

TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA: RAZÕES DO DESCOMPASSO ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS

Robson Zuccolotto*
Marco Antonio Carvalho Teixeira**

Resumo

Partindo da premissa teórica de que a transparência é um princípio fundamental para a consolidação democrática, e que esta difere significativamente entre os entes federados brasileiros, este trabalho buscou identificar porque esses descompassos ocorrem, dado que estão todos sob o mesmo arcabouço legal. Para tanto, foi elaborado, com base nas recomendações de organismos internacionais, um mapa da transparência dos estados brasileiros em que cem itens foram analisados nos relatórios orçamentários. Em seguida, foram realizadas entrevistas com gestores orçamentários e conselheiros de tribunais de contas para identificar as possíveis causas do descompasso. Os resultados contrariam, em parte, a literatura internacional e nacional sobre o tema, ao apontar que receita corrente, *superavit* e partidos políticos não são razões para o descompasso. Fatores que ainda não estavam destacados na literatura e que foram considerados pelos entrevistados foram: *rating*, crises (institucionais e financeiras), vontade política, *enforcement* legal, imprensa, decisões colegiadas e burocracia especializada.

Palavras-chave: Transparência orçamentária. Democracia. Controle governamental.

BUDGET TRANSPARENCY: REASONS OF MISMATCH BETWEEN THE BRAZILIAN STATES

Abstract

Starting from the theoretical premise that transparency is a fundamental principle for democratic consolidation and that this differs significantly between Brazilian states, this study identify why these mismatches occur, once they are all under the same legal framework. Therefore, it designed, based on the recommendations of international organizations, a map of the transparency of the Brazilian states where hundred items were analyzed in budget reports. Then interviews were conducted with budget managers and courts of accounts councilor to identify possible causes of the mismatch. The results contradict partly to national and international literature on the subject by pointing out that current revenue, surplus and political parties are not reasons for the gap. Factors that were not highlighted in the literature and were considered by respondents were: *rating*, crises (institutional and financial), political will, the legal enforcement, the press, collective decision-making and specialized bureaucracy.

Keywords: Budget transparency. Democracy. Government control.

*Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo.
E-mail: robsonzuccolotto@gmail.com

**Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: marco.teixeira@fgv.br

Para que o povo possa interagir com os representantes, controlá-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.

O autor 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 da descentralização, entendido 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 1990, 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 justificação e a responsabilização no ciclo da *accountability*, é uma dimensão crucial para a consolidação da democracia em federações descentralizadas. Desse modo, 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, dessa forma, exerçam seu direito negativo.

Nesse sentido, o Brasil tem buscado, desde a Constituição Federal de 1988, desenvolver iniciativas que melhorem a transparência do Governo Central e dos entes subnacionais. Destacam-se, além da própria CF de 1988, a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), alterada pela Lei Complementar n. 131/2009 (Lei da Transparência), e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (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.

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 em virtude da importância atribuída à transparência como princípio para a democratização do Estado, diversas pesquisas revelam a existência de *deficit* de transparência orçamentária na gestão pública (e, conseqüentemente, de democracia), independentemente do nível governamental considerado (AKUTSU; PINHO, 2002; INESC, 2001; RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2014; SANTANA JUNIOR, 2008; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). 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 eles?

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 (internas), 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. Contudo, Alt, Lassen e Rose (2006) destacam que, mesmo que os políticos não tenham incentivos para aumentar a transparência fiscal, às vezes isso acontece apesar da ausência de pressões externas.

Adicionalmente, Savage (2006) defende que a transparência pode variar em função do ambiente institucional, da organização 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, o presente artigo buscará responder ao seguinte problema: **quais os fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário nos estados subnacionais brasileiros?**

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 desenvolver um mapa da transparência fiscal para os relatórios orçamentários dos estados brasileiros, sustentado nos manuais de boas práticas de transparência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do International Budget Partnership (IBP).

Uma vez elaborado esse mapa de transparência dos estados, foram selecionados dois estados subnacionais que apresentaram maior similaridade nos itens de transparência avaliados (ou os que apresentaram mais informações) e dois classificados entre os que apresentaram maior dissimilaridade (ou com menor transparência). A seleção dos estados tem por objetivo: i) 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; ii) identificar, por meio de entrevistas, outras variáveis que possam estar associadas à transparência dos relatórios orçamentários dos governos dos estados brasileiros.

