamentária e garantir a correta aplicação dos recursos públicos, visando o bem comum, a não divulgação do Parecer Prévio por parte dos Tribunais de Contas compromete a integridade da informação e leva a questionar os aspectos institucionais desses órgãos em suas regras atuais. Além disso, pareceres intempestivos não tem finalidade prática e uma vez divulgados gerarão o que se chama de “ilusão de transparência”, já que a informação divulgada também é intempestiva.

Além disso, a intempestividade dos pareceres prévios aumenta a janela de *accountability*, ou seja, o espaço entre a prestação de contas, a emissão do parecer prévio e o possível julgamento das contas pelo legislativo ocorrerá em dois anos ou mais, levando a uma percepção de impunidade, por parte da sociedade, quanto aos atos de improbidade cometidos pelo governante. Se considerarmos ainda a responsabilização criminal, esse prazo será bem maior, aumentando ainda mais a sensação de impunidade.

Como se observa, as tabelas apresentadas acima dão uma ideia da situação da transparência dos entes federativos brasileiros, mas não nos permite identificar aqueles que se parecem mais um com o outro e aqueles que estão mais distantes do grupo com maior volume de informações. Em suma, as tabelas anteriores permitem ver a situação de cada ente em cada tipo de relatório, mas não nos permite compará-los uns com os outros. A seção a seguir apresenta, por meio da técnica estatística de escalonamento multidimensional (MDS), a proximidade entre os entes, como segue: i) a transparência do ciclo orçamentário como um todo, agrupando-se aqui os oito relatórios analisados e as dimensões visibilidade e capacidade

de inferência; ii) a transparência do ciclo orçamentário, dividindo-se a análise nas dimensões visibilidade e capacidade de inferência; iii) transparência do ciclo orçamentário na fase de elaboração e aprovação e; iv) transparência do ciclo orçamentário na fase de execução e controle.

4.3 Mapa da transparência do ciclo orçamentário nos estados brasileiros

Essa fase do trabalho consistiu em elaborar um mapa para identificar a proximidade dos entes federativos brasileiros quanto à transparência do ciclo orçamentário. Destaca-se que essa análise consiste em posicionar os estados subnacionais em um mapa tridimensional, utilizando-se, para tanto, os oito relatórios de transparência analisados nesse trabalho. A matriz de dados utilizada para entrada e alimentação do software SPSS consta do Apêndice C.

Para criar o mapa perceptual de dissimilaridades entre os entes foi utilizada a técnica de Escalonamento Multidimensional (MDS) e o algoritmo escolhido para calcular as distâncias foi o ALSCAL, dado que esse algoritmo preserva a ordem das classes e dá maior importância a dissimilaridades grandes, facilitando a visualização das dissimilaridades no mapa espacial. Além disso, essa técnica facilita a visualização, uma vez que os mapas serão gerados em três dimensões.

Para definir o número de dimensões foram usados como critério os valores do *Stress* conforme estabelecido por Kruskal (1964). De acordo com os resultados observados na Tabela 7 pode-se identificar que o melhor número de dimensões para se gerar a matriz de dissimilaridades foram seis dimensões, visto que nessa quantidade o valor do *Stress* é o menor entre todas as dimensões e o valor do RSQ é o maior entre todas as dimensões.

Tabela 7 - Medidas de Ajuste e Stress por dimensão

Número de Dimensões	Valor do <i>Stress</i>	Valor do RSQ
Duas	0,19337	0,83415
Três	0,13186	0,89065
Quatro	0,09782	0,92268
Cinco	0,07402	0,94640
Seis	0,05462	0,96596

Seguindo as recomendações de veredito, em face da solução do MDS, proposta por Kruskal, (1964), a Tabela 7 indica que o *Stress* entre quatro e seis dimensões apresenta qualidade de ajuste boa, ao passo que o *RSQ*, para a mesma quantidade de dimensões também apresentou, mas palavras de Kruskal (1964), qualidade muito boa. A solução proposta pelo MDS não métrico para três dimensões apresenta qualidade de ajuste razoável (quando considerado o valor do *stress*) e qualidade boa considerando-se o valor do *RSQ*. Como não é possível gerar um gráfico para mais de três dimensões, optou-se pela solução com três dimensões.

A Figura 7, a seguir, ilustra as similaridades e dissimilaridades entre os estados brasileiros no que se refere à transparência do ciclo orçamentário estendido.

Figura 7. Mapa da transparência do ciclo orçamentário dos estados subnacionais brasileiros

Como se observa na Figura 7, os estados do Rio Grande do Sul, Espírito Santo e São Paulo são os mais similares entre si e os mais dissimilares entre os outros. Além disso, observa-se, também, que os estados do Acre e Rondônia são os mais similares entre si e menos dissimilares entre os demais. A diferença é que os três primeiros estados mencionados apresentam similaridades por possuírem maior volume informacional nos documentos

analisados, ao passo que os dois últimos, apresentam baixo volume de informações, ou seja, apresentam baixa transparência do ciclo orçamentário.

De forma geral, o que se observa é que grande parte dos estados estão concentrados em torno do centro evidenciando que não há grande distância entre eles no que se refere ao nível de transparência do ciclo orçamentário.

Adicionalmente, testou-se, também, a transparência do ciclo orçamentário dos estados subnacionais em suas duas dimensões: visibilidade e capacidade de inferência. Os resultados e os mapas perceptuais dessas dimensões são apresentados na sequência.

4.4 Mapa da transparência do ciclo orçamentário na dimensão visibilidade

Esse tópico tem por objetivo apresentar o mapa perceptual da transparência dos estados subnacionais na dimensão visibilidade. Da mesma forma que no tópico anterior, foi utilizada a técnica de escalonamento multidimensional (MDS Clássico) e o algoritmo utilizado foi o ALSACAL, dado que prioriza as maiores distâncias.

As medidas de qualidade do ajuste em três dimensões foram definidas com base nos valores do *Stress* (0,13105) e do *RSQ* (0,88999). De acordo com Kruskal (1964), essas medidas apresentaram qualidade de ajuste razoável e boa. Destaca-se, que a qualidade do ajuste com quatro ou cinco dimensões é melhor, todavia, não seria possível gerar um gráfico com mais de três dimensões.

Figura 8 - Mapa tridimensional da transparência nos estados brasileiros quanto a Visibilidade da informação

Novamente, o que se observa é que os estados de São Paulo e Espírito Santo são os que estão mais próximos entre si e mais distantes dos demais na dimensão visibilidade. Esses dois estados foram os que atenderam ao maior número de itens sugeridos pelos organismos internacionais sobre o que os relatórios orçamentários devem conter. O estado de São Paulo atendeu a 23 quesitos, dos trinta e três existentes na dimensão visibilidade (70%), ao passo que o estado do Espírito Santo atendeu a 20 (60%).

O estado mais dissimilar foi Roraima, conforme se observa na Figura 8. Buscando auxiliar ainda mais na visualização e compreensão das similaridades e das dissimilaridades, apresenta-se na Figura 9, um mapa perceptual em duas dimensões com a finalidade específica de contribuir didaticamente com a compreensão e visualização das similaridades e dissimilaridades entre os estados subnacionais brasileiros no que se refere a transparência do ciclo orçamentário na dimensão visibilidade. Os valores da qualidade do ajuste para o mapa com duas dimensões foram: *stress* (0,17365) e *RSQ* (0,85175). Esses valores indicam, respectivamente, qualidade razoável e boa do ajuste do modelo.

Figura 9: Mapa bidimensional da transparência nos estados brasileiros quanto a Visibilidade da informação

Importante destacar que se analisarmos a quantidade de presenças (respostas “sim”) do estado de Roraima, esse apresenta maior quantidade (30% de presenças) do que os estados de Sergipe e Goiás, que apresentam apenas 15% de respostas afirmativas para presença. No entanto, o objetivo da técnica não é ordenar os estados por nível (mais ou menos transparência) e sim, por similaridades e dissimilaridades. Obviamente, a análise pode ser complementada observando-se as estatísticas descritivas, que indicará, de acordo com a Figura 9, que os estados de Sergipe e Goiás foram os que apresentaram menores volumes de itens atendidos na dimensão Visibilidade, seguidos do estado da Bahia.

4.5 Mapa da transparência do ciclo orçamentário na dimensão capacidade de inferência

A capacidade de inferência refere-se à capacidade que os relatórios orçamentários têm de permitir à população, às organizações da sociedade civil, à imprensa e outros atores políticos e institucionais do ambiente democrático, inferir sobre as previsões, as políticas e desempenho dos governos na implementação da mesma. Buscando identificar as similaridades e dissimilaridades entre os estados brasileiros nessa dimensão da transparência,

apresenta-se, na Figura 10, o mapa perceptual da transparência quando à capacidade de inferência, para os estados subnacionais brasileiros.

Antes de apresentarmos a figura, destacamos que a qualidade do ajuste do MDS não métrico com o algoritmo ALSCAL, para três dimensões foi: *Stress* (0,09835) e *RSQ* (0,95355), sendo consideradas, de acordo com Kruskal (1964), como ajustes de qualidade boa e muito boa, respectivamente.

Figura 10: Mapa tridimensional da transparência nos estados brasileiros quanto à capacidade de inferência

Como se observa, os estados do Espírito Santo e de Santa Catarina foram os mais similares entre si, seguidos do estado do Rio Grande do Sul. Esses três estados foram os que apresentaram maior número de itens com resposta positiva quanto à capacidade de inferência. Dessa forma, esses estados, além de similares entre si, são também mais dissimilares em relação aos demais. No outro extremo, temos o estado do Acre, que fora o mais dissimilar entre todos.

Adicionalmente, apresenta-se, também, na Figura 11, o gráfico bidimensional da transparência dos estados subnacionais brasileiros, quanto à capacidade de inferência. Ressalta-se, que a qualidade de ajuste do MDS foi: *Stress* (0,13001) e *RSQ* (0,93548), consideradas, respectivamente, qualidade de ajuste razoável e muito boa.

Figura 11: Mapa bidimensional da transparência nos estados brasileiros quanto à capacidade de inferência

As análises a seguir, apresentam os mapas de transparência dos relatórios da fase de formulação e aprovação e, também, da fase de execução e controle.

4.6 Mapa da transparência na fase de formulação e aprovação

Como já destacado, quatro dos oito documentos-chave do ciclo orçamentário apresentados por Ramkumar e Shapiro (2011) pertencem aos estágios de formulação e aprovação do processo orçamentário - o Documento Pré-Orçamentário, a Proposta Orçamentária do Executivo, o Orçamento Aprovado e o Orçamento Cidadão.

O mapa perceptual da Figura 12 apresenta o agrupamento dos estados subnacionais brasileiros de acordo com a transparência desses relatórios.

Figura 12: Mapa tridimensional da transparência nos estados brasileiros nas fases de formulação e aprovação

Como se observa no mapa perceptual da Figura 12, o estado do Espírito Santo e o Distrito Federal foram os mais similares entre si e, conseqüentemente, mais dissimilares dos demais. Como esses estados foram os que atenderam ao maior número de itens avaliados nesses relatórios, (o estado do Espírito Santo atendeu a 60% dos itens e o Distrito Federal atendeu a 55%), eles podem ser considerados aqueles mais transparentes no que se refere aos relatórios orçamentários da fase de elaboração e aprovação.

O estado do Acre foi, novamente, o mais dissimilar entre todos. Esse estado apresentou apenas 11% dos itens mínimos sugeridos pelos organismos internacionais para os relatórios das fases de elaboração e aprovação. Os estados de Tocantins e Sergipe também se mostraram bastante dissimilares.

A qualidade de ajuste do MDS não métrico em três dimensões foi medida pelos valores do *Stress* (0,11243) e *RSQ* (0,95386), consideradas razoável e boa, respectivamente.

Como a qualidade do ajuste do MDS em duas dimensões também foi considerada razoável (quando medida pelo *Stress* (0,15359)) e boa (quando medida pelo *RSQ* (0,93179)), apresenta-se, na Figura 13, o mapa perceptual da transparência orçamentária dos estados subnacionais nas fases de formulação e aprovação em duas dimensões.

Figura 13: Mapa bidimensional da transparência nos estados brasileiros nas fases de formulação e aprovação

Como se observa na Figura 13, em duas dimensões, os estados do Espírito Santo e o Distrito Federal são mais similares entre si. Os estados do Acre e do Tocantins foram os que apresentaram maior dissimilaridade com os demais estados.

4.7 Mapa da transparência nas fases de execução e controle

Da mesma forma que na fase de elaboração e aprovação, quatro documentos pertencem à fase da execução orçamentária e do controle do orçamento - os Relatórios de Acompanhamento

da Execução Orçamentária, a Análise Semestral, o Relatório de Final Ano e o Relatório de Auditoria (parecer prévio).

Os organismos internacionais recomendam que diversas informações sejam apresentadas nessa fase, tanto no que se refere à disponibilidade da informação (visibilidade) quanto ao seu conteúdo (capacidade de inferência). Nesse sentido, a Figura 14 demonstra que os estados do Rio Grande do Sul e Espírito Santo, foram os mais semelhantes entre si e, também, mais dissemelhantes dos demais.

Na contagem de itens presentes, esses dois estados foram os que apresentaram maior número de presenças, sendo que dos 57 itens analisados, o estado do Rio Grande do Sul apresentou 40 itens (70%) e o estado do Espírito Santo apresentou 38 itens (67%). Destaque também deve ser dado aos estados de Santa Catarina e São Paulo, com 35 itens cada (61%), indicando, conforme Figura 14, a proximidade dos mesmos com os estados do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo.

Figura 14: Mapa tridimensional da transparência nos estados brasileiros nas fases de execução e controle.

As medidas de ajuste do MDS consideradas foram os valores do *Stress* e RSQ, que apresentaram valores de 0,13046 e 0,87018 respectivamente. De acordo com Kruskal (1964) podem ser considerados, respectivamente, razoável e bom.

Importante destacar nesse ponto, que muitos estados, apesar de apresentar boa qualidade dos relatórios da execução orçamentária, não apresentam os relatórios de controle. Em muitos casos, esses relatórios, além de não serem encontrados nos *sites* de transparência dos estados, não foram encontrados, também, nos *sites* dos próprios tribunais de contas. Essa situação denuncia uma falta grave dos Institutos de Auditoria, que em muitos casos pode ser ligada a questões apenas tecnológicas, mas, em muitos casos pode ter a finalidade específica de encobrir contas improcedentes.

No outro extremo, ou seja, como estado mais dissimilar está o estado do Acre. Esse estado apresentou apenas nove dos 57 itens avaliados nas fases de execução e controle do orçamento, ou seja, apresentou apenas 16% dos itens remendados pelos organismos internacionais.

Como forma de facilitar a visualização, apresenta-se, na Figura 15, o mapa perceptual em duas dimensões. A qualidade do ajuste piora quando o mapa é apresentado em duas dimensões, todavia, de acordo com o valor do *Stress* (0,19215) e RSQ (0,80156), as qualidades de ajuste do MDS continuam razoável e boa, respectivamente.

Figura 15: Mapa bidimensional da transparência nos estados brasileiros nas fases de execução e controle.

Diante dos resultados apresentados, foram selecionados dois estados com melhor transparência e dois com pior transparência para que se buscasse, por meio de entrevistas, compreender as causas que levam os mesmos a apresentarem mais ou menos informações conforme recomendam os organismos internacionais. Esses resultados são apresentados a seguir.

4.8 As causas da transparência do ciclo orçamentário

Conforme destacado na metodologia, a última etapa deste trabalho consistiu na realização de entrevistas com servidores dos estados ligados à área de planejamento e controle e, ainda, com conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados. Além de confirmar os achados da literatura internacional sobre os fatores que influenciam a qualidade da transparência, objetivou-se, com as entrevistas, identificar como esses fatores se comportariam dentro do contexto institucional brasileiro e identificar a existência outros fatores específicos ao contexto supracitado.

Para confirmar os fatores já identificados na literatura, bem como identificar aqueles específicos do contexto institucional brasileiro, foi realizada uma entrevista semiestruturada onde as perguntas eram realizadas de forma abrangente para que se buscasse captar os fatores específicos do contexto brasileiro e confirmar ou refutar os fatores determinantes da transparência já identificados na literatura internacional.

4.8.1 Influência de organizações avaliadoras e de *rating*

A primeira pergunta “como o senhor vê a transparência do seu estado?” foi feita tanto para a área de planejamento como para a área de controle. Para relatar a situação da transparência nos estados, a maioria dos entrevistados recorreu ao *ranking* divulgado pela Organização Não Governamental Contas Abertas²⁷ (de agora em diante ONG Contas Abertas) para justificar sua percepção da transparência no estado. Além disso, em muitos casos, a divulgação do *ranking* foi fator estimulador para que se desenvolvessem melhorias nos sites e no volume de informações divulgadas, mesmo que isso não melhorasse, por si só, a qualidade dos relatórios.

O Secretário-chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Luzemar da Costa Martins, destacou que desde 2008 alguns avanços já estavam sendo postos em práticas para melhorar a publicidade no governo paraibano, mas “em 2011 houve a divulgação do índice de transparência elaborado pela ONG Contas Abertas e o estado da Paraíba ficou numa determinada situação, acredito que da metade pra cima, do quadro dos 27 estados” (4 min. 10 seg.).

O Conselheiro do Tribunal de Contas do estado da Paraíba, senhor André Carlo Torres Pontes, também usa o *ranking* divulgado pela ONG contas abertas para fundamentar a transparência do estado.

Do ponto de vista formal o estado vai bem. Ele cumpre a lei. Ele disponibiliza em tempo real o que a lei exige. Se a gente adotar como transparência o que obriga a Lei de Responsabilidade Fiscal com as alterações da LC 131. Inclusive, num ranking que foi divulgado [pela ONG Contas Abertas] ele ocupou o nono lugar. Nessa parte formal, tudo bem, se o viés de transparência for só esse (0min55seg.).

²⁷ O Cálculo do Índice de Transparência é feito a partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo, Séries Históricas e Usabilidade. A principal crítica ao cálculo é que as pontuações atribuídas aos componentes possuem alta dispersão. Outra crítica recorrente é que o índice é elaborado por jornalistas, os quais, na maioria das vezes, não dispõem de conhecimento técnico para avaliar os componentes.

