

## Artigo

Transparência dos governos subnacionais:  
o impacto da desigualdade na transparênciaGustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes <sup>1</sup>Ivan Filipe Fernandes <sup>2</sup>Marco Antonio Carvalho Teixeira <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Departamento de Gestão Pública, São Paulo / SP – Brasil

<sup>2</sup> Universidade Federal do ABC / Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Santo André / SP – Brasil

Quais são os efeitos das instituições informais extrativas no processo de *accountability* horizontal numa democracia em desenvolvimento? Este artigo apresenta evidências sobre os efeitos nocivos das instituições informais extrativistas na *accountability* horizontal dos governos subnacionais no Brasil. Após três décadas de eleições livres e competitivas, o desenho institucional das instituições de fiscalização dos governos estaduais praticamente não mudou. Exploramos a hipótese de que instituições informais mais extrativas, medidas pelo nível de desigualdade de renda, estão associadas a níveis decrescentes de transparência. Dada a sua extensa diversidade social, política e econômica, inserida num quadro institucional formal centralizado, o Brasil oferece um cenário apropriado para testar a hipótese de que as instituições informais extrativas responsáveis pelo aumento da desigualdade de rendimentos podem minar a *accountability* horizontal nas novas democracias.

**Palavras-chave:** democracia; desigualdade; instituições informais; instituições extrativas; *accountability*; transparência.

## Transparencia de los gobiernos subnacionales: el impacto de la desigualdad en la transparencia

¿Cuáles son los efectos de las instituciones informales extractivas sobre el proceso de *accountability* horizontal en una democracia en desarrollo? Este artículo presenta evidencia sobre los efectos dañinos de las instituciones informales extractivas sobre la *accountability* horizontal dentro de los gobiernos subnacionales en Brasil. Después de tres décadas de elecciones libres y competitivas, el diseño institucional de las instituciones de supervisión de los gobiernos estatales apenas ha cambiado. Exploramos la hipótesis de que las instituciones informales más extractivas, medidas por el nivel de desigualdad de ingresos, están asociadas con niveles decrecientes de transparencia. Dada su amplia diversidad social, política y económica integrada en un marco institucional formal, general y centralizado, Brasil proporciona un entorno apropiado para probar la hipótesis de que las instituciones informales extractivas, responsables de una mayor desigualdad de ingresos, pueden socavar la *accountability* horizontal en las nuevas democracias.

**Palabras clave:** democracia; desigualdad; instituciones informales; instituciones extractivas; *accountability*; transparencia.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230025>

ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 24 jan. 2023 e aceito em 08 ago. 2023.

[Artigo traduzido]

**Editora-chefe:**

Alketa Peci (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

**Editor adjunto:**

Mauricio Ivan Dussauge Laguna (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México / CDMX – México) 

**Pareceristas:**

Paula Chies Schommer (Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis / SC – Brasil) 

Fabiano Angélico (Università della Svizzera italiana, Lugano – Suíça) 

**Relatório de revisão por pares:** o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

## Transparency of subnational governments: the impact of inequality on transparency

What are the effects of extractive informal institutions on the horizontal accountability process in a developing democracy? This paper presents evidence about the harmful effects of extractive informal institutions on horizontal accountability within subnational governments in Brazil. After three decades of free and competitive elections, the institutional design of oversight institutions for state governments has hardly changed. We explore the hypothesis that more extractive informal institutions, measured by the level of income inequality, is associated with decreasing transparency levels. Given its extensive social, political, and economic diversity embedded in an overall centralized formal institutional framework, Brazil provides an appropriate setting to test the hypothesis that extractive informal institutions responsible for increased income inequality can undermine horizontal accountability in new democracies.

**Keywords:** democracy; inequality; informal institutions; extractive institutions; accountability; transparency.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao FGV-Pesquisa e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): 409305/2021-9 pelo apoio financeiro. Este projeto de pesquisa foi possível graças aos esforços dedicados de vários assistentes de pesquisa, com reconhecimento especial a G. Pinheiro, A. Herrera Vasco, R. Lopes, R. Santos e L. Elmais.