Sendo assim, além desta introdução, o trabalho apresenta uma revisão da literatura sobre a democracia representativa e a importância da transparência orçamentária dos poderes executivos subnacionais em uma ordem democrática. Trata, ainda, dos estudos sobre as causas da transparência ao redor do mundo, conceitua o ciclo orçamentário e discute os limites e as potencialidades desta instituição democrática no Brasil. Na terceira parte, é apresentada a metodologia utilizada e, na quarta parte, são apresentados os resultados encontrados no campo. Por fim, discutem-se os resultados encontrados.

Democracia, representação política e transparência

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual a sociedade, qualquer que seja, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos. Nesse sentido, partindo da

hipótese de 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, e 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 em um modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos).

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" (p. 36).

Dessa 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 vinculado¹. 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?

Em razão da 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) (SCHUMPETER, 1961), a nova esquerda (POULANTZAS, 1977) e as correntes associativa e deliberativa (MANIN, 1987), 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, ela 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 (2006) 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

¹ Dado que a representação política é a antítese exata da representação de interesse, este trabalho não abordará a transparência sob a ótica da teoria da agência. Embora, do ponto de vista constitucional, possa parecer estranho que em uma democracia o povo seja visto como principal e o governo como agente, essa interpretação pode ser bastante esclarecedora para a análise da transparência. Para melhor compreensão dos fundamentos da teoria da agência, ver Jensen e Meckling (1976).

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. Por exemplo, o voto pode se traduzir em uma excelente forma de avaliação do desempenho de governantes e parlamentares. O eleitor pode puni-los com a interrupção do mandato ou então premiá-los com a recondução ao cargo. Todavia, sem informações minimamente compreensivas que permitam a análise da atividade política e do desempenho governamental, dificilmente o voto assumirá esse caráter retrospectivo (RENNÓ, 2007).

Conforme Bobbio (2000), para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controlá-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo, um princípio histórico é necessário: a transparência. Para o autor, um dos eixos dos regimes democráticos é que todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano.

No entanto, mesmo sendo um pressuposto básico da democracia, a transparência tem sido mais falada que praticada. Exemplo disso é que os níveis de transparência medidos pelos organismos internacionais e nacionais apontam diferenças significativas entre países e entre entes subnacionais. Logo, o que se indagaria é: qual a razão desse descompasso? O tópico a seguir aponta para alguns trabalhos que buscaram investigar essas razões.

Estudos sobre causas da transparência fiscal

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. Mesmo que o conceito ainda não esteja solidificado, sua importância tem sido continuamente destacada na literatura. Além disso, diversos estudiosos se debruçam na compreensão das causas que facilitam ou restringem a transparência nos estados nacionais e subnacionais.

Nesse sentido, Jarmuzek et al. (2009) destacam que existe uma ampla literatura sobre os aspectos políticos e institucionais da política fiscal, cujo 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 et al. (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.

No intuito de explorar as determinantes (endógenas) da transparência fiscal nos estados americanos, Alt, Lassen e Rose (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 *superavit* fiscal e (vi) do *deficit* 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 maior competição política (existência de mais partidos) está associada a um maior nível de transparência fiscal, ao passo que a polarização política está associada a menores níveis, sugerindo que as alterações no nível de transparência fiscal ocorrem em menor grau quando a competição política acontece apenas entre dois partidos.

Além disso, partindo da proposição apresentada por Ferejhon (1999), suportada empiricamente por Alt, Lassen e Skilling (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 o período selecionados.

No que tange às variáveis fiscais, os resultados apresentados por Alt, Lassen e Rose (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 tanto *superavit* estão associados a alto nível de transparência. Os autores destacam que o resultado associado ao *deficit* 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 *superavit*, os autores destacam que esse resultado pode ser explicado em virtude de que, quando os políticos obtêm bom desempenho fiscal, tornam-se 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 20 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. O argumento dos autores é que uma população mais madura tem maiores condições de fiscalizar e que os custos elevados das despesas de pessoal e encargos financeiros levam os gestores a tentarem encontrar artifícios que encubram tais despesas. Grigorescu (2003) complementa essas causas, ao apontar que dívidas com organismos internacionais têm relação positiva com a transparência, uma vez que a imposição desses organismos leva os governantes a divulgar maior quantidade de informações fiscais.

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, *superavit*, *deficit*, dívida) ou políticas (partidos políticos, competição política e alinhamento político das unidades subnacionais ao Governo Central). Dessa forma, buscando não tornar o texto demasiadamente cansativo e extenso, apresentamos, no Quadro 1, as principais variáveis explicativas e os principais autores.

Quadro 1 – As causas da transparência fiscal.