Destaca-se, que ao citar o nono lugar no *ranking* de transparência o conselheiro se refere ao ano de 2012. Para o *ranking* divulgado em 2014 esse estado ocupou a 18ª posição.

No caso do estado do Espírito Santo, tanto o Subsecretário de Estado da Transparência, Rogério Pegoretti Caetano Amorim, como o Conselheiro do Tribunal de Contas desse estado, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, citaram o *ranking* da ONG Contas Abertas para justificar a transparência no estado como boa, dado que esse estado, de acordo com o referido índice, ocupa o primeiro lugar.

Além de usar o índice de transparência divulgado pela ONG Contas Abertas, boa parte dos entrevistados argumenta que a divulgação do referido índice é fator incentivador para que os políticos decidam melhorar os processos de transparência, bem como implantar novos projetos. Em suma, a divulgação do índice de transparência estimula os gestores a investir em transparência pública, ainda que, na maioria das vezes, seja apenas para melhorar os itens que compõem a metodologia de cálculo do índice.

Conforme destaca o superintendente da Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, Fernando Antônio França Sette Pinheiro,

Nesse ponto eu até gostei do décimo lugar do [ranking da ONG] Contas Abertas, porque ele vai forçar quem tem o poder de decisão a alocar recursos para a gente melhorar o portal. Na hora que ele perguntar eu tiro o projeto da gaveta e digo: está aqui. [O ranking] tem um lado bom (28min58seg).

Para o Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo, Roberto Meizi Agune, a avaliação da ONG Contas Abertas também causou efeitos positivos.

Deve sair um decreto essa semana criando o comitê Gestor do Portal de Transparência, pra que não fique mais na mão da Corregedoria. Por que [criar] o comitê gestor? Aí foi uma coisa boa essa avaliação do pessoal da [ONG] Contas Abertas. O pessoal mandou uma correspondência para o governador do estado (dizendo que) vamos fazer uma avaliação do seu portal e vamos dar nota. Parabéns, São Paulo nas duas últimas [avaliações] esteve em primeiro lugar. Aí o governador chamou a Corregedoria, que cuida do portal da Portal da Transparência e disse: eu quero que seja mantido o primeiro lugar do estado (34min56seg).

O Secretário-chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Luzemar da Costa Martins, destaca:

Procuramos também, dentro do site da transparência, colocar alguns recursos que muitas vezes são observados durante as pesquisas que se faz do Índice de Transparência. Procuramos estabelecer um manual de navegação dentro do site de transparência, incorporamos ao site da transparência, o que não é uma coisa muito comum, as metas e resultados do programa de ajuste e reestruturação fiscal do estado (9min36seg).

O Subsecretário de Estado da Transparência do Espírito Santo destaca que,

Se você tem um *ranking* você vai querer trabalhar muito para atingir o primeiro lugar nesse ranking. E quando você chega para o governante e diz: eu preciso de tantos mil reais para poder contratar um serviço para usar no Portal da Transparência e que vai nos ajudar a subir posições no *ranking* e deixar o estado mais bem colocado, isso ajuda muito; isso abre portas. Então esse *ranking* é muito salutar. Ele gera uma concorrência entre os estados e quem sai ganhando com isso é o cidadão. No caso [do índice] do Contas Abertas o resultado influenciou muito para que chegássemos a esse resultado(7min55seg).

Como se observa, a avaliação de uma entidade independente influencia, mesmo que parcialmente, as escolhas por transparência nos estados brasileiros. Assim, podemos inferir que a participação de entidades da sociedade civil organizada ajuda a melhorar os mecanismos e a qualidade da transparência nos estados. Vemos nessa ação de uma organização da sociedade civil um lado do paradoxo descrito por Pinho (1988) sobre os traços da arquitetura institucional da democracia brasileira, dado que essa ONG consegue, por meio da divulgação de um indicador, contribuir para a melhoria da qualidade da transparência nos estados subnacionais brasileiros. A melhoria da transparência contribuirá para a melhoria da *accountability* e, conseqüentemente, para a consolidação democrática.

Essa determinante (influência de organizações avaliadoras e de *rating*) não foi identificada em trabalhos anteriores, sejam os realizados no Brasil ou no exterior. Dessa forma, a existência de organizações não governamentais, entidades da sociedade civil, assim como entidades públicas com autonomia administrativa e financeira, além é claro de algum grau de reputação, favorece a transparência e até mesmo a determina. É claro que a mediação (elaboração de um indicador) pode conter, em algum grau, excessos e falhas, mas o dado mediado permite ao cidadão compreender a situação do seu estado sobre o nível de transparência, além de forçar os governantes a desenvolverem novas estratégias e realizarem investimentos nessa política.

É claro que sozinha essa ação não tem potencial de mudar a transparência no contexto dos estados subnacionais, que ainda convivem com o outro extremo do paradoxo destacado por

Pinho (1988). No entanto, a melhoria incremental dessa ação contribui para que avanços ocorram.

Há de se considerar também, que a descentralização parece produzir efeitos positivos. Dado que o Brasil está organizado de forma federativa, onde os estados subnacionais possuem autonomia financeira, política e administrativa, a divulgação de um *ranking* produziu efeitos competitivos entre os entes, fazendo com que esses buscassem estratégias para melhorar a qualidade dos relatórios orçamentários, melhorar a transparência e a consolidar a democracia. A existência da competição em estruturas descentralizadas faz com que os estados subnacionais necessitem de informações uns dos outros e, conseqüentemente, se permitam serem vistos, o que Heald (2006) denomina de transparência para fora e transparência para dentro. Além disso, reforça o argumento de Bobbio (2000) sobre a importância de estruturas descentralizadas para a existência da democracia, dado que se em algum momento o cidadão não monitorar o governo do seu estado, seu competidor (outro ente federado) pode fazê-lo.

Importante considerar, ainda, o efeito reputacional trazido pela divulgação do índice de transparência. Como se observou, muitos gestores usam o indicador para promover melhorias em seus sistemas e, dessa forma, melhorarem a classificação no *ranking*. É claro que esse efeito positivo pode se transformar, em algum momento, em um efeito perverso, onde as políticas de transparência dos entes passam a ser guiadas por um agente externo cuja metodologia e avaliação é questionável.

4.8.2 Crises institucionais

Outra determinante não encontrada na literatura, mas destacada pelos entrevistados refere-se às crises das instituições democráticas. Em geral essas crises decorrem de mudanças legais, como a LRF, que ao limitar os gastos em determinadas áreas e definir limites mínimos em outras, levou os estados subnacionais a terem que romper com diversas práticas não republicanas como clientelismo e apropriação do estado por determinados grupos políticos.

No que se refere à crise das instituições democráticas o Conselheiro do Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, destaca:

Então eu tenho impressão que de 2003 pra cá, com uma nova fase da política e a reorganização administrativa do estado, porque o estado em 2002 ficou a beira de uma intervenção federal, politicamente e administrativamente desorganizado, corrupção alastrada em diversos setores do serviço público, promiscuidade entre setor público e iniciativa privada; quer dizer, é uma fase que pegou na veia, negativamente, a organização das contas públicas. O BANESTES [Banco do Estado do Espírito Santo] com balanço negativo, dando prejuízo, a beira de uma venda que certamente seria prejudicial ao banco, com a Cia. de Saneamento a mesma coisa. Então tinha uma desorganização generalizada (2min).

E complementa dizendo:

De lá pra cá, após uma década, o estado é o que possui hoje a maior capacidade de investimentos per capita do país, é o terceiro estado com a menor dívida consolidada líquida do país, quando comparada à Receita Corrente Líquida. Então, nós fizemos uma virada radical, em poucos anos, nos nossos indicadores fiscais quando comparados a diversos estados brasileiros (2min52seg).

O Conselheiro destaca, ainda, que se o estado passa a ser referência em organização administrativa e em transparência, obriga o próprio tribunal a se repensar e reorganizar, tanto em termos administrativos como em termos de transparência.

O Tribunal de Contas tem que dar exemplo. Como já falei, o orçamento desse Tribunal é enxuto, está bem abaixo do limite de gasto, todos os processos de contratação são via pregão eletrônico. É importante dizer que também o Tribunal passou por uma reformulação de plenário e, nessa reformulação, a partir da presidência do Conselheiro Sergio Abudib, passando pela presidência do Conselheiro Hanna, que são presidências recentes, mas muito se fez nesse período, nessa direção (6min43seg).

A preocupação do Conselheiro em destacar a reformulação do plenário, incluindo agora um representante do Ministério Público de Contas e um auditor de carreira, decorre da necessidade de se evidenciar que Tribunal de Contas desse estado teve que se reinventar para retomar a credibilidade perdida diante de inúmeras denúncias de corrupção e outros crimes cometidos por antigos conselheiros do Tribunal de Contas daquele estado, sendo que muitos acabaram, inclusive, condenados. Os conselheiros advindos do cargo de auditor da carreira do Tribunal de Contas e do Ministério Público, não tinham assento no plenário até 2003.

Nesse ponto, é importante destacar que, mesmo que de forma incremental e lenta, mudanças vêm ocorrendo no contexto institucional e, nesse contexto, as formas de *accountability*, tanto do político eleito quando do burocrata, sendo exercidas. Importante destacar, que no Estado do Espírito Santo, à época da referida crise, o governador do estado, deputados, desembargadores, juízes, conselheiros do Tribunal de Contas e outros políticos e burocratas foram afastados de seus cargos, julgados e, muitos deles, condenados, indicando, ao menos, alguma efetividade das instituições na efetivação da *accountability*.

A opinião do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun é compartilhada pelo Subsecretário de Estado da Transparência, Rogério Pegoretti Caetano Amorim, o qual destaca que o Tribunal de Contas, apesar de ser um ator importante para o desenvolvimento da transparência, precisa dar exemplo, pois como ele poderia cobrar do estado ou dos municípios se o mesmo não é transparente e presta conta de seus atos.

Diante da necessidade de se desenvolver como instituição de controle, o TCE-ES desenvolveu ações para melhoria do processo de transparência e acesso a informação dentro do ciclo orçamentário. Conforme detalha o Conselheiro Rodrigo Chamoun:

Implantação de ouvidoria, processo eletrônico, cidades web, Geo-Obras, que foi uma implantação do Tribunal, onde todas as obras do estado devem estar cadastradas [no Geo-Obras], e aí você entra nesse instrumento e acompanha como é que está sendo reformado, como está sendo pago, que tipo de licitação que reformou a escola do seu bairro, mesmo se você mora em outro país (7min30seg).

Reconhece, no entanto, que tem muita coisa para avançar:

Então, ferramentas recentes foram implementadas no Tribunal que fazem com que ele assuma um papel de vanguarda, no que se refere a controle. Tem muita coisa para andar? Tem. Toda instituição tem. E nós temos mais porque esse processo de transformação é muito recente (8min02seg).

Esse reconhecimento de que é preciso avançar é recorrente em todas as entrevistas realizadas. No entanto, uma impressão resultante das entrevistas realizadas é que nem sempre os entrevistados sabem exatamente onde e em que avançar. Isso se traduz, nas diversas interpretações sobre transparência relatadas pelos entrevistados.

O Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, Senhor Roberto Meizi Agune, também destaca a crise como fator determinante para as escolhas por transparências “a crise leva, sem dúvida, a melhorar seus controles, seu sistema de gestão. E foi em função de uma crise muito forte, porque [com um déficit de] 25%, nós levamos dois anos pra fazer esse ajuste” (49min31seg).

De forma geral, o que se observa é que a crise leva os governos e os organismos de controle a se repensarem. No caso dos estados, fica claro que a necessidade de readequação aos limites de dívida e de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal influenciou os estados a melhorarem a qualidade de seus relatórios, visto que a crise fiscal que os acometia exigia a

readequação aos limites sob pena de responsabilização do governante. Além disso, a *accountability* eleitoral também aparece indiretamente. Dado que os estados dispunham de poucos recursos para efetivar suas promessas de campanha, em função dos limites trazidos pela LRF, poderia ter efeito positivo aumentar a publicidade, visto que isso criaria uma imagem de bom gestor, de responsabilidade política. Assim, a possibilidade de ser punido por crime de responsabilidade fiscal levou o gestor público a desenvolver a reputação de gestor responsável, para que dessa forma pudesse tornar legítimas escolhas muitas vezes não realizadas.

No caso dos Tribunais de Contas, e mais especificamente naquilo que se vê nas declarações do Conselheiro Rodrigo Chamoun (TCE-ES), a amplitude da crise era diferente. No caso daquele Órgão de Controle a necessidade de restaurar a legitimidade democrática perante os cidadãos era primordial, tanto para que tivesse legitimidade para avaliar as contas dos outros governantes (prefeito e governador) como para ser visto novamente pela sociedade como uma instituição de credibilidade.

Essa situação aparece atualmente no estado de São Paulo. Denúncias de corrupção envolvendo o conselheiro Robson Marinho colocam em xeque a credibilidade do Tribunal. Isso inclusive pode ser captado na fala do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho que destaca que [...] “o TC ainda é uma interrogação. Quando tomam conhecimento é por causa de uma notícia ruim, ou por causa de uma crítica por causa da composição, por exemplo.” (6min33seg).

Possivelmente, essa crise fará com que o tribunal paulista repense ações, estratégias e políticas para que sua credibilidade não seja ainda mais afetada. Nesse caso, a crise, mais uma vez, promoverá reformas que substituirão os velhos ranços do estado personalista pelo estado republicano.

Se por um lado os tribunais vêm apresentando mudanças incrementais que melhoram a transparência com a sociedade, por outro fica claro que ainda há muito que avançar, visto que os Tribunais de Contas ainda são instituições insuladas e distantes da sociedade. Em geral, os pareceres prévios apresentam linguagem pouco acessível, divulgam pareceres de forma intempestiva, o que não contribui para nenhum tipo de decisão por parte do cidadão. Essa

situação, mesmo diante dos avanços apontados, evidencia que reformas precisam ser feitas nesses órgãos no sentido de aproximá-lo da sociedade, desenvolver linguagem mais simples e compreensiva ao cidadão e, sobretudo, na forma de nomeação de conselheiros, que normalmente se tornam ensimesmados e atuam mais politicamente do que tecnicamente, conforme já destacava Weber sobre os riscos da burocracia fazer política. Como não são eleitos, não respondem ao povo soberano e isso pode ter efeitos negativos como: baixa preocupação com transparência e baixo grau de justificação, o que resulta em baixa responsabilização desses burocratas.

Outra evidência que se tem, a partir da crise, é que muitas das crises decorreram da existência do próprio regime democrático, ou seja, caso as novas regras de finanças públicas não tivessem sido definidas por um parlamento eleito, a imprensa não fosse livre e as instituições democráticas fossem débeis, mudanças não teriam ocorrido. Além disso, a responsabilização política e até mesmo criminal dos gestores acusados de crimes ocorreu dentro das regras da democracia, evidenciando o amadurecimento das instituições democráticas brasileiras. Isso demonstra, como expõe Pinho (1998), que a democracia brasileira convive com o velho e com o novo, o que não é de se estranhar em um país onde a redemocratização foi realizada a menos de 30 anos, onde os partidos políticos perderam sua capacidade de agregação diante de regimes totalitários e onde as instituições existiam para fazer a vontade do senhor.

Nesse sentido, mesmo que menos de trinta anos tenham se passado desde a redemocratização, esse pouco tempo foi capaz de trazer a tona diversas práticas não democráticas e, melhor que isso, responsabilizar políticos e burocratas que insistem em tal prática. É claro que muito precisa avançar, mas como destacaria Madison: “se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos”. Nesse sentido, mesmo que os avanços sejam incrementais, elas vêm ocorrendo no Brasil recente.

4.8.3 Vontade política e inovação

Um dos fatores determinante da transparência nos estados subnacionais, de acordo com as entrevistas realizadas, parece advir de inovações realizadas pelos governantes e de vontade política. Para que haja melhoria da transparência, há também a necessidade de que os estados

tenham projetos políticos para desenvolvimento da transparência. Essa determinante também não foi destacada nas pesquisas identificadas para a realização deste trabalho. Importante destacar que apesar de não aparecer como fator determinante da transparência essa variável era destacada por Pinho (2008) ao se referir à implantação das TICs.

Nos quatro estados analisados, apenas o estado do Espírito Santo tem como pilar estratégico o desenvolvimento da transparência. Em função disso, o estado desenvolveu mecanismos e estruturas capazes de se refletirem em avaliações positivas da transparência, conforme identificado nesse trabalho e confirmado pelo *ranking* da ONG Contas Abertas. No caso desse estado, o Subsecretário de Estado da Transparência destaca que: “outro fator que é o incentivo que o governador dá a esse trabalho da transparência. Se você olhar o planejamento estratégico do governo, um dos pilares da gestão desse governo é a transparência” (3min53seg).

O Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, Roberto Meizi Agune, quando questionado sobre a importância da vontade política destaca:

Sem dúvida [que] transparência é uma decisão política. Hoje em dia não é mais decisão técnica. Tá tudo aí. Eu tenho uma lei. A lei diz que eu posso tudo, menos aquilo que por lei exija sigilo e confidencialidade. Então eu não tenho nenhum problema técnico. Eu tenho vontade política de implementar (1h13min22seg).

Agune destaca, ainda, a importância do ex-governador Mario Covas na implementação dessa política. Destaca que ao assumir o Governo de Estado de São Paulo em 1995, devido a forte crise financeira instaurada no estado, a decisão de implementar a política de controle e transparência decorreu da vontade específica desse governante, que por meio de um programa político denominado “Choque de Gestão”, percebeu que se as informações não estivessem organizadas, não seria possível reorganizar o estado. Nesse caso, percebe-se um misto de crise e inovação. Afinal, como destacaria Schumpeter (1961) a crise produziria soluções inovadoras.

Embora no estado da Paraíba e no estado de Minas Gerais os entrevistados tenham citado que o governo não interfere, no sentido de limitar o que se deve divulgar, não se observa nesses estados a definição de uma política pública para o desenvolvimento da transparência. Nesses estados, não ficou clara a existência de um projeto político para melhoria da qualidade dos

relatórios e da transparência e, nesse sentido, as mudanças na transparência estariam associadas a outros fatores que não a existência de um projeto político coordenado para implantação de uma política de transparência.