## 1. INTRODUÇÃO

A informação sobre a forma como o governo lida com os problemas cotidianos e como os recursos públicos são distribuídos é tão vital como a realização de eleições livres, justas e competitivas. No entanto, as instituições que embasam a transparência são mais difíceis de construir. Hollyer, Rosendorff, e Vreland (2018) salientam que o aumento da transparência é um passo necessário para melhorar o governo e a qualidade de vida no mundo em desenvolvimento. Os autores demonstram que níveis mais elevados de informação produzem níveis mais elevados de investimento e políticas democráticas mais estáveis. A principal razão é que a ação política requer coordenação, o que, por sua vez, requer informação compartilhada. Uma mobilização democrática saudável da sociedade requer um ambiente rico em informação disponível para a sociedade civil organizada. Neste caso, a nossa atenção centra-se na transparência como elemento fundamental da *accountability*.

Nenhuma democracia pode manter-se firme quando a sociedade é cega ao que acontece no interior do governo. Um dos principais desafios das novas democracias é democratizar as suas instituições, muitas delas herdadas de períodos não democráticos. As instituições de controle são fundamentais porque são essenciais para responsabilizar os políticos no período entre eleições. Enquanto organismos de controle, são fornecedores oficiais de informação sobre a forma como os recursos públicos são utilizados.

A *accountability* horizontal tende a ser mais frágil do que a vertical, uma vez que os legados institucionais informais autoritários são mais difíceis de transformar do que a organização de eleições nas novas democracias. Enquanto as últimas dizem respeito sobretudo a eleições livres e justas, as primeiras dizem respeito à forma como os titulares de cargos públicos se devem comportar entre as eleições. Além disso, o estabelecimento do Estado de direito pode ser mais difícil a nível subnacional. Isto acontece quando as elites autoritárias locais tradicionais podem deter melhor o poder institucional

e bloquear as transformações através de canais informais. Um dos principais desafios que se colocam às novas democracias é a criação de instituições de controle fortes e eficazes, que constituem a pedra angular da *accountability* horizontal e do Estado de direito e, por consequência, da qualidade do processo democrático. Só os países com uma *accountability* vertical e horizontal sólida podem tornar-se democracias vigorosas com um Estado de direito sólido (Mungiu-Pippidi, 2015).

No presente documento, exploramos a relação entre a *accountability* e as instituições informais. As regras de *accountability*, que são, em grande medida, instituições formais, que produzem informação podem ter interpretações diferentes consoante as instituições informais que prevalecem num contexto específico. Este fato torna as instituições informais extremamente importantes para compreender a eficácia da *accountability* e a transparência do setor público. Propomos que as instituições informais resultantes de formas de desenvolvimento extrativas tendem a apoiar sistemas políticos menos abertos à *accountability* pública.

Helmke e Levitsky (2006) descrevem as instituições informais como dispositivos criados pelo homem que restringem e orientam o comportamento humano e moldam as interações sociais, partilhadas, não escritas, criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficialmente sancionados<sup>1</sup>. As instituições informais surgem para complementar as instituições formais, contornam as regras formais e estão associadas a uma experiência histórica específica que cria certas expectativas socialmente compartilhadas. Chamamos-lhes doravante instituições informais extrativas nos casos em que mantêm os recursos políticos e econômicos nas mãos de grupos de elite, não obstante qualquer rearranjo ou reforma institucional formal (Amendola, Easaw, & Savoia, 2013). Amundsen (2019), por exemplo, salienta que, para além do enriquecimento das elites, as instituições extrativas também estão relacionadas com a manutenção ou o reforço do poder das elites políticas.

A nossa hipótese central é a de que quanto mais as instituições informais extrativas estiverem incorporadas num regime político, menos transparente será o setor público e, conseqüentemente, pior será a qualidade da *accountability* horizontal em qualquer quadro institucional formal. Deste modo, as democracias com instituições informais extrativas tendem a ser de menor qualidade do que aquelas com instituições mais inclusivas, o que torna as instituições formais herdadas de regimes não democráticos menos responsáveis. As instituições podem ser classificadas de várias formas. Neste caso, utilizamos a ideia de que podem ser vistas num continuum entre extratividade e inclusividade. Embora as fronteiras possam ser muito difíceis de precisar, os polos opostos são claros.