Variável explicativa	Autores
Variáveis sociodemográficas (população, idade, gênero, densidade demográfica, urbanização).	Norris, Fletcher e Holden (2001); Styles e Tennyson (2007); Serrano-Cinca, Rueda-Tomás e Portillo-Tarragona (2009); Piotrowski e Bertelli (2010); Polo-Otero (2011); Jorge e Sá (2011); Cassell e Mullaly (2012); Sol (2013).
Variáveis socioeconômicas (renda, educação, saúde, emprego).	Norris, Fletcher e Holden (2001); Styles e Tennyson (2007); Serrano-Cinca, Rueda-Tomás e Portillo-Tarragona (2009); Siau e Long (2009); Piotrowski e Bertelli (2010); Jorge e Sá (2011); Cassell e Mullaly (2012); Ribeiro e Zuccolotto (2014).
Variáveis fiscais (receita, <i>deficit</i> , <i>superavit</i> , endividamento).	Alt, Lassen e Rose (2006); Cruz et al. (2012); Ribeiro e Zuccolotto (2014); Zuccolotto e Teixeira (2014).

continua

continuação

Variável explicativa	Autores
Variáveis políticas (competição política e partidos políticos, abstenções, ideologia).	Alt, Lassen e Rose (2006); Serrano-Cinca, Rueda-Tomás e Portillo-Tarragona (2009); Siau e Long (2009); Piotrowski e Bertelli (2010); Jorge e Sá (2011); Sol (2013); Zuccolotto e Teixeira (2014).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como se observa, muitas são as causas apontadas pelos diversos estudos realizados. Em geral, os estudos foram de natureza quantitativa e usaram dados secundários para a análise. A exceção à regra foi o trabalho de Alt, Lassen e Rose (2006), que também realizou um estudo de caso em quatro estados americanos. De maneira geral, as variáveis são amplas e não apresentam, de forma recorrente, significância estatística em diferentes contextos de investigação.

A transparência do ciclo orçamentário

O orçamento é um instrumento fundamental de governo, uma vez que é seu principal instrumento de desenvolvimento de políticas públicas². Abrucio e Loureiro (2004, p. 14) destacam que, por meio dele, “os governantes selecionam prioridades, decidindo como alocar ou distribuir os recursos em função das pressões de diferentes grupos sociais”. 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.

No caso brasileiro, o orçamento compreende um ciclo, denominado ciclo orçamentário, que 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).

No Brasil, 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.

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.

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

² Utilizamos a expressão “fundamental” seguindo as palavras de Abrucio e Loureiro (2004), que utilizam um conceito mais abrangente do termo. Na área de PP, quando se fala de instrumentos, refere-se aos diversos mecanismos para operacionalização de diretrizes (policy) em ações, tais como: leis, campanhas, incentivos, fiscalização, mobilização de atores, gasto público direto, etc., nos quais o orçamento é um tipo de instrumento, de previsão de gasto público.

pertencem à fase da execução orçamentária e do controle do orçamento – os Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária, a Análise Semestral³, o Relatório de Final Ano e o Relatório de Auditoria⁴.

Seguindo a tendência internacional, o Brasil efetuou, nos últimos anos, uma série de inovações visando a 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 implantação e aperfeiçoamento⁵.

No entanto, esses esforços parecem não resultar em grandes incrementos na transparência, uma vez que diversos estudos (AKUTSU; PINHO, 2002; PINHO, 2006; RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014) apontam a existência de *deficit* 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.

Limites e potencialidades da transparência no Brasil

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 (1993), essa é uma relação marcada por tensão, mas que é resolvida pela subordinação do técnico ao político, tendo este 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, Putnam e Rockman (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 (CAMPHELLO 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, no qual 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, por meio da construção de um pacto social.

³ A legislação brasileira não exige a divulgação desse tipo de relatório e, nesse sentido, serão considerados, na elaboração deste trabalho, os relatórios intermediários exigidos pela LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Metas Fiscais).

⁴ Para mais informações sobre a importância de cada documento e o conteúdo mínimo que devem conter, ver Guia para transparência em documentos orçamentários do governo, editado por Ramkumar e Shapiro (2011).

⁵ Para mais esclarecimentos sobre esse processo de evolução do arcabouço legal da transparência no Brasil, ver Zuccolotto (2014).

Esses fatores históricos não podem deixar de ser 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. 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 em uma cultura política na qual o interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo.

