



1. Qualidade do Gasto Público

1º Lugar

Valdemir Aparecido Pires

Transparência Orçamentária Municipal Via Internet (TOM Web) no Contexto do Revigoramento Democrático e Republicano: uma proposta..

**Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM *Web*) no contexto do
revigoramento democrático e republicano: uma proposta**

Monografia inscrita no III Prêmio SOF de
Monografias 2020. Tema: Qualidade do Gasto
Público.

Julho de 2010

Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano: uma proposta
PALAVRAS-CHAVES: ORÇAMENTO, ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA

RESUMO

O objetivo desta monografia é sugerir a adoção, pelos municípios brasileiros, da Transparência Orçamentária Municipal (TOM Web), aqui definida (a partir de conceitos desenvolvidos pelo FMI e pela OCDE) e contextualizada (capítulo 3), como forma de atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) e da Lei Complementar 131/09, que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da rede mundial de computadores (Internet). A sugestão é feita depois de uma breve e circunstanciada reflexão acerca da relação entre transparência, *accountability* e democracia (capítulo 1) e também sobre a contribuição da transparência para o revigoramento do republicanismo, tal como tratado pela corrente neorepublicana (capítulo 2). No capítulo 4 é apresentado o caso do Portal da Transparência do Município de São Carlos, para comprovar a viabilidade da proposta de TOM Web tal como aqui defendida. Assim, esta monografia oferece subsídios teóricos e prático-operacionais para sustentar as ações necessárias ao atendimento da LC 131/09 pelos municípios, de modo mais efetivo do que o simples cumprimento ritual das novas exigências (tantas vezes verificado no passado), com consequente aproveitamento da oportunidade histórica de qualificação da gestão das finanças públicas municipais, iniciada pelo advento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 3

1 TRANSPARÊNCIA, *ACCOUNTABILITY* E DEMOCRACIA 5

2 TRANSPARÊNCIA E REPUBLICANISMO 14

3 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA VIA INTERNET (*TOM WEB*) 21

3.1 Conceito e contexto 21

3.2 Histórico recente e legislação no Brasil 28

3.3 *TOM Web* na prática: de uma cesta de documentos básicos a uma política pública de transparência 31

4 *TOM WEB*: O CASO DE SÃO CARLOS E SEU PORTAL DA TRANSPARÊNCIA 39

CONCLUSÃO 46

REFERÊNCIAS 49

INTRODUÇÃO

“A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.” (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, artigo 15º.)

O objetivo desta monografia (ao mesmo tempo técnico e político, como convém em assuntos de finanças públicas) é sugerir a adoção, pelos municípios brasileiros, da Transparência Orçamentária Municipal (*TOM Web*), aqui definida tomando como base os conceitos de transparência fiscal (FMI, 1998), transparência orçamentária (OCDE, 2001) e integridade das compras públicas (OCDE, 2008). A definição é dada no capítulo 3, onde também se contextualiza a proposta no ambiente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) e de seu último desdobramento, a LC 131/09 (que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da rede mundial de computadores) e se especificam os documentos cuja divulgação constitui o nível básico da *TOM Web* na realidade dos municípios brasileiros.

A sugestão é feita depois de uma breve, mas circunstanciada reflexão acerca da relação entre transparência, *accountability* e democracia (capítulo 1) e também sobre a contribuição da transparência para o revigoramento do republicanismo, tal como tratado pela corrente neorepublicana (capítulo 2). No capítulo 4 é apresentado o caso do Portal da Transparência do Município de São Carlos, para comprovar a viabilidade da proposta de *TOM Web* tal como aqui defendida. Assim, esta monografia oferece subsídios teóricos e prático-operacionais para sustentar as

ações necessárias ao atendimento da LC 131/09 pelos municípios, de modo mais efetivo do que o simples cumprimento ritual das novas exigências (tantas vezes verificado no passado), com conseqüente aproveitamento da oportunidade histórica de qualificação da gestão das finanças públicas municipais, iniciada pelo advento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Espera-se que a TOM *Web* seja paulatinamente adotada pelos municípios brasileiros, constituindo-se, ao longo dos próximos anos, na base de políticas públicas locais de transparência, entendidas estas como um conjunto de ações, medidas e procedimentos deliberadamente voltados para a redução da assimetria de informações entre governantes e governados, ampliando assim as oportunidades para que a cidadania se constitua numa alavanca para governos locais mais eficientes, efetivos, eficazes e responsivos, necessários ao desenvolvimento socioeconômico e à redução das desigualdades no país.

1 TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA

A democracia representativa é um regime de governo que pressupõem e assume como válidas e funcionais as relações de tipo agente-principal, tal como contemporaneamente explicadas pela *Agency Theory*¹. Nessa abordagem teórica, o principal – detentor de um interesse a ser satisfeito ou portador de uma necessidade a ser atendida – põe a seu serviço um terceiro (o agente), estabelecendo, assim, uma relação de agência, na qual a confiança é um elemento-chave, a ser quotidianamente administrado, o que gera custos adicionais de agência, aceitos diante da impossibilidade de serem evitados ou na medida em que sejam menores do que os custos da ação direta, sem intermediários. O agente deve atuar na defesa do interesse alheio, não porque seja altruísta, mas porque essa atuação também interessa a ele, por receber benefícios oferecidos pelo principal². Em termos

¹ “Agency theory has been used by scholars in accounting (e.g., Demski & Feltham, 1978), economics (e.g., Spence & Zeckhauser, 1971), finance (e.g., Fama, 1980), marketing (e.g., Basu, Lal, Srinivasan, & Staelin, 1985), political science (e.g., Mitnick, 1986), organizational behavior (e.g., Eisenhardt, 1985, 1988; Kosnik, 1987), and sociology (e.g., Eccles, 1985; White, 1985).” (EISENHARDT, 1989). Em essência, a teoria da agência identifica o elevado potencial de ocorrência de conflito de interesses entre agentes (que atuam em nome de terceiros – diretores de sociedades anônimas, por exemplo) e principais (que põem terceiros para atuar em seu nome – acionistas, por exemplo) e a importância de se reduzir as assimetrias de informações entre esses agentes e principais, para que se restrinja a possibilidade de infidelidade nas relações de agência.

² A teoria da escolha pública (*ou public choice*), também conhecida como teoria econômica da democracia, desenvolvida a partir de meados do século passado para questionar os postulados altruístas do comportamento dos governantes, é totalmente compatível com a *agency theory*, pois assume integralmente a hipótese de comportamento individual auto-interessado dos burocratas e governantes, questionando a busca do bem comum como objetivo dos que ocupam cargos de governo. Para evitar que os cargos públicos (eletivos ou de carreira) sejam utilizados pelos que os ocupam simplesmente para se beneficiar pessoalmente, a teoria da escolha pública se preocupa com formas de controle sobre a ação dos governantes, encarando o sistema eleitoral como o principal freio para desalojar os governantes que não conseguem a dupla façanha de subordinar-se aos interesses do eleitorado e forçar o aparato governamental (sob controle dos burocratas) a agir diligentemente nessa direção. A respeito, ver os clássicos Buchanan e Tullock (1971) e Downs (1957) e síntese de Mueller (1976). Para uma abordagem crítica da *public choice*, ver Pereira (2010), para quem “A teoria da escolha pública foi, ao longo das últimas décadas, a principal crítica teórica de outra corrente (essa essencialmente econômica) que fundamenta a intervenção do Estado na economia - a economia do bem-estar (*welfare economics*). Enquanto esta se centrava na análise dos “fracassos de mercado” que justificavam a intervenção correctora do Estado, a teoria da escolha pública veio clarificar os “fracassos do governo” e os limites da intervenção desse mesmo Estado.

concretos, genericamente falando, na democracia representativa o governo (conjunto constituído por dois subgrupos interatuantes: os governantes eleitos periodicamente e os burocratas e tecnocratas detentores de cargos estáveis de carreira, normalmente assumidos por mérito) é o grupo-agente e os cidadãos/eleitores/contribuintes são o grupo-principal. O governo, tendo poder e recursos para isso, decide e age na busca do interesse coletivo ou do bem-estar social ou geral (expressões consagradas pelo uso para dar a noção de um interesse para além do individual - do cidadão, do governante ou do burocrata/tecnocrata singularmente considerado). Os cidadãos, enquanto eleitores, decidem, periodicamente, quem serão os agentes definidores e coordenadores de última instância das políticas que interessam a eles. Ao mesmo tempo, esses cidadãos, agora como contribuintes, sustentam financeiramente as atividades do governo, assim como remuneram todos os agentes governamentais, políticos com cargos eletivos e burocratas/tecnocratas. Essa macrorrelação de agência é normatizada pela Constituição (um grande contrato ou “contrato social”) e pelas demais leis e decretos³.

Na democracia representativa contemporânea, a fidelidade do agente (governo) em relação ao principal (cidadão/elector/contribuinte) é controlada pelos mecanismos de *accountability*, que são institucionalmente articulados de acordo com a evolução histórica, em cada lugar. Não obstante as controvérsias existentes para se chegar a uma definição sobre o que seja *accountability*, há relativo consenso

Naturalmente a *public choice* foi aproveitada ideologicamente por todos aqueles que defendem uma menor intervenção do Estado na economia...”

³ Vários autores identificam aspectos controversos das relações agente-principal na democracia representativa, questionando a validade do enfoque da *agency theory* quando aplicado sem mediações às relações eleitores-candidatos, representantes-representados, políticos-burocratas (MANIN, 1995; NISKANEN, 1971; MOE, 1990; MILLER, 1992). Desse debate podem ser retirados argumentos em defesa de maior transparência e de maior protagonismo cidadão, para remediar os problemas da insuficiente e/ou ineficaz representação da democracia representativa.

sobre referir-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos (CENEVIVA E FARAH, 2007). O mais poderoso instrumento de *accountability*, o voto nos certames eleitorais que definem os detentores dos poderes executivo e legislativo (respeitada a soberania do eleitorado, valendo a lógica “uma cabeça um voto”), é classificado por O’Donnell (1998) como *accountability* vertical, da mesma forma que os plebiscitos e consultas públicas, em que o conjunto do eleitorado se manifesta para que se conheça a vontade da maioria. É limitado o alcance da *accountability* vertical, conforme acredita o próprio O’Donnell:

Evidentemente, o que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismos de *accountability* vertical. Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos... (O’DONNELL, 1998, p. 28)

Mas existem, também, segundo o mesmo autor, formas de *accountability* horizontal, como, por exemplo, os *checks and balances* (TIROLE, 1994) ou pesos e contrapesos (conforme concebidos no bojo das formulações contratualistas e federalistas), entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, para evitar a sobreacumulação e o abuso do poder. Entre as instituições exemplares deste caso podem ser citados os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Define-se a *accountability* horizontal como a

existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O’DONNELL, 1998, p. 40)

No contexto contemporâneo, que combina, simultaneamente, uma dose de descrença na democracia representativa tradicional⁴ e a existência de cidadãos/eleitores/contribuintes com possibilidades de acesso e capacidade de processamento e interpretação das informações de nível semelhante ao dos governantes⁵, existem inúmeras formas de vigiar e punir ou recompensar os agentes públicos, que podem ser considerados mecanismos de *accountability* societal:

La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activa el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales e esposés ilustran algo de los no institucionales (cuya efectividad) se basa en sanciones simbólicas. (SMULOVITZ e PERUZOTTI, Apud O'DONNELL, 2001, p. 25)

Qualquer que seja o mecanismo de *accountability* considerado, sua eficácia diminuirá na medida em que entre as partes (principal ou controlador e agente ou

⁴ A *public choice* questiona o avanço do Estado como supridor das falhas de mercado, acusando aquele de falhar mais do que este (TULLOCK; SELDON e GORDON, 2005), mas aceita e até defende a democracia representativa (o sistema eleitoral, mais especificamente) como um substituto aceitável do mercado para promover as “relações de troca” entre eleitores/contribuintes e candidatos-governantes. Mas são numerosas as críticas à democracia representativa de massas características da era moderna. A respeito, ver Przeworski e Stokes (1995). Ver, também, a literatura que propõe um aprofundamento democrático por meio de maior protagonismo cidadão (SANTOS, 2007; DRYZEK, 2000; ELSTER, 1998).

