

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS E CONTROLE SOCIAL: NOTAS INTRODUTÓRIAS⁶

Ricardo Borges Gama Neto*

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir de forma introdutória e exploratória um fenômeno que tem ocorrido no Brasil, o desenvolvimento de índices para medir a transparência fiscal dos estados brasileiros. A unidade de análise é o Índice de Transparência da Organização Social Contas Abertas dos anos de 2010 e 2012. Dentre as conclusões destaca-se a evolução qualitativa dos estados quanto à transparência fiscal dos estados.

Palavras-chave: Democracia. Federalismo. Controle Social. Transparência. Mensuração.

1 Introdução

Este texto tem como objetivo discutir um fenômeno que tem ocorrido no Brasil nos últimos anos, o desenvolvimento por diversas organizações sociais de índices para medir a transparência da política fiscal dos estados brasileiros. É um trabalho exploratório, sem pretensão analítica, mas faz parte do esforço de compreender os processos de decisão e implementação de políticas públicas dos governos subnacionais dentro da lógica da manutenção do poder político (DOWNS, 1999).

Transparência pública deve ser entendida como o processo de publicização das informações de interesse do cidadão e da sociedade, em contraposição ao sigilo das mesmas, o que torna mais democráticas as relações entre a sociedade civil e o mundo da política. Nesse sentido,

⁶ Texto apresentado no VII Seminário de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí - I Mostra de Trabalhos Científicos, em 27 de novembro de 2014.

* Doutor em Ciência Política, Professor da Universidade Federal de Pernambuco.

a transparência no trato da coisa pública (*res publica*) é fundamental para a consolidação e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. A *accountability* é a obrigação do governante de prestar conta de suas ações à sociedade civil, e ambas são traços característicos e fundamentais das democracias contemporâneas. Uma democracia efetiva é aquela que desenvolve eficientes mecanismos de controle e prestação de contas.

Este texto tem quatro partes: na primeira, discutiremos, de forma breve, a questão da transparência política e da democracia; na segunda, colocaremos a questão do segredo, corrupção e da política fiscal no Brasil; na terceira, discutiremos o índice de transparência desenvolvido pela ONG Contas Abertas (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2013) e, por fim, uma pequena conclusão.

2 Transparência e democracia

A democracia pode ser percebida como o principal objeto de análise da Ciência Política contemporânea. Todos os temas tratados no interior da disciplina, sejam partidos políticos, movimentos sociais, políticas públicas, governabilidade etc., têm como pano de fundo o funcionamento do moderno estado democrático de direito. Amartya Sen (1999), em artigo escrito há poucos anos no *Journal of Democracy*, defende que o fato político mais importante do século XX foi a transformação da democracia em valor universal, e é um fato que todos os governantes, mesmo os mais autoritários, de alguma forma, tentam vincular seus regimes à democracia⁷.

Os regimes formalmente denominados de democráticos pelas diversas instituições de mensuração de regimes políticos (*Freedom House*, *Polity IV*, *The Economist*) e pelos próprios cientistas políticos que trabalham com o tema observam a existência da forte tensão entre os direitos individuais e coletivos da sociedade civil e o conceito de *Raison d'Etat*. O conceito de razão de estado surge no fim da idade média como consequência da formação dos estados absolutistas e da soberania *westfaliana*. Maquiavel é visto como seu importante teórico, contudo a metáfora da razão e soberania do estado foi magistralmente simbolizado

⁷ Pinochet denominava seu regime político de “democracia autoritária”.

por Thomas Hobbes no seu *Leviatã*⁸, e o Cardeal Richelieu pode ser visto como seu maior exemplo prático.

O conceito de razão do estado parte do pressuposto de que o poder político é uno e indivisível e que a natureza humana é má. Nesse sentido, para que a organização dos homens em sociedades nacionais subsista, é necessário um governante forte. Caso não, há sempre o perigo da anarquia generalizada. A necessidade de construção da paz (Hobbes) e da estabilidade política (Maquiavel), com necessária redução da capacidade individual de agir de acordo com as próprias emoções e interesses, pressupõe o desenvolvimento e manutenção de um aparato estatal baseado em monopólios (uso da força física, emissão de moeda, cobrança de impostos e a elaboração e imposição das leis)⁹, em certo sentido, na construção de sociedades baseadas na identidade nacional e, por conseguinte, na aversão da individualidade e do outro.

Hans Kelsen (2000, p. 196) observa que o conceito de razão de estado está umbilicalmente ligado ao conceito de soberania, “[...] que efetua a absolutização, a divinação do Estado [...]” e que em direção diametralmente oposta está a teoria democrática, que relativiza o poder estatal em *vis-à-vis* à sociedade.