No caso do Espírito Santo, a crise institucional, anteriormente destaca, pode ter contribuído para que os políticos inovassem em relação às políticas de transparência. Todavia, a vontade política é fator determinante e depende de características específicas do governante. Se isso não fosse verdade, todos os estados que passaram por algum tipo de crise teriam definido a transparência como política de estado, e isso não ocorreu.

Além disso, retomando o pensamento de Savage (2006), de que a transparência pode variar em função do ambiente institucional, da clareza dos objetivos e da capacidade administrativa do ator em prover a informação requerida, entre outros, fica claro que o ambiente institucional influenciou as escolhas por projetos de transparência mais ou menos coordenados. Nos estados onde a crise era iminente, as escolhas foram mais bem coordenadas e o desenvolvimento da capacidade administrativa parece ter se dado concomitantemente à implantação da política. Esse ambiente institucional é ainda mais evidente quando se traz para a discussão as legislações nacionais.

4.8.4 Legislações nacionais

Um fator central que influencia a transparência nos estados subnacionais brasileiros é a existência de um arcabouço legal que obriga os entes federados e seus órgãos a divulgarem relatórios orçamentários com conteúdo mínimo obrigatório e manterem páginas na *internet* com informações sobre compras, execução orçamentária e outros.

Conforme destaca o Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Luzemar da Costa Martins,

Eu acho que os governos passaram a disponibilizar essas informações [em virtude da] pressão exercida pela legislação. A partir da Lei de Responsabilidade fiscal, Lei 131 e Lei de Acesso à Informação, esse conceito de transparência, que ainda é um conceito em construção em nosso país, mas que vem sendo perseguido nessa construção dinâmica [...] é que tem levado a um aumento no volume de informação disponibilizada (47min20seg).

Visão semelhante é partilhada pelo Subsecretário de Estado da Transparência do estado do Espírito Santo, Rogélio Pegoretti Caetano Amorim, Um [fator] “é a própria evolução das legislações sobre transparência, que acabam induzindo a gente a trabalhar e produzir melhores resultados” (1min12seg).

Complementa seu pensamento afirmando que:

O que faz o governo, historicamente, gerar relatórios, acredito eu, é a legislação, dado que estabelecem que a não geração de algum relatório ou informação gerará alguma sanção. Os relatórios que o governo disponibiliza estão previstos na LRF, nos manuais da STN ou na Lei 4.320. Talvez um governo ou outro pode colocar alguma informação que a lei não exige, mas a regra geral é divulgar apenas o que a lei pede (26min48seg).

A importância da lei para o aumento da transparência também foi destacada por outros entrevistados. Em geral, todos consideram que se o Governo Central não emitisse normas para divulgação de relatórios, criação de páginas na *internet* e mecanismos de acesso à informação, poucos avanços teriam ocorrido por iniciativa dos entes federados.

Essa situação denuncia um grave problema do sistema federativo brasileiro. Uma indicação é que os entes, uma vez descentralizados, não conseguiram desenvolver iniciativas próprias para desenvolvimento da democracia localmente. Mesmo que em alguns estados existam movimentos para melhoria da qualidade da transparência e, conseqüentemente, da democracia, essas iniciativas são provenientes do *enforcement* trazido pelo arcabouço legal. Não que isso seja negativo, mas evidencia a baixa capacidade dos estados subnacionais de desenvolverem, sem a exigência do governo central, iniciativas para a melhoria da qualidade da transparência. Essa afirmação reforça a importância da descentralização para consolidação democrática, conforme posto por Bobbio (2000), mas levanta, também, um sério debate sobre que tipo de descentralização é mais adequado às democracias em consolidação.

Outro indício apresentado pelas respostas é que, dada a necessidade de controle do ente central sobre os entes subnacionais, como metas fiscais, endividamento, entre outros aspectos fiscais dos estados, as iniciativas de transparência no Brasil estão mais intimamente ligadas a necessidade de controle do ente central sob os entes subnacionais do que ao desenvolvimento de uma política de transparência para consolidação democrática brasileira. Em outras palavras, as políticas de transparência fiscal são mais fortemente alicerçadas na necessidade de uma burocracia controlar a outra do que o povo controlar os governantes.

Por outro lado, a existência do *enforcement* trazido pelas legislações nacionais sobre os entes subnacionais evidencia que o modelo de descentralização adotado no Brasil, ao menos em termos de transparência, tem efeitos positivos.

O resultado dessa política de transparência fiscal resulta naquilo que Heald (2006) denomina de transparência nominal e efetiva. Em geral, apresenta-se uma grande gama de informações, mas elas fazem pouco ou nenhum sentido para o cidadão. Complementar ao pensamento Heald, está a afirmação de Michener e Bersch (2011), que destacam que não basta a informação estar disponível (ser visível), ela tem que permitir ao usuário fazer inferências sobre as informações divulgadas.

Como se percebe, a necessidade de controle do governo central sobre os entes subnacionais tem levado a geração de informações por uma burocracia especializada para atender a outra burocracia especializada, gerando informações sem contexto e que fazem pouco sentido para os cidadãos. Isso ficou evidenciado em diversas entrevistas, uma vez que os entrevistados demonstraram preocupação com a pouca compreensão do cidadão das informações que são divulgadas.

Como destaca o Superintendente da Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, Fernando Antônio França Sette Pinheiro:

A Lei 131 passou a exigir a informação da execução orçamentária, financeira e patrimonial, da receita e da despesa em tempo real. Eu acho isso um avanço enorme, mas quem entende o que está nos portais da transparência? Só quem tem um grau de especialização, quem trabalha na área, quem milita na área. Mesmo um contador da área societária terá dificuldade de entender os relatórios da área pública. Um conselheiro estadual de saúde terá dificuldade de entender o que é empenho, liquidação, pagamento. Mas mesmo assim, a Lei 131 é um grande avanço, pois possibilitou que essas informações fossem disponibilizadas para a sociedade (2min41seg).

E complementa sua visão:

A sociedade absorveu? Muito pouco. O cidadão está muito mais preocupado com seu interesse. Ele não quer saber quanto se gastou com a saúde, ele quer saber se existe medicamento no posto de saúde, se o médico estará disponível, se existem leitos. Aí a gente começa a ter um problema muito sério porque a gente informa apenas os dados financeiros. Então é um avanço? É. Melhorou para a sociedade? Muito pouco. Por quê? Porque você tem que divulgar o que a lei estabelece [tempo real] e muitas vezes o que está aí divulgado não bate com os relatórios de gestão fiscal. Isso ocorre porque uma é a informação crua dos dados

que estão divulgados no sistema operacional (informações em tempo real) e a outra é uma informação trabalha de acordo com as normas da STN (3min32seg).

Para o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, André Carlo Torres,

Se o controle social tem a prerrogativa de avaliar resultados, só pode avaliar se você conhecer o fenômeno. E para conhecer o fenômeno o estado precisa desenvolver mecanismos de transparência para que a população conheça a operosidade do estado. Por exemplo, na área de saúde: se você hoje passar em um hospital, você não sabe quais são os médicos que estão de plantão. (2min47seg)

Esse ponto de vista é corroborado pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: “A sociedade civil organizada deveria participar mais. Deveria se interessar mais por esse relatório porque esses relatórios são relatórios muito bem fundamentados”. (4min10seg).

Como se observa, no caso do Superintendente da Controladoria Geral de Minas Gerais, mesmo diante da percepção de que novas ferramentas de transparência, na perspectiva social, sejam necessárias, não há, como contrapartida, iniciativas para melhoria das informações nessa perspectiva. Justifica-se a não implantação de iniciativas nessa perspectiva pela limitação orçamentária, a qual leva o gestor público a não inovar em algumas situações.

No caso dos Tribunais de Contas, uma questão que vem a tona é a distância entre esse Órgão e a sociedade. Além disso, mesmo que o Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho tenha relatado a qualidade técnica do relatório, uma questão importante é a tempestividade do mesmo, bem como a possibilidade de monitorar a evolução desse relatório em cada etapa do processo de auditoria.

Assim, dada a dificuldade da sociedade de compreender os relatórios emitidos pelos Tribunais de Contas, buscou-se identificar as ações que os Tribunais realizam para aproximar a sociedade do mesmo, visto que essa aproximação, além de benéfica para a população, será bastante benéfica ao Tribunal, o qual poderá se valer da confiança da sociedade do mesmo para realizar denúncias, reclamações etc.

Nesse sentido, os Tribunais do Espírito Santo e da Paraíba desenvolvem ações mais concretas para essa aproximação. No caso da Paraíba o Tribunal desenvolveu um programa denominado “Voluntário do Controle Externo”, no qual o Tribunal de Contas capacitava

voluntários acima de sessenta anos para apontar falhas no programa Saúde da Família (16:35). De acordo com o Conselheiro André Carlo Torres, esse programa não está mais sendo realizado, mas pretende retomá-lo.

No caso do estado do Espírito Santo, além da criação da Ouvidoria e da busca constante por mecanismos que simplifiquem a linguagem, o Tribunal de Contas realiza, anualmente, atividades em microrregiões do estado visando a capacitação de servidores públicos e cidadãos sobre o papel do Tribunal de Contas, como se realizam as auditorias e como o cidadão pode fazer para reclamar, oferecer denuncia etc., conforme destaca o conselheiro Rodrigo Chamoun.

Outro ponto que o Tribunal usou bastante para divulgar as suas ferramentas foram os seminários regionais. Então o tribunal saiu do tribunal sisudo e foi para as cidades. Foram realizados seminários com programação semanal. Tinha reunião da área de contabilidade, de engenharia, de transparência... A escola de contas organiza e todo ano a gente corre o estado em ao menos 10 seminários regionais abarcando as cidades da região. Existe um público específico que são os servidores públicos, mas os seminários também são abertos à população. (24min57seg)

Complementa dizendo que além de caráter pedagógico os seminários também tem a função identificar dificuldades, receber denúncias etc.

Esse seminário consiste em um trabalho pedagógico e de interação, dado que a gente recebe também muita informação sobre as dificuldades, recebe inclusive denúncias. A aproximação permite isso. Esse é um trabalho muito interessante porque faz com que o Tribunal vá a população e passe uma semana debatendo o papel do Tribunal, o papel do bom gestor, como se faz para não ser um mau gestor, quais são os instrumentos para combater a corrupção, desvios, controlar obras públicas etc. (25min52seg)

Pelo que se observa, a força das legislações promulgadas pelo poder central leva os estados subnacionais a se reinventarem em termos de gestão e transparência. Se por um lado isso denota baixa capacidade dos estados subnacionais para promoverem, sozinhos, a transparência e a consolidação democrática, por outro, denota a importância do modelo federativo centralizado, uma vez que os entes subnacionais não tem como descumprirem, ao menos, o que reza a lei. Mesmo que em alguns casos isso ocorra, as sanções são legalmente estabelecidas e, normalmente, há a responsabilização do gestor público. Se essa punição é justa ou não, não cabe aqui discuti-la.

Assim, uma vez que as informações são produzidas por uma burocracia especializada para atender a outra burocracia especializada, torna-se cada vez mais importante a intervenção de

entidades intermediárias (ONG, Imprensa, Universidades etc.) para promover a transformação da linguagem técnica em linguagem acessível à população, como tem feito a ONG Contas Abertas ao divulgar seu índice de transparência. A pressão dessas entidades também é fator determinante da transparência.

4.8.5 Pressão de grupos sociais e da imprensa

Nesse caso buscava-se, especificamente, identificar se a pressão exercida por grupos da sociedade civil organizada e pela imprensa influenciava a qualidade dos relatórios divulgados no ciclo orçamentário. Os entrevistados destacam que a imprensa, direta ou indiretamente, tem um papel importante na melhoria da qualidade da transparência, mas isso se reflete mais nas informações divulgadas no site do que na qualidade efetiva dos relatórios. Destaca-se, adicionalmente, que essa determinante também não havia sido destacada pela literatura consultada até a finalização desta tese.

A maior parte dos entrevistados vê a imprensa como a maior pressionadora na divulgação da informação. Para eles, a pressão exercida pela imprensa é muito maior que a pressão exercida pela sociedade civil.

De acordo com o Subsecretário de Estado da Transparência do estado do Espírito Santo, Rogério Pegoretti Caetano Amorim, a cobrança é maior por parte da imprensa do que da sociedade civil.

Outra motivação para esse avanço é a cobrança que a gente recebe diariamente da imprensa. A imprensa cobra muito a gente. Saiu a LAI a imprensa já pergunta: O que vocês estão fazendo? Quando vai sair? Os prazos estão sendo cumpridos? Não trabalhamos pautados pela imprensa, mas trabalhamos tentando criar uma boa reputação para o nosso trabalho. (2min03seg)

Essa posição é reforçada pelo Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Luzemar da Costa Martins

Eu acho que não é, ainda, algo que a gente possa dizer que é a sociedade como um todo. Mas já existe, mesmo num estado como o da Paraíba, alguns grupos organizados que passam a exercer uma justa pressão sobre a qualidade, sobre a tempestividade da informação. Eu acredito que a imprensa também tem um papel importante de cobrança dessa tempestividade, dessa disponibilização da informação; o ministério público tem feito, também, um trabalho que pressiona, no bom sentido, os governantes, das várias esferas de governo, no encaminhamento dessas soluções (45min25seg).

A Diretora Central de Planejamento, Programação e Normas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Tânia Mara Gomes Domingos, destaca que “a gente tem questionamentos da imprensa, mas não tem pressões de grupos sociais específicos” (30min05seg).

O Conselheiro do Tribunal de Contas de São Paulo, Dimas Eduardo Ramalho corrobora as afirmações anteriores ao afirmar que “A imprensa é muito forte no sentido de cobrar” (19min10seg). Corrobora também que a influência da sociedade civil é muito baixa, tanto no sentido de participar como de usar os relatórios do Tribunal de Contas para obter informações.

Para Ramalho, “A sociedade civil organizada deveria participar mais. Deveria se interessar mais por esse relatório (referendo-se ao Parecer Prévio dos Tribunais de Contas) porque esses relatórios são relatórios muito bem fundamentados” (4min10seg). E complementa seu pensamento afirmando que o parecer prévio “devia ser mais instrumentalizado pela sociedade civil, por essas ONGs que cuidam da transparência” (5min19seg).

O baixo interesse pelas informações orçamentárias divulgadas deve-se, segundo os entrevistados, a desconhecimento sobre sua existência e dificuldade de compreensão das informações. Por isso, alguns entrevistados demonstram uma preocupação com a linguagem, visando torna-la menos complexa e mais acessível.

O Superintendente da Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, Fernando Antônio França Sette Pinheiro destaca:

Então, a sociedade civil, dita organizada, não se organiza para saber as informações, mas o poder público, também, não tenta transformar aquela linguagem numa linguagem cidadã. É um grande desafio. Então você fica nesse dual: você faz um esforço muito grande na máquina [pública], com servidores, tempo, tecnologia, para disponibilizar uma informação e a sociedade não reconhece esse esforço e critica aquilo que já está publico (6min40seg).

Pinheiro destaca que a LAI foi muito importante porque facilitou o acesso do cidadão às informações. Ele destaca que a maior parte das informações solicitadas pelos usuários já estão disponíveis no site da transparência, mas que para o cidadão comum é muito mais

simples escrever um texto e pedir a informação desejada do que tentar encontra-la em relatórios complexos e de linguagem e compreensão difíceis.

No caso do estado de São Paulo, o Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo – Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Roberto Meizi Agune, destaca que a linguagem é algo que precisa ser melhorada para que a sociedade compreenda a informação e destaca ações visando essa melhoria:

Tudo está lá [divulgado]. Entendo que precisa ser melhorado. Por exemplo, a gente identificou [para o caso da contabilidade pública] mais de mil termos que eu preciso escrever numa outra linguagem. Numa linguagem que a gente está chamando de linguagem clara. Quando você entrar no portal e vir que você pode montar uma tabela com dotação inicial, dotação atual, empenhado, liquidado..., você vai poder passar o mouse em cima do termo e ver o significado do termo (12min10seg).

É claro que a iniciativa do estado de São Paulo é muito importante para melhorar o acesso as bases de dados. Além disso, é uma ação que visa melhorar a compreensão pela sociedade das informações divulgadas. Essa preocupação, como já destacado, não é apenas do estado de São Paulo, dado que todos os entrevistados, em algum momento, explicitaram a preocupação com a compreensão e com a apropriação da informação pelos cidadãos.

Interessante notar que, apesar da preocupação evidenciada nas entrevistas, nenhum dos estados publicou o chamado “Orçamento Cidadão”, que é um relatório simplificado, com informações gráficas e de linguagem simples. O Distrito Federal o fez parcialmente, mas o conteúdo do relatório é extremamente pobre. Os Tribunais de Contas também não publicam um resumo do parecer prévio, mesmo que os conselheiros entrevistados reconheçam a importância da melhoria da linguagem.

Mesmo que seja um relatório mediado, o orçamento cidadão tem a capacidade de tornar mais simples a compreensão de algo muito complexo. Por falar em relatórios mediados, o Senhor Roberto Meizi Agune, Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo – Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional de São Paulo - destaca que esse estado vem buscando cada vez mais trabalhar a transparência por meio de dados abertos e que, atualmente, dispõe de aproximadamente 400 bases de dados. Destaca que ainda é pouco quando comparado a países como Inglaterra, mas que acredita que essa é uma tendência futura.

Como se observa, os governos sofrem pressão da imprensa, que age canalizando denúncias da sociedade civil, a qual geralmente, não se apropria da informação orçamentária por considerá-la complexa e de difícil compreensão. Um ponto interessante a ser observado é que, ao que parece, a sociedade civil considera a imprensa um bom canal para canalização de interesses, visto que a utiliza para cobrar demandas legítimas.

Essas demandas, de alguma forma impactam a ação dos políticos (político eleito e burocrata) que buscam novas soluções para atender às demandas. Isso gera, de alguma forma, inovação, como se verificou na implantação de dados abertos no estado de São Paulo e, sobretudo, na preocupação em desenvolver uma linguagem simplificada para os cidadãos.