⁵ Os críticos das políticas econômicas anticíclicas (como os que se alinham à escola do pensamento econômico que ficou conhecida como “novos clássicos” ou “das expectativas racionais” nos anos 1980) afirmam que a ineficácia dessas políticas se deve em parte ao fato de que os agentes econômicos (contribuintes, no que diz respeito à política fiscal) são capazes de antecipar-se aos movimentos do governo quando este tenta alterar o seu comportamento face à inflação e ao crescimento (LUCAS e SARGENT, 1979); BARRO, 1992). Aos aumentos de alíquotas tributárias, reagem com elisão fiscal, por exemplo, ou com sonegação ou retração de atividades atingidas. Por outro lado, os críticos da teoria dos ciclos políticos (segundo a qual os gastos públicos aumentam às vésperas de eleições, para promover o crescimento, mesmo às custas de inflação – HIBBS Jr., 1977), duvidam da validade dessa teoria, afirmando que se baseia numa hipótese de ignorância do eleitor que não corresponde à realidade (SARGENT e WALLACE, 1975).

controlado) se interponha a assimetria de informações⁶. Se as informações não forem simétricas, um dos lados da relação de agência (o que detém mais e/ou melhores informações) disporá de uma vantagem que permitirá práticas nocivas ao outro lado, sem que este tenha a oportunidade de perceber a traição da confiança. Geralmente a vantagem fica com o agente, que tem acesso privilegiado a informações, por se envolver mais intensa e quotidianamente com decisões e ações do que o principal. Ou seja, os governantes, por governarem (agindo nas estruturas, operando os sistemas, manejando os processos, deliberando nas arenas decisórias), constituem-se no polo catalizador das informações na relação de agência com os cidadãos/eleitores/contribuintes, mesmo que esses, contemporaneamente, sejam mais preparados intelectualmente e mais bem informados do que nos primórdios da democracia liberal. Portanto, a transparência se coloca como um requisito essencial no comportamento dos governantes⁷, quando se deseja um regime democrático em que a representação possa ser avaliada como eficaz, do ponto de vista dos representados.

Já na *accountability* vertical e horizontal a transparência (na forma de circulação abundante e livre de informações, assim como a prestação de esclarecimentos) é uma exigência lógica, pois sem ela os eleitores não têm como escolher adequadamente os candidatos (falha um dos principais instrumentos da *accountability* vertical e isso pode acontecer, por exemplo, se o sistema partidário

⁶ Desde Akerlof (1970) a ideia de pleno conhecimento entre os agentes econômicos vem sendo questionada por uma imperfeição de mercado básica: a assimetria de informações entre os agentes, muito importante para a *agency theory*. No contexto da relação entre governos e cidadãos/contribuintes/eleitores (no debate sobre ciclos políticos), ROGOFF e SIBERT (1988) destacaram a importância desse conceito para explicar os momentos em que o governo, com informações de que os cidadãos não dispõem ou não são capazes de compreender, consegue adotar políticas eleitoralmente viáveis, porém contrárias aos interesses dos eleitores.

⁷ O processo de escolha dos governantes é crucial para a qualidade da democracia, hoje mais do que no passado, pois deles e de suas equipes dependerá em grande medida o impulso para a transparência e a sinceridade ou a trava contra elas, que se tornaram estratégicas, pois governar, contemporaneamente, é um ato tecnicamente complexo, dificultando a compreensão da parte dos cidadãos comuns, pois mais preparados e formados que sejam.

não opera de modo a agrupar indivíduos em torno de visões de mundo e propostas bem definidas); assim como sem transparência um poder não controla de fato o outro (por exemplo, o legislativo sem suficientes informações sobre receitas e gastos públicos não controla a execução orçamentária levada a efeito pelo executivo, falhando a *accountability* horizontal). Na *accountability* societal, a transparência é ainda mais importante, devendo as informações, adicionalmente, ser mais claras e facilmente acessíveis, pois são demandadas por indivíduos leigos nos assuntos complexos manejados pelos governantes, mormente em áreas tecnicamente mais exigentes, como a de finanças públicas, por exemplo. No caso da *accountability* societal, ou o governo é pró-ativo e por si mesmo atua de forma transparente ou a transparência deve resultar de pressões de indivíduos, grupos, entidades ou dos meios de comunicação (demandando, então, participação cidadã). Na medida em que avança a qualidade democrática do regime, as duas vertentes – fornecimento espontâneo e obtenção via pressão política e social de dados e informações – tendem a produzir níveis superiores de transparência na relação Estado-sociedade, fortalecendo-se a *accountability* nas suas três dimensões: vertical, horizontal e societal. Portanto, entre transparência, *accountability* e democracia representativa de qualidade superior há uma relação muito estreita, a ser preservada por meio de esforços tanto dos governos como da sociedade civil.

Assim, o tipo de interação governo-sociedade mais promissor para a democracia e para a *accountability* parece ser o que se vislumbra a partir do ponto de vista dos que concebem o poder como estando não nas estruturas, mas nas relações, que se manifestam na arena pública ou na esfera pública (HABERMAS, 1994a), pautando-se pelo agir comunicativo (HABERMAS, 1986).

Nas arenas decisórias, em que governo e sociedade civil⁸ interagem, dialogam e solucionam conflitos, decidem e encaminham sobre temas de interesse coletivo, o estabelecimento de padrões e níveis de confiança é favorecido pelo acúmulo precedente e em evolução de capital social, entendido como um conjunto de “características da organização social, como confiança, normas e sistemas [de participação cívica], que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.” (PUTNAM, 2002, p. 177).

A participação cidadã (ou seja, o envolvimento de atores não detentores de cargos eleitorais ou de carreira com assuntos de Estado, de governo, de interesse coletivo ou social), é uma forma de acumular capital social e também manifestação do agir comunicativo no interior da esfera pública⁹ (dependendo do ângulo pelo qual se olhe). Ela pressupõe e ao mesmo tempo tende a ampliar os níveis de transparência e de *accountability* nas sociedades democráticas, aprofundando, portanto, a democracia praticada. Assim, participação cidadã e transparência nas decisões e ações governamentais se complementam no intento de qualificar as práticas políticas, elevando os níveis de capital social, ampliando e dando maior vigor à esfera pública, fortalecendo a democracia. Mas nenhuma, nem outra, está disponível nas prateleiras ou “dá em árvore”, ao alcance da primeira mão que se interessar por elas. São artefatos históricos, resultados de fazeres humanos complexos, que se encarnam nas institucionalidades, conforme as capacidades e encaminhamentos quotidianos para solucionar problemas coletivos, em boa medida

⁸ Sobre o conceito de sociedade civil, ver COHEN e ARATO (1992) e KEANE (1998).

⁹ É evidente que existe uma incompatibilidade epistemológica praticamente insolúvel entre os conceitos de capital social (instrumentalmente voltado para questões de desenvolvimento socioeconômico) e o conceito habermasiano de esfera pública/agir comunicativo. O uso concomitante, aqui, ocorre devido a uma opção por apresentar ambas as abordagens possíveis, uma vez que são muito frequentes na literatura contemporânea.

influenciados por fatores fora do controle consciente e deliberado dos atores singulares, sejam agentes ou principais.

Como resultantes de construção social e de gestão institucional, participação (ora acrescida aos argumentos deste capítulo em razão do exposto nos dois últimos parágrafos¹⁰) transparência, *accountability* e democracia auferem simultaneamente os potenciais benefícios decorrentes de práticas intencionalmente encetadas por atores individuais e coletivos interessados em relações Estado-sociedade civil baseadas em maior nível de confiança mútua e em resultados coletivos menos concentradores de poder e de riqueza.

Numa interação dinâmica entre atores (agentes e principais) e instituições¹¹ (balizas para a ação) a democracia revela sua dupla face de mantenedora e transformadora dos fazeres humanos, dependentes, para a consecução e para a obtenção de resultados, de acordos e pactos, cuja viabilidade e honestidade, por seu turno, se beneficia da transparência, da participação e da *accountability*. Portanto, esses três requisitos são fundamentais para qualquer proposta de reforma do Estado e/ou da administração pública que se queira materializar sem ferir a democracia, principalmente quando se trata da gestão dos recursos financeiros que a sociedade disponibiliza, por meio da tributação, para a ação governamental. Por isso, e por ser a transparência nas finanças públicas estratégica, tanto para a *accountability* como para a democracia e para o republicanismo, sobre ela se

¹⁰ O tema da participação não será desenvolvido no presente trabalho, apesar de sua importância para a temática aqui abordada, principalmente em função das propostas recentes de Orçamento Participativo (SANTOS, 1998; PIRES, 2001) e de conselhos gestores de políticas públicas com representação da sociedade civil (GOHN, 2001). Remete-se os interessados no assunto à vasta literatura existente sobre o assunto, mesmo em português, inclusive dissertações e teses, com especial recomendação de Cardoso (1995). Adicionalmente podem ser consultados textos referentes ao tema movimentos sociais, muito em voga nos anos 1980 (CARDOSO, 1984).

¹¹ Utiliza-se a expressão "instituições", aqui, tendo como referência a abordagem neoinstitucionalista, extremamente rica para amparar estudos e propostas no campo das inovações institucionais, tal como a sugerida neste trabalho em torno da instituição orçamentária. Para uma visão sintética do neoinstitucionalismo, ver Ayala Espino (1999); e para uma visão crítica, ver Hall e Taylor (2003).

concentrará a discussão a seguir, abrindo caminho para a proposta de transparência orçamentária municipal¹² via web (*TOM Web*), foco deste trabalho. Antes, porém, a transparência será relacionada ao republicanismo.

¹² O adjetivo *municipal* será oportunamente esclarecido.

2 TRANSPARÊNCIA E REPUBLICANISMO

A transparência é um requisito básico da democracia, sendo difícil conceber relações democráticas não transparentes. Nos assuntos de Estado e nas relações governamentais pode haver necessidade do segredo, de preservação da confidencialidade, mas elas precisam ser legalmente previstas e legitimamente administradas. De fato, transparência e democracia se fortalecem mutuamente: mais democracia, mais transparência; mais transparência, mais democracia. A relação agente-principal – mantendo-se o enfoque até aqui adotado – é mais densa em fidelidade e performance quando o círculo virtuoso entre democracia e transparência funciona.