A análise das instituições informais indicou a existência de duas dimensões interligadas. Em primeiro lugar, as instituições políticas extrativas informais, definem as regras do jogo, estruturam a vida política, e reduz a participação política. Em segundo lugar, as instituições econômicas extrativas informais reduzem o acesso das pessoas a ativos produtivos que não a força de trabalho. Seguimos a hipótese de Engerman e Sokoloff (1997, 2002, 2006) de que a desigualdade contemporânea tem raízes históricas. Quando as dotações eram favoráveis às grandes plantações e minas, as elites criaram regras institucionais que protegiam os seus interesses extrativos. Isto significa desigualdade perante a lei, desigualdade de rendimentos elevados e um sistema judicial enviesado (Bennett & Nikolaev, 2016; Engerman & Sokoloff, 1997, 2002, 2006). Mais tarde, a estratégia de substituição da industrialização

---

<sup>1</sup> Helmke e Levitsky (2006) organizaram um livro sobre a forma como o comportamento político se pode desviar substancialmente das regras formais prescritas, afetando positiva ou negativamente a qualidade da democracia na América Latina.

também promoveu a desigualdade de rendimentos nos países da América Latina (Furtado, 1972; Kingstone, 2018).

Medimos o continuum de instituições informais, da inclusividade à extratividade, pelo grau de desigualdade de rendimentos. Usamos o índice de Gini como proxy para inclusão econômica, seguindo a literatura (Chong & Gradstein, 2007; Krieger & Meierrieks, 2016; Savoia, Easaw, & McKay, 2010). Para testá-lo, executamos um modelo de painel Logit para dependente binário com dados novos sobre os processos de *accountability* horizontal nos governos estaduais brasileiros. Pesquisamos os pareceres dos Tribunais de Contas de 2003 a 2019 para cada estado brasileiro. O acesso à informação sobre as contas é nossa medida básica de transparência. Como variáveis de controle, utilizamos a população, o produto interno bruto do estado, a mortalidade infantil, a taxa de homicídios, as importações totais, as despesas do governo estadual e o efeito da Lei da Transparência brasileira.

A dimensão continental do país oferece uma oportunidade única para monitorar a enorme variação nas instituições informais extrativas. Ao contrário dos Estados Unidos da América (EUA), o quadro legal brasileiro tem sido homogêneo em todo o país desde a época colonial. Assim, os estados brasileiros têm os mesmos mecanismos institucionais de *accountability* horizontal e vertical na arena formal, apesar de ter havido mudanças ao longo do tempo que foram aplicadas a todo o território. Por outro lado, as instituições informais variam de estado para estado. No sul do país, a escravidão era rara, e os colonos chegavam principalmente para viver em pequenas fazendas. No Nordeste e nos arredores do Rio de Janeiro, as plantações extensivas eram dominantes, e a escravidão sustentava toda a economia (Fausto, 2014). Nessas áreas, as instituições informais extrativistas são mais fortes do que no Sul (Mahoney, 2010; Naritomi & Assunção, 2012). Consequentemente, as instituições informais variam muito em torno da média de extratividade em todo o país, enquanto as instituições formais têm sido mais homogêneas territorialmente desde o estabelecimento da administração colonial.

Outro ponto forte do nosso projeto de investigação é o fato de os governos estaduais e municipais no Brasil serem responsáveis pela prestação da maioria dos serviços de saúde e educação. São responsabilizados por um grupo específico de instituições de controle a nível estatal chamado “Tribunais de Contas”. Assim, uma grande parte dos recursos e despesas públicas no Brasil é supervisionada não por instituições federais, mas por estes organismos a nível estadual.

As nossas principais conclusões empíricas confirmam as nossas expectativas teóricas. Nas zonas do país onde as instituições parecem ser mais inclusivas, as instituições de *accountability* horizontal são mais transparentes e existe um melhor acesso à informação. Isto significa que o acesso à informação – a nossa principal variável dependente – será afetado negativamente sempre que o ambiente institucional informal for identificado como extrativo. Em suma, seguimos de perto as conclusões de Bennett e Nikolaev (2016) e Engerman e Sokoloff (1997, 2002, 2006).

Este documento está organizado da seguinte forma. Após esta introdução, na Seção 2, são desenvolvidas as nossas hipóteses de como as instituições extrativas informais afetam a transparência. A Seção 3 apresenta algumas observações sobre como as instituições de *accountability* evoluíram no Brasil. A Seção 4 apresenta o contexto institucional do caso brasileiro. Em seguida, discutimos as ferramentas metodológicas e descrevemos os dados coletados sobre a transparência das instituições de fiscalização. Apresentamos os principais resultados na Seção 6 e, em seguida, a nossa conclusão.