Esse segundo ponto (linguagem simplificada), evidencia, também, que essa busca ilustra algum desconhecimento por parte dos gestores e conselheiros, visto existir uma demonstração simplificada, denominada Orçamento Cidadão, capaz de melhorar a comunicação entre governo e sociedade. Essa demonstração não é publicada por nenhum dos estados brasileiros, com exceção do Distrito Federal, que o faz parcialmente.

Retomando ao pensamento de Michener e Bersch (2001) podemos afirmar que na dimensão visibilidade a transparência tem cumprido seu papel, mas no campo da capacidade de inferência não. Adicionalmente, pode-se constatar, a partir da coleta de dados para elaboração dos mapas perceptuais, que os Portais de Transparência dos estados são, na maioria das vezes, confusos e congregam informações de perspectivas diferentes na mesma base. Esse fator dificulta, sem dúvida, a identificação das informações até para especialistas, quem dirá para o cidadão comum. Essa confusão informacional demonstra desconhecimento dos gestores sobre as diversas perspectivas da transparência, conforme foi constatado nas entrevistas, uma vez que quando falávamos sobre as possibilidades de agrupar as informações sob diferentes perspectivas éramos indagados sobre o que isso significava.

Quando consideramos a imprensa como elemento facilitador desse processo, como um dos elementos das instituições de integridade, os entrevistados relatam que essa também não compreende os dados e que normalmente demandam a informação pronta. Essa questão evidencia um grave problema no jornalismo investigativo e sua capacidade de servir como elemento garantidor das instituições democráticas.

A baixa influência da sociedade nesse processo evidencia, também, aquilo que Rousseau já destacava como relatórios elaborados por uma burocracia para atender a outra burocracia. Como já destacado, mesmo que exista uma preocupação com a melhoria da linguagem, os relatórios têm, de fato, sido elaborados por uma burocracia local para atender muito mais às demandas do governo central do que da sociedade. No entanto, o fato de a imprensa aparecer como fator determinante da transparência orçamentária na maioria das entrevistas realizadas evidencia que as instituições de integridade da democracia, como imprensa livre e independente, estão se consolidando no Brasil.

Novamente temos de recorrer à importância das instituições intermediárias no processo informacional. Apesar da acadêmica e outras entidades criticarem a transparência, pouco esforço tem sido despendido dessas instituições para se colocar como entidades facilitadoras dessa comunicação. Em geral, se espera que todas as mudanças sejam feitas pelo próprio governo.

4.8.6 Influência do governador

Outra variável de interesse, também não destacada na literatura, é se a transparência dos relatórios orçamentários era influenciada pelos governadores. Duas variações nos padrões de resposta foram apresentadas. A primeira, indicando que o governador não influencia diretamente nas informações que são divulgadas, ou seja, não define o que deve e o que não deve ser publicado. No entanto, de acordo com as entrevistas, o governador é quem define o projeto de transparência como um todo e, nesse momento, ele pode contribuir para desenvolvê-la ou escolher projetos que a limitam.

No que se refere a não influência direta do governador sobre o que publicar, o Superintendente da Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, Fernando Antônio França Sette Pinheiro destaca que o governo não influencia, mas ele define o projeto como um todo. Essa visão é corroborada pela Diretora Central de Planejamento, Programação e Normas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Tânia Mara Gomes Domingos.

Para ela, o governador não influencia as informações presentes nos relatórios. Destaca que essa influência é maior por parte de Conselhos, como os de Saúde e Segurança Alimentar.

O Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Luzemar da Costa Martins, destaca:

A minha experiência nesse atual momento de governo, 2011 pra cá, assim como a minha experiência de 2003 até Fevereiro de 2009, com outro gestor, não houve, em nenhum dos dois momentos dessas duas gestões, qualquer interferência no sentido de limitar o que deve e o que não deve ir para o ar (19min53seg).

Apesar de o governador não influenciar nas decisões sobre o que publicar, ele é figura central na definição de uma política de estado para a transparência. Sua capacidade está em definir e implementar essas políticas como políticas de estado, fazendo com que, dessa forma, as mesmas não retroajam em governos seguintes. Nas entrevistas realizadas, os entrevistados destacam que o sucesso da política depende da vontade do governador que pode limitá-la ou incentiva-la.

Para o Subsecretário de Estado da Transparência do estado do Espírito Santo, Rogélio Pegoretti Caetano Amorim, além do governador, existem outros atores que também podem incentivar ou limitar o desenvolvimento da política de transparência:

Na verdade você tem duas ou três pessoas na cúpula do governo que podem interferir totalmente para as escolhas dos caminhos. Se você tiver uma pessoa só, um secretário de gestão que seja contra a divulgação de um tipo de informação, essa ação sozinha já cria um ambiente onde a gente não está livre para divulgar tudo. Aí a gente tem que trabalhar com cuidado e isso cria um ambiente que acaba sufocando o trabalho da transparência (5min16seg).

Para o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Dimas Eduardo Ramalho, apesar de a Lei determinar o conteúdo mínimo, o gestor pode divulgar o que ele quiser. Afirmar, ainda, que é evidente que em uma sociedade mais organizada, com imprensa mais independente, um Ministério Público atuante, um Tribunal de Contas que exija, uma Câmara que cobre, leva o gestor a fazer, independentemente de sua vontade política.

O Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Roberto Meizi Agune também entende que vontade política é fundamental. Segundo Agune,

Transparência é uma decisão política. Hoje em dia não é mais decisão técnica. Tá tudo aí. Eu tenho uma lei. A lei diz que eu posso tudo, menos aquilo que por lei exija sigilo e confidencialidade. Então eu não tenho nenhum problema técnico. Eu tenho vontade política de implementar. Vontade política se expressa através de que? Eu elejo o governador, ele escolhe seus assessores e eles implementam uma política pública (1h13min22seg)

Como se observa nas afirmações anteriores, a vontade política é determinante para a implementação de políticas de transparência. Escolhas incorretas podem gerar resultados indesejados e baixa transparência. Um exemplo de escolha resultante desse conflito pode ser vista no caso de Minas Gerais.

O Superintendente da Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, Fernando Antônio França Sette Pinheiro, nos conta que quando saiu a lei da implantação do Portal da Transparência existia uma grande restrição de recursos humanos e de comunicação e que a maior parte das informações estava na cabeça de algumas pessoas.

Conta que, naquele momento, começaram a participar de todas as discussões promovidas pela CGU, TCU e CONFAZ, e viram a necessidade de contratar uma consultoria externa que lhes dissesse se estavam no caminho certo ou errado, se a tecnologia era a correta, o que poderia melhorar, o que se pode fazer, como se pode fazer (22min02seg).

Relata, também, que no final de 2012, contrataram uma consultoria para desenvolver um projeto de transparência. Com base no relatório da consultoria, surgiram duas possibilidades de projetos mutuamente excludentes: um projeto era rever o portal com um todo e, outro projeto era construir um portal para os municípios (23min12seg).

De acordo com Pinheiro, o Governo do Estado optou pelo segundo projeto,

E aí o governo optou pelo portal dos municípios. Então esse processo da consultoria, que deveria seguir em um processo que é nosso, o nosso portal, nos levou a trabalharmos em um negócio que nós não conhecíamos; um negócio muito difícil. São 853 municípios, onde mais ou menos 650 tem menos de 5 mil habitantes (23min52seg).

De acordo com Pinheiro, essa situação além de leva-los a ter uma situação nova, limitou avanços no Portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais e relata que mesmo assim alterações têm sido feitas no Portal, mas “nós alteramos tanto que virou um

varal aonde a gente vai pendurando algumas coisas que estão fugindo a lógica daquele Portal” (24min29seg).

Essa situação parece indicar que o governo quer controlar os municípios. Uma vez que o TCE tem *enforcement* para cobrar informações dos municípios e disponibiliza-las, por que o estado quer a mesma coisa? Para controlar os recursos que envia aos municípios? Parece que o estado escolheu o pior caminho.

Essa situação pode indicar uma apropriação dos municípios por parte do Estado, o que seria normal em uma estrutura federativa centralizada. Todavia, dado que o Brasil está organizado em uma federação onde as unidades subnacionais possuem autonomia política, administrativa e financeira, é pouco compreensível o interesse em desenvolver um Portal de Transparência para os Municípios mineiros, uma vez que o estado não terá *enforcement* para cobrar o envio das informações. Além disso, boa parte das informações deve ser obrigatoriamente enviada aos Tribunais de Contas.

Como se observa, os governadores não influenciam diretamente as informações que são publicadas nos relatórios orçamentários e/ou nos Portais de Transparência. No entanto, sua influência aparece fortemente relacionada às escolhas dos projetos que guiarão a política de transparência dos estados subnacionais. Dependendo da escolha, o estado pode dar um salto rumo à transparência, mas pode, também, dar um salto no vazio, como se observa nos relatos do Superintendente da Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais.

Importante destacar, também, que dependendo da forma como está organizada a estrutura de tomada de decisão dentro da estrutura administrativa do estado, o governador não conseguirá exercer essa influência de forma direta, como se discute no próximo item.

4.8.7 Decisões colegiadas

Essa pergunta tinha a finalidade de identificar se as decisões eram construídas coletivamente e se essa construção coletiva implicava em melhorias na transparência. Importante destacar que “decisões colegiadas” não foi uma determinante destacada nas pesquisas realizadas

nacionalmente e internacionalmente. No caso brasileiro, no entanto, nossa constatação é que sim, visto que nos estados que já possuem Conselhos legalmente definidos, com ampla participação da sociedade civil, os resultados indicam melhores práticas de transparência.

Essa visão está presente em todas as entrevistas realizadas, uma vez que os entrevistados destacam a importância da participação social e da construção de fóruns qualificados para decisões colegiadas. No entanto, à época das análises, apenas os estados do Espírito Santo e São Paulo possuíam um fórum qualificado para essa construção coletiva. Nos demais estados a decisão sobre o que divulgar era definida por burocratas e, na maioria das vezes, sem discussão dentro da própria estrutura burocrática.

No que se refere às decisões sobre o que publicar no site, o Subsecretário de Estado da Transparência do Estado do Espírito Santo, Rogério Pegoretti Caetano Amorim destaca que

A gente divide os tipos de decisões. Decisões de pouco impacto, rotineiras, e gente decide aqui dentro da subsecretaria mesmo. Mas há um conselho formado pela Secretaria de Controle e Transparência, pelo Procurador Geral do Estado, pelo Secretário de Governo e pelo Secretário de Gestão. É o conselho gestor do portal da transparência. Alterações de maior impacto e relevância são levadas ao conselho que autorizam ou definem o formato (13min35seg).

O subsecretário destaca, ainda, que mesmo as demandas do governador devem ser submetidas ao Conselho Gestor da Transparência. Nesse sentido, antes de qualquer divulgação no Portal da Transparência há uma decisão colegiada por um conselho, ainda que formado apenas por burocracias especializadas.

Adicionalmente, Amorim destaca que além do Conselho Gestor da transparência, foi criado em 2011, Conselho Estadual de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Nesse conselho tem assento membros da sociedade civil organizada, como por exemplo, a ONG Transparência Capixaba, entidades de trabalhadores, entidades de empresários, OAB, Secretarias de Estado, Procuradoria do Estado, Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunal de Contas e Tribunal de Justiça (15min20seg).

De acordo com Amorim, esse conselho discute assuntos de interesse geral do estado que, normalmente, são trazidos pelos conselheiros. Esses assuntos estão relacionados tanto a questões de transparência quanto de combate à corrupção.

No caso do estado de São Paulo, o Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Roberto Meizi Agune destaca que esse estado

lançou dois anos atrás um Conselho Estadual de transparência, com membros da sociedade que reúne, além de algumas pessoas convidadas, autoridades, jornalistas, representantes da Transparência Brasil, Ministério Público, OAB, e se reúnem uma vez por mês. Essas organizações que fazem parte do conselho acabam trazendo demandas por transparência. Aí o Conselho debate essas questões e aciona quem de direito para tomar as providências (34min04seg).

Mesmo existindo o referido conselho, o qual demanda informações nas páginas de cada secretaria de estado, o Portal da Transparência é mantido na Corregedoria Geral do Estado. Assim, o Portal da Transparência apenas permite acessar, via *links*, o conteúdo disponibilizado nos sítios de cada Secretaria. Assim, cada secretaria cuida de sua página, mas não há uma coordenação de conteúdos.

Nesse sentido, Agune destaca a criação, ainda em fase de publicação, do “Comitê Gestor do Portal da Transparência para que não fique mais na mão da Corregedoria” (34:56). Agune destaca que esse foi um ponto positivo da avaliação elaborada pela ONG Contas Abertas. Como ele destaca, ao receber a correspondência sobre a avaliação, “o governador chamou a Corregedoria, que cuida do portal da Portal da Transparência e disse: eu quero que seja mantido o primeiro lugar do estado” (35min).

Agune destaca que nesse momento começou uma correria. Chamaram as Secretarias da Fazenda e do Planejamento para ver como estava o Portal. Percebeu-se que mesmo que o Portal desse acesso a todas as informações era preciso ter representantes de cada órgão para que as ações fossem mais bem coordenadas, ou seja, era necessário criar um Conselho, ainda que formado pelas burocracias estatais, para que as decisões fossem coletivas e seguissem um padrão definido conjuntamente. Nesse momento ficou claro que seria necessária a criação de um Comitê para a gestão do Portal.

No caso dos estados onde as demandas podem ser canalizadas por diversas vias e as decisões são construídas de forma colegiada, vimos que os resultados do mapa de transparência apontam melhores resultados. Essa situação demonstra certo amadurecimento democrático de alguns estados, os quais vem buscando desenvolver esses mecanismos. É certo que estudos temporais poderiam ser feitos para identificar se foi a transparência que veio antes da criação

dos Conselhos ou se os Conselhos é que melhoraram a qualidade da transparência. No entanto, o que fica claro nas entrevistas é que onde os canais de representação são estabelecidos e canalizam interesses divergentes há melhor transparência e, conseqüentemente, maior consolidação das instituições democráticas.

Essa determinante reforça o pensamento de Urbinati (2006) de a representação não exclui a participação, mas é complementar a ela. Como se vê, onde os canais de participação estão definidos institucionalmente há a melhora da transparência e, uma vez que a transparência é a base para a consolidação democrática, uma melhora na qualidade da democracia.

4.8.8 Fatores fiscais

Conforme destacado na plataforma teórica deste trabalho, fatores fiscais presentes e passados influenciam a transparência. Nesse sentido, esse tópico busca evidenciar os fatores fiscais que, na visão dos entrevistados, influenciam a transparência no contexto subnacional brasileiro.

As variáveis fiscais de interesse nesse trabalho eram: receitas correntes, déficit, superávit, dívida interna ou com organismos internacionais. De acordo com as entrevistas realizadas, houve consenso na maioria das respostas, cujo conteúdo descreve-se a seguir.

A receita corrente não foi destacada pela maioria dos entrevistados. Apenas no estado de Minas Gerais ela foi destacada pelo Superintendente da Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, Fernando Antônio França Sette Pinheiro, como um fator determinante da transparência. No entanto, ao apontá-la como determinante, Pinheiro destaca mais a vontade política do que o nível de receita. Ao citar o caso do estado do Espírito Santo, destaca que esse estado decidiu criar uma subsecretaria e fazer concurso e contratar pessoas especializadas, destacando a área de tecnologia da informação. Pinheiro destaca, também, que aquele estado paga, na área de auditoria, um dos melhores salários do país (47min04seg).

Percebe-se, nesse caso, que a vontade política e a burocracia especializada são mais importantes do que a receita. A criação de novos órgãos com demandas por novos

profissionais é muito mais dependente de vontade política do que do volume de receita. Certamente, o estado do Espírito Santo poderia ter direcionado esses recursos para diversas outras políticas que não a de transparência.

O Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Roberto Meizi Agune, destaca que a Receita Corrente ajuda, porque se você tem mais receita há um excedente para investir em outras políticas. Como se percebe, na visão de Agune, a Receita Corrente ajuda, mas não é fator determinante, visto que ao destacar que sobra para investir em outras políticas ele não destaca especificamente a política de transparência.

Para os demais entrevistados, a Receita Corrente não é fator determinante, e destacam que fatores como influência da legislação, dívida, vontade política, burocracia especializada etc. são mais importantes do que a Receita Corrente.

No que se refere ao déficit, superávit e dívida, as entrevistas revelam que a maioria dos entrevistados entende que déficit e dívida são fatores determinantes da transparência. Superávit, por sua vez, não foi citado nenhuma vez como determinante da transparência fiscal nos estados subnacionais.

O mais forte defensor da hipótese de que déficit e dívida são determinantes da transparência é o Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Roberto Meizi Agune, que relata:

Por que é que a gente tem todas essas informações organizadas desse jeito hoje? Porque em 1995, quando assumiu Mario Covas, [o estado de] São Paulo tinha um déficit orçamentário na casa de 25%. Foi obrigado a fazer o chamado choque de gestão. Pra você promover um ajuste fiscal você precisa ter controle. [Esse] era o grande desespero no começo da gestão em 1995. Qual a minha receita hoje? Qual a minha programação de gastos hoje, amanhã, nesta semana? Quantos contratos eu tenho? Qual o custo de cada coisa? Quanto que eu estou pagando por um metro quadrado de limpeza? Ou seja; informações gerenciais. Não se tinha isso (46min04seg).

Esse ponto de vista é reforçado pelo Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Luzemar da Costa Martins. Para ele, tanto o déficit quanto a dívida são determinantes da transparência e relata uma experiência com a dívida com organismos internacionais.

Isso é verdadeiro e na própria experiência do governo do estado a gente vai encontrar isso de forma bastante clara. Se nós imaginarmos o PNAF, que foi um programa do BIRD para administração das administrações fazendárias, e o acompanhamento desse projeto, a aplicação dos recursos exigia a criação de uma matriz de indicadores e, logicamente, a contabilização dos indicadores, a divulgação desses indicadores. Isso trouxe, sem dúvida, uma melhoria na gestão fazendária no estado da Paraíba a partir da gestão desse processo. A coisa nasceu pensando no recurso que estava sendo aplicado, mas depois se verificou que aqueles indicadores, aquelas informações eram úteis se nós imaginássemos também outros recursos, e não apenas os recursos do empréstimo. Isso foi importante na modernização fazendária do estado que ocorreu de 1995 pra cá, a partir do programa PNAF (43min58seg).