O republicanismo, entendido, inicialmente, a partir do resgate da expressão *res publica* (coisa pública), adiciona ao debate outros elementos valorizadores da transparência. Enquanto que sob o enfoque da democracia a transparência comparece pela sua condição de garantidora da simetria de informações, visando evitar usurpação do poder, desrespeito aos pactos, infidelidades e outros inconvenientes para as relações políticas, sob o enfoque do republicanismo comparece um fator adicional, que é a demonstração, pela transparência, de que os procedimentos e resultados respeitam a coisa pública. Trata-se, por essa ótica, de demonstrar que decisões, encaminhamentos e ações sob responsabilidade dos agentes público, a serviço da sociedade, preservam ou ampliam o bem-estar coletivo, atendem os interesses sociais, favorecem a oferta de bens públicos. A transparência deve evidenciar que a coisa pública é tratada como pública (não há desvios de finalidade, nem usurpação de recursos) e conduzida sem desperdícios. Este aspecto fica mais evidente quando a coisa pública é mais facilmente definida, a

exemplo do que ocorre, por exemplo, no campo das finanças: o dinheiro público, resultante fundamentalmente de tributação, é visto como pertencente à sociedade, devendo ser revertido em seu benefício, sem margem a desperdícios ou desvios. O dinheiro – variável material quantificável, coisa no mais estrito sentido da palavra – pertence à coletividade, originando-se dos bolsos de todos; é público. Daí a necessidade de o orçamento público ser uma lei, na qual o destino dos recursos é decidido pelos representantes da sociedade. Daí, portanto, o imperativo da transparência na elaboração, aprovação e execução orçamentárias.

Parece que a transparência tem um caráter mais instrumental na relação com o republicanismo e mais simbiótico na relação com a democracia. Há que se notar, porém que entre republicanismo e democracia, por seu turno, há uma relação de reforço mútuo, principalmente se leva-se em conta a abordagem que se convencionou chamar de neorepublicana.

De acordo com vários autores considerados neorepublicanos, o republicanismo consiste no respeito a uma série de valores, os quais se confundem em grande medida com valores democráticos. Assim, Skinner (1978) e Dagger (1997) destacam no republicanismo as virtudes cívicas, opostas à corrupção que desrespeita a coisa pública; virtudes como a liberdade, o pertencimento à comunidade e o patriotismo, o respeito ao interesse público acima do particular, o respeito às leis. Nino (1996) e Bohman e Rehg (1997) sublinham a importância da participação nos assuntos públicos, para a verdadeira constituição de uma república, já salientada por Habermas (1994) e Petit (1997), para os quais essa participação deve se pautar pelo diálogo aberto, em que todos os lados possam se manifestar e ser ouvidos (soluções negociadas). Soberania popular (Springborg, 1992) e

cidadania (Michelman, 1986; Habermas, 1996) destacam-se como conceitos tipicamente republicanos, caracterizadores de um *ethos* específico.

Portanto, é bastante difícil separar republicanismo e democracia no debate contemporâneo, distinguindo o que pertence a uma vertente, o que pertence a outra e o que pertence a ambas¹³. Temas como soberania popular, cidadania, civismo, interesse público e outros, correlatos (embora muitas vezes enformados por visões de mundo e epistemologias distintas, quando não opostas), assim como esfera pública, capital social, *empowerment*, *accountability* e transparência se reforçam mutuamente, sustentando propostas e medidas na direção de um republicanismo democrático contemporâneo que, partindo das idéias originais de república e democracia, aprofundam-na, adequando postulados básicos às situações contemporâneas, preservando valores de convivência, de sociabilidade e de manejo do poder consagrados ao longo da história, mas nunca suficientemente estabelecidos a ponto de sobreviverem por si sós, à revelia do zelo dos indivíduos, grupos e comunidades por eles.

Dos conceitos atualmente em voga no bojo deste debate em torno do revigoreamento republicano e do aprofundamento democrático, transparência talvez seja o mais simples e mais propício à operacionalização. Talvez seja, ainda, o único que não colide com os fundamentos de nenhum dos outros conceitos antes aludidos, às vezes comparecendo como pressuposto deles. Nem por isso sua definição é desprovida de complexidade e até mesmo de alguma dose de controvérsia.

¹³ Evidentemente, essa separação e o debate que ela implica é muito instigante e revelador dos limites e potencialidades da democracia e do republicanismo (bem como das encruzilhadas com que se deparam na atualidade), mas remete a um nível de elaboração teórica e filosófica não comportado pelo presente trabalho.

Um assunto que dá margem a especulações diversas sobre a transparência é aquele com que se lida quando se pergunta se a transparência é um fim ou apenas um meio. Muitas vezes transparência é associada a verdade e/ou sinceridade: quem não tem nada a esconder ou costuma dizer a verdade, pode sempre ser transparente. Portanto, a falta de transparência pode ser indício de mentira ou insinceridade. Como a sinceridade e a verdade nos relacionamentos é, em princípio e por princípio, desejável, estando a ela associadas, a transparência é um fim, em si¹⁴.

Por outro lado, a transparência pode ser tomada como meio para qualificar os relacionamentos democráticos e republicanos, tornando o debate e a deliberação mais simétricos na esfera pública; robustecendo a *accountability*, tanto vertical, como horizontal; ampliando as possibilidades de confiança entre os atores individuais e coletivos, para acumulação de capital social; criando um ambiente de cidadania em que cidadãos/eleitores/contribuintes e governantes e gestores públicos lidam de forma compartilhada com o poder, dialogando sobre bases conhecidas por ambos os lados.

O esforço de definir a transparência como fim ou meio parece ser tão infrutífero quanto o de distinguir as razões democráticas das razões republicanas para defendê-la. Assim, convém, aqui, passar ao largo desse debate, apenas registrando sua existência, para evitar as armadilhas que ameaçam aqueles que não tomam conhecimento dessa problemática, em cuja busca de solução pode-se

¹⁴ Quem assim pensa tende a descartar a possibilidade de os comportamentos serem estratégicos, ou seja, comportar que o dito e o mostrado podem servir para confundir o outro, visando suplantá-lo em algum jogo social. Trata-se de um tema cujo aprofundamento não é possível aqui, remetendo-se os interessados para a Teoria dos Contratos, que utiliza o modelo principal-agente e teoria dos jogos – fundamentação matemática para os possíveis equilíbrios quando os comportamentos são estratégicos - para sua análises (VARIAN, 1992; SALANIÉ, 1997; HART e HOLMSTRÖM, 1987; LAFFONT, 1989).

descobrir aspectos muito interessantes da transparência nos múltiplos e controversos discursos em que ela é defendida atualmente.

Destacam-se no debate atual sobre a transparência duas vertentes muito bem definidas (embora as argumentações para sustentar os discursos correspondentes em geral se misturem): uma mais política (ou político-ideológica, mais propriamente) e outra mais técnico-econômica ou gerencial (por falta de melhor nome). Na abordagem mais política (esposada pelos defensores da democracia deliberativa/aprofundada/participativa e pelos neorepublicanos, alguns deles mencionados anteriormente, sempre lembrando que há autores que comparecem em ambos os grupos), a transparência é inerente ao *ethos* e ao ambiente democrático e republicano, cultivada e incentivada por ser um valor civilizatório, propensa ao estabelecimento de relações potencializadoras de uma dada concepção de boa sociedade, em que a liberdade é uma das condições básicas.

A outra vertente – eficientista, gerencialista, de natureza técnica e economicamente referenciada – é a que se dissemina mais recentemente, no bojo das propostas de reforma do Estado, reinvenção do governo (OSBORNE e GAEBLER, 1993) ou nova administração pública (FERLIE et al, 1999; BARZELAY, 2001). A transparência, aqui, é muito mais instrumental, tendendo a meio, mais do que na outra vertente. Principalmente porque o elemento central do discurso dessa linha de pensamento é o resultado (eficiência, eficácia, efetividade) dos fazeres governamentais. Os governos precisam melhorar seu desempenho no manejo dos recursos postos à sua disposição pela sociedade, para assim preservar a governança e a legitimidade que tendem a perder frente a uma sociedade mais exigente, porque mais educada, mais informada, mais afluenta, mais capaz de se

mobilizar e pressionar os poderes públicos e menos disposta a pagar tributos que não se convertam em benefícios.

Como a avaliação – de funcionários públicos e de empresas e entidades contratadas/conveniadas ou tomadas como parceiras para realizar atividades, numa perspectiva de parceria público-privado – é um requisito da nova forma de governar que se propõem nessa abordagem, a transparência surge como pré-requisito da eficiência: são precisos pactos claros em torno de objetivos, recursos e resultados; são necessários relatórios periódicos e pesquisas de opinião etc. para que se possa proceder adequadamente à avaliação. Tanto a formulação, quanto a execução e a avaliação dos resultados precisam ser explicitamente demonstradas para todos os *stakeholders*. A gestão de políticas públicas passa a ser uma questão de agência, muito mais do que era nas visões tradicionais (republicanas à moda antiga, pode-se aventurar a dizer) de Estado, governo e administração pública. Transparência e *accountability* ganham maior proeminência nesse contexto, que contém, ainda, outro ingrediente fundamental, de natureza tecnológica: a facilidade atual para produzir, armazenar e disseminar dados, graças às potentes ferramentas de processamento e divulgação da era da computação e da internet.

O debate filosófico, epistemológico e político a respeito da transparência é desafiador, instigante, revelador e indispensável e precisa prosseguir, de preferência respeitando a pluralidade e envolvendo mais e mais participantes – o que não tem se revelado fácil nas últimas três décadas – mas, ao mesmo tempo, os esforços por ampliação da transparência, independentemente da concepção que se adote, precisa também continuar e se aprofundar, pois ela parece não apresentar contra-indicações em nenhuma das vertentes até aqui sumariadas.

Na sequência será abordado um tipo de transparência específico, fundamental para a democracia e para o republicanismo: a transparência orçamentária, numa perspectiva bastante pragmática (e focada no âmbito municipal), por se entendê-la extremamente oportuna e necessária no atual momento da democracia brasileira, que se consolida para além da normalidade institucional e da regularidade eleitoral, porém carecendo, ainda, de um *ethos* republicano mais sólido e disseminado e de um padrão superior de cidadania (CARVALHO, 2009; NUNES, 1997).

3 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL VIA INTERNET (TOM WEB)

3.1. Conceito e contexto geral

A exigência de transparência na gestão das finanças públicas, bem como no manejo de recursos alocados em projetos financiados por agência internacionais e/ou bancos de fomento tornou-se lugar-comum nas últimas três décadas (MAYORAL et al, 2007; SANDOVAL e ACKERMAN, 2005). Paralelamente, aumentaram os estudos sobre o tema, gerando uma profusão de entendimentos a respeito do assunto. As práticas correspondentes também se disseminaram amplamente, com especificidades notáveis em casos tanto de sucesso como de fracasso. O estágio atual é de plena aceitação do princípio e de inovação institucional e experimentação para sua materialização cotidiana, com participação de organismos multilaterais, governos nacionais e subnacionais, entidades da sociedade civil, organizações não-governamentais e institutos de pesquisa, em numerosos países.

Em grande medida, a onda pró-transparência das contas públicas das últimas décadas esteve, e em parte continua, na maioria dos casos, ligada aos clamores anti-corrupção¹⁵ - que a transparência e o acesso à informação ajudam a combater (REINIKKA e SVENSSON, 2003) - e às exigências de combate aos desequilíbrios fiscais, que a transparência fiscal e orçamentária ajuda a apontar e mobilizar em defesa de soluções, como aconteceu no caso da reforma fiscal do Brasil, que

¹⁵ Esses clamores têm acolhida na opinião pública, graças à ampla visibilidade (fruto da tecnologia e também da democracia, com sua liberdade de expressão e veiculação de notícias) que, contemporaneamente, sucessivos escândalos, tanto em governos como em empresas, adquirem. Mas repercute também no mundo acadêmico, onde as pesquisas, nas últimas décadas, acumulam conceitos e visões como o de *rent-seeking*, seleção adversa etc., que condensam explicações sobre comportamentos oportunistas.

culminou na Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶, em 2000 (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004). Nessas perspectivas, a transparência fiscal e orçamentária se coloca como barreira ou elemento amenizador dos riscos de insustentabilidade dos padrões de financiamento e endividamento dos governos e dos riscos de apropriação e desvio de recursos públicos.