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, que o autor denominou de 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, dessa 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 44ª posição no *ranking* (com 7,12 pontos, em uma escala de zero a dez), sendo classificado como democracia imperfeita por esse organismo⁶. 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 42ª para 44ª, 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) coloca 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 20 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 governar o Brasil, a saber: por concentração de poder e por negociação (quando o poder está disperso).

6 O jornal *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*).

O autor conclui que o Brasil é governado por mecanismos de negociação, nos quais 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.

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 mantinha as burocracias públicas como as principais definidoras de políticas públicas no país.

A discussão a respeito dos 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 à 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, dessa forma, distante do vocabulário do cidadão comum.

Dessa forma, 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 controle (como tribunais de contas, por exemplo) e seus conselheiros são alvos de denúncias de corrupção, juizes 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 se observa, nas últimas duas décadas, a convivência de um processo de mudança de valores no Brasil que favorece a transparência e a *accountability*, expresso 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 valores que a dificultam, os mais tradicionais (clientelismo e patrimonialismo), 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) nas quais 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 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 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 em virtude da cultura política brasileira e, também, da 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.

Metodologia

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 Socioeconômicos (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 foi estruturado no sentido de contemplá-las. Importante destacar que para adequar o roteiro de observação às diretrizes estabelecidas pelos modelos internacionais de transparência, as etapas do processo orçamentário foram agrupadas da seguinte forma: fase de elaboração e aprovação e fase de execução, avaliação e controle.

O roteiro de observação consiste em 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 Semestral⁷, 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 (inferibilidade). Cada item do roteiro de observação gera uma resposta binária, em que o número 1 (um) corresponde a "sim", ou "presença", e o número zero corresponde a "não", ou "ausência".

Deve-se destacar que esse roteiro foi submetido a uma pré-avaliação de especialistas, buscando identificar sua aderência à legislação no contexto brasileiro. Dessa forma, o roteiro foi enviado a 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 suas recomendações.

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 n. 131/2009, que acrescenta dispositivos à LC n. 101/2000, estabeleceu que, a partir de 2010, os estados teriam o prazo de um ano para se adequarem a ela, ou seja, a partir de 2010 os estados deveriam possuir os

⁷ 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, neste trabalho, por avaliar os relatórios intermediários (RREO e RGF) como um todo, e não apenas os anexos divulgados semestralmente.

portais de transparência, nos quais deveriam divulgar as informações exigidas pela LRF (BRASIL, 2009). 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 eles. Esses procedimentos estão detalhados na seção seguinte.

Descrição da técnica estatística utilizada

A técnica utilizada para compreender as similaridades e dissimilaridades entre os estados foi a exploratória multivariada de escalonamento multidimensional, ou *multidimensional scaling* (MDS), ou MDS clássico. O algoritmo utilizado foi o *Alternating Least Squares SCALing* (ALSCAL), ou mínimos quadrados alternados, em português, 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, em um 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 originais.

Assim, no MDS clássico, 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 em um espaço r -dimensional reduzido. De acordo com Maroco (2007), 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, 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 este trabalho, uma vez que, ao se usar dados binários, e muitos estados não apresentarem grandes dissimilaridades, a maior importância atribuída às dissemelhanças 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).

Assim, com base na técnica estatística de MDS clássico, 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 sua visualização 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);
- 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.

Realização de entrevistas com 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.

Além disso, considerou-se a existência de outros fatores não encontrados na literatura, mas que, dadas as especificidades da democracia brasileira, seus desenhos institucionais e sua cultura política, espera-se que venham à luz com esta pesquisa, permitindo a construção dedutiva dos fatores que influenciam a transparência dos estados subnacionais brasileiros.

As entrevistas consistiram, ainda, em verificar se os fatores apontados pela literatura estão presentes no contexto subnacional brasileiro e, além disso, identificar outros que porventura não tenham sido apontados.

A escolha dos estados subnacionais, onde foram realizadas as entrevistas, foi feita, como já destacado, de acordo com a similaridade e dissimilaridade entre eles. Assim, estados subnacionais que apresentaram similaridade entre si e os que apresentaram maior dissimilaridade em relação aos dois primeiros foram escolhidos.

As entrevistas foram semiestruturadas, consistindo em tópicos que a guiavam, mas que não limitavam os argumentos dos entrevistados. Nesse sentido, os entrevistados poderiam livremente seguir alternativas de diálogos abrangentes, permitindo, dessa forma, a identificação de variáveis que até então não haviam sido apontadas pela literatura.