Ainda no que se refere à dívida, o Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Roberto Meizi Agune destaca que

Sim. Claro. Porque todos eles querem controle. Nenhuma instituição internacional aceita [emprestar] se não tiver um sistema de controle razoável. Eu tenho que colocar a minha contrapartida lá. Eu tenho que demonstrar a eficiência dessa contrapartida. E o melhor: toda a execução da obra [financiada] tem que ser monitorada. Na área de investimentos, o uso maior de operações de crédito e PPPs, te obriga a ter, cada vez mais, um sistema eficiente de acompanhamento, controles etc. (56min10seg) .

A Diretora Central de Planejamento, Programação e Normas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Senhora Tânia Mara Gomes Domingos, também destaca que esses organismos influenciam o controle das operações, incentivam a criação de metodologias para acompanhamento (28min), evidenciando que, mesmo indiretamente, esses organismos contribuem para a melhoria da transparência.

Os Conselheiros dos Tribunais de Contas da Paraíba, Espírito Santo e São Paulo foram unânimes em responder que a transparência não é influenciada por exigências de organismos internacionais. Para eles, a lei é quem define, historicamente, o conteúdo. Esses argumentos, contrários aos dos órgãos de planejamento, pode indicar a pouca habilidade dos tribunais de verem além do que a lei exige. Além disso, o fato de receberem um relatório já elaborado pelo estado para elaboração de voto e parecer prévio, limita a análise mais ampla das informações. Essa assertiva se confirma em todas as respostas dos conselheiros quando eles afirmam que a qualidade dos relatórios que recebem do estado é boa ou muito boa.

Confirmando o que Alt, et al. (2006) encontraram nos estados americanos, o déficit e dívida foram destacadas como determinantes da transparência orçamentária nos estados brasileiros, No entanto, contrário aos achados desses autores, a receita corrente e superávit não foram destacadas como determinantes da transparência pelos entrevistados.

No entanto, ao contrário do que apontam os autores e, talvez, devido à baixa utilização das informações orçamentárias pelos cidadãos, conforme destacado nas entrevistas, os políticos demonstram interesse em melhorar a qualidade da informação em situações financeiras boas. Como a sociedade acaba usando pouco as informações orçamentárias, é provável que nas situações onde as condições sejam favoráveis financeiramente os estímulos sejam melhores sentidos pela população na prestação do serviço público do que na transparência dos relatórios orçamentários.

No entanto, em situações financeiras menos favoráveis, como déficit e alto endividamento, os governantes se sentem estimulados a melhorarem a qualidade dos relatórios, seja para se justificarem perante o poder central e seus órgãos de controle, seja para justificar, por meio da responsabilidade fiscal, demandas sociais não atendidas.

Quanto aos organismos internacionais, confirmam-se os achados de Grigorescu (2003), ou seja, a dívida com organismos internacionais pode até não ter impacto direto nos relatórios, mas como gera melhoria nos controles, isso acaba se refletindo nos relatórios.

4.8.9 Fatores políticos

Nesse item buscava-se identificar se fatores políticos como: competição política, partidos políticos e competição do governador influenciavam, de alguma forma, a transparência do ciclo orçamentário. Além do fato de esses fatores políticos não terem sido citados espontaneamente pelos entrevistados, quando estimulados a responderem, os entrevistados foram unânimes em responder que não.

Conforme destaca o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Dimas Eduardo Ramalho, não há diferença entre partidos políticos.

Não. Zero. Quando eu entrei na política, eu que participei da redemocratização, tive a ilusão de que setores mais a esquerda seriam mais transparentes. Mas isso não é real. A vida me ensinou que não é real. Independe se é um partido mais conservador ou mais a esquerda, até porque a experiência me ensinou, também, que eles se confundem no poder. Pela base que eles criam para aprovar as leis, pela forma de administrar. Começa a ser uma geleia geral e as coligações no Brasil tem mostrado que é isso (20min30seg).

A Diretora Central de Planejamento, Programação e Normas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Senhora Tânia Mara Gomes Domingos destaca que uma vez

institucionalizada transparência, a mudança do governador e do partido político pode estancar o processo por um tempo, visto que o novo governante buscará levantar sua bandeira. Com isso, poderá querer mudar sistemas e processos, que ao final gerarão o mesmo resultado já construído, mas sobre outra roupagem. Para ela, a influência, como já destacado anteriormente, é determinada pela característica específica de um governante, mas não de partidos políticos ou da competição política.

As respostas anteriores apontam peculiaridades do contexto brasileiro, o qual tem, historicamente, sido caracterizado pela não coerência política nas coligações para os diferentes níveis de governo, ou seja, as coligações partidárias em eleições municipais e estaduais não obedecem à lógica federal. Partidos aliados em âmbito local podem ser rivais na esfera federal e criar constrangimentos durante a disputa política (Krause, Dantas, & Miguel, 2010). Por fim, destaca-se, também que as coalizões governamentais predominantes no Brasil recente, ocorrem por meio de incentivos como a concessão de pastas ministeriais e secretarias e cargos comissionados. Aliás, historicamente, a formação de coalizões governamentais no Brasil, nos três níveis de governo, tem na distribuição de cargos o principal instrumento de sustentação.

Diante desses argumentos, torna-se mais fácil compreender porque no contexto brasileiro os partidos políticos, a competição política e a competição do governador não seguiram os resultados encontrados na literatura internacional.

4.8.10 Influência das instituições de controle

Essa pergunta foi feita apenas aos órgãos de planejamento ou controle interno, visto que são eles que elaboram os relatórios orçamentários nas fases de planejamento, execução e controle interno. Além disso, os órgãos de controle externo (Tribunais de Contas) não teriam como influenciar a qualidade dos pareceres prévios, uma vez que esse é um relatório elaborado pelo próprio tribunal.

Sobre essa influência, as respostas indicam que a maioria dos entrevistados corrobora a afirmação de que as instituições de controle tem capacidade de influenciar a transparência dos relatórios orçamentários.

Para a Diretora Central de Planejamento, Programação e Normas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Tânia Mara Gomes Domingos, o Tribunal de Contas do Estado influencia sim a transparência e destaca que “por exigência deles a gente tem que aumentar a transparência em alguns itens; às vezes tem que criar algum relatório justamente para atender ao Tribunal” (39min05seg).

A visão de Domingos é compartilhada pelo Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Luzemar da Costa Martins, que destaca que “o Tribunal de Contas, que em seus relatórios trazem uma série de recomendações que acabam influenciando a qualidade dos relatórios” (46min15seg).

O Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Roberto Meizi Agune concorda com Domingos, mas destaca que apesar de o órgão de controle ajudar a ver os aspectos formais, o que ajuda a qualidade da informação, ele acredita que os órgãos de controle deveriam ir além, e destaca que além da formalidade esses órgãos deveriam avaliar, também, o mérito das políticas e dos gastos. (1h16min)

Já o Superintendente da Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, Fernando Antônio França Sette Pinheiro não relata a importância dos órgãos de controle. No entanto, destaca o papel dos órgãos de controle interno: “Não, eu acho que eles assinam em baixo. O órgão de controle (interno) só vai ter influência na hora que o controlador tiver um mandato, uma carreira, com regras para ser eleito, etc.” (52min54seg).

Da questão levantada por Pinheiro pode se inferir que, em alguns casos do contexto subnacional brasileiro, os Tribunais de Contas dos Estados, ao demorarem a se pronunciar e não serem independentes politicamente acabam permitindo que velhas práticas não republicanas se perpetuem na administração pública, com a apropriação do estado por grupos políticos onde, muitas vezes, os próprios conselheiros se inserem. Nesses casos, conforme apontam Zuccolotto & Teixeira (2014) a transparência tem sua qualidade reduzida e, até mesmo eliminada. Ainda de acordo com os autores, a independência do legislativo também é

fundamental. Nesse ponto, deve-se destacar que em muitos estados e, até mesmo na União, vários processos de contas não foram julgados pelo Poder Legislativo desde 2010.

4.8.11 Coordenação das ações

Uma determinante da transparência nos estados subnacionais brasileiros, como já destacado, é a vontade política dos governantes de implantarem políticas públicas voltadas para a transparência. Mesmo que essa vontade exista e que ações no sentido de melhorar a transparência ocorram, essas ações nem sempre são estruturadas e coordenadas, o que acaba resultando em baixo impacto das ações ou das políticas.

Nesse sentido, as entrevistas revelam que onde a transparência foi definida como uma política de estado e, por isso, as ações ocorreram de forma coordenada, os resultados foram mais expressivos.

No caso do estado do Espírito Santo, a implantação de uma política de transparência implicou na criação de uma Subsecretaria de Transparência cuja atribuição era coordenar um processo de abertura para além das informações orçamentárias. Como era uma política de estado, essa Subsecretaria passou a ter autonomia e autoridade legal para exigir informações dos órgãos do governo e, além disso, definir modelos de sites e conteúdo mínimo de informações.

Nesse sentido, o Subsecretário de Estado da Transparência do estado do Espírito Santo, Rogério Pegoretti Caetano Amorim destaca que “a transparência é gerida por essa Subsecretaria, mas o trabalho envolve a participação de todos no estado. Teve um decreto que regulamentou a obrigação de atender as demandas da Subsecretaria de Transparência e trouxe obrigações para cada secretaria” (12min45seg).

Além disso, a transparência como política de estado permitiu, com já apresentado, a estruturação das instâncias de decisão de forma colegiada, o que legitima as escolhas e ações implantadas e torna a política menos suscetível a mudanças.

Essa situação fica ainda mais clara quando tomamos o caso do estado de São Paulo. Mesmo que existissem diversas iniciativas para melhorar a transparência, cada secretaria de estado

procedia de forma autônoma e não existia regulação para que a Corregedoria coordenasse o processo de transparência. Ela era apenas responsável pela manutenção do Portal da Transparência.

O processo de avaliação pela ONG Contas Abertas desencadeou a elaboração de um decreto para que se criasse um Comitê Gestor do Portal, sendo que esse possuirá autonomia para exigir informações, avaliar conteúdos e usos das mesmas. Observa-se, então, que a partir da criação do Comitê Gestor da transparência as ações passaram a ter nova coordenação, o que possivelmente melhorará o fluxo e o padrão informacional.

Essa determinante aponta que quando a transparência não é vista como uma política de estado e não é implantada levando-se em conta toda a estrutura burocrática, os resultados são desordenados e resultam em baixa transparência e alto custo, uma vez que diversos esforços são despendidos sem uma coordenação central, gerando retrabalho, sobreposição e conflitos. Assim, quando há vontade política do gestor e esse trata a transparência como uma política coordenada de estado, os efeitos são positivos. A elaboração de uma política estruturada traz consigo aquilo de Savage (2006) descreveu como clareza de objetivos, os quais delinearão o tipo de informação necessária e, conseqüentemente, a simplificação e comparabilidade.

4.8.12 Burocracia especializada

Outra variável de interesse nesse trabalho referia-se a importância de burocracias especializadas para a melhoria da transparência dos relatórios orçamentários. Mesmo que não tenha havido unanimidade em destacar a burocracia como um fator determinante da transparência do ciclo orçamentário, a maior parte dos entrevistados considera que possuir carreira de estados definidas, com plano de cargos e salários permite atrair melhores profissionais, o que resulta em melhores relatórios e maior transparência. Além disso, burocracias especializadas funcionam como voto de veto.

A Diretora Central de Planejamento, Programação e Normas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Senhora Tânia Mara Gomes Domingos considera que uma burocracia especializada, com carreira atraente de bem definida “faz diferença” (23min). A visão de Domingos é compartilhada pelo Superintendente da Superintendência Central de Promoção

da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, Fernando Antônio França Sette Pinheiro, o qual considera que burocracia especializada “também é” (42min18seg) importante para melhorar a transparência.

Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Luzemar da Costa Martins também considera a carreira importante e destaca que as pessoas da carreira que já se aposentaram ainda permanecem no governo por uma relação pessoal com as pessoas da secretaria. Nesse sentido, já foi solicitado ao estado o redesenho dos planos de carreira e a elaboração de concurso para as essas áreas. Martins vai além ao destacar que apenas o concurso não atrai os melhores talentos e, quando o fazem, é por pouco tempo (31min25seg).

Nesse sentido, destaca a importância da estruturação de carreiras para que se mantenham os talentos no serviço público estadual, uma vez que, como destaca Martins, os aprovados acabam trocando o executivo estadual por outras carreiras mais atrativas financeiramente.

Além de se constituir em um voto de veto, a burocracia especializada possui atributos e conhecimentos técnicos capazes de se converterem em melhorias de qualidade dos relatórios orçamentários. Como já destacava Weber, a primazia do burocrata pelos aspectos técnicos poderia resultar em melhoria dos relatórios, mesmo se considerarmos que o burocrata também faz política. Além disso, a ausência de burocracias especializadas acaba sendo expressa em muitas das análises dos conteúdos dos sites dos relatórios, que em muitos casos não atendem sequer os conteúdos mínimos exigidos pela legislação nacional.

A burocracia especializada também é destacada pelos Conselheiros entrevistados. Apesar de não atribuírem a ela toda a responsabilidade reconhecem que profissionais mais qualificados são capazes de desenvolver sistemas mais eficientes e relatórios que subsidiem os Pareceres Prévios com maior qualidade. Além disso, o processo de auditoria necessita de profissionais com capacidades amplas para que possam identificar e relatar de forma correta as contas.

De forma geral, o que se constatou nas entrevistas é que tanto fatores externos como fatores internos se apresentaram como determinantes da transparência nos estados subnacionais brasileiros. Além de diversas variáveis que ainda não haviam sido destacadas pela literatura, essa pesquisa confirmou, tendo como objeto de análise os estados subnacionais brasileiros,

algumas determinantes já identificadas na literatura, mas refutou diversas delas também. Buscando sintetizar os fatores determinantes da transparência no ciclo orçamentário brasileiro, o Quadro 8 apresenta os fatores analisados e os encontrados nessa pesquisa.

Fatores	Determinante
Fatores Fiscais	
Receita Corrente	Não
Superávit	Não
Déficit	Sim
Dívida (nacional e internacional)	Sim
Fatores Políticos	
Competição do governador	Não
Partido político	Não
Outros fatores	
Organizações avaliadoras e de <i>rating</i>	Sim
Crises (institucionais e financeiras)	Sim
Vontade política e inovação	Sim
<i>Enforcement</i> de legislações nacionais	Sim
Pressão de grupos sociais	Não
Pressão da imprensa	Sim
Influência do governador	Não
Decisões colegiadas	Sim
Influência das instituições de controle	Sim
Coordenação de ações	Sim
Burocracia especializada	Sim

Quadro 8: Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido nos estados subnacionais brasileiros.

Retomando o pensamento de Savage (2006) de que a transparência pode variar em função do ambiente institucional, da organização ou entidade que está sendo monitorada, da clareza dos objetivos, os quais delinearão o tipo de informação necessária, da capacidade administrativa do ator em prover as informações requeridas, do número de estados supranacionais ou atores extraestatais envolvidos e da finalidade dos dados (se para avaliar efetividade ou conformidade); de Alt et al. (2006), de que fatores internos e externos importam, especialmente condições fiscais e fatores políticos, discute-se, a seguir, à luz da teoria subjacente, os achados deste trabalho.

Uma constatação é que nenhum dos estados subnacionais brasileiros atendeu integralmente as recomendações dos organismos internacionais. Mesmo que na dimensão visibilidade boa parte os estados apresentem um bom nível de transparência, quando se trata da dimensão capacidade de inferência muitos deixam a desejar. Por exemplo, apenas o estado do Espírito Santo apurou metas físicas de ações do orçamento encerrado a mais de doze meses.

Além disso, quando se trata de informações sobre pressupostos macroeconômicos considerados na projeção das receitas, apenas três estados os apresentaram, sendo que o mesmo ocorreu com relação à avaliação da sustentabilidade das políticas atuais do governo. Quando se trata de descrever a composição da dívida dos entes subnacionais, apenas oito estados o fizeram. Quando se trata de descrever as estratégias para financiar o déficit dos entes, apenas dois estados o fizeram.

Essa situação demonstra que, apesar de alguns avanços, parece existir uma grande preocupação dos entes em criar suas *homepages* e atender a legislação em vigor, mas essa mesma preocupação não se evidencia quando se trata do conteúdo dos relatórios orçamentários. Na maioria dos estados esses relatórios tratam apenas das informações obrigatórias por lei (LRF e Manuais da STN), sendo que em alguns casos nem isso se verifica. Além disso, os relatórios apresentam, com frequência, tabelas e quadros resumos com linguagem excessivamente técnica, com pouca descrição analítica dos dados e sem o detalhamento da metodologia de cálculo.

Outra questão que merece destaque é que os entrevistados consideram que a população tem pouca capacidade de compreender as informações orçamentárias divulgadas, mas nenhum estado divulga relatórios simplificados para facilitar a compreensão por parte do cidadão comum. Se de um lado a população tem pouca capacidade de compreender os relatórios, do outro lado os governos parecem não estarem muito interessados em se fazerem entender.

Quando se trata do Parecer Prévio dos Tribunais de Contas dos estados, quase 50% desses tribunais não divulgaram o parecer prévio das contas do governador mesmo depois de decorrido mais de um ano do fechamento do exercício de 2012. Os que o fazem, atendem, em média, 75% dos itens recomendados pelas organizações internacionais. Isso demonstra, ainda que avanços tenham ocorrido, a distância entre os órgãos de controle e a população, fato esse relatado pelos próprios conselheiros durante as entrevistas.