Mas as pressões sociais e políticas pela transparência fiscal e orçamentária derivam também de movimentos em defesa de governos mais eficientes, eficazes, efetivos e responsivos (*accountables*), preocupados com a legitimidade dos governos e a economicidade das administrações públicas.

Ambas as vertentes recebem reforço teórico vindo dos estudos (cada vez mais numerosos, densos e empiricamente embasados) produzidos pela corrente neoinstitucionalista¹⁷ das ciências sociais e jurídicas (especialmente Economia e Política), pelos estudiosos e disseminadores da já mencionada “nova administração pública” e pelos *think-tanks* mantidos por organizações não-governamentais e instituições multilaterais, dentre as quais merecem destaque o FMI – Fundo Monetário Internacional e a OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, pela influência que exercem sobre os países-membros e também sobre os demais.

O FMI foi a instituição multilateral que explicitou minuciosamente o conceito de transparência fiscal em 1998, por meio de seu *Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal*, seguido de seu *Manual de Transparência Fiscal*. Ambos foram instrumentos amplamente utilizados pelo FMI no relacionamento com os países-membros, muitos dos quais encomendaram *Informes sobre Observância de Códigos*

¹⁶ Aliás antecedida por leis semelhantes em outros países, como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, que adotaram leis de responsabilidade fiscal no início dos anos 1990.

¹⁷ Ver nota 11.

e *Normas* elaborados pelos técnicos da instituição como parâmetros para assistência e apoio, bem como para obtenção, pelos países, de uma espécie de “certificação” de qualidade da gestão das finanças públicas, importante para a atração de investimentos estrangeiros e para a realização de operações de crédito no exterior.

Referidos código e manual foram revisados em 2007 (FMI, 1998), sendo que poucas mudanças ocorreram em seus fundamentos, que giram em torno de quatro grandes tópicos, cujo conhecimento é suficiente para uma percepção inicial da concepção de transparência ali adotada: I. Clara definição de funções e responsabilidades; II. Processos orçamentários transparentes; III. Acesso do público à informação; IV. Garantias de integridade.

Em linhas gerais, a transparência fiscal incide sobre o conjunto das atividades fiscais e financeiras do governo, que compreendem o manejo do orçamento público (receitas e despesas), a administração dos resultados orçamentários e da dívida pública, explicitando-lhes os objetivos, intenções, metas e resultados, além de apresentar com clareza as funções do governo e das estruturas destinadas a cumpri-las. Kopits and Craig (1988, p. 1) assim a define

Openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities so that the electorate and financial markets can accurately assess the government's financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications.

Trata-se de um conceito de transparência mais amplo do que o de transparência orçamentária¹⁸, que interessa mais diretamente neste trabalho e que é

¹⁸ O orçamento público (e, por extensão, a política orçamentária) disciplina a receita e a despesa, consistindo num dos instrumentos da política fiscal, que atua não só sobre receita e despesa, mas

melhor definido pela OCDE (2001), em seu *Práticas Ótimas da OCDE para Obter a Transparência Orçamentária*¹⁹, onde esta (“abertura com respeito a intenções, à formulação e à implementação de políticas”) se define como “...a divulgação integral de todas as informações fiscais relevantes, de modo tempestivo e sistemático”. As melhores práticas apresentadas “organizam-se em torno de relatórios específicos, exclusivamente para fins de apresentação.” Desdobram-se em três tópicos: 1. Relatórios orçamentários (conjunto de relatórios relevantes, começando pelo próprio orçamento anual e concluindo com relatórios de curto, médio e longo prazos, passando pelos relatórios pré-eleitorais; servem para um monitoramento das variáveis relevantes do processo orçamentário ao longo de todo o seu ciclo); 2. Informações específicas a serem divulgadas (explicitação de temas básicos para o controle das finanças públicas, como despesas tributárias, ativos e passivos financeiros, ativos não-financeiros, pagamentos de inativos e responsabilidades contingentes); 3. Integridade, controle e prestação de contas (política, sistemas e responsabilidades para prestação de contas, auditoria e fiscalização pública e parlamentar.

A OCDE (2008) também desenvolveu o conceito de integralidade das compras públicas, que deve ser considerado um elemento-chave na transparência orçamentária, na medida em que parte expressiva das despesas orçamentárias referem-se a compras e contratações no mercado, mediadas pelos processos licitatórios, cujos contratos resultantes e compras diretas (nos casos de dispensa de

também sobre resultados orçamentários (déficits e superávits), dívidas do governo e títulos dessa dívida, o que implica maior amplitude de instrumentos e finalidades do que a gestão orçamentária *stricto sensu*.

¹⁹ A afirmativa constante do código, de que as Melhores Práticas devem ser aplicadas ao governo nacional, somente, não invalidam seu uso na pesquisa objeto do presente trabalho, uma vez que este alerta não parece voltado para a inaplicabilidade das recomendações em nível local, mas sim para sua inexistência para os países-membros da OCDE.

licitação) são momentos últimos da execução orçamentária. Considerando-se que as compras e contratações públicas são manifestações concretas e últimas das decisões orçamentárias, convém considerar na TOM *Web* a transparência nos processos licitatórios e de aquisição dos governos, em linha com o conceito de *integridade das compras públicas* (OCDE, 2008), que inclui a transparência e a prestação de contas e controle como requisitos desses processos, além de considerar a prevenção de más práticas e a gestão e administração adequadas.

O quadro a seguir sintetiza os conceitos de transparência (fiscal e orçamentária) e de integridade das compras públicas até aqui mencionados, de acordo com as instituições formuladoras.

Transparência fiscal (FMI, 1998/2007)	Transparência orçamentária (OCDE, 2001)	Integridade das compras públicas (OCDE, 2008)
<p>1. Clara definição de funções e responsabilidades</p> <p>1.1. O setor governo deve distinguir-se do resto do setor público e do resto da economia</p> <p>1.2. O marco jurídico, normativo e administrativo estabelecido para a gestão das finanças públicas deve ser claro e transparente</p>	<p>1. Informes do orçamento (Lei orçamentária; informe prévio, mensal, semestral, anual, pré-eleições e de longo prazo)</p> <p>2. Divulgação específica (Pressupostos econômicos, gastos fiscais, passivos e ativos financeiros, obrigações referentes a aposentadorias, passivos contingentes)</p>	<p>I. Transparência</p> <p>1. Transparência em todo o ciclo de compras, com tratamento equitativo e igualitário entre concorrentes</p> <p>2. Transparência nos processos licitatórios e em compras diretas</p>
<p>2. Processos orçamentários transparentes</p>	<p>3. Integridade, controle e responsabilidade (Políticas contábeis, sistemas e responsabilidades, auditoria, exame parlamentar e exame público)</p>	<p>II. Adequada gestão e administração</p>
<p>2.1. A elaboração do orçamento deve respeitar um calendário pré-estabelecido e basear-se em objetivos de política macroeconômica e fiscal claros</p> <p>2.2. Devem ser estabelecidos procedimentos claros para a execução, supervisão e declaração do orçamento</p> <p>3. Acesso às informações para ao público</p>		<p>3. Uso de fundos de acordo com as decisões governamentais</p> <p>4. Profissionais de compras íntegros e capazes</p> <p>III. Prevenção de más práticas</p> <p>5. Mecanismos de prevenção de riscos</p> <p>6. Cooperação entres os setores público e privado</p> <p>7. Monitoramento específico para detecção de anomalias</p> <p>IV. Prestação de contas e controle</p> <p>8. Mecanismos claros de controle e responsabilidade</p>
<p>3.1. Devem ser dadas informações completas ao público sobre operações passadas, atuais e futuras e sobre riscos fiscais</p> <p>3.2. A informação fiscal deve facilitar a análise das políticas e estimular a prestação de contas</p> <p>3.3. Deve haver compromisso de divulgação pontual das informações sobre finanças públicas</p>		<p>9. Facilitação para queixas</p>
<p>4. Garantia de integridade</p> <p>4.1. Os dados fiscais devem seguir as normas aceitas para qualidade de dados</p> <p>4.2. As atividades fiscais devem se sujeitar a uma supervisão e salvaguardas eficazes de caráter interno</p>		<p>10. Fortalecimento das organizações da sociedade civil, imprensa e público em geral para exercer controle sobre compras</p>

Quadro 1 – Tópicos de transparência fiscal (FMI, 1998), transparência orçamentária (OCDE, 2001) e integridade das compras públicas (OCDE, 2008)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos documentos do FMI e da OCDE

Da combinação dos itens grifados em cinza no quadro 2 (grifos que excluem das propostas do FMI e da OCDE o que é válido somente para governos nacionais e considerando-se apenas a produção de documentos, e não os processos e salvaguardas à gestão²⁰ que fazem parte da transparência) é possível derivar o conceito de **Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web)**, aqui proposto, assim definido: modo de gerir a arrecadação de tributos próprios e o recebimento de transferências intergovernamentais²¹ e sua destinação a itens de despesa pública²² em que, respeitada a integridade das informações (via controle interno²³ e controle externo²⁴), pratica-se regular e sistematicamente prestação de contas (por meio de relatórios periódicos que explicitam as variáveis relevantes das contas públicas), deixando sempre claros prazos, decisões (de alocação e realocação de recursos, principalmente), resultados e riscos ao longo do processo orçamentário, em suas fases de planejamento/elaboração, aprovação, execução/monitoramento e avaliação. Uma vez que a divulgação das informações referentes a esta gestão seja feita também via *web* (portais, sites e *home pages*), pode-se falar em transparência orçamentária municipal via *web* (TOM Web).

²⁰ Elementos que precisarão ser levados em conta numa proposta de transparência orçamentária municipal de natureza mais profunda do que a aqui considerada e impraticável, por ora, no caso da imensa maioria dos governos locais no Brasil. Como se verá, a TOM Web aqui proposta é um primeiro e factível passo para uma futura política municipal de transparência, e esta sim, na medida em que venha a ser paulatinamente viabilizada, deverá responder a maior número de tópicos dentre os que constam das propostas do FMI e da OCDE, sabendo-se que alguns deles cabem apenas a governos nacionais.

²¹ Na medida em que os municípios recebem transferências da União e do Estado, por força da Constituição de 1988, como forma de partilha das receitas de tributos federais e estaduais e considerando-se que a maioria deles depende financeiramente dessas transferências (especialmente do FPM – Fundo de Participação dos Municípios e da quota parte do ICMA – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

²² Com base na LOA – Lei Orçamentária Anual.

²³ Constituição Federal, art. 71-73 e Lei 4.320/64, art. 76-80.

²⁴ Constituição Federal, art. 74 e Lei 4.320/64, art. 81-82.