As revoluções liberais do século XVIII desmontaram parte da lógica do estado absolutista. Os novos regimes surgidos de diferentes revoluções, baseados num novo republicanismo e no liberalismo burguês, relativizaram o poder do estado e abriram espaço para a ação da sociedade civil através da representação política e do voto direto, que, inicialmente restrito, passa paulatinamente a absorver todos os homens adultos e, posteriormente, as mulheres. Mesmo que a lógica nacionalista continue a imperar, já não é mais o rei, mas uma amálgama de nacionalidade e estado submetido à lógica do poder político via instituições. A democracia, como regime político resultado dessas tradições, surge com força entre o final do século XIX e do XX, passando por aquilo que Samuel Huntington chama de Ondas de Democratização.

⁸ Para uma discussão mais aprofundada do conceito de razão de estado, ver a coletânea organizada por Antonio Bento: *Razão de Estado e Democracia*.

⁹ Que podem ser resumidas em duas lógicas complementares, a lógica da força e a lógica do capital (TILLY, 1996).

Contudo, a história da democracia no século XX não é linear. No seu todo, pode ser vista como um processo de avanços e recuos. De qualquer forma, há um intenso questionamento sobre o real significado da democracia e suas relações com a economia e com o próprio poder estatal. Há forte crítica quanto ao que significa democracia. Se é especialmente um método de escolha de governantes (minimalismo) ou deve ser visto como um sistema social em que o aspecto da política é um dos elementos de todo um conjunto de processos de democratização das relações socioeconômicas e políticas das sociedades contemporâneas (maximalistas).

Norberto Bobbio (1986), em *O Futuro da Democracia*, apresenta o que no seu entender são os paradoxos e problemas não resolvidos dos regimes democráticos. O subtítulo do livro é exemplar na sua defesa processualista da democracia, *uma defesa das regras do jogo*, isso porque a democracia é o governo do poder visível em que as eleições são o principal instrumento de mudança do poder político. Em contraste, a presença de um poder invisível [do segredo], que corrompe e tenta burlar as escolhas dos eleitores. A corrupção é resultado da invisibilidade e do segredo, e, infelizmente, é através do escândalo que os atos mantidos ocultos tornam-se como um *simulacro público* da verdade.

O momento em que nasce o escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos, pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados. Pense-se aqui nas várias formas que pode assumir a pública corrupção, o peculato, a malversação, a concussão, o interesse privado em cargos públicos e assim por diante, apenas para dar exemplos banais, coisa corriqueira. Qual empregado público poderia declarar em público, no momento em que é empossado em seu cargo, que irá se apropriar do dinheiro público (peculato) ou do dinheiro que embora não pertencente à administração pública é por ele apropriado por razões de ofício (malversação)? Qual empregado público afirmaria que irá constranger este ou aquele a dar-lhe dinheiro abusando da sua qualidade ou das suas funções (concussão) ou se servir de seu cargo para obter vantagens pessoais (interesse privado em cargos públicos)? É evidente que semelhantes declarações tornariam impossível a ação declarada pois nenhuma

administração pública confiaria um cargo a quem as fizesse. Esta é a razão pela qual semelhantes ações devem ser desenvolvidas em segredo e, uma vez tornadas públicas, suscitam aquela perturbação da opinião pública que se chama, precisamente, “escândalo”. Apenas o tirano platônico pode executar publicamente inclusive aqueles atos imundos que o cidadão privado ou executa escondido ou, reprimindo-os, os executa apenas em sonho, como se violasse a própria mãe. O critério da publicidade para distinguir o justo do injusto, o lícito do ilícito, não vale para as pessoas em quem, como o tirano, o público e o privado coincidem, na medida em que os negócios do estado são os seus negócios pessoais e vice-versa. (BOBBIO, 1986, p. 92).

3 Índices de transparência da Organização Contas Abertas

O voto é o principal instrumento à disposição do eleitor para punir ou premiar governos, contudo, aquele é reconhecidamente um instrumento pobre de *accountability*. A razão desse fato é bastante simples, o eleitor pode ser enganado. Para votar bem, os eleitores precisam de informação, e esta quase sempre é manipulada pelos governos, políticos e grupos sociais a seu favor. Como observam Main, Przeworski e Stokes (2006, p. 106),

se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos.

A transparência das ações governamentais tem sido um tema bastante presente nas discussões e pesquisas que medem a qualidade dos regimes democráticos.