Os entrevistados seriam, obrigatoriamente, conselheiros dos tribunais de contas e gestores que fizessem parte da área de planejamento dos poderes executivos estaduais, de preferência do primeiro escalão.

Para avaliar os resultados das entrevistas, recorreu-se à análise de seu conteúdo, sendo inicialmente feitas suas transcrições e, posteriormente, as análises e agrupamentos das repetições de variáveis.

Resultados e análises

Mapa da transparência do ciclo orçamentário nos estados brasileiros

Partindo-se da premissa de 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 seus fatores determinantes.

Antes de apurar as determinantes da transparência, elaborou-se, 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.

Assim, a primeira 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 descritos anteriormente neste trabalho.

Para criar o mapa perceptual de dissemelhanças entre os entes foi utilizada a técnica de Escalonamento Multidimensional (MDS), e o algoritmo escolhido para calcular as distâncias foi o ALSCAL, uma vez que ele 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). Seguindo as recomendações de veredito, em face da solução do MDS proposta por Kruskal, a solução proposta pelo MDS não métrico para três dimensões apresenta qualidade de ajuste razoável (quando considerado o valor do *Stress* - 0,13186) e qualidade boa, considerando-se o valor do RSQ (0,89065). Um gráfico com mais de três dimensões produziria valores de *Stress* e RSQ melhores, todavia, como não é possível gerar um gráfico para mais de três dimensões, optou-se por essa solução.

A Figura 1, a seguir, ilustra as similaridades e dissimilaridades entre os estados brasileiros quanto à transparência do ciclo orçamentário estendido.

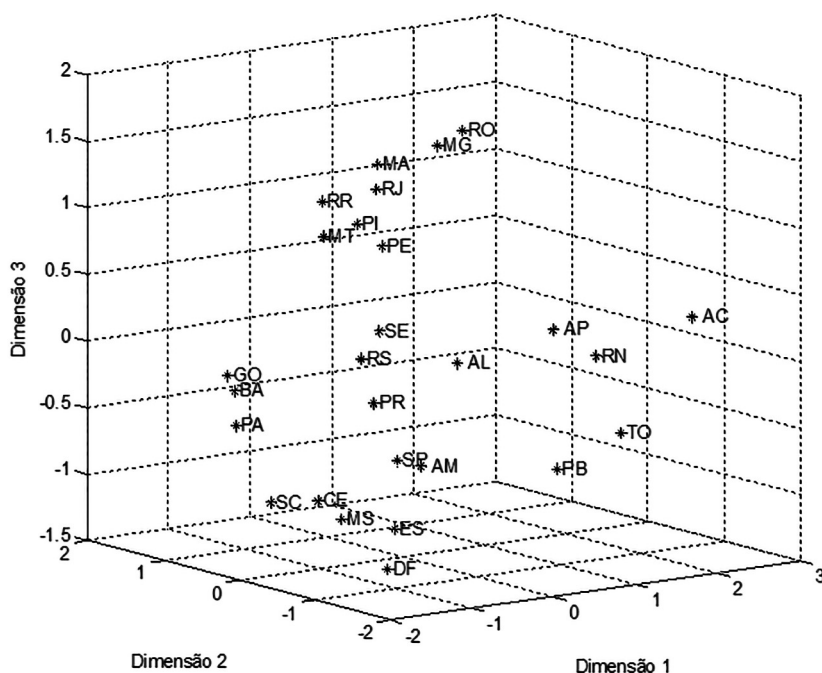


Figura 1 – Mapa da transparência do ciclo orçamentário dos estados subnacionais brasileiros.

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Figura 1 indica que existe uma grande diferença entre os estados no tocante 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.

Ainda, a Figura 1 mostra que 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 que os estados do Acre e Rondônia são os mais similares entre si e mais 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, observa-se que grande parte dos estados estão concentrados em torno do centro, evidenciando que não há grande distância entre eles quanto ao nível de transparência do ciclo orçamentário.

Buscando compreender os motivos do descompasso, foram realizadas entrevistas nos estados de Minas Gerais, Paraíba, São Paulo e Espírito Santo. Justifica-se a escolha dos estados de Minas Gerais e da Paraíba por representarem os estados que estariam em uma faixa intermediária de transparência, tendendo para maior dissimilaridade com São Paulo e Espírito Santo. Além disso, o fato da conveniência para se conseguir as entrevistas foi determinante, uma vez que muitos estados sequer atenderam nossa consulta para realização das entrevistas.