3.2. Histórico recente no Brasil

Nesse tempo – últimas três décadas – e nesse ambiente (de consolidação da democracia no país e de reforma do Estado em andamento, ultrapassando sua fase estritamente gerencialista e contando com o benefício de maior estabilidade econômica, embora ainda sob pressão para não perder o controle fiscal – necessidade de manutenção de superávits primários) propícios à transparência na gestão fiscal, o Brasil, a partir da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) vem dando passos decisivos para uma melhor gestão e transparência orçamentárias, chegando, em 2009, à Lei Complementar 131/09, que cria a obrigatoriedade de transparência das contas públicas em tempo real, via *world wide web* (WWW ou *Web*, rede mundial de computadores, também conhecida como internet) para todos os entes da federação, com prazos até 2013, para o caso dos municípios de menor porte (até 50.000 habitantes). Trata-se, na verdade, de uma passo importante, mas que é dado numa trajetória que tem início nos anos 1960 (com a lei de finanças públicas ainda em vigor) e se fortalece no final dos anos 1980, com a nova Constituição Federal e algumas inovações em nível federal.

A Lei 4.320/64, apesar de sua idade e defasagem em relação às teorias e técnicas atuais²⁵, deve ser considerada um avanço muito expressivo para a gestão das finanças públicas no Brasil, seja pelo que ela significou enquanto síntese de um movimento tecnicizante das décadas que a antecederam (movimento com frequência barrado por interesses políticos), seja por ter tornado exigência no país

²⁵ Uma nova lei de finanças públicas está sendo elaborada, em atendimento ao disposto no parágrafo 9º. Do artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Para maiores detalhes a respeito, ver https://www.portalsof.planejamento.gov.br/nova_lei_financas.

(nem sempre adequadamente atendida, diga-se a bem da verdade) uma série de procedimentos, especialmente os relacionados à orçamentação por programas e à padronização da contabilidade pública. A promulgação desta lei foi a etapa final do antepenúltimo momento definidor de grandes mudanças na gestão das finanças e das contas públicas.

O penúltimo momento foi marcado pelas inovações da Constituição de 1988, que: 1) estabeleceu os orçamentos fiscal, da seguridade social e dos investimentos das estatais, delimitando claramente os papéis de cada um (antes misturados no único orçamento existente) e isolando-os do contágio nocivo, antes existente, da atuação do Banco Central como financiador das atividades governamentais, fora do contexto da política monetária (fim da conta-movimento do Banco do Brasil); 2) criou um sistema orçamentário constituído por um Plano Plurianual (abarcando o período de 4 anos, o último de um mandato e os três do seguinte), uma Lei de Diretrizes e uma Lei Orçamentária Anual interligadas entre si e com ampliada possibilidade de deliberação legislativa sobre assuntos orçamentários. Essas inovações técnicas de relevo se deram logo depois de ter sido criada, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (Decreto 92.452, de 10 de março de 1986), que significou maior profissionalização e competência na gestão financeira, culminando com a criação, em do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, em janeiro de 1987.

O último momento de inovações de monta na gestão das finanças e contas públicas é o atual, que se estende de 2000 a 2009, iniciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)²⁶ e completado pela LC 131/09, e tendendo a

²⁶ O “momento” da LRF contempla, além desta lei complementar, também as importantes portarias interministerial SOF/STN 163/01 (classificações da despesa) e 42/99 (classificação funcional-programática) e a resolução 40/2001 do Senado (com a redação dada pela Resolução 05/2002), que limitou e disciplinou o endividamento de Estados e Municípios.

continuar, sempre na direção de maior transparência, entendida enquanto produção tempestiva e disseminação em tempo real de dados e informações, não só para os gestores e legisladores, mas para a cidadania. Com isso o controle interno se qualifica (tem melhores condições legais e operacionais para cumprir sua função), o controle externo (pelo legislativo, com apoio dos Tribunais de Contas) se beneficia devido à maior facilidade de obtenção e análise de processos e contas²⁷ e o controle societal, pela cidadania, pode enfim se ver livre da barreira formidável da falta de acesso à informação antes existente, por falta de condições técnicas e/ou por inexigibilidade legal dos detentores dessa informação. Nesse mais recente passo rumo à transparência e ao controle social mais amplo das finanças públicas deve ser salientado o fato novo de os municípios estarem sendo tratados da mesma forma que Estados, Distrito Federal e União (sendo considerados efetivamente entes da Federação), num contexto em que, por um lado, existe muita heterogeneidade entre os governos locais e, por outro lado, são bem mais numerosos os municípios em condições de assumir maiores responsabilidades e oferecer mais qualidade técnica de gestão do que nos anos 1960.

Tão sumário histórico dos três importantes passos dados nas últimas seis décadas, no país, na direção da transparência fiscal e orçamentária não permite captar as numerosas dificuldades enfrentadas para se chegar ao momento atual, bastante significativo e promissor, além de sintonizado com as tendências internacionais, mas é suficiente para se ter um panorama de fundo para a proposta de uma cesta de documentos básicos para aferição da transparência orçamentária municipal via *web*, feita a seguir.

²⁷ O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, criou a AUDESP – Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos (<http://www.tce.sp.gov.br/fiscalizacao/audesp/index.shtm>), que agiliza o trabalho dos técnicos e conselheiros e, ao mesmo tempo, pressiona os governos, entes e órgãos controlados a qualificarem seus procedimentos.

3.3. TOM *Web* na prática: de uma cesta de documentos básicos a uma política pública de transparência

A exigência legal de transparência orçamentária municipal via *web* (tal como definida no capítulo 2 deste trabalho e amparada pela LC 131/09) é uma excepcional oportunidade histórica que se coloca para o federalismo fiscal brasileiro, que a partir dela poderá transformar/innovar a gestão fiscal dos governos locais, por meio da intensificação do uso da tecnologia disponível (e relativamente barata) e exigente em qualificação de pessoal para sua utilização²⁸, e incluir a cidadania no processo de controle social dos gastos públicos, além de potencializar a capacidade de atuação dos controles interno e externo já existentes. Para bem aproveitá-la convém adotar procedimentos simples, objetivos, claros, tão baratos quanto possível e que, por outro lado, tragam benefícios elevados e em sintonia com o momento atual das relações Estado-sociedade no país. Assim, para um monitoramento do avanço da TOM *Web* nas cidades, de modo que possa ser acompanhada também pelos cidadãos comuns, leigos em finanças públicas, propõe-se uma cesta inicial de indicadores dessa transparência, a ser paulatinamente assimilada e aperfeiçoada pelas administrações locais e indivíduos e grupos organizados interessados no tema. Sua constituição é rigorosamente baseada em demonstrativos já estabelecidos na legislação e adotados na prática em todo o país, conforme demonstra o quadro 2 (exceto no caso de 4 itens: 1.5, 2.10, 2.11 e 3.5), e numa visão panorâmica bem concatenada do sistema e do processo orçamentários e de compras públicas vigente.

²⁸ Sem perder de vista, por precaução, que este fato sempre coloca na ordem-do-dia, no Brasil, a possibilidade de alastramento de “consultorias” oportunistas, que ao invés de qualificar a gestão dos municípios, a substituem precariamente por serviços de terceiros, mediante remuneração muitas vezes acima dos padrões de mercado.

Documento de TOM <i>Web</i>	Legislação que torna obrigatório
1.1.PPA - Plano Plurianual	Constituição Federal, art. 165, I
1.2. LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais	Constituição Federal, art 165, II e LC 101/00, art. 4º.
1.3. LOA - Lei Orçamentária Anual	Constituição Federal, art. 165, III e LC 101/00, art. 5º.
1.4.Programação Financeira	Lei 4.320/64, art. 47 e LC 101/00, art. 8º.
2.1. Boletins de caixa	LC 131/09, art. 2º., II
2.2. Relação de pagamentos efetuados - com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado, modalidade licitatória utilizada	LC 131/09, art. 2º., I
2.3. Balancete mensal da receita por categorias econômicas e por fontes	Lei 4.320/64
2.4. Balancete mensal da despesa por categorias econômicas e por elementos, por unidades orçamentárias	Lei 4.320/64
2.5. RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária	LC 101/00, art. 52-53
2.6. RGF – Relatório de Gestão Fiscal	LC 101/00, art 54-55
2.7. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Saúde	Portaria STN 471/000
2.8. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Ensino	Portaria STN 471/000
2.9. Balanços anuais (Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) e Demonstração das Variações Patrimoniais	Lei 4.320/64, art. 101-106
3.2. Editais de licitação por modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preço e carta-convite)	Lei 8.666/93, art. 38-40
3.2. Editais de licitação através de pregão	Lei 10.520/02, art. 4º.
3.3. Lista de aquisições por compra direta – com nome do beneficiado, valor, item	LC 131/09, art. 2º., I
3.4. Extrato de contratos adjudicados	Lei 8.666, art. 61, § único

Quadro 2 – Documentos propiciadores de TOM *Web* na legislação brasileira

Fonte: Elaboração própria com base na legislação indicada.

Concretamente, o que se propõe é a inclusão no portal, *site* ou *home-page* (a ser criado, se não existir) de cada município, de um *link*, botão ou menu denominado **Transparência Orçamentária Municipal via Web** (TOM *Web*²⁹), contendo documentos, informações e dados relevantes sobre os tópicos 1) planejamento orçamentário, 2) execução orçamentária e 3) compras públicas, que são imediatamente identificados com a modalidade de transparência que se tem em foco neste trabalho³⁰.

A inclusão de documentos elaborados pelos municípios nos três tópicos acima propostos (conforme lista do quadro 3) é bastante simples (como já são exigência legal em todo país, conforme já demonstrado, basta que sejam produzidos em formato compatível com as tecnologias de disseminação pela internet), mas é suficientes para promover um avanço extremamente expressivo no conhecimento acerca do estado das finanças, contas e compras públicas de cada um dos governos, entes e órgãos do poder local. O quadro 3 apresenta os três tópicos de TOM *Web*, explicita os documentos, dados e informações comportados por cada um e sugere o tamanho da série histórica a ser mantida em cada caso.

²⁹ A denominação comum nos sites dos municípios ajudaria a tornar mais visível e frequentado o *link*, como já demonstrou o exemplo dos portais da transparência que estão se disseminando nos últimos anos, sendo o de São Carlos SP um excelente exemplo, além de um dos primeiros entre os municípios. Ver em www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/portal-da-transparencia.html.

³⁰ Além disso, esses tópicos abarcam a grande maioria de ocorrências relativas a problemas nas contas e finanças públicas no Brasil, conforme Ferreira (2000), que, no caso de denúncias ao Tribunal de Contas da União, se concentram em licitações, contratos e compras.