Na história política brasileira, a importância da transparência dos atos políticos *aparentemente* é uma novidade decorrente do aumento do peso da sociedade civil e das transformações que ocorreram no aparelho de estado nos anos 90. Mesmo que possamos encontrar os fundamentos legais na Constituição de 1988 (artigo 5, inciso 33 - “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas àquelas cujo sigilo seja

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”)¹⁰, no processo de reforma do estado sempre esteve embutida a noção da transparência. Os problemas de governabilidade, ou seja, da capacidade do estado brasileiro de ser efetivo na execução de suas políticas públicas, materializada na alta inflação, que era percebida como resultado da falta de confiança da sociedade nos governantes e a desconfiança no funcionamento do estado, do gerenciamento da economia nacional e da corrupção eram vistos como a consequência de um estado não transparente e ineficiente. A reforma de estado possuía três dimensões, todas com forte impacto sobre o conceito de transparência das ações públicas:

a) uma dimensão institucional-legal - voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão - definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural - de mudança de mentalidade, visando a passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2013).

O federalismo era percebido como um dos grandes responsáveis pela crise econômica que o país vivia. A falta de regras fiscais rígidas e a forte competição eleitoral em vários estados tornavam a administração dos gastos públicos uma verdadeira caixa preta, cujo desastre aparecia claramente após cada eleição na falência generalizada dos tesouros estaduais. A tentativa de um maior controle e transparência das contas públicas estaduais começou com a Lei Camata I (1995), que estabeleceu regras para ajuste fiscal e limites para a contratação de novos

¹⁰ Devemos observar também que são instrumentos de transparência os artigos 70 e 165.

empréstimos e, posteriormente, com a Lei Camata II – Estabeleceu em 50% da Receita Corrente Líquida o limite máximo de gasto do governo federal com funcionários (mas não era extensiva aos demais poderes da República), manteve em 60% o limite dos estados e definiu regras para a contratação de servidores e estabeleceu punições ao seu descumprimento¹¹.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) promulgada pelo Congresso Nacional em maio 2000, depois de um longo e complicado processo de negociação, estabeleceu várias normas de transparência dos gastos públicos, mecanismos de controle de despesas e ainda promoveu, de forma inédita, a *accountability* nas contas públicas dos governos estaduais, obrigando os entes federativos a um rigoroso controle das despesas, restringindo a capacidade dos governadores de aumentar gastos e investimentos, principalmente em anos eleitorais.

O desenvolvimento de um aparato legal que regulasse as finanças públicas dos entes subnacionais não surgiu no governo FHC. Sua origem pode ser encontrada nas discussões da Constituição de 1988, especificamente no artigo 163¹², que complementa em vários aspectos a lei 4320/64. Contudo, foram os acontecimentos dos anos 1990, tanto dentro do Brasil como internacionais, que forneceram à conjuntura crítica que tornou a construção de normas fiscais de controle dos gastos estaduais, da qual a LFR é o ponto de inflexão mais importante. Em 1998, como consequência das crises econômicas da Ásia, da Rússia e do fracasso da política cambial adotada desde o início do Plano Real, o governo brasileiro foi obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e desenvolveu um programa fiscal baseado no conceito de *Fiscal Transparency* (INTERNATIONAL MONETARY

¹¹ Para Loureiro e Abrucio (2004), o incrementalismo é certamente a característica mais importante dos processos de mudança institucional da era FHC.

¹² “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional”.

FUND, 2013a; 2013b)¹³, como os dos Estados Unidos (*Budget Enforcement Act*, 1990) e da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*, 1994).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁴ trabalha tanto com uma lógica *ex-ante* como *ex-post*; limita os gastos dos três poderes e com o funcionalismo público; impede que gastos sejam passados de um governo a outro sem previsão e propõe que o orçamento, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal sejam vistos como instrumento de transparência fiscal. Os chefes dos respectivos poderes são obrigados a disponibilizar todos os relatórios de prestação de contas e aumentar o poder dos tribunais de conta e dos ministérios públicos.

O Índice de Transparência da Organização Social Contas Abertas foi desenvolvido para demonstrar o nível de transparência e qualidade dos dados contidos nos portais de informações dos governos estaduais e baseia-se na Lei Complementar 131, que alterou alguns artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal e determinou que todos os entes federais apresentem informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira. Os critérios que norteiam o IT foram elaborados por um Comitê de Transparência em parceria com outras organizações sociais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e universidades (Unicamp e UNB).