## 2. TEORIA E HIPÓTESES

O Estado democrático moderno é o resultado de esforços consideráveis para alterar a natureza absolutista do antigo regime e para proteger os cidadãos contra os horrores da guerra religiosa (O'Donnell, 1998). Consequentemente, as instituições consideradas essenciais para as democracias contemporâneas desenvolveram-se a partir de instituições estabelecidas em épocas não democráticas. Por exemplo, em França, a *Chambre des Comptes* era uma das instituições mais importantes da monarquia no século XV (Morin, 2011). Várias instituições de supervisão foram criadas sem democracia, exceto talvez o Tribunal de Contas Europeu, concebido pela burocracia de Bruxelas (Laffan, 1999). Consequentemente, algumas instituições de supervisão podem ainda ter desenhos institucionais que divergem do regime político atual.

Como claramente colocado por Diamond e Morlino (2004, p. 20), à medida que a democracia cresceu globalmente, a investigação passou da análise da mudança de regime para a compreensão e descrição do funcionamento dos novos regimes, destacando o pleno desenvolvimento do processo de *accountability* horizontal como uma característica fundamental das democracias de alta qualidade. À medida que novas ameaças à democracia no mundo desenvolvido se tornam um tópico essencial na literatura comparativa e no debate público (Levitsky, 2018; Runciman, 2018), a qualidade da democracia é uma das principais questões do dia.

Diamond e Morlino (2004) definem a *accountability* horizontal como a exigência de que os titulares de cargos públicos se comportem de forma legal e correta. Devem responder não só perante os eleitores, mas também perante outros funcionários e instituições estatais com conhecimentos especializados e autoridade legal para os monitorar continuamente. A vitalidade do processo de *accountability* horizontal depende de um sistema jurídico que preveja o exercício de controles e equilíbrios sobre as entidades públicas independentes do governo eleito. Schedler, Diamond, e Plattner (1999) resumem o desafio enfrentado pelas novas democracias:

[...] está a tornar-se cada vez mais claro que, sem sistemas funcionais que possam proporcionar “restrições credíveis” ao poder prepotente do Executivo, os regimes democráticos tendem a permanecer superficiais, corruptos, vulneráveis a estilos de governo plebiscitários e incapazes de garantir as liberdades civis básicas. Em suma, tendem a permanecer democracias de “baixa qualidade” (Schedler et al., 1999, p. 2).

Tradicionalmente, encaramos o sistema de *accountability* numa perspectiva bidimensional (O'Donnell, 1998), dividida em mecanismos horizontais e verticais. Isto pode conduzir a uma simplificação excessiva.

Para além dos processos eleitorais, a dimensão vertical incorporou a dimensão colaborativa decorrente da interação com as mais variadas formas de organizações da sociedade civil ao longo do tempo (Peruzzotti & Smulovitz, 2006). Ao mesmo tempo, o engajamento cívico por meio de conselhos, audiências públicas e ouvidorias, entre outros canais de diálogo, ampliou os mecanismos tradicionais da dimensão horizontal (Sistema de Justiça, Poder Legislativo e Tribunais de Contas). Isso nos leva à noção de que, seja qual for a definição utilizada, a transparência é condição necessária para a *accountability* horizontal. Por ser fundamental para a preservação da democracia, a *accountability* pressupõe uma sociedade bem-informada (Olsen, 2013) e a capacidade de utilizar essas informações para tomar decisões e exigir o sistema de *accountability* quando necessário.

Em relação à transparência, as instituições de supervisão são muito importantes para o livre fluxo de informações sobre o que acontece dentro do setor público. Mais informação sobre o setor público pode pôr em risco a classe dominante, fomentando a mobilização de massas e a organização da sociedade civil (Hollyer et al., 2018). Por conseguinte, as instituições de controle são um elemento fundamental da funcionalidade da *accountability* horizontal. A modernização destas instituições é essencial para compreender a qualidade da democracia para além de eleições livres e justas.

Dito isto, exploramos o fato de o mesmo conjunto de regras de *accountability* poder ter diferentes interpretações, dependendo das instituições informais prevalecentes. Por outras palavras, as instituições são importantes para a *accountability*. Definimos instituição como qualquer sistema de regras coletivamente aceito que nos permite criar fatos institucionais. Estas regras implicam que as mesmas regras formais podem ter consequências diferentes consoante o contexto. Esse novo estatuto significa que alguém ou algo pode agora desempenhar funções que, com base apenas nos atributos originais do estatuto, não seriam possíveis (Searle, 2005). Alternativamente, North (1990) salientou que “as instituições são as regras do jogo numa sociedade ou, mais formalmente, são os constrangimentos concebidos pelo homem que moldam a interação humana”. Ao mesmo tempo, as instituições são também dispositivos facilitadores, e não constrangedores, porque criam novos tipos de poder (Searle, 2005).