Transparência Orçamentária Municipal via Web (TOM Web)		
Cesta de documentos básicos		
1. Planejamento orçamentário	2. Execução orçamentária	3. Compras públicas (último ano)
<p>1.1.PPA - Plano Plurianual (do quadriênio em curso e do anterior)</p> <p>1.2. LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais (do ano em curso e dos 3 anteriores)</p> <p>1.3. LOA - Lei Orçamentária Anual (do ano em curso e dos 3 anteriores)</p> <p>1.4. Programação Financeira (do trimestre em curso e dos 2 anos anteriores)³¹</p> <p>1.5. Informações sobre audiências públicas ou atividades similares (orçamento participativo, consultas etc.)</p>	<p>2.1. Boletins de caixa (últimos 36 meses)</p> <p>2.2. Relação de pagamentos efetuados - com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado, modalidade licitatória utilizada (últimos 36 meses)</p> <p>2.3. Balancete mensal da receita por categorias econômicas e por fontes (dos últimos 36 meses)</p> <p>2.4. Balancete mensal da despesa por categorias econômicas e por elementos, por unidades orçamentárias (últimos 36 meses)</p> <p>2.5. RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (dos 18 últimos bimestres)</p> <p>2.6. RGF – Relatório de Gestão Fiscal (dos últimos 9 quadrimestres)</p> <p>2.7. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Saúde³² (dos últimos 6 semestres)</p> <p>2.8. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Ensino³³ (dos últimos 18 bimestres)³⁴</p> <p>2.9. Balanços anuais (Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) e Demonstração das Variações Patrimoniais (dos últimos 3 anos)</p> <p>2.10. Pareceres do Tribunal de Contas e decisão do Legislativo sobre eles (dos últimos 3 anos)</p> <p>2.11. Eventuais prestações de contas e planilhas analíticas sobre a execução orçamentária, apresentadas ou não em audiências públicas e atividades similares (orçamento participativo, prestação de contas etc.)</p>	<p>3.2. Editais de licitação por modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preço e carta-convite)</p> <p>3.2. Editais de licitação através de pregão (presencial ou eletrônico)</p> <p>3.3. Lista de aquisições por compra direta – com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado</p> <p>3.4. Extrato de contratos adjudicados</p> <p>3.5. Informações sobre alterações contratuais</p>

Quadro 3 – Tópicos e respectivos documentos de propiciadores de TOM Web.
 Fonte: Elaboração própria com base nos quadros 1 e 2.

³¹ A LC 101/00, estabelece programação mensal, em seu art. 8º.

³² De acordo com o parágrafo 2º do artigo 198 da Constituição Federal, combinado com o artigo 77 da ADCT (redação dada pela Emenda Constitucional 29), 15% da receita dos municípios resultantes de impostos devem ser gasta com saúde.

³³ De acordo com o artigo 212 da Constituição Federal, os municípios devem aplicar 25% das receitas resultantes de impostos em educação.

³⁴ Municípios com menos de 50 mil habitantes podem optar pela demonstração semestral. Nesses casos, os demonstrativos a serem disponibilizados referem-se aos últimos 6 semestres.

A TOM *Web* representa uma forte atualização da concepção de gestão pública e de democracia e republicanismo, e sua prática exige uma mudança cultural e procedimental que dificilmente ocorrerá a não ser paulatinamente, à base de passos que serão dados após a consolidação dos anteriores. De início não poderá depender exclusivamente de pressões da cidadania, cabendo aos governos locais a iniciativa e aos órgãos de fiscalização e controle a cobrança, com base na lei. Sendo assim, os *links*, páginas, *home-pages* ou portais de TOM *Web* devem ter um ponto de partida que vá, aos poucos, ampliando seu conteúdo e qualidade. A cesta de documentos básicos aqui sugerida contém os elementos necessários (e absolutamente viáveis) para esse ponto de partida. Mas não basta que haja os documentos para cada item. É preciso, adicionalmente, que cada um desses documentos seja tecnicamente bem elaborado e completo, que haja continuidade e tempestividade na alimentação do local *web* e que este tenha a maior visibilidade e acessibilidade possível. Em síntese, uma página de TOM *Web* deve, minimamente:

- 1) ter conteúdo consistente, completo³⁵ e organizado (abarcando todos os documentos relevantes sobre planejamento e execução orçamentárias e sobre compras públicas, estruturados por tópicos, o que facilita a compreensão de que se trata de documentos que se referem a partes do sistema de planejamento e etapas do processo orçamentários);
- 2) apresentar documentos integrais e tecnicamente bem elaborados;
- 3) ser alimentada com regularidade e tempestividade;
- 4) oferecer condições de acesso fácil para qualquer usuário.

³⁵ Por exemplo, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária deve conter todos os itens legalmente previstos (lista completa e modelos em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/AnexosRREO4.xls>); o Relatório de Gestão Fiscal deve conter os elementos previstos em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/AnexosRGF4.xls>; da Lei de Diretrizes Orçamentárias devem constar os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais; a Lei Orçamentária deve trazer todos os anexos e adendos previstos na Lei 4.320/64 e na LC 101/00 (Ver lista completa em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/Lei_4320.pdf).

Nas etapas seguintes à inicial, podem ser acrescentados novos conteúdos e estabelecidas condições para interação com os usuários do sítio web. Podem ser acrescentados textos explicativos de cada um dos documentos e demonstrativos disponibilizados³⁶; pode ser apresentado um glossário de termos orçamentários (mesmo que seja *linkando* com glossários já existentes em outras instituições³⁷); as alterações feitas na lei orçamentária anual por meio de créditos adicionais (que a modificam em profundidade, na maioria dos casos) podem ser demonstradas na medida em que ocorrem (por meio de leis ou de decretos)³⁸; podem ser indicados e facilitados *downloads* gratuitos de literatura de fácil compreensão para aquisição de conhecimentos sobre orçamentação³⁹, de tal modo que o sítio web vá aos poucos se constituindo num instrumento de educação para a cidadania. Numa fase ainda mais avançada, rumo à interação com os usuários e potenciais usuários, poderia ser criado um campo para cadastramento dos interessados em receber boletins sobre a atualização dos dados (ou até mesmo boletins comentando a situação fiscal do municípios, produzidos, por exemplo, por técnicos da Fazenda ou do Planejamento), que seriam enviados para a *mailing-list* a ser criada a partir dos cadastramentos; poderia, ainda, haver a possibilidade de consultas por e-mail para esclarecimentos sobre o conteúdo do sítio, etc.

³⁶ Por exemplo: o *link* para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária poderia ser antecedido por um texto explicando em que consiste este relatório, as razões legais e político-administrativas para sua elaboração e disponibilização pública, as suas partes componentes e a relevância de cada uma para o acompanhamento das contas públicas; antes dos *link* para a Lei Orçamentária Anual poderia vir uma lista com todas as unidades orçamentárias da estrutura administrativa da prefeitura, com a explicitação das responsabilidades de cada uma; etc.

³⁷ www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp, por exemplo.

³⁸ Quando um crédito adicional é autorizado no orçamento, os valores inicialmente previstos para uma dotação (obra, serviço, compra etc.) são alterados, o que modifica a essência das decisões alocativas iniciais. Em alguns casos, o valor aumentado em uma dotação ocorre às expensas de outra. O monitoramento dessas alterações é importante para se evitar o total desrespeito à lei orçamentária.

³⁹ www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_resp_fiscal.html, por exemplo.

Uma vez estabelecida a cultura da transparência orçamentária, sendo os passos dados na medida das possibilidades técnicas e de pessoal, e em relação à efetiva vontade política de cada governo local (sob pressão da legislação e mediante reivindicações da cidadania – maiores ou menores, de acordo com cada tempo e lugar), a esta corresponderão políticas públicas de transparência, moldadas de um modo muito parecido com as outras políticas públicas. Ou seja, a transparência passa a ser produto (ou subproduto, minimamente) dos poderes públicos locais, planejados, oferecidos e avaliados da mesma maneira que em área-fins como saúde, educação, segurança e outras. Na medida em que isso ocorra, poderá estabelecer-se uma sinergia entre a política pública de transparência e a vigilância cidadã – potencial usuária das informações disponibilizadas – viabilizando a fiscalização da gestão orçamentária e das contas públicas ao modo dos *fire alarms* (MCCUBBINS e SACHWARTZ, 1984)⁴⁰, ou seja, cidadãos atentos, num contexto de abundância de informações, facilmente acessíveis (ambiente com reduzida assimetria de informações), funcionarão como fiscais interessados e não remunerados, prontos para dar o sinal de alerta quando houver indícios ou comprovação de irregularidades ou inadequações. Circunstância, aliás, prevista pela LC 131/09, que traz um artigo (73-A) que reza: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das

⁴⁰ De acordo com esses autores, o controle das finanças públicas pode ser feito por meio de sistemas *police patrol* (existência de grupos específicos, geralmente técnicos e profissionais, como Tribunais de Contas e órgãos de controle interno) e/ou através de mecanismos pelos quais qualquer indivíduo ou grupo (nem munido de cargo, nem remunerado para isso) pode detectar problemas e alertar sobre eles ou fazer denúncias (*fire alarms*). Cada modo tem suas vantagens e desvantagens e a combinação de ambos parece recomendável, principalmente tendo em vista o alto custo da *police patrol* e o risco de colusão entre os fiscais e os fiscalizados.

prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”⁴¹ Existindo a lei que obriga à transparência, havendo um órgão que acate, averigue e encaminhe as denúncias (Tribunal de Contas e ou Ministério Público) e estando disponíveis informações suficientes para permitir o monitoramento das finanças e contas públicas, basta, em cada cidade, um indivíduo atento (um vereador, um estudante de Contabilidade, um jornalista, um economista, um dirigente sindical, uma liderança comunitária etc.) para que o cuidado técnico e ético na gestão orçamentária e fiscal aumente nos municípios.

⁴¹ Trata-se texto que apenas amplia o que consta do parágrafo 2º. do artigo 74 da Constituição Federal. Também a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) traz dispositivo semelhante no parágrafo 1º. do artigo 113.

4 TOM WEB: O CASO DE SÃO CARLOS SP E SEU PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

A Prefeitura do Município de São Carlos, da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, mantém um Portal da Transparência (www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/portal-da-transparencia.html) desde 2004:



Os botões que constam do menu esquerdo da página de entrada do portal são os seguintes⁴²:

- Portal da Transparência (página inicial);
- Lei da Transparência (explica o que é e o que contém o portal);
- Orçamento Municipal (dá acesso às séries de PPAs, LDOs e LOASs e contém textos explicativos sobre esses instrumentos);

⁴² Conforme se nota, há mais itens neste Portal da Transparência do que os sugeridos na cesta de TOM Web defendida nesta monografia.

- Limites constitucionais (apresenta graficamente a evolução das despesas com saúde e educação, mas não traz os demonstrativos legais);
- Balancetes da Receita (disponibiliza a série desses documentos);
- Lei de Responsabilidade Fiscal (apresenta a série de relatórios exigidos por esta lei, embora incompletos);
- Imóveis locados (lista os imóveis e esclarece o uso de cada um, com os respectivos valores pagos);
- Boletim de caixa (apresenta a série desses documentos);
- Pagamentos efetuados (apresenta as listas detalhadas);
- Dívida Pública (breves informações sobre a evolução da dívida);
- Operações de crédito (breves informações);
- Bolsa Família (informações sobre o Programa e série de lista dos beneficiados);
- Entidades Conveniadas (breve explicação sobre convênios e lista das entidades atuais e anteriores);
- Conselhos Municipais (breve explicação sobre conselhos e lista exaustiva dos que existem);
- Licitações Concluídas (série de informações, por ano; consta também um link para acessar as licitações em andamento; há *link* para os contratos de 2007);
- Pessoal em destaque (informações sobre este item de despesa, salários, concursos públicos etc.);
- Código de Ética (inteiro teor do Decreto 5.817/05);
- Programa de Metas 2009-2012 (listagem de programas e projetos).