A metodologia do IT é baseada em três critérios: a) Conteúdo (60%), b) Série Histórica (7%) e c) Usabilidade (33%). O primeiro refere-se a dados em todas as fases da execução e classificações orçamentárias, detalhes de arrecadação, natureza das despesas, fontes de recursos e divulgação de processos licitatórios, contratos, pagamentos e repasses. O segundo analisa as séries históricas dos dados, frequência de atualização etc. e, por fim, facilidade de navegação, possibilidade de download, mecanismos de comparação de estatísticas e meios de esclarecimento (perguntas frequentes, fale conosco etc.) (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2013).

¹³ O conceito de transparência fiscal desenvolvido pelo FMI possui os seguintes princípios gerais: clareza dos papéis e responsabilidades, processo orçamentário transparente, informação disponível ao público e garantia da qualidade dos dados.

¹⁴ A análise da lei de acesso à informação está fora dos objetivos deste texto. Para mais informações, ver <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

Tabela 1 – Notas de Índice de Transparência dos Estados, 2010 e 2012

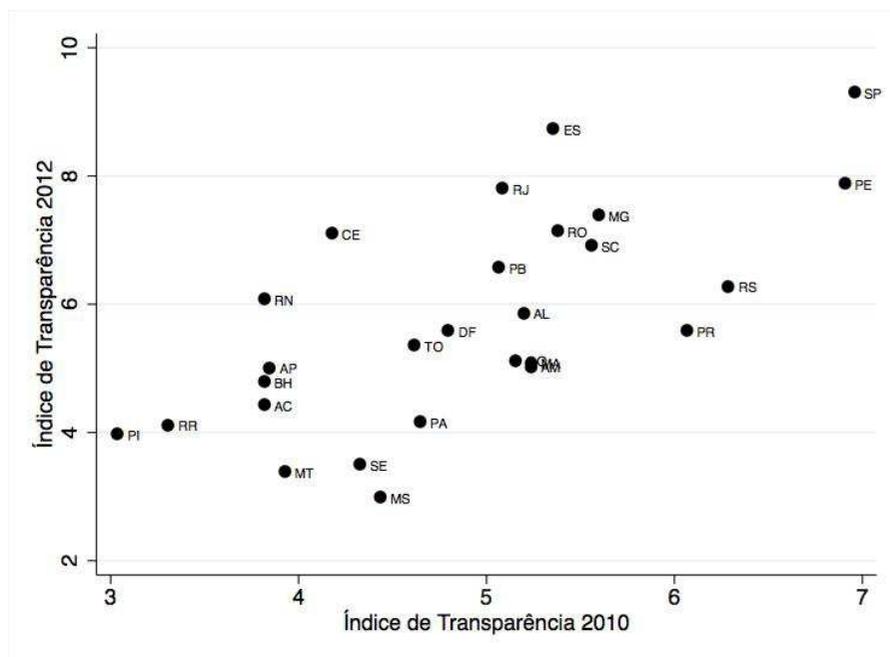
Estados	2010	2012
Acre	3,82	4,42
Alagoas	5,20	5,85
Amapá	3,85	5,00
Amazonas	5,24	5,02
Bahia	3,82	4,78
Ceará	4,18	7,09
Distrito Federal	4,80	5,58
Espírito Santo	5,36	8,73
Goiás	5,16	5,11
Maranhão	5,24	5,07
Mato Grosso	3,93	3,38
Mato Grosso do Sul	4,44	2,98
Minas Gerais	5,60	7,38
Pará	4,65	4,15
Paraíba	5,07	6,56
Paraná	6,07	5,58
Pernambuco	6,91	7,87
Piauí	3,04	3,96
Rio de Janeiro	5,09	7,80
Rio Grande do Norte	3,82	6,07
Rio Grande do Sul	6,29	6,27
Rondônia	5,38	7,13
Roraima	3,31	4,11
Santa Catarina	5,56	6,91
São Paulo	6,96	9,29
Sergipe	4,33	3,49
Tocantins	4,62	5,35
Média	4,88	5,74
Mediana	5,07	5,58
Desvio Padrão	1,002	1,647

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Portal do Índice de Transparência