Assim, os estados selecionados e os entrevistados foram:

- Espírito Santo: Subsecretário de Estado da Transparência do Estado do Espírito Santo e Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE-ES);
- Minas Gerais: Superintendente Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais e Diretora Central de Planejamento, Programação e Normas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;
- Paraíba: Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba e Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PB);
- São Paulo: Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional e Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE-SP).

Conforme destacado anteriormente e na metodologia, após a elaboração do mapa da transparência (Figura 1), a fase seguinte 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 de 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, na qual as perguntas eram realizadas de forma abrangente, buscando captar os fatores específicos do contexto brasileiro e confirmar (ou refutar) os fatores determinantes da transparência já identificados na literatura internacional.

Assim, 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 neste trabalho é a de que a transparência orçamentária não é influenciada por fatores políticos (partidos políticos e competição política).

O Quadro 2 evidencia esses fatores e aponta se eles são ou não determinantes da transparência orçamentária nos estados subnacionais brasileiros, de acordo com as entrevistas realizadas.

Quadro 2 – Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido nos estados subnacionais brasileiros.

Fatores	Determinante
Fatores fiscais	
Receita corrente	Não
<i>Superavit</i>	Não
<i>Deficit</i>	Sim
Dívida (nacional e internacional)	Sim
Fatores políticos	
Competição do governador	Não
Partido político	Não

continua

continuação

Fatores	Determinante
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
Decisões colegiadas	Sim
Influência das instituições de controle	Sim
Coordenação de ações	Sim
Burocracia especializada	Sim

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como se observa no Quadro 2, os fatores internos, os fatores fiscais (dívida e *deficit*), inovação do gestor e burocracia especializada foram relatados pelos entrevistados como fator determinante da transparência. Esses resultados estão, em parte, de acordo com os achados de Alt, Lassen e Rose (2006) e Alt, Lassen e Skilling, (2002), mas apontam para outros itens que ainda não estavam descritos na literatura.

Quanto aos fatores externos, confirmou-se a hipótese de que a pressão de organismos internacionais é fator determinante, mesmo que 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 ligações no contexto nacional e subnacional. No entanto, um fator político que é citado pelos entrevistados é que a vontade política de um governante é determinante, ou seja, o desejo de um político em desenvolver uma política de transparência.

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 permita 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 este trabalho 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 nas quais 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 a pressões de organismos internacionais, decide regular o volume e a qualidade da informação divulgada.

Como dito anteriormente, as variáveis fiscais (dívida e *deficit*) 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. A imposição de limites levou os estados subnacionais a melhorarem seus controles internos, dado que a verificação dos limites pelos órgãos externos de controle poderia resultar em punição. Esse ciclo virtuoso levou à melhoria da qualidade das informações divulgadas. Isso tanto é verdade que as determinantes receita corrente e *superavit* não foram destacadas pelos entrevistados, uma vez que não existem limitações legais para elas.

No que se refere aos fatores políticos (partidos políticos e competição política), a confirmação da hipótese de que eles não importam revela as peculiaridades do contexto brasileiro, o qual tem sido, historicamente, 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.

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 estimulam uma competição entre os entes e acabam melhorando os mecanismos *on-line* de comunicação. Se por um lado melhora esses mecanismos, 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 perspectivas⁸ 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. 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.

Outro 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.

⁸ Para mais esclarecimentos sobre as diversas perspectivas analíticas da transparência, ver trabalho de Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015).

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 possuírem 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 nesta pesquisa.

Como se verificou, o pouco reconhecimento da sociedade sobre a importância de instituições democráticas como os tribunais de contas levou-os 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, definição de mandatos e formas de responsabilização.

Como se observa, os conflitos contínuos, 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 nos estados em que a definição da política de transparência e dos conteúdos informacionais foi definida de forma colegiada e a demanda das diferentes clivagens sociais canalizada via conselhos de transparência os resultados nos indicadores de transparência tenham sido melhores.

Considerações finais

Considerando que a descentralização é importante para o estabelecimento das sociedades democráticas e que nessas sociedades a transparência é condição essencial para a consolidação democrática, este trabalho avaliou o nível de transparência orçamentária dos estados brasileiros com o objetivo de identificar os fatores determinantes dessa transparência nos estados subnacionais brasileiros.

Observou-se que os níveis de divulgação de informações orçamentárias pelos entes subnacionais ainda é incipiente. Em geral, mesmo quando há boa quantidade de informação disponível, sua qualidade deixa a desejar. Além disso, na fase de controle do ciclo orçamentário, muitos tribunais de contas não apresentam seus pareceres prévios para a sociedade, e quando o fazem, apresentam um relatório excessivamente técnico, ou seja, um relatório elaborado por uma burocracia especializada para atender a outra burocracia especializada.