Este Portal da Transparência tem contribuído para que o *website* da Prefeitura obtenha excelentes avaliações em pesquisas realizadas pela Fundação

Getúlio Vargas (o TecGov – Centro de Estudos em Tecnologia de Informação para Governo incluiu São Carlos em excelentes posições em seu *Ranking Nacional de Websites Municipais*) e pela Universidade de São Paulo (na avaliação de sites de prefeituras do Estado de São Paulo, São Carlos obteve pontuação máxima) e a experiência foi apresentada no Seminário Brasil-Europa de Prevenção da Corrupção, realizado em Brasília, de 13 a 15 de julho de 2007, pela Controladoria Geral da União, em parceria com o Projeto EuroBrasil, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Trata-se de um caso bem sucedido de *website* de prefeitura, que pode ser tomado como exemplo de adoção do que aqui se convencionou chamar de *TOM Web*. O caso de São Carlos permite constatar empiricamente a viabilidade da cesta de documentos sugerida nesta monografia, uma vez que o Portal da Transparência desta municipalidade apresenta grande parte dos itens aqui indicados (embora nem sempre integralmente⁴³), conforme revela o quadro 4.

⁴³ Navegando-se no portal, nota-se que nem todos os documentos são integralmente apresentados. Os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, por exemplo, não contem todos os anexos previstos. Esta insuficiência pode ser facilmente eliminada acrescentando-se os anexos, já que são normalmente produzidos pela Prefeitura. O ideal seria a Prefeitura adotar o conceito de *TOM Web* e incluir a tabela aqui sugerida no seu Portal da Transparência, o que lhe daria maior organicidade e efetividade técnica, além de propiciar uma transparência orçamentária mais efetiva do que a existente até a data em que foi feita a pesquisa no portal (20 de julho de 2010).

Documento de TOM Web	Endereço no Portal da Transparência do Município de São Carlos
1.1.PPA - Plano Plurianual	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/orcamento-municipal.html
1.2. LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/orcamento-municipal.html
1.3. LOA - Lei Orçamentária Anual	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/orcamento-municipal.html
1.4. Programação Financeira	Não há
1.5. Informações sobre audiências públicas ou atividades similares	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/orcamento-participativo.html ⁴⁴
2.1. Boletins de caixa	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/balancete-de-receita.html (há um <i>link</i> para cada ano)
2.2. Relação de pagamentos efetuados - com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado, modalidade licitatória utilizada	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/balancete-de-receita.html (há um <i>link</i> para cada ano)
2.3. Balancete mensal da receita por categorias econômicas e por fontes	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/balancete-de-receita.html
2.4. Balancete mensal da despesa por categorias econômicas e por elementos, por unidades orçamentárias	Não há.
2.5. RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (dos 18 últimos bimestres)	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/lei-de-responsabilidade-fiscal.html
2.6. RGF – Relatório de Gestão Fiscal	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/lei-de-responsabilidade-fiscal.html
2.7. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Saúde	Não há ⁴⁵
2.8. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Ensino	Não há ⁴⁶
2.9. Balanços anuais (Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) e Demonstração das Variações Patrimoniais	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/lei-de-responsabilidade-fiscal.html
2.10. Pareceres do Tribunal de Contas e decisão do Legislativo sobre eles (dos últimos 3 anos)	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/lei-de-responsabilidade-fiscal.html
2.11. Eventuais prestações de contas e planilhas analíticas sobre a execução orçamentária, apresentadas ou não em audiências públicas e atividades similares	Não há
3.1. Editais de licitação por modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preço e carta-convite)	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/licitacoes-concluidas.html ⁴⁷
3.2. Editais de licitação através de pregão (presencial ou eletrônico)	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/licitacoes-concluidas.html
3.3. Lista de aquisições por compra direta – com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/licitacoes-concluidas.html
3.4. Extrato de contratos adjudicados	http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/licitacoes-concluidas.html ⁴⁸
3.5. Informações sobre alterações contratuais	Não há

Quadro 4 – TOM Web no Portal da Transparência da Prefeitura de São Carlos SP
Fonte: Elaboração própria com base no quadro 3 e no Portal da Transparência da Prefeitura de São Carlos

⁴⁴ As informações sobre o Orçamento Participativo da cidade não se encontram no Portal da Transparência, mas em link próprio.

⁴⁵ Em seu lugar consta um gráfico com a evolução dos percentuais nos últimos anos.

⁴⁶ Em seu lugar consta um gráfico com a evolução dos percentuais nos últimos anos.

⁴⁷ Apesar de o botão ter o nome “Licitações concluídas”, encontram-se ali também referências para as licitações em andamento, a partir das quais o usuário é dirigido para o menu Licitações: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/licitacoes.html> .

⁴⁸ Somente para o ano de 2007.

O portal é acessado com facilidade, o menu é claro (embora o acesso aos documentos de TOM *Web* deva ser mais explicitamente indicado, o que poderia ser feito utilizando o quadro 3, apresentado na seção 3.3, como menu auxiliar, criando-se um botão denominado exatamente Transparência Orçamentária Municipal).

A visibilidade inicial do Portal da Transparência de São Carlos poderia ser melhorada. Para chegar a ele não há um *link* na página inicial, a não ser no menu esquerdo, onde consta a lista dos tópicos mais acessados, por ordem alfabética. Isso faz com que o Portal da Transparência apareça na primeira página somente se for um dos mais acessados. Assim, as opções fixas para chegar a ele são escolhê-lo pelo nome na janela de busca colocada na parte superior esquerda da página inicial, digitar o nome e fazer busca, utilizando a janela para isso, no canto superior direito, ou clicá-lo no tópico Navegação entre Portais do item Mapa do Site incluído no meio da parte superior da página inicial⁴⁹. Ele poderia ser mais destacado, pela inclusão no item Serviços ao Cidadão (onde ficam as opções de serviços on-line) ou, melhor ainda, pela criação de um ícone próprio estrategicamente localizado na página inicial, como acontece nos órgãos do governo federal.

Como se pode notar até aqui, onde não se pretende propriamente proceder a uma avaliação exaustiva do caso, há um conjunto de melhorias que podem ser feitas no Portal da Transparência de São Carlos – e sugere-se que uma delas seja a explicitação de um espaço de TOM *Web* – mas ele pode ser tomado como referência para os municípios que desejam adotar procedimentos transparentes na gestão das finanças, contas e compras públicas, partindo de um patamar de qualidade que está muito acima da média verificada nos governos locais do país,

⁴⁹ Digitando-se “Prefeitura de São Carlos Portal da Transparência” no motor de busca web do Google chega-se diretamente ao portal.

inclusive da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, à qual pertence São Carlos.

O Portal da Transparência de São Carlos parece ter atingido o patamar exemplar de qualidade que tem devido à postura política das três últimas administrações do município⁵⁰. E essa postura parece estar relacionada à reação específica dos três últimos governos locais às circunstâncias vividas pela cidade até o final dos anos 1990 (marcadas por corrupção e desmazelo administrativo, inclusive noticiado pela imprensa nacional⁵¹) e às já mencionadas inovações legais, em nível nacional, na direção de gestão orçamentária e financeira mais eficiente e transparente. Parece inequívoca a postura pró-transparência das administrações 2001-2004, 2005-2009 e atual. Numerosas foram as medidas pró-transparência adotadas⁵², não só em linha com as inovações legais trazidas pelo contexto da promulgação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde 2000, mas também em função de uma deliberada resposta ao eleitorado local (demandante de

⁵⁰ Esta hipótese é objeto de pesquisa em andamento. Sua precariedade não prejudica os resultados do presente trabalho porque o objetivo de mencioná-la aqui é apenas suscitar a reflexão sobre as possíveis causas das inovações institucionais, legais e procedimentais para maior transparência orçamentária em governos locais.

⁵¹ Ver, a respeito, VILLAMÉA (2004).

⁵² Levantamentos documentais e entrevistas com protagonistas das inovações ocorridas na Prefeitura Municipal de São Carlos, no campo da eficiência e da transparência nas compras públicas (no âmbito de pesquisa em andamento, mencionada na nota 49) deram conta deste fato, que, de resto, pode ser constatado navegando-se no portal da prefeitura em busca de evidências nessa direção. Com efeito, o Portal da Transparência de São Carlos é apenas um dos elementos da postura transparente ali adotada. É o ponto culminante de uma trajetória de inovações bem-sucedidas. Entre as medidas pró-transparência adotadas pela Prefeitura de São Carlos nos últimos anos estão, além da criação do Portal da Transparência em 2004 e sua manutenção até o momento atual: comissão de sindicância para apuração de escândalos nas compras da merenda escolar (de repercussão nacional, por tratar-se de um esquema de corrupção regional), com consequente denúncia de envolvidos ao Ministério Público, em 2001; moralização das compras diretas, por meio de simulação de carta-convite nesta modalidade, desde 2001, com redução nos preços pagos; criação de Ouvidoria e de Controladoria Interna na estrutura da prefeitura; adoção do pregão para compras públicas; abertura das contas da prefeitura para investigações pelo Ministério Público, sem necessidade de solicitação; Orçamento Participativo, desde 2001; Diário Oficial eletrônico; modernização administrativa com financiamento do PMAT e preparo de pessoal por meio da Escola Municipal de Governo e renovação do quadro de pessoal exclusivamente por meio de concursos públicos; constantes aperfeiçoamentos em procedimentos administrativos, incluindo informatização e serviços *online* ao cidadão/contribuinte (criação do SIM); fortalecimento dos conselhos municipais; valorização dos servidores públicos, com política de carreira e salarial e adoção de Código de Ética.

moralização administrativa depois de sucessivos escândalos de corrupção na cidade, ao longo da década de 1990), que rendeu ao mesmo partido uma inédita série de três conquistas eleitorais sucessivas do poder executivo local. Este fato permite pelo menos suspeitar que políticas locais de transparência orçamentária bem sucedidas beneficiam não só a cidadania, a democracia, o republicanismo, a qualidade das políticas e serviços públicos, mas também os esforços anticorrupção, premiando eleitoralmente os políticos e partidos que as defendem e praticam. O que pode servir de incentivo à ampliação da *TOM Web*, enquanto conceito e enquanto método de governo e relacionamento Estado-sociedade civil no campo das finanças públicas, inclusive, e talvez principalmente, locais.

CONCLUSÃO

A transparência, num sentido *lato sensu*, vem sendo crescentemente valorizada, na teoria e na prática, em nível mundial e no Brasil, não só como meio pelo qual se reforça a democracia e se fortalece o republicanismo, mas também como elemento intrínseco das relações agente-principal (tanto políticas como econômicas), num contexto de reforma do Estado, de reinvenção do governo e inovações gerenciais na administração pública. No interior dessa tendência, sustentada pela ação de governos, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, partidos e associações, além de universidades, institutos de pesquisa e outros *think tanks*, cresce a consciência da importância da transparência orçamentária, por referir-se a um tipo de transparência que afeta o ponto central e nevrálgico das decisões governamentais relativas à receita e à despesa públicas – a orçamentação, com suas consequências dramáticas sobre o peso da tributação e a performance das políticas públicas, mormente em cenários e momentos de desequilíbrios e/ou dificuldades fiscais, como os que assolam os países na atualidade.

No Brasil, desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000, a transparência orçamentária (e também a fiscal, mais ampla) tornou-se exigência legal muito bem definida, inclusive por meio de audiências públicas e divulgação de dados e informações via internet. Em 2009, a Lei Complementar 131 reforçou as exigências da LRF, obrigando especificamente União, Estados e Municípios a utilizar a rede mundial de computadores para divulgar dados e informações da gestão orçamentária. Com essa medida tornou-se exigência legal, no país, o que neste trabalho se propôs denominar Transparência Orçamentária Municipal (*TOM Web*),

que, de fato, já vinha sendo parcialmente adotada por algumas municipalidades, entre as quais destaca-se São Carlos, no Estado de São Paulo, que desde 2004 mantém um Portal da Transparência em seu *website*, contendo, atualmente, praticamente todos os documentos necessários para o acompanhamento da situação orçamentária e financeira da Prefeitura.