Em termos gerais, percebe-se que há uma clara evolução na maioria dos estados na comparação entre os dois períodos. Em 2010, nenhum estado tinha nota acima de 7,0. Dois anos depois, sete ultrapassaram essa marca. A nota média do IT subiu de 4,88 para 5,74. Contudo, há uma maior variação nos dados, de 3,92 para 6,31. O desvio padrão de uma avaliação para outra aumentou em 60%. Isso demonstra que há um hiato na capacidade dos estados de tornarem transparentes seus dados fiscais via internet. Em 2010, quinze estados estavam com índices iguais ou superiores à média, e, em 2012, apenas 12, reforçando o entendimento do aumento da desigualdade. O estado de São Paulo

foi considerado o estado mais transparente em ambos os períodos e o quarto que mais evoluiu. A maioria dos governos subnacionais teve uma grande ascensão (17) no índice. O Espírito Santo foi o que mais ascendeu, aumentando sua nota em 61,40%. Contudo, alguns apresentam forte queda, como Mato Grosso do Sul, de 4,44 para 2,98, substituindo o Piauí como o pior colocado no ranking. O estado que teve maior queda de posições foi o Paraná, que caiu do quarto para o décimo quarto lugar. Dois estados apresentaram uma pequena queda em sua avaliação, o que pode ser atribuído a pequenas variações metodológicas.

Gráfico 1 – Dispersão - Índice de Transparência 2010 / 2012



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Portal do Índice de Transparência

O sentido do gráfico parece descrever alguma linearidade, demonstrando que há variação positiva para a maioria dos casos de um ano a outro. O *r* de Pearson entre as duas variáveis foi de 0,6801. Contudo, em um teste de regressão linear simples, o modelo foi rejeitado.

Tabela 2 – Índice de Transparência e Regiões

Regiões	2010	2012
Norte	4,50	5,03
Nordeste	4,54	5,57
Centro-Oeste	4,58	4,26
Sudeste	5,75	8,30
Sul	5,97	6,25

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Portal do Índice de Transparência

Observando o IT por regiões, percebe-se que, em ambos os períodos, o Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram médias inferiores à nacional, com o agravante de os valores desta última terem piorado (-0,32). O ganho na qualidade das informações dos portais das outras regiões Norte e Nordeste não foi capaz de fazer com que sua média superasse a nacional. No caso da primeira, apenas Rondônia possui índice superior à média nacional em ambos os períodos pesquisados (o Amazonas caiu) e sempre teve excelente posição. No caso da segunda, vários estados possuem baixos índices de transparência: Bahia, Sergipe e Piauí e o Maranhão caiu. O salto da região Sudeste é significativo e a faz destacar-se das outras. Dos cinco primeiros lugares em 2012, quatro pertencem a esta região.

3 Conclusão

Como observado na introdução, este pequeno texto tem como objetivo discutir a questão do desenvolvimento de índices para medir a transparência da política fiscal dos estados brasileiros. Apresentamos uma breve descrição do Índice de Transparência da Organização Social Contas Abertas. Esse se baseia numa análise dos sites dos governos estaduais em dois anos (2010 e 2012) a partir dos critérios estabelecidos pela Lei Complementar 131. Dentre os achados, destacam-se: a) a evolução na transparência dos gastos da maioria dos estados na comparação entre os dois períodos e b) a reprodução da desigualdade regional nos índices de transparência.

TRANSPARENCY INDEX OF BRAZILIAN STATES AND SOCIAL CONTROL: INTRODUCTORY NOTES

Abstract: This article aims to discuss the introductory and exploratory way a phenomenon that has occurred in Brazil, the development of indicators for measuring the tax transparency of the Brazilian states, the unit of analysis is the Transparency Index of social Organization Contas Abertas of the years 2010 and 2012. Among the findings highlight the qualitative evolution of the states when the states fiscal transparency.

Keywords: Democracy. Federalism. Transparency. Measure. Social Control.

REFERÊNCIAS

- BENTO, Antônio. *Razão de Estado e Democracia*. Lisboa: Almedina, 2012.
- BOBBIO, Norberto. *Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRESSER-PEREIRA. *Reforma gerencial do Estado*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/RGP.asp>>. Acesso em: 23 ago. 2013.
- ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://indexdetransparencia.com>>. Acesso em: 23 ago. 2013.
- DOWNS, Anthony. *Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- GOVERNO FEDERAL. Controladoria-Geral da União. Portal da transparência. *Índice de transparência 2012*. Brasília, 20 nov. 2012.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Manual on fiscal transparency*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2001. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2013a.
- _____. *Fiscal transparency*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>>. Acesso em: 23 ago. 2013b.
- KELSEN, Hans. *Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L. Políticas e Reformas Fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, 2004.

MAIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan C. Eleições e Representação. *Lua Nova*. São Paulo, v. 67, p. 105-138, 2006.

SEN, Amartya. Democracy as Universal Value. *Journal da Democracy*. v. 10, p. 3-17, 1999.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados*. São Paulo: Edusp, 1996.