Mesmo que alguns Tribunais de Contas tenham avançado na aproximação com a sociedade, a morosidade na avaliação das contas torna a responsabilização tardia e a informação intempestiva para o cidadão. Isso faz com que os cidadãos acabem fazendo pouco uso dessas informações para exercer a *accountability* eleitoral. No que se refere à responsabilização

proveniente do controle institucional durante o mandato, os pareceres dos Tribunais de Contas servem apenas para subsidiar a aprovação ou rejeição das contas do governador pelo Poder Legislativo. Como os pareceres são intempestivos e os julgamentos das contas também, a importância percebida dos Tribunais de Contas é baixa e afasta o povo de uma instituição democrática que existe para que o povo soberano controle os governos.

Apesar de muitas críticas ao conteúdo das peças orçamentárias, conteúdo esse que melhora a capacidade de inferência por parte do usuário da informação, avanços incrementais tem ocorrido, tanto que se observou na Figura 7 que as distâncias são significativas. Compreender os fatores que determinavam a transparência nos estados subnacionais era o objetivo central desta tese e, nesse sentido, onze dos dezessete fatores apresentados no Quadro 8 se mostraram determinantes da transparência no contexto subnacional brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da premissa que a descentralização é importante para o estabelecimento das sociedades democráticas e que nessas sociedades a transparência é condição *sine qua non* para consolidação dessas democracias, esse trabalho avaliou o nível de transparência orçamentária dos estados brasileiros com o objetivo de identificar os fatores determinantes dessa transparência. Nosso objetivo principal era identificar as determinantes da transparência nos estados subnacionais brasileiros, dado que processam suas informações orçamentárias sob o mesmo arcabouço legal estabelecido pelo governo central, mas, no entanto, possuem níveis de transparência distintos entre si, conforme apontam levantamentos realizados por essa pesquisa, pela ONG Contas Abertas e pelo INESC.

Antes de apurar as determinantes da transparência, elaboramos, com base nas recomendações dos organismos internacionais, um mapa perceptual da transparência nos estados brasileiros. Esse mapa, além de contemplar as informações exigidas pela legislação nacional, considera outras características de natureza qualitativa que devem estar presentes nos relatórios orçamentários com a finalidade de melhorar as inferências a partir das informações divulgadas.

Esses mapas revelaram que existe uma grande diferença entre os estados no que se refere ao volume de informações divulgadas. Ao passo que alguns estados subnacionais inovam em prover maior volume de informações e com melhor detalhamento, outros apenas cumprem as determinações legais e, na pior das situações, muitos estados sequer cumprem as recomendações legais.

Diante dessa situação, partimos da hipótese de que a transparência nos estados brasileiros é influenciada por fatores internos (fatores fiscais, inovação gerencial e burocracia especializada) e por fatores externos (pressão de organismos internacionais). Outra hipótese considerada nesse trabalho é a de que a transparência orçamentária não é influenciada por fatores políticos (partidos políticos e competição política).

Referente aos fatores internos, os fatores fiscais (dívida e déficit), inovação do gestor e burocracia especializada foram relatados pelos entrevistados como fator determinante da transparência. Quanto aos fatores externos confirmamos a hipótese de que a pressão de

organismos internacionais é fator determinante, mesmo que essa pressão ocorra de forma indireta, ou seja, pela cobrança de melhorias nos mecanismos de controle. Quanto aos fatores políticos (partidos políticos e competição política), foi confirmada a hipótese de que eles não são determinantes para o nível de transparência dos entes subnacionais brasileiros em função de uma falta de identidade ideológica dos partidos e da não coerência política das coligações no contexto nacional e subnacional.

Além disso, tínhamos o objetivo de identificar, por meio das entrevistas com os gestores públicos e conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, outras variáveis determinantes da transparência. As variáveis identificadas por meio de entrevistas foram: divulgação de avaliações por organizações avaliadoras e de *rating*; existência de crises institucionais e/ou financeiras; pressão da imprensa; estrutura institucional que contemple as diversidades e permitam que as decisões sejam tomadas de forma colegiada (decisões colegiadas); influência das instituições de controle e coordenação de ações para implantação de políticas de transparência.

Outra determinante que ainda não havia sido contemplada na literatura é a força das legislações nacionais sobre transparência. Dado que essa tese se debruçou especificamente sobre os entes subnacionais, era importante compreender como os entes da federação viam a força da legislação sobre o volume de informações orçamentárias divulgadas atualmente. Essa foi a principal determinante destacada pelos entrevistados, os quais afirmam que as divulgações são fortemente influenciadas pelo *enforcement* legal.

Essa constatação evidencia um forte ranço patrimonialista dos governos subnacionais brasileiros (Pinho 1988). Evidencia, também, que em estruturas federativas, onde o poder central mantém controle sobre os entes federados, a transparência pode apresentar ganhos toda vez que o ente central, seja para controlar o ente subnacional, para atender a demandas democráticas ou responder as pressões de organismos internacionais, decide regular o volume e a qualidade da informação divulgada.

Como dissemos anteriormente, as variáveis fiscais (dívida e déficit) foram relatadas como determinantes, evidenciando a importância da regulação em federações descentralizadas. Provavelmente, essas variáveis não teriam sido apresentadas caso não existisse a LRF e suas

imposições de limites de gastos e de endividamento. Esse limite levou os estados subnacionais a terem de se ajustar e, para isso, foi necessária a melhoria dos controles internos e, dado que as informações seriam auditadas pelos órgãos de controle e verificada pela STN, a melhoria da transparência. Isso tanto é verdade que as determinantes receita corrente e superávit não foram destacadas pelos entrevistados, uma vez que não existe limitações legais para as mesmas.

Do outro lado da moeda, dado que o ente central cobra melhor qualidade informacional do ente subnacional, ele se vê obrigado a melhorar, também, a qualidade das suas informações, o que tem levado o Brasil a ocupar posições de destaque em *rankings* internacionais de transparência, conforme se verifica no *Open Budget Survey 2012* divulgado pelo *International Budget Partnership*, no qual o Brasil ocupa a 12º posição em um *ranking* de 100 países.

No que se refere aos fatores políticos, a confirmação da hipótese de que eles não importam revela as peculiaridades do contexto brasileiro, o qual tem, historicamente, sido caracterizado pela não coerência política nas coligações para os diferentes níveis de governo, ou seja, as coligações partidárias em eleições municipais e estaduais não obedecem à lógica federal. Partidos aliados em âmbito local podem ser rivais na esfera federal e criar constrangimentos durante a disputa política (Krause et al., 2010). Por fim, destaca-se, também que as coalizões governamentais predominantes no Brasil recente, ocorrem por meio de incentivos como a concessão de pastas ministeriais e secretarias e cargos comissionados. Aliás, historicamente, a formação de coalizões governamentais no Brasil, nos três níveis de governo, tem na distribuição de cargos o principal instrumento de sustentação.

Os resultados indicam, ainda, que os entrevistados consideraram que a divulgação de avaliações por entidades avaliadoras e de *rating* é fator determinante da transparência, uma vez que os *rankings* divulgados por essas entidades estimula uma competição entre os entes e acaba melhorando os mecanismos *on-line* de comunicação. Se por um lado melhora os mecanismos *on-line*, por outro acaba não tendo forte efeito no conteúdo dos relatórios orçamentários, uma vez que a metodologia de avaliação utilizada não contempla o conteúdo dos relatórios orçamentários. Além disso, o indicador elaborado pela ONG contas abertas abrange diferentes perspectivas da transparência, dificultando interpretações e generalizações.

O lado negativo da divulgação do índice de transparência da ONG Contas Abertas é que ele acaba induzindo os entes subnacionais a desenvolverem mecanismos que lhes permitam melhorar dentro dos critérios de avaliação do indicador, mas, em geral, não desenvolvem uma política de estado para a transparência.

No entanto, ao promover algum grau de competição entre os estados para que eles melhorem sua posição no *ranking* o índice de transparência da ONG Contas Abertas também tem um efeito positivo na consolidação da democracia em estruturas descentralizadas. Ao promover a competição entre os entes o índice permite que além de serem vistos os estados possam ver, e isso é o que Heald (2006) denominou de transparência para dentro e para fora. Essa divulgação de mais informações permite também que o povo soberano tenha melhores condições de observar a conduta dos gestores, aumentando o controle sobre seus atos e, conseqüentemente, a consolidação democrática. Permite, ainda, que o político possa controlar melhor as ações dos burocratas. Essas duas últimas direções denotam o que Heald (2006) denominou de transparência para cima e para baixo.

A melhoria dos fluxos informacionais em diversas direções aumenta a possibilidade de que mais observadores estejam observando e cria a máquina Panóptica de Bentham (2008), uma vez que, apesar de não verem quem os observa, os governantes sabem que pode haver alguém observando, dando-se, desta forma, o poder a quem de direito, o povo soberano.

Um observador importante nesse processo é a imprensa, que conforme destacado pelos entrevistados possui grande capacidade de pressão para o cumprimento da lei e, conseqüentemente, para a divulgação de informações. Esse destaque da imprensa como determinante da democracia no contexto subnacional evidencia que, mesmo com todos os problemas de concentração do mercado midiático brasileiro, especialmente em nível regional, a imprensa tem feito seu papel, ainda que parcialmente, de instituição garantidora da integridade democrática.

O papel da imprensa acaba se fortalecendo ainda mais diante das crises institucionais. Conforme apontado pelos entrevistados, a existência de crises é, também, fator determinante da transparência. Como as crises institucionais, sempre que evidenciadas pela imprensa,

acabam deslegitimando instituições democráticas como os Tribunais de Contas (isso foi evidenciado nas entrevistas realizadas com os conselheiros do TCE-ES e do TCE-SP), essas instituições precisam recuperar essa credibilidade e, para isso, acabam adotando práticas para aproximação de um órgão historicamente insulado com a população.

É claro que quando estão sob denúncias de corrupção ou outras ilegalidades os Tribunais de Contas perdem legitimidade, mas mesmo sob essa situação eles possuem capacidade de determinar melhorias nos relatórios contábeis, visto possuíram prerrogativas legais para essa exigência. Se por um lado os Tribunais de Contas ainda guardam resquícios do estado não republicano, dado que ainda são insulados e dialogam pouco com a população, por outro, exercem influência positiva sobre a melhoria da qualidade das informações orçamentárias e para a consolidação democrática, conforme identificado nessa pesquisa.

Como se verificou, o pouco reconhecimento da sociedade sobre a importância de instituições democráticas como os Tribunais de Contas levou os mesmos a se repensarem e programarem mudanças como a composição de plenários, que passaram a incluir um auditor de carreira e um representante do Ministério Público. Além disso, tramitam no Congresso Nacional três projetos de lei para mudar a forma de nomeação dos conselheiros, definir mandatos e formas de responsabilização.

Como se observa, os conflitos constantes, inerentes à democracia, possuem efeitos nas próprias instituições democráticas e isso resulta na constante reinvenção dos mecanismos garantidores da democracia.

Essa reinvenção constante dos desenhos institucionais da democracia exige que, cada vez mais, se contemplem canais de acesso para as diversas clivagens sociais e econômicas nos processos de decisão. Assim, não é de se estranhar que os estados onde a definição da política e dos conteúdos informacionais foi definida de forma colegiada e a demanda das diferentes clivagens sociais canalizada via Conselhos de Transparência obtiveram melhores resultados nos indicadores de transparência, sejam os elaborados externamente quanto o mapa elaborado nessa tese.

Como se observa diversos são os fatores determinantes da transparência nos estados subnacionais; transparência essa que vem aumentando desde a redemocratização no Brasil. É certo que muito ainda precisa ser feito, mas a exigência por transparência vindas do poder central, das instituições de controle, da imprensa e da própria população tem levado a um incremento no volume e na qualidade da informação divulgada. Se a corrupção hoje é visível e constantemente denunciada, ela não decorre da ausência de informação, mas sim da sua existência. Se os relatórios precisam melhorar a linguagem para atender a população menos esclarecida, revelam não só a burocracia ensimesmada produzindo informação para si mesma, mas a ausência de políticas de educação que contemplem a formação cidadã e a necessidade de se desenvolver relatórios simplificados e compreensíveis.

Por fim, se não podemos dizer que a transparência tem produzido os efeitos que gostaríamos para a consolidação democrática no Brasil, seus efeitos incrementais parecem contribuir para a consolidação da democracia brasileira. Talvez precisemos avançar não só no contexto da transparência, mas, sobretudo, nos mecanismos de *accountability* existentes atualmente. Como democracia é conflito e esses mudam regularmente, caso as instituições não se redefinam, corremos o risco de chegarmos a um nível elevado de transparência sem que ela seja percebida como importante, uma vez que no ciclo da *accountability* será cumprida a fase da informação, mas a fase de justificação e punição não se completará, gerando a sensação de impunidade e o descrédito da política.

Nesse sentido, recomendamos que novas pesquisas investiguem a relação entre a transparência do contexto subnacional e a responsabilização dos gestores, ou seja, será que onde existe maior transparência há também maior responsabilização (política, administrativa e/ou criminal). Recomendamos, também, que esse estudo seja replicado de forma longitudinal para que se verifique quando as mudanças ocorrem, como ocorrem e por que ocorrem. Adicionalmente, sugere-se investigar, de acordo com as diversas classificações propostas nessa tese, a transparência do poder legislativo, do poder judiciário, das universidades públicas brasileiras, bem como de outras entidades promotoras ou garantidoras da democracia no Brasil. Além disso, é importante destacar que pesquisas que contemplem a transparência de processos e não apenas de eventos sejam realizadas, visto que permitirão compreender como as decisões são tomadas e não apenas as que foram tomadas.

É certo que muito ainda precisa ser feito para que possamos ter a tão sonhada igualdade democrática, mas isso depende, como diria Maquiavel, da *virtù* de todos nós e não da *fortuna* de que um dia teremos um iluminado capaz de garanti-la. Mãos à obra!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J., Putnam, R., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (p. 322). Harvard University Press.
- Abrucio, F., & Loureiro, M. (2004). Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*. Retrieved February 12, 2014, from <http://www.rep.org.br/PDF/93-5.PDF>
- Akerlof, G. A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. De. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36(5), 471–493. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>
- Alchian, A., & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*. Retrieved February 12, 2014, from <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1815199?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21103383527331>
- Alesina, A., & Perotti, R. (1997). Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. *International Monetary Fund Staff Papers*, 44, 210–248. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w5730>
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403–1439. doi:10.1016/j.eurocorev.2005.04.001
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Rose, S. (2006). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States. *IMF Staff Papers*, 53, 30–57. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/30036021>
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Skilling, D. (2002). Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States. *State Politics & Policy Quarterly*, 2(3), 230–250. doi:10.1177/153244000200200302
- Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 109–147). Rio de Janeiro: FGV.
- Bahmueller, C. F. (1981). *The National Charity Company: Jeremy Bentham's Silent Revolution*. Berkeley: University of California Press.
- Baquero, M. (2003). Construindo uma outra sociedade : o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia E Política*, 21, 83–108.

- Bellver, A., & Kaufmann, D. (2005). Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications. *World Bank Policy Research Working Paper*, 1–72. Retrieved from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20801140~menuPK:1977057~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530~isCURL:Y,00.html>
- Benhabib, S. (1996). Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political* (pp. 67–94). Princeton: Princeton University Press.
- Bentham, J. (2008). *O Panóptico*. (T. Tadeu, Ed.) (2 ed.). Belo Horizonte: Autentica Editora.
- Bentham, J. (2010). *Writings on the Poor Laws Volume II*. (M. Quinn, Ed.). Oxford: Clarendon Press.
- Berle, A. A., & Means, G. C. (1932). *The Modern Corporation and Private Property* (Google e-Livro). New York: Macmillan.
- Bervian, P. A., Cervo, A. L., & Silva, R. (2007). *Metodologia Científica* (p. 164). São Paulo: Pearson.
- Besley, T. (2007). *Principled Agents?: The Political Economy of Good Government*. OUP Catalogue. Oxford: Oxford University Press.
- Birkinshaw, P. (2006). Freedom of information and openness: fundamental human rights. *Administrative Law Review*, 58(1), 177–218.
- Black, J. (1997). Transparent Policy Measures. In J. Black (Ed.), *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, N. (2000). *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bok, S. (1984). *On the Ethics of Concealment and Revelation*. Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, J. (1941). *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*. New York: John Day Co.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F., & Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182–207. doi:10.1080/03003930.2012.693075
- Campello de Souza, M. C. (1976). *Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega.
- Campos, A. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30–50. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/9049>

- Cassell, M. K., & Mullaly, S. (2012). When Smaller Governments Open the Window: A Study of Web Site Creation, Adoption, and Presence among Smaller Local Governments in Northeast Ohio. *State and Local Government Review*, 44(2), 91–100. doi:10.1177/0160323X12441602
- Chevallier, J. (1988). Le mythe de la transparence administrative. In F. Rangeon (Ed.), *Information and Transparence administratives* (pp. 239–275). Paris: Presses Universitaires de France.
- Cohen, J., & Rogers, J. (1995). *Associations and democracy*. Londres: Verso.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decreta. , Presidência da República (1934). Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento (1946). Rio de Janeiro, Brasil. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm
- Cope, O. K. (1963). O ciclo orçamentário. In S. H. Jameson (Ed.), *Orçamento e Administração Financeira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. D. S., Silva, L. M. Da, & Macedo, M. Á. D. 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. doi:10.1590/S0034-76122012000100008
- Dahl, R. A. (1989). *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Dahl, R. A. (2012). *Poliarquia: Participação e oposição*. São Paulo: Editora USP.
- De Bonis, D., & Pacheco, R. S. (2010). Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 329–362). Rio de Janeiro: FGV.
- Decreto 7.185 de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras p (2010). Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm

- Decreto n. 15.783 de 8 de novembro de 1922. Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública (1922). Rio de Janeiro, Brasil. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15783.htm
- Faguet, J. (1999). Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(3-4), 867–893. doi:10.1596/1813-9450-2516
- Ferejzon, J. (1999). Accountability and Authority: Towards a model of political accountability. In A. Przeworski, B. Manin, & S. C. Stokes (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 131–153). New York: Cambridge University Press.
- Fortes, P. A. de C. (2009). A Ética do Controle Social na Saúde e os Conselhos de Saúde. *Revista Bioética*, 5(1), 1–5.
- Foucault, M. (2004). *Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão* (29th ed.). Petrópolis: Vozes.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change* (p. 256). Virginia: Brookings Institution Press. Retrieved from <http://www.amazon.com/Building-Virtual-State-Information-Institutional/dp/0815700776>
- Fuks, M., Perissinotto, R. M., & Ribeiro, E. A. (2003). Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia E Política*, 21, 125–145. doi:10.1590/S0104-44782003000200009
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.
- Gil, A. L. (2010). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Grigorescu, A. (2003). International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms. *International Studies Quarterly*, 47(4), 643–667. doi:10.1046/j.0020-8833.2003.04704003.x
- Hayek, F. A. (2010). *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Hayek, F. A. (2011). *The constitution of liberty: the definitive edition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 81(4), 723–759. doi:10.1111/j.0033-3298.2003.00369.x
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency. The key to better governance* (pp. 25–43). New York: Oxford University Press. doi:10.5871/bacad/9780197263839.003.0002
- Heckscher, A. (1991). *Woodrow Wilson*. New York: Charles Scribner's Sons.