O caso de São Carlos é uma evidência empírica da efetiva possibilidade de implantação da TOM *Web* em todos os municípios do país, ao longo dos próximos três anos (como previsto na LC 131/09), criando-se um espaço específico (de preferência destacado) no *website* (a ser criado, quando não houver) de cada um para nele fazer constar todos os documentos (em séries históricas mínimas de três anos) sugeridos no quadro 3, contante do tópico 3.3. do presente trabalho. Este procedimento, bastante simples e barato (já que os documentos são produzidos obrigatoriamente e já que sua inclusão na internet é simples de baixo custo), poderá facilitar o processo de enquadramento de pequenos e médios municípios (a imensa maioria no país) à LC 131/09, aproveitando-se assim, ao máximo, a oportunidade que ela gera para o aprofundamento da *accountability* democrática e republicana no Brasil, ajudando a sanar uma série de problemas de gestão pública e de relacionamento governos locais-comunidades ainda não resolvidos, apesar da normalidade democrática conquistada desde meados da década de 1980.

A proposta de TOM *Web* apresentada neste trabalho (ancorada nos conceitos de transparência fiscal do FMI e de transparência orçamentária e integralidade das compras públicas da OCDE, e apreendida no âmbito teórico da *agency-theory* e da *accountability*) se caracteriza pela **simplicidade** – necessária à transparência que se quer acessível aos cidadãos comuns, no espírito da Constituição Federal de 1988 e de numerosa legislação a partir dela – **sem perda de rigor técnico**, já que

a cesta de documentos que contempla permite completo diagnóstico da gestão orçamentária e financeira local e tem total amparo jurídico-legal. Por outro lado, a proposta aqui apresentada é tomada como ponto de partida para possíveis níveis mais sofisticados de TOM *Web*, a serem atingidos à medida que progrida, nos governos e comunidades locais, a cultura cidadã de transparência orçamentária.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, pp. 488-500, Aug. 1970.

AYALA ESPINO, José. **Instituciones y Economía**: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BARRO, Robert. Novos-clássicos e novos-keynesianos, ou os mocinhos e os bandidos. **Literatura Econômica**, Brasília, Ipea, n. esp., p. 1-15, jun. 1992.

BARZELAY, Michel. **The New Public Management**: Improving Research and Police Dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001.

BOHMAN, James; REGH, William (Eds.). **Deliberative Democracy**. Cambridge, Londres: The MIT Press, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <
<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria 42, de 14 de abril de 1999.
Disponível em: <
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>
Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério do
Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento e Finanças. Portaria
Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>> Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 471, de
31 de agosto de 2004. Disponível em: <
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria471.pdf>
>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent**: Logical
Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan, 1971.

CARDOSO, Ruth. C .L. Mudança sócio-cultural e participação política nos anos 80.
In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda M. (Orgs.). **Lições da década de 80**. São Paulo:
Edusp; Genebra: UNRISD, 1995. p.193-200.

CARDOSO, Ruth C.. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. *In*: SORJ,
Bernardo, ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). **Sociedade e política no
Brasil pós-64**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12^a. ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2009

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta F. S. O Papel da Avaliação de Políticas Públicas como Mecanismo de Controle Democrático da Administração Pública. *In*: GUEDES, Alvaro M.; FONSECA, Francisco (Org.). **Controle Social da Administração Pública: Cenários, Avanços e Dilemas no Brasil**. São Paulo: Ed.UNESP/Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. Cap. 5, p.129-156.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

DAGGER, Richard. **Civic Virtues, Rights, Citizenship and Republican Liberalism**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

DOWNS, Anthony (1957). **An economic theory of democracy**. NY: Harper & Row.

DRYZEK, John S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, Jan. 1989.

ELSTER, Jon (Ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Ed. UnB e ENAP, 1999.

FERREIRA, Olimpio José. **O direito de qualquer cidadão denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas da União e os seus efeitos**. 2000. 82 f. Monografia (II Curso de Políticas Públicas – Departamento de Ciência Política) –

Universidade de Brasília, Brasília, 2000. Disponível em: <
<https://acessoseguro.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769755.PDF>> Acesso em: 20
Jul. 2010.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (IMF – International Monetary Fund)
Manual on Fiscal Transparency (1998, Revised Edition 2007). Disponível em: <
<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.> Acesso em: 3 Jun. 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Política**. São Paulo:
Ed. Cortez, 2001.

HABERMAS, Jurgen. **The Theory of Communicative Action: The Critique of
Functionalist Reason**. Vol. 2. Cambridge: Polity Press, 1986.

_____. **The Structural Transformation of the Public Sphere**. Cambridge: Polity
Press, 1994a.

_____. Human rights and popular sovereignty: the liberal and republican versions.
Ratio Juris, v. 7, n. 1, p. 1-13, Mar. 1994b

_____. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law
and Democracy**. Cambridge: The MIT Press, 1996.

HALL, Peter A.; TAYLOR, rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo.
Lua Nova, n. 58, p. 192-223, 2003.

HART, O. B.; HOLMSTRÖM, B. The theory of contracts. *In*: BEWLEY, Truman (Ed.).
Advances in economic theory: Fifth World Congress (Econometric Society
Monographs). Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

HIBBS, Jr., Douglas A. Political parties and macroeconomic policy. **American
Political Science Review**, n. 71, pp. 1.467-1487, 1977.

KEANE, J. ***Civil Society: old images, new visions***. Stanford: Stanford Univ.Press, 1998.

LAFFONT, Jean; TIROLE, Jean. The politics of government decision making: regulatory institutions. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 6, n. 1, p. 1-31, 1990.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1 (93), p. 50-72, jan-mar. 2004.

LUCAS, Robert; SARGENT, Thomas. After keynesian macroeconomics. Minneapolis, **Federal Reserve Bank of Minneapolis Quartely Review**, v. 3, n. 2, p. 1-16, Spr. 1979.

MANIN, Bernard. **Principes du gouvernement representatif**. Paris: Calmann-Levy, 1995.

HILL MAYORAL, Benjamim G.; HERNÁNDEZ MATA, Alícia; DUSSAUGE LAGUNA, Maurício I. Transparencia y acceso a la información pública: ideas, casos internacionales y experiencias mexicanas. *In: **Gobierno Corporativo para el Sector Público***. Ed. Infonavit y el Centro de Excelencia de Gobierno Corporativo, 2007. cap. 8. Disponível em: <
http://aequum.org/sites/aequum.org/files/cita_libro_infonavit.pdf> Acesso em 07 Jul. 2010.

McCUBBINS, Matthew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrol vs. fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, Feb. 1984.

MICHELMAN, Frank. The Supreme Court 1985 Term, Foreword: traces of self — government. **Harvard Law Review**, n. 100, pp. 4-77, 1986

MILLER, Gary J. **Managerial dilemmas: the political economy of hierarchy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

MUELLER, Denis C. Public Choice: A Survey. **Journal of Economic Literature**, v.14, n. 2, p. 395-433, Jun 1976. Disponível em: <
http://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=3lxzK62un1gC&oi=fnd&pg=PA23&dq=%22Mueller%22+%22Public+Choice:+A+Survey%22+&ots=H0_xgaS9MW&sig=CRTJp-sVXYTRP9I7wIYK95zTACI#v=onepage&q=%22Mueller%22%20%22Public%20Choice%3A%20A%20Survey%22&f=false> Acesso em: 20 Jul. 2010.

MOE, Terry M. Political Institutions: the neglected side of the story. **Journal of Law, Economics and Organizations**, v. 6, p. 213-253, 1990.

MULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 4, pp. 147-158, October 2000.

MULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal Accountability: the other side of control**. Mimeo, 2000.

NINO, Carlos Santiago. **The Constitution of the Deliberative Democracy**. New Haven, Londres: Yale University Press, 1996.

NISKANEN, William. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: University of Chicago Press, 1971.

NUNES, Edson Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1997.

OCDE – Organização para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2001). Practicas óptimas de la OCDE para lograr la transparencia presupuestaria. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, n. 56, p. 109-119, Dic. 2004.

OCDE (2008). **Recomendation of the Council on enhancing integrity in public procurement**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/62/24/41549036.pdf> > Acesso em: 18 Jun. 2010.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e as novas poliarquias*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, pp. 27-54, 1998. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=kS6DyjPMXQIC&pg=PA27&lpg=PA27&dq=O%C2%B4Donnell,+Guillermo.+Accountability+horizontal+e+as+novas+poliarquias&source=bl&ots=RmBDZqqg8F&sig=OjojeGIrpacPrFFbB0NDY3IWBa8&hl=pt-BR&ei=x0kiTKLfA8KB8ga61ryaDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCQQ6AEwAw#v=onepage&q=O%C2%B4Donnell%2C%20Guillermo.%20Accountability%20horizontal%20e%20as%20novas%20poliarquias&f=true>. Acesso em: 23 Jun. 2010.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política*, Buenos Aires. **Revista de Reflexión y análisis político**, n. 7, p. 11-34, 2001.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1993.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A Teoria da Escolha Pública (*public choice*): uma abordagem neo-liberal?** Disponível em: <http://pascal.iseq.utl.pt/~ppereira/docs/analsoc6.pdf> . Acesso em: 29 Jun., 2010.

PETTIT, Philip. **Republicanism. A Theory of Freedom and Government**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Ed. Manole, 2001.

PRZEWORSKI, Adam; SOTKES, Susan. **Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Government.** New York: New York University and University of Chicago, Mimeo, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

REINIKKA, R.; SVENSSON, J. The Power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture. World Bank, **Policy Research Working Paper**, n. 3239, 2003.

ROGOFF, K.; SIBBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycle, **Review of Economic Studies**, n. 55, pp. 1-16, 1988.

SALANIÉ, B. **The economics of contracts.** Cambridge: MIT Press, 1997.

SANDOVAL, Irma; ACKERMAN, John. Leyes de transparencia en el mundo. **Cuaderno de Transparencia**, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México D.F., n. 7, , 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizing Democracy: Reinventing Social Emancipation.** London: Verso Books, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v.26, n. 4, p.461-510, Dec. 1998.

SARGENT, T. J. and WALLACE, N. Rational expectations, the optimal monetary instruments, and the optimal money supply rule. **Journal of Political Economy**, v. 83, n. 2, pp. 241-254, Apr. 1975.

SKINNER, Quentin. **The Foundations of Modern Political Thought**, 2 vols., vol. I, *The Renaissance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

SPRINGBORG, Patricia. **Western Republicanism and the Oriental Prince.** Cambridge: Polity Press, 1992.

TIROLE, Jean. The internal organization of government. **Oxford Economic Papers**, n. 46, p. 1-29, 1994.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falha de Governo – Uma Introdução à Teoria da Escolha Pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

VARIAN, Hall. **Microeconomic analysis**. 3ª. ed. New York: W.W. Norton & Co., 1992.

VILLAMÉA, Luiza. Em ritmo de quadrilha. **IstoÉ**. São Paulo, 1805, p. 12/05/2004.

Disponível em:

<

http://www.istoe.com.br/reportagens/24355_EM+RITMO+DE+QUADRILHA?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage>. Acesso em: 13 Jul. 2010.