As instituições são endógenas e definidas em função das escolhas sociais da sociedade e do contexto histórico e geográfico. No entanto, as pessoas têm uma série de preferências em relação às instituições económicas e políticas, pelo que este processo endógeno envolve um grau significativo de conflito de interesses. A resolução deste conflito depende do quadro jurídico, mas também da distribuição dos recursos disponíveis (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2005). Os vencedores políticos consolidam as suas vitórias criando um novo conjunto de instituições ou, pelo menos, reformando, adaptando ou consolidando a antiga instituição.

Este artigo centra-se num conjunto particular de instituições cujas regras são definidas de forma informal ou vaga (North, 1990; Voigt, 2018). A legislação é frequentemente vista como uma instituição formal porque as leis, os regulamentos e os códigos legais são as regras que as pessoas subscrevem explicitamente (Kunčič, 2014; North, 1981). São geralmente sancionadas por um ator externo da sociedade: o Estado. No entanto, algumas normas jurídicas são amplamente definidas e, numa medida relevante, aplicadas com base em regras informais, tais como costumes e regras éticas. Isto pode, por exemplo, afetar a capacidade dos cidadãos de controlar os políticos e o bom funcionamento do equilíbrio na democracia (Voigt, 2017; Weingast, 1993). Em suma, um quadro jurídico X pode contar como Y num determinado contexto institucional (Searle, 2005). Como resultado, as instituições informais influenciam profundamente as instituições formais. Cruz-García e Peiró-Palomino (2019), por exemplo, exploram o impacto da instituição informal nas instituições formais nos mercados de crédito. As suas conclusões indicam que a confiança social afeta positivamente o crédito. Mais importante ainda, mostram como as instituições formais e informais podem ser complementares em alguns casos. Estas últimas não substituem, mas podem melhorar substancialmente as primeiras. O oposto também é verdadeiro. Nalguns casos, as instituições informais podem pôr em risco as instituições formais. Wong (2006), por exemplo, ao estudar os mercados de capitais chinês e alemão, mostra como as instituições informais podem prejudicar a qualidade do ambiente macroeconómico e das instituições públicas.

Helmke e Levitsky (2006) e O'Donnell (1994) apresentam uma extensa análise da literatura sobre a forma como as instituições políticas informais são criadas, como comunicam e como a sua influência é imposta fora dos canais oficialmente sancionados em democracias autoritárias ou novas democracias. Brinks (2003) destaca como, no Brasil, a punição com execuções extrajudiciais é uma instituição informal dentro do aparato de segurança pública brasileiro, afetando a maioria dos segmentos menos afortunados da população.

Como Helmke e Levitsky (2004, p. 730) propuseram, uma forte razão para o desenvolvimento de instituições informais é

[...] a prossecução de objetivos *não considerados publicamente aceitáveis*. Por serem relativamente discretas, as instituições informais permitem que os atores prossigam atividades – desde as impopulares até às ilegais – que dificilmente resistirão ao teste do escrutínio público. Mesmo quando o suborno, o patrimonialismo e a compra de votos são amplamente aceites, as normas de universalismo prevalecentes impedem a sua legalização.

Neste sentido, as instituições informais podem comunicar e ser promovidas sem visibilidade pública, reduzindo a natureza pública do poder democrático (Bobbio, 1987) e refletindo a coerção e o conflito em vez da coordenação política. Assim, esperamos que as instituições políticas informais extrativas reduzam o nível geral de controle por parte das agências de supervisão do Estado. Naturalmente, outras trajetórias históricas poderiam ter conduzido a instituições informais mais positivas, que poderiam ser mais inclusivas, por exemplo.

Uma vasta literatura empírica sobre o desenvolvimento tem explorado os diferentes estilos de colonização que os europeus adotaram nas Américas. Em locais onde as doenças tropicais estavam disseminadas ou os recursos naturais eram abundantes, a colonização baseada na migração europeia não era possível ou, pelo menos, não era economicamente viável. Nessas colônias, a extração de recursos tornou-se uma atividade essencial. Isso levou à criação de instituições de natureza extrativa (Acemoglu et al., 2001, 2002, 2003; Acemoglu & Johnson, 2005; Acemoglu, Johnson, Robinson, & Thaicharoen, 2003; Rodrik, Subramanian, & Trebbi, 2004; Bhattacharyya, 2009).