- Held, D. (1995). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. (1994). *Associative democracy : new forms of economic and social governance* (p. 222). Cambridge: Polity Press.
- Hölmstrom, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 74–91. Retrieved from <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3003320?uid=40529&uid=3737664&uid=2134&uid=40528&uid=5909624&uid=2&uid=70&uid=3&uid=67&uid=5910200&uid=62&sic=21103881680163>
- Hood, C. (1986). *Administrative Analysis: an Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hood, C. (2001). Transparency. In P. B. Clarke & J. Foweraker (Eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought* (pp. 700–704). Londres: Routledge.
- Hood, C. (2006). Transparency in historical perspective. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 3–23.). New York: Oxford University Press. doi:10.5871/bacad/9780197263839.003.0001
- Hume, L. J. (1981). *Bentham and Bureaucracy*. New York: Cambridge University Press.
- Instituto de Estudos Socioeconomicos [INESC]. (2011). *Transparência Orçamentária nas Capitais do Brasil*. Brasília, DF: INESC. Retrieved from <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2011/transparencia-orcamentaria-nas-capitais-do-brasil-2011>
- Instrução Normativa n. 28. (1999, 05 de maio). Retrieved from http://www.contaspublicas.gov.br/TCU_InstrNorm28-99.htm
- Jardim Pinto, C. (2004). Espaços deliberativos ea questão da representação. *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, 19(54), 97–114. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a06v1954.pdf>
- Jarmuzek, M., Polgar, E. K., Matousek, R., & Hölscher, J. (2009). Fiscal Transparency in Transition Economies. *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.1437512
- Jorge, S., & Sá, P. (2011). Local government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants. *13th Biennial CIGAR ...*, 4, 1–24. Retrieved from [http://www.feb.ugent.be/accoeco/Papers_Cigar2011/18. Local Government financial transparency in Portugal and Italy.pdf](http://www.feb.ugent.be/accoeco/Papers_Cigar2011/18.Local%20Government%20financial%20transparency%20in%20Portugal%20and%20Italy.pdf)
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kopits, G., & Craig, J. (1998). *Transparency in government operations* (No. 158). Washington, D.C.: International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>

- Krasner, S. D. (2012). Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia E Política*, 20(42), 93–110. doi:10.1590/S0104-44782012000200008
- Krause, S., Dantas, H., & Miguel, L. F. (2010). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências* (p. 384). São Paulo: Konrad Adenauer e Unesp.
- Kruskal, J. (1964). Nonmetric multidimensional scaling: a numerical method. *Psychometrika*, 29(2), 115–129. Retrieved from <http://www.springerlink.com/index/TJ18655313945114.pdf>
- Lamble, S. (2002). Freedom of information, a Finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review*, 97, 2–8.
- Larsson, T. (1998). How open can a government be? The Swedish experience. In V. Deckmyn & I. Thomson (Eds.), *Openness and transparency in the European Union* (p. 169). Maastricht, Netherlands: European Institute of Public Administration.
- Lavalle, A., Houtzager, P., & Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67, 49–103. doi:10.1590/S0102-64452006000200004
- Law, J., & Owen, G. (2010). *A Dictionary of Accounting*. New York: Oxford University Press. Retrieved from <http://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=nHV0szMRqp0C&pgis=1>
- Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 (2000, 4 de maio). Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009 (2009, 27 de maio). Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm
- Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011 (2011, 18 de novembro). Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- Lei n. 9.755 de 16 de dezembro de 1998 (1998, 16 de dezembro). Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm
- Loureiro, M. R. (2009). Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1, 63–93. Retrieved from <http://periodicos.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6594/5320>
- Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., & Pacheco, R. S. (2010). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI* (p. 392). Rio de Janeiro: FGV.
- Loureiro, M., Teixeira, M., & Prado, O. (2008). Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *Revista Organização & Sociedade*, 15(47), 107–119. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Construção+de+Instituições+Democráticas+no+Brasil+Contemporâneo:+Transparência+das+Contas+Pública+s#0>

- Macpherson, C. B. (1977). *Life and times of liberal democracy*. Ontario: Oxford University Press.
- Manin, B. (1987). On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, 19(3), 338–368. doi:10.1177/0090591787015003005
- Maroco, J. (2007). *Análise Estatística com Utilização do SPSS* (3rd ed., p. 822). Lisboa: Edições Sílabo.
- Meijer, a. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269. doi:10.1177/0020852309104175
- Michels, R. (1915). *Political Parties* (p. 380). Ontario: Batoche Books.
- Michener, G., & Bersch, K. (2011). Conceptualizing the quality of transparency. *Political Concepts*, 49, 1–27. Retrieved from http://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf
- Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*. Londres: Parker, son, and Bourn.
- Ministério do Planejamento, O. e G. (2013). Manual Técnico do Orçamento 2013. Retrieved from http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/mto/MTO_2013_alteracoes_versao_3.pdf
- Mitchell, R. B. (1998). Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. *International Studies Quarterly*, 42(1), 109–130. doi:10.1111/0020-8833.00071
- Mosca, G. (1980). *The Ruling Class*. Connecticut: Greenwood.
- Moser, C. (2001). How open is “open as possible”? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. *IHS Political Science Series*, 80. Retrieved from http://aei.pitt.edu/237/1/pw_80.pdf
- New Zealand Treasury. (1987). Government Management: Brief to the Incoming Government 1987. Wellington: The Treasury. Retrieved from <http://www.treasury.govt.nz/publications/briefings/1987i/big87i-1.pdf>
- Newbery, D. M., & Stiglitz, J. E. (1987). Wage Rigidity , Implicit Contragts , Unemployment And Economic Efficiency. *The Economic Jornal*, 97(June), 416–430. Retrieved from file:///C:/Users/usuario/Downloads/10720 (2).pdf
- Nobre, M. (2004). Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In V. P. COELHO & M. NOBRE (Eds.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 21–40). São Paulo: Editora 34.
- Nolan Committee. (1995). First Report of the Committee on Standards in Public Life. Retrieved from <http://www.public-standards.gov.uk/>

- Norris, D. F., Fletcher, P. D., & Holden, S. H. (2001). Is Your Local Government Plugged In? Highlights of the 2000 Electronic Government Survey. In *International City/County Management Association (ICMA) and Public Technology, Inc. (PTI)* (pp. 1–12). Retrieved from <https://www.brownwelsh.com/Archive/E-GovSum.PDF>
- Nozick, R. (1991). *Anarquia, Estado e Utopia* (p. 395). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa? *Novos Estudos*, 31, 25–40. Retrieved from <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>
- O'Neill, O. (2006). Transparency and the ethics of communication. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency. The key to better governance?* (pp. 75–90). Oxford: Oxford University Press.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 7–14. doi:10.1787/budget-v1-art14-en
- Oliveira, A. S. (2002). Controle Social: Perspectiva para a fiscalização popular na administração pública no Brasil. In *Premio Serzedelo Corrêa 2001: Monografias Vencedoras - Perspectiva para o controle social e a transparência na administração pública* (pp. 141–207). Brasília - DF: Tribunal de Contas da União. Retrieved from http://189.21.130.177/portal/page/portal/TCU/concursos/premio_serzedello/concursosanteriores/monografias_2001.pdf#page=211
- Oliveira, V. E. de. (2011). Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, 5(19), 197–218. Retrieved from <http://hdl.handle.net/11037/6479>
- Paiva, C. P. ., & Zuccolotto, R. (2009). Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In *XXXIII ENCONTRO DA ANPAD* (pp. 1–15). São Paulo. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Índice+de+Transparência+Fiscal+das+Contas+Públicas+dos+Municípios+obtidos+em+Meios+Eletrônicos+de+Acesso+Público#0>
- Palermo, V. (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, 43(3), 521–557. doi:10.1590/S0011-52582000000300004
- Pareto, V. (1979). *The Rise and Fall of Elites*. New York: Arno Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinho, J. A. G. De, & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343–1368. doi:10.1590/S0034-76122009000600006

- Pinho, J. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de ..., 42(3), 471–493. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3>
- Pinho, J. A. G. (1988). Reforma do Aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organizações E Sociedade*, 5(12), 59–79.
- Pinho, J. A. G. (2006). Accountability em Portais Estaduais e Municipais no Brasil: Realidades Distantes das Promessas. In *EnAPG - Encontro Nacional de Administração Pública e Governo*. São Paulo. Retrieved from ANPAD
- Piotrowski, S., & Bertelli, A. M. (2010). Measuring Municipal Transparency. In *Meeting of the Southern Political Science Association*. Atlanta, Georgia. Retrieved from http://citation.allacademic.com/meta/p396040_index.html
- Pitkin, H. (2006). Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, 67, 15–47. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n67/a03n67.pdf>
- Polo-Otero, J. (2011). Analysis of fiscal transparency determinants for catalan municipalities. *Revista de Economia Del Caribe*, 8, 133–166. Retrieved from <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/Archivos/Articulo/An%C3%A1lisis de los determinantes de la transparencia fiscal-2011.pdf>
- Portal da Transparência. (2013). Retrieved June 03, 2014, from <http://www.portaltransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp#4>
- Portaria 275 do Tribunal de Contas da União de 14 de dezembro de 2000. Institui o Anexo II à Instrução Normativa n.º 028, de 5 de maio de 1999, aplicável aos dados e informações de responsabilidade dos Municípios a serem colocados à disposição para acesso, via Internet, na homepage Contas Públicas criada pela Lei n.º 9.755/9. Brasília - DF.
- Portaria 548 da Secretaria do Tesouro Nacional. (22 de novembro de 2010). Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto n.º 7.185, de 27 de maio de 2010. Brasília - DF.
- Postman, N. (1993). *Technopoly: The Surrender of Culture to Technology*. New York: Vintage Books Edition.
- Poulantzas, N. (1977). *Poder Político e Classes Sociais* (p. 354). São Paulo: Martins Fontes.
- Power, M. (1999). *The Audit Society. Rituals of Verification* (p. 208). Oxford: Oxford University Press.
- Prado, O., Ribeiro, M. M., & Diniz, E. (2012). Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In J. A. G. Pinho (Ed.), *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas* (pp. 13–39). Salvador: Editora EDUFBA.

- Prat, A. (2006). The more closely we are watched, the better we behave? In D. Heald & C. Hood (Eds.), *Transparency. The key to better governance?* (pp. 91–103). Oxford UK: Oxford University Press. doi:10.5871/bacad/9780197263839.003.0006
- Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (1999). *Democracy Accountability And Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putterman, E. (2001). Realism and Reform in Rousseau's Constitutional Projects for Poland and Corsica. *Political Studies*, 49(3), 481–494. doi:10.1111/1467-9248.00322
- Ramkumar, V., & Shapiro, I. (2011). Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Washington, D.C.: IBP - International Budget Partnership. Retrieved from <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>
- Raupp, F. M., & Zuccolotto, R. (2013). Investigating Publications on Electronic Transparency in National Journals. In *10 CONTECSI* (pp. 1104–1120). São Paulo: TECSI. Retrieved from <http://www.tecsi.fea.usp.br/contecsi/index.php/contecsi/10contecsi/paper/view/65>
- Ribeiro, C. P. D. P., & Zuccolotto, R. (2014). The hidden face of Leviathan: fiscal transparency in brazilian municipalities and its socioeconomic determinants and tax. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 33(1), 37–52. doi:10.4025/enfoque.v33i1.19619
- Rocha, C. L. (1990). *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte: Lê.
- Rousseau, J. J. (2010). *Do Contrato Social* (3 ed.). São Paulo: Martin Claret.
- Santana Junior, J. J. (2008). *Transparência fiscal eletrônica: Uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal no Brasil*. Programa Multiinstitucional e Inter-regional de pós graduação em Ciências Contábeis.
- Sartori, G. (1994). *A teoria democrática revisitada*. São Paulo: Atica.
- Savage, J. D. (2006). Member-State Budgetary Transparency in the Economic and Monetary Union. *Transparency. The key to better governance?* doi:10.5871/bacad/9780197263839.003.0009
- Schultz, K. A. (1999). Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War. *International Organization*, 53(2), 233–266.
- Schumpeter, J. A. (1961). *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (p. 487). Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale: Yale University Press.

- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61–89. doi:10.1016/0014-2921(95)00055-0
- 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), 355–378. doi:10.1068/c07116r
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1367–1389. doi:10.1016/j.jpubeco.2005.09.009
- Shrader-Frechette, K. S. (1991). *Risk and Rationality: Philosophical Foundations for Populist Reforms*. Berkeley: University of California Press.
- Siau, K., & Long, Y. (2009). Factors impacting e-government development. *Journal of Computer Information Systems*, 50(1), 98–107.
- Sol, D. A. del. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90–107. doi:10.1080/17487870.2012.759422
- Souza Santos, B. (2002). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355. doi:10.2307/1882010
- Stasavage, D. (2006). Does Transparency Make a Difference? The Example of the European Council of Ministers. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency. The key to better governance?* (pp. 165–179). Londres: Oxford University Press. doi:10.5871/bacad/9780197263839.003.0010
- Stiglitz, J. E. (1975). The Theory of “Screening,” Education, and the Distribution of Income. *The American Economic Review*, 65(3), 283–300. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/1804834?__redirected
- Styles, A. K., & Tennyson, M. (2007). The Accessibility of Financial Reporting of U.S. Municipalities on the Internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 19(1), 56–92.
- The Economist. (2012). Democracy index 2012. Democracy at a standstill. Retrieved from <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12>
- Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura E Política*, (67). doi:10.1590/S0102-64452006000200007
- Valle, V. R. (2002). Controle Social: Promovendo a aproximação entre administração pública e cidadania. In *Premio Serzedelo Corrêa 2001: Monografias Vencedoras - Perspectiva*

para o controle social e a transparência na administração pública (pp. 75–139). Brasília, DF: Tribunal de Contas da União.

Weber, M. (1993). *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada - Crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes.

Wettenhall, R. L. (1966). The Recoup Concept in Public Enterprise. *Public Administration*, 44(4), 391–414. doi:10.1111/j.1467-9299.1966.tb01597.x

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. Retrieved from http://journals.cambridge.org/abstract_S0003055400038016

Yazigi, A. F. (1999). Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. *9th International Anti-Corruption Conference (IACC)*, 10–15. Retrieved from http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf

Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

Zuccolotto, R., Paiva, C. P. R., & Corrar, J. L. (2011). Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública Municipal: Uma Investigação sobre a Evidenciação das Contas Públicas dos Municípios Brasileiros. In *7th IBEROAMERICAN ACADEMY CONFERENCE*. Lima: 7th IBEROAMERICAN ACADEMY CONFERENCE.

Zuccolotto, R., & Riccio, E. (2013). Características da produção científica sobre transparência governamental publicada em periódicos internacionais. *Revista PRISMA.COM*, (2001), 1–26. Retrieved from <http://revistas.ua.pt/index.php/prismacom/article/view/2537>

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. a. C. (2014). Budgetary Transparency and Democracy: The Effectiveness of Control Institutions. *International Business Research*, 7(6), 83–96. doi:10.5539/ibr.v7n6p83

APÊNDICES

APÊNDICE A - Guia para elaboração dos mapas de transparência nos estados brasileiros por fase do orçamento e por dimensão.

FASES DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO

Declarações Pré-Orçamentárias

Dimensão Visibilidade

O Portal da Transparência possibilita o acesso ao Plano Plurianual (PPA)?

Existe registro no Portal da Transparência de que o governo (Executivo) realiza audiências públicas para escutar a população durante a elaboração do PPA?

O Portal da Transparência possibilita acesso às emendas do PPA?

O PPA está disponível para *download* em formatos distintos de PDF?

O Portal da transparência possibilita o acesso à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?

Existe registro no Portal da Transparência de que o governo (Executivo) realiza audiências públicas para escutar a população durante a elaboração da LDO?

O Portal da Transparência possibilita acesso às emendas e alterações efetuadas pelo legislativo na LDO?

A LDO está disponível para *download* em formatos distintos de PDF?

Conteúdo dos documentos

O PPA apresenta as previsões macroeconômicas para o médio prazo?

O PPA detalha as despesas por programas?

O PPA apresenta os objetivos dos programas?

O PPA detalha a despesa por ação?

O PPA apresenta as metas (financeiras e/ou não financeiras) das ações?

O PPA apresenta os responsáveis pelos programas?

Existem informações e/ou identificação do público alvo/beneficiários dos programas no Plano Plurianual (PPA)?

O PPA apresenta demonstrativo de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no PPA anterior?

A avaliação do PPA elaborado pelo Executivo apura as metas físicas (produtos) das ações do orçamento encerrado há mais de dez meses e disponibiliza a informação na internet?

A LDO apresenta descrição das metas e prioridades da administração pública estadual?

A LDO apresenta as previsões macroeconômicas para o médio prazo?

A LDO apresenta indicação despesas de capital para o exercício financeiro subsequente?

A LDO apresenta as diretrizes e orientações para a elaboração da LOA?

A LDO apresenta informações sobre alterações na legislação tributária?

A LDO apresenta informações sobre a política de aplicação nas agências financeiras oficiais de fomento?

A LDO apresenta informações sobre o equilíbrio entre receitas e despesas?

A LDO apresenta informações sobre critérios e formas de limitação de empenho?

A LDO apresenta normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados financiados com recursos dos orçamentos?

A LDO apresenta o Anexo de Metas Fiscais para os exercícios subsequentes?