No que se refere às razões do descompasso entre os entes subnacionais, diversas foram as causas apontadas pelos trabalhos nacionais e internacionais. Enquanto algumas dessas causas foram confirmadas, outras não foram destacadas. Entre as variáveis destacadas, temos *deficit* e *dívida*, designadas por Alt, Lassen e Rose (2006) como variáveis fiscais. No que se refere às variáveis políticas, o resultado desta pesquisa contraria o que esses autores apontam como determinantes, ou seja, partido político e competição política, mas aponta uma variável ainda não destacada na literatura: a vontade política do gestor. Para os entrevistados, a decisão de transparência, entre outros fatores, depende da vontade específica de um gestor de implementá-la. A pressão de organismos internacionais (GRIGORESCU, 2003) também foi destacada pelos entrevistados. Mesmo que ela não seja exercida de forma direta, a exigência desses mecanismos em relação aos controles acaba melhorando o fluxo informacional.

Quanto aos fatores socioeconômicos e humanos e baixa corrupção, listados por Bellver e Kaufmann (2005), nenhum entrevistado os apontou como determinantes (desenvolvimento socioeconômico, competitividade e baixa corrupção). As variáveis sociodemográficas, apontadas por Caamaño-Alegre et al. (2013), também não foram citadas nas entrevistas.

Como se verifica, as razões do descompasso na transparência são as mais diversas possíveis e variam em função do ambiente institucional, da organização que está sendo monitorada, da clareza dos objetivos, da capacidade administrativa do ator em prover as informações requeridas, do número de estados supranacionais ou atores extraestatais envolvidos e da finalidade dos dados (SAVAGE, 2006).

Mesmo que os entrevistados não tenham estabelecido uma prioridade para as razões do descompasso, há indícios, a partir da análise das entrevistas, que o ambiente institucional (regras institucionais) e a vontade política são as principais razões desse descompasso. Isso indica que a definição de regras institucionais, principalmente de âmbito nacional, sobre a transparência tem produzido efeitos positivos no nível sub-nacional, indicando que as instituições importam.

Nesse contexto, desde a redemocratização do Brasil, muitos avanços, ainda que incrementais, ocorreram. É certo que muito ainda precisa ser feito, mas a exigência por transparência vinda 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 à 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 a democracia traz com ela conflitos entre grupos da sociedade, e as demandas desses grupos mudam regularmente, caso as instituições não se redefinam, corremos o risco de chegar 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 da responsabilização não se completará, gerando a sensação de impunidade e o descrédito da política.

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* que um dia teremos por causa de um iluminado capaz de garanti-la. A saída para uma democracia mais sólida e mais inclusiva sempre estará em investir constantemente em três frentes: no aperfeiçoamento das instituições, no fortalecimento das capacidades técnicas e no *ethos* público de seus gestores.

Referências

- ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. [S.l.]: Harvard University Press, 1981.
- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. *Política e reformas fiscais no Brasil recente*. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/93-5.PDF>>. Acesso em: 12 fev. 2014.
- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, p. 471-493, 2002.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. *International Monetary Fund Staff Papers*, v. 44, p. 210-248, 1997.
- ALT, J. E.; LASSEN, D. D. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, v. 50, n. 6, p. 1.403-1.439, ago. 2006.
- ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; ROSE, S. The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. states. *IMF Staff Papers*, v. 53, p. 30-57, 2006.

- ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; SKILLING, D. Fiscal transparency, gubernatorial approval, and the scale of government: evidence from the states. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 2, n. 3, p. 230-250, 1 set. 2002.
- ARANTES, R. B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Ed.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.
- BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade : o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 83-108, 2003.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D. Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. *World Bank Policy Research Working Paper*, p. 1-72, 2005.
- BESLEY, T. *Principled agents? The political economy of good government*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 maio 2009.
- CAAMAÑO-ALEGRE, J. et al. Budget transparency in local governments: an empirical analysis. *Local Government Studies*, v. 39, n. 2, p. 182-207, abr. 2013.
- CAMPELLO DE SOUZA, M. C. *Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- CAMPOS, A. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CASELL, M. K.; MULLALY, S. 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*, v. 44, n. 2, p. 91-100, 21 maio 2012.
- COPE, O. K. O ciclo orçamentário. In: JAMESON, S. H. (Ed.). *Orçamento e administração financeira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.
- CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, fev. 2012.
- FAGUET, J. Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, v. 88, n. 3-4, p. 867-893, 1999.
- FEREJHON, J. Accountability and authority: towards a model of political accountability. In: PRZEWORSKI, A.; MANIN, B.; STOKES, S. C. (Ed.). *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 125-145, 2003.
- GRIGORESCU, A. International organizations and government transparency: linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 4, p. 643-667, dez. 2003.
- INESC. Instituto de Estudos Socioeconomicos. *Transparência orçamentária nas capitais do Brasil*. Brasília, DF: Inesc, 2011.
- JARMUZEK, M. et al. Fiscal transparency in transition economies. *SSRN Electronic Journal*, 22 jul. 2009.

- JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 4, p. 305-360, 1976.
- JORGE, S.; SÁ, P. Local government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants. *13th Biennial CIGAR...*, v. 4, p. 1-24, 2011.
- KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. São Paulo: Konrad Adenauer; Unesp, 2010.
- KRUSKAL, J. Nonmetric multidimensional scaling: a numerical method. *Psychometrika*, v. 29, n. 2, p. 115-129, 1964.
- MANIN, B. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, v. 19, n. 3, p. 338-368, 1 ago. 1987.
- MAROCO, J. *Análise estatística com utilização do SPSS*. 3. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007.
- NORRIS, D.; FLETCHER, P.; HOLDEN, S. Is your local government plugged in? Highlights of electronic government survey 2000, conducted by the International City/County Management Association and Public Technology. *Inc. Public Management (PM)*, v. 83, p. 4-10, 2001.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos estudos*, v. 31, p. 25-40, 1991.
- OATES, W. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OLIVEIRA, V. E. de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 5, n. 19, p. 197-218, 2011.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1.343-1.368, dez. 2009.
- PINHO, J. A. G. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organizações e Sociedade*, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1988.
- PINHO, J. A. G. Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO (EnAPG), 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: 2006.
- PIOTROWSKI, S.; BERTELLI, A. M. Measuring municipal transparency. In: MEETING OF THE SOUTHERN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2010, Geórgia. *Anais...* Atlanta, Georgia: 2010. Disponível em: <http://citation.allacademic.com/meta/p396040_index.html>. Acesso em: 2 fev. 2014.
- POLO-OTERO, J. Analysis of fiscal transparency determinants for catalan municipalities. *Revista de Economía del Caribe*, v. 8, p. 133-166, 2011.
- POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- RAMKUMAR, V.; SHAPIRO, I. *Guide to transparency in government budget reports: why are budget reports important, and what should they include?* Washington: International Budget Partnership (IBP), 2011. Disponível em: <<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>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- RENNÓ, L. R. Desigualdade e informação política: as eleições brasileiras de 2002. *Dados*, v. 50, n. 4, p. 721-755, 2007.

- RIBEIRO, C. P. D. P.; ZUCCOLOTTO, R. The hidden face of Leviathan: fiscal transparency in Brazilian municipalities and its socioeconomic determinants and tax. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 33, n. 1, p. 37-52, jan. 2014.
- SANTANA JUNIOR, J. J. *Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal no Brasil*. [S.l.]: Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, 2008.
- SAVAGE, J. D. Member-state budgetary transparency in the economic and monetary union. *Proceedings of the British Academy*, Oxford University Press, p. 145-164, 2006.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961.
- SEABRIGHT, P. Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model. *European Economic Review*, v. 40, n. 1, p. 61-89, jan. 1996.
- SERRANO-CINCA, C.; RUEDA-TOMÁS, M.; PORTILLO-TARRAGONA, P. Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 27, n. 2, p. 355-378, 2009.
- SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 8-9, p. 1.367-1.389, set. 2006.
- SIAU, K.; LONG, Y. Factors impacting e-government development. *Journal of Computer Information Systems*, v. 50, n. 1, p. 98-107, 2009.
- SOL, D. A. del. The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, v. 16, n. 1, p. 90-107, mar. 2013.
- STYLES, A. K.; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, v. 19, n. 1, p. 56-92, 2007.
- THE ECONOMIST. *Democracy index 2012*. Democracy at a standstill. 2012.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, 2006.
- WEBER, M. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada – crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- ZUCCOLOTTO, R. *Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros*. [S.l.]: Universidade de São Paulo, 2014.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. The causes of fiscal transparency: evidence in the Brazilian states. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 25, p. 242-254, 2014.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 55, n. 11, p. 137-158, 2015.

Submissão: 20/05/2015

Aprovação: 06/01/2016