A LDO apresenta o Anexo de Metas Fiscais do exercício encerrado?

A LDO apresenta o Anexo de Riscos Fiscais?

A LDO disponibiliza anexo específico contendo demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação da renúncia de receita (LRF, art. 4º, § 2º, v).

Perguntas relacionadas à Proposta Orçamentária do Executivo

Dimensão visibilidade

O Executivo disponibiliza no Portal da Transparência o texto do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) no seu sítio na internet?

Existe registro no sítio do Executivo de que o governo (Executivo) realiza audiências públicas para escutar a população durante a elaboração do PLOA?

Perguntas relacionadas ao Orçamento Cidadão

Dimensão visibilidade

O Portal da Transparência disponibiliza Orçamento Cidadão ou resumo do orçamento?

O Orçamento Cidadão está disponível para download em formatos distintos de PDF?

Conteúdo do documento

No Orçamento Cidadão constam os objetivos do documento?

No Orçamento Cidadão consta a descrição do processo orçamentário?

No Orçamento Cidadão consta a cobertura institucional do orçamento?

No Orçamento Cidadão constam as perspectivas econômicas?

No Orçamento Cidadão constam os objetivos das políticas governamentais?

No Orçamento Cidadão constam as contas do governo (receitas e despesas)?

No Orçamento Cidadão constam as perspectivas do orçamento?

No Orçamento Cidadão constam as novas medidas que foram adotadas pelo governo?

No Orçamento Cidadão consta resumo dos principais serviços prestados pelo governo e seus respectivos valores?

FASES DE EXECUÇÃO E CONTROLE DO ORÇAMENTO

Perguntas relacionadas ao orçamento aprovado

Dimensão visibilidade

O Executivo disponibiliza no site da Transparência o texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) e seus anexos?

A LOA está disponível para *download* em formatos distintos de PDF?

Conteúdo do Documento

A LOA apresenta o discurso e resumo do orçamento pelo Responsável pelo orçamento e finanças públicas das Finanças?

A LOA apresenta as previsões macroeconômicas de curto prazo?

A LOA apresenta a avaliação da sustentabilidade das políticas atuais?

A LOA apresenta as previsões e explicações das receitas por categoria econômica?

A LOA apresenta as previsões e explicações das receitas por origem?

A LOA apresenta a programação da despesa detalhada por órgão/UO?

A LOA apresenta a classificação da despesa por categoria econômica e por natureza?

A LOA apresenta a programação detalhada da despesa por função?

A LOA apresenta as estratégias para o financiamento do déficit?

A LOA apresenta a composição da dívida?

A LOA apresenta uma visão geral da posição financeira?

A LOA apresenta listagem e breve comentário sobre os principais gastos e receitas?

A LOA apresenta dados de desempenho não financeiros?

A LOA apresenta uma conciliação das diferenças entre a proposta do orçamento e o orçamento aprovado?

A LOA apresenta um resumo da situação geral da dívida do Estado?

A LOA apresenta os impactos nos ativos e passivos financeiros do governo, passivos contingentes, etc.?

Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária (em tempo real)

Dimensão visibilidade

O Portal da Transparência disponibiliza execução da despesa orçamentária acumulada no ano (LC 131/2009)?

O valor empenhado das despesas do Estado é disponibilizado no Portal da Transparência (LC 131/2009)?

A liquidação das despesas do Estado detalhado por unidade orçamentária (ou órgão) é disponibilizada no Portal da Transparência (LC 131/2009)?

O pagamento das despesas do Estado detalhado por unidade orçamentária (ou órgão) é disponibilizado no Portal da Transparência (LC 131/2009)?

O valor unitário do objeto (elemento) da despesa é disponibilizado no Portal da Transparência (LC 131/2009)?

O Portal da Transparência (LC 131/2009) disponibiliza receita orçamentária acumulada no ano?

A execução da receita do Estado por natureza (menor nível de classificação) é disponibilizada no Portal da Transparência (LC 131/2009)?

O Portal da Transparência disponibiliza informações detalhadas sobre a contratação de dívida por parte dos entes Estados?

As informações sobre a execução orçamentária estão disponíveis para *download* em formato distinto de PDF?

Os dados são atualizados em tempo real nos últimos sete dias?

Perguntas relacionadas ao relatório semestral (ou relatórios intermediários) (RREO e Relatório de Gestão Fiscal)

Dimensão visibilidade

O Executivo divulga no Portal da Transparência os Relatórios Intermediários (RREO e RGF) e seus anexos?

O executivo divulga ao público uma revisão semestral (intermediária) do orçamento que fale das alterações da perspectiva econômica desde que o orçamento foi adotado?

O executivo divulga ao público uma revisão semestral (intermediária) do orçamento que inclui estimativas atualizadas das despesas para o ano orçamental em curso?

O executivo divulga ao público uma revisão semestral do orçamento que inclui estimativas atualizadas das receitas para o ano orçamental em curso?

Os Relatórios Intermediários estão disponíveis para *download* em formato distinto de PDF?

Conteúdo dos documentos

No relatório constam revisões em pressupostos econômicos e seus impactos estimados no orçamento?

No relatório constam identificação e explicação abrangentes dos desvios de gasto e receita no orçamento, e estimativas?

No relatório consta consideração de ajustes políticos?

No relatório constam detalhes de decisões políticas tomadas e desenvolvimentos políticos desde a apresentação do orçamento?

Perguntas sobre o relatório anual

Dimensão visibilidade

O Executivo apresenta Relatório anual no Portal da Transparência?

O Relatório Anual está disponível para *download* em formato distinto de PDF?

Conteúdo do documento

O Relatório apresenta resultados orçamentários gerais?

O Relatório apresenta a posição geral dos ativos e passivos do governo (planilha de balanço)?

O Relatório apresenta os gastos por classificação funcional?

O Relatório apresenta os gastos por categoria econômica?

O Relatório apresenta listagem das receitas coletadas reais sob diferentes categorias?

O Relatório apresenta um resumo dos gastos do governo por setor e por programa?

O Relatório apresenta os desvios e as explicações sobre os desvios entre as previsões macroeconômicas e os resultados reais?

O Relatório apresenta uma narrativa sobre os pontos fortes e fracos do desempenho dos ministérios/agências?

Relatórios de auditoria

Dimensão visibilidade

O Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do respectivo ente está disponível no site da transparência ou existe link para o mesmo no site?^[1]

O Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do respectivo ente está disponível no site do Tribunal e seu acesso é irrestrito

Conteúdo do documento

Os Relatórios de Auditoria anuais utilizados para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio são divulgados ao público e incluem um resumo executivo?

O Parecer Prévio anual divulgado ao público inclui um resumo executivo?

Existem, no Parecer Prévio, comentários sobre a exatidão e autenticidade dos relatórios financeiros do governo?

O Parecer Prévio apresenta comentários sobre a adequação do sistema de controle do governo para a gestão das finanças públicas?

É possível identificar, no Parecer Prévio, casos em que o governo violou o orçamento e outras leis relacionadas às finanças públicas?

O Parecer Prévio apresenta, de forma explícita, parecer dos TC (qualificado, desqualificado, abstenção, etc.) sobre as contas auditadas?

O Parecer Prévio lista as recomendações para resolver problemas identificados pelas auditorias que subsidiaram a elaboração do Parecer Prévio?

Existe algum relatório, no Parecer Prévio, que evidencia o monitoramento do cumprimento de recomendações de auditorias realizadas nos anos anteriores para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio do exercício em análise?

^[1] Caso não esteja disponível a pesquisa será realizada no site do respectivo tribunal responsável pela avaliação das contas, e caso não esteja disponível será atribuído zero a todos os itens.

APÊNDICE B – Roteiro para realização das entrevistas com servidores da área de planejamento e controle.

Estrutura de Entrevista com Gestor - Planejamento

Questões direcionadoras da entrevista

- 1 Você considera que o nível de transparência do ciclo orçamentário em seu estado é melhor, igual ou pior do que o restante dos estados?
- 2 As decisões sobre o que divulgar no site da transparência são colegiadas ou apenas um órgão decide sobre o que divulgar?
- 3 O site (portal) da transparência é gerenciado por uma equipe com carreira de estado ou por equipe terceirizada?
- 4 O governador influência (participa) das escolhas sobre o que divulgar?
- 5 Existe legislação estadual sobre divulgação de informação em sítios?
- 6 A sociedade civil pressiona, de alguma forma, as escolhas sobre o que divulgar?
- 7 A elaboração do mesmo tem participação da sociedade?
- 8 Quem decide o conteúdo dos relatórios orçamentários? A decisão é coletiva ou apenas um órgão é encarregado da decisão?
- 9 Quem elabora os relatórios é uma burocracia própria ou há equipes terceirizadas?
- 10 Você considera que a existência de burocracia especializada (carreira de gestão e tecnologias, contador, etc.) melhora a qualidade das informações divulgadas nos relatórios orçamentários?
- 11 Você considera que o volume de arrecadação influencia de alguma forma a qualidade dos relatórios?
- 12 Você considera que resultados de exercícios anteriores (déficit ou superávit) influenciam as escolhas por maior qualidade dos relatórios?
- 13 Você considera que o nível de dívida do estado influencia a escolha por maior detalhamento das informações no PPA?
- 14 Você considera que dívidas com organismos internacionais gera pressão por melhor qualidade dos relatórios orçamentários?
- 15 Você considera que a pressão de grupos sociais influencia a qualidade dos relatórios?
- 16 De acordo com sua experiência essa qualidade pode variar em função de características específicas do governante?
- 17 As escolhas do volume e qualidade de divulgação são influenciadas mais fortemente pela legislação nacional do que por outras regras?
- 18 O que você diria sobre a pressão dos órgãos de controle na qualidade dos relatórios?
- 19 Partidos Políticos exercem influência?
- 20 Alguma consideração adicional?

Estrutura de Entrevista com Gestor - Planejamento

Questões direcionadoras da entrevista

- 1 Você considera que o nível de transparência do ciclo orçamentário em seu estado é melhor, igual ou pior do que o restante dos estados?
- 2 As decisões sobre o que divulgar no site da transparência são colegiadas ou apenas um órgão decide sobre o que divulgar?
- 3 Você considera que o nível de transparência do TCE é suficiente para atender as necessidades informacionais da população?
- 4 Existe previsão legal no regimento interno ou na lei orgânica sobre a divulgação?

- 5 Qual a sua opinião sobre o parecer de auditoria divulgado pelo tribunal de contas?
- 6 Você considera que o conteúdo do mesmo é suficiente para esclarecer a sociedade civil sobre as contas do estado?
- 7 Você considera que o volume de arrecadação influencia de alguma forma a qualidade dos relatórios?
- 8 Você considera que resultados de exercícios anteriores (déficit ou superávit) influenciam as escolhas por maior qualidade dos relatórios?
- 9 Você considera que o nível de dívida do estado influencia a escolha por maior detalhamento das informações no PPA?
- 10 Você considera que a pressão de grupos sociais influencia a qualidade dos relatórios?
- 11 De acordo com sua experiência essa qualidade pode variar em função de características específicas do governante?
- 12 As escolhas do volume e qualidade de divulgação são influenciadas mais fortemente pela legislação nacional do que por outras regras?
- 13 Partidos políticos tem influência?
- 14 Alguma consideração adicional?

APÊNDICE C – Roteiro para elaboração do mapa perceptual de transparência dos estados brasileiros.

	1 - sim e 0 (zero) - não	Estados																											
FASES DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO		A C	A L	A P	A M	B A	C E	D F	E S	G O	M A	M T	M S	M G	P A	P B	P R	P E	P I	R J	R N	R S	R O	R R	S C	S P	S E	T O	
	Declarações Pré-Orçamentárias																												
	Dimensão Visibilidade																												
1	O Portal da Transparência possibilita o acesso ao Plano Plurianual (PPA)?	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	
2	Existe registro no Portal da Transparência de que o governo (Executivo) realiza audiências públicas para escutar a população durante a elaboração do PPA?	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	
3	O Portal da Transparência possibilita acesso às emendas do PPA?	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
4	O PPA está disponível para <i>download</i> em formatos distintos de PDF?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	
5	O Portal da transparência possibilita o acesso à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0
6	Existe registro no Portal da Transparência de que o governo (Executivo) realiza audiências públicas para escutar a população durante a elaboração da LDO?	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
7	O Portal da Transparência possibilita acesso às emendas e alterações efetuadas pelo legislativo na LDO?	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
8	A LDO está disponível para <i>download</i> em formatos distintos de PDF?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	
	Conteúdo dos documentos																												
9	O PPA apresenta as previsões macroeconômicas para o médio prazo?	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0
10	O PPA detalha as despesas por programas?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	
11	O PPA apresenta os objetivos dos programas?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	
12	O PPA detalha a despesa por ação?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1
13	O PPA apresenta as metas (financeiras e/ou não financeiras) das ações?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1
14	O PPA apresenta os responsáveis pelos programas?	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1

Continua...

Continuação

15	Existem informações e/ou identificação do público alvo/beneficiários dos programas no Plano Plurianual (PPA)?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1
16	O PPA apresenta demonstrativo de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no PPA anterior?	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	A avaliação do PPA elaborado pelo Executivo apura as metas físicas (produtos) das ações do orçamento encerrado há mais de dez meses e disponibiliza a informação na internet?	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	A LDO apresenta descrição das metas e prioridades da administração pública estadual?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
19	A LDO apresenta as previsões macroeconômicas para o médio prazo?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
20	A LDO apresenta indicação despesas de capital para o exercício financeiro subsequente?	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0
21	A LDO apresenta as diretrizes e orientações para a elaboração da LOA?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
22	A LDO apresenta informações sobre alterações na legislação tributária?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0
23	A LDO apresenta informações sobre a política de aplicação nas agências financeiras oficiais de fomento?	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0
24	A LDO apresenta informações sobre o equilíbrio entre receitas e despesas?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
25	A LDO apresenta informações sobre critérios e formas de limitação de empenho?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0
26	A LDO apresenta normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados financiados com recursos dos orçamentos?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	A LDO apresenta o Anexo de Metas Fiscais para os exercícios subsequentes?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0
28	A LDO apresenta o Anexo de Metas Fiscais do exercício encerrado?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0
29	A LDO apresenta o Anexo de Riscos Fiscais?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0
30	A LDO disponibiliza anexo específico contendo demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação da renúncia de receita (LRF, art. 4º, § 2º, v).	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0

Continua...

Continuação

60	A LOA apresenta um resumo da situação geral da dívida do Estado?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
61	A LOA apresenta os impactos nos ativos e passivos financeiros do governo, passivos contingentes, etc.?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária (em tempo real)																										
	<i>Dimensão visibilidade</i>	8	5	8	9	2	4	6	8	0	4	7	4	8	3	8	8	8	3	9	9	9	6	0	8	9	1
62	O Portal da Transparência disponibiliza execução da despesa orçamentária acumulada no ano (LC 131/2009)?	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
63	O valor empenhado das despesas do Estado é disponibilizado no Portal da Transparência (LC 131/2009)?	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0
64	A liquidação das despesas do Estado detalhado por unidade orçamentária (ou órgão) é disponibilizada no Portal da Transparência (LC 131/2009)?	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0
65	O pagamento das despesas do Estado detalhado por unidade orçamentária (ou órgão) é disponibilizado no Portal da Transparência (LC 131/2009)?	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0
66	O valor unitário do objeto (elemento) da despesa é disponibilizado no Portal da Transparência (LC 131/2009)?	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0
67	O Portal da Transparência (LC 131/2009) disponibiliza receita orçamentária acumulada no ano?	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0
68	A execução da receita do Estado por natureza (menor nível de classificação) é disponibilizada no Portal da Transparência (LC 131/2009)?	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0
69	O Portal da Transparência disponibiliza informações detalhadas sobre a contratação de dívida por parte dos entes Estados?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
70	As informações sobre a execução orçamentária estão disponíveis para <i>download</i> em formato distinto de PDF?	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0
71	Os dados são atualizados em tempo real nos últimos sete dias?	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0
	Perguntas relacionadas ao relatório semestral (ou relatórios intermediários) (RREO e Relatório de Gestão Fiscal)																										
	<i>Dimensão visibilidade</i>																										

Continua...

Continuação

86	O Relatório apresenta os gastos por categoria econômica?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
87	O Relatório apresenta listagem das receitas coletadas reais sob diferentes categorias?	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1
88	O Relatório apresenta um resumo dos gastos do governo por setor e por programa?	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1
89	O Relatório apresenta os desvios e as explicações sobre os desvios entre as previsões macroeconômicas e os resultados reais?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
90	O Relatório apresenta uma narrativa sobre os pontos fortes e fracos do desempenho dos ministérios/agências?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Relatórios de auditoria																											
	<i>Dimensão visibilidade</i>																											
91	O Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do respectivo ente está disponível no site da transparência ou existe link para o mesmo no site?[1]	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
92	O Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do respectivo ente está disponível no site do Tribunal e seu acesso é irrestrito	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0
	<i>Conteúdo do documento</i>																											
93	Os Relatórios de Auditoria anuais utilizados para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio são divulgados ao público e incluem um resumo executivo?	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
94	O Parecer Prévio anual divulgado ao público inclui um resumo executivo?	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
95	Existem, no Parecer Prévio, comentários sobre a exatidão e autenticidade dos relatórios financeiros do governo?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0
96	O Parecer Prévio apresenta comentários sobre a adequação do sistema de controle do governo para a gestão das finanças públicas?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0
97	É possível identificar, no Parecer Prévio, casos em que o governo violou o orçamento e outras leis relacionadas às finanças públicas?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0

Continua...

Continuação

98	O Parecer Prévio apresenta, de forma explícita, parecer dos TC (qualificado, desqualificado, abstenção, etc.) sobre as contas auditadas?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0
99	O Parecer Prévio lista as recomendações para resolver problemas identificados pelas auditorias que subsidiaram a elaboração do Parecer Prévio?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0
100	Existe algum relatório, no Parecer Prévio, que evidencia o monitoramento do cumprimento de recomendações de auditorias realizadas nos anos anteriores para subsidiaram a elaboração do Parecer Prévio do exercício em análise?	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0