Os padrões institucionais da época colonial continuaram a ser uma força motriz da extração. Por outro lado, a distribuição da riqueza e dos recursos políticos, que tende a ser estruturalmente desigual na América Latina, reforça a natureza extrativa dos seus sistemas políticos. Mahoney (2010) apresenta uma descrição aprofundada e um relato causal da variação institucional na América Latina. Para Mahoney (2010), o Rio da Prata e o sul do Brasil têm instituições mais inclusivas do que as herdadas nas colônias andinas ou no Nordeste do Brasil, devido ao diferente momento da colonização.

Também seguimos de perto a hipótese de Engerman e Sokoloff (1997, 2002, 2006) de que a desigualdade contemporânea tem raízes históricas no quadro institucional. Quando as dotações eram favoráveis às grandes plantações e minas, as elites criaram regras institucionais que protegem os seus interesses extrativos. Isto significa desigualdade perante a lei, desigualdade de rendimentos elevados e um sistema judicial tendencioso (Bennett & Nikolaev, 2016; Engerman & Sokoloff, 1997, 2002, 2006). Também afeta a forma como o sufrágio evoluiu nas Américas (Engerman & Sokoloff, 2006). Além disso, as políticas de industrialização no século 20 também aprofundaram a desigualdade (Fausto, 2014; Furtado, 1972; Kingstone, 2018).

A política cotidiana do subcontinente reforça estes padrões institucionais. Por um lado, quando existe um fosso econômico significativo, a minoria rica tem uma maior motivação e mais oportunidades para controlar a informação sobre o Estado. Por outro lado, a maioria da população tem menos capacidade para exercer pressão no sentido de um melhor controle da atividade governamental. Por exemplo, Jong-Sung e Sanjeev (2005) mostram que, numa análise comparativa de 129 países, quanto maior for o fosso entre os escalões superiores e inferiores de rendimento, mais corrupto é o país. Na mesma direção, Bennett e Nikolaev (2016) mostram que, depois de estabelecida a desigualdade, esta estava associada a um Estado de direito que perpetuava a desigualdade.

No que diz respeito à igualdade de recursos sociais e políticos, o controle dos três poderes é crucial para aumentar o acesso ao poder político nas sociedades, reforçar a democracia e ser um forte indicador de inclusão. Quando há restrições sobre o Executivo, a capacidade do Estado pode ser alargada sem pôr em causa o controle democrático. A mesma lógica aplica-se ao poder legislativo e ao poder judicial, numa lógica de pesos e contrapesos. A probabilidade de a elite consolidar o seu poder sobre o povo diminui e o poder político alarga-se (Acemoglu & Robinson, 2016; Engerman & Sokoloff, 2006).

A variação das instituições informais afeta o trabalho dos Tribunais de Contas. Os membros dos Tribunais de Contas têm interesses políticos e econômicos; podem querer manter um papel relevante no seio das elites locais. Se o nível de concorrência a nível estatal for baixo, as elites políticas podem manter os seus fortes laços com os conselheiros, reduzindo a *accountability* horizontal. Por conseguinte, no caso brasileiro, se as instituições informais locais forem extrativas, ou seja, se existirem disparidades econômicas substanciais na economia local, o desempenho global e a transparência das instituições de auditoria diminuem.

É importante referir que a desigualdade é um conceito complexo. Podemos medi-la em muitas dimensões diferentes (Galbraith, 2016). Podemos ver a desigualdade econômica nos lados da oferta e da procura da economia. Podemos vê-la num vasto leque de capacidades humanas. Exploramos aqui uma dimensão mais específica: a desigualdade de rendimentos, medida pelo Índice de Gini. Para mais detalhes, I. F. A. L. Fernandes e Cristofalo (2022) analisam a medição da desigualdade de renda por meio do índice de Gini no Brasil e comparativamente. Aproveitamos o fato de que, no país, o Índice de Gini da distribuição de renda em nível estadual está fortemente ligado à dinâmica econômica colonial, como sugere extensa literatura (Acemoglu & Robinson, 2016; Bennett & Nikolaev, 2016; Engerman & Sokoloff, 1997, 2002, 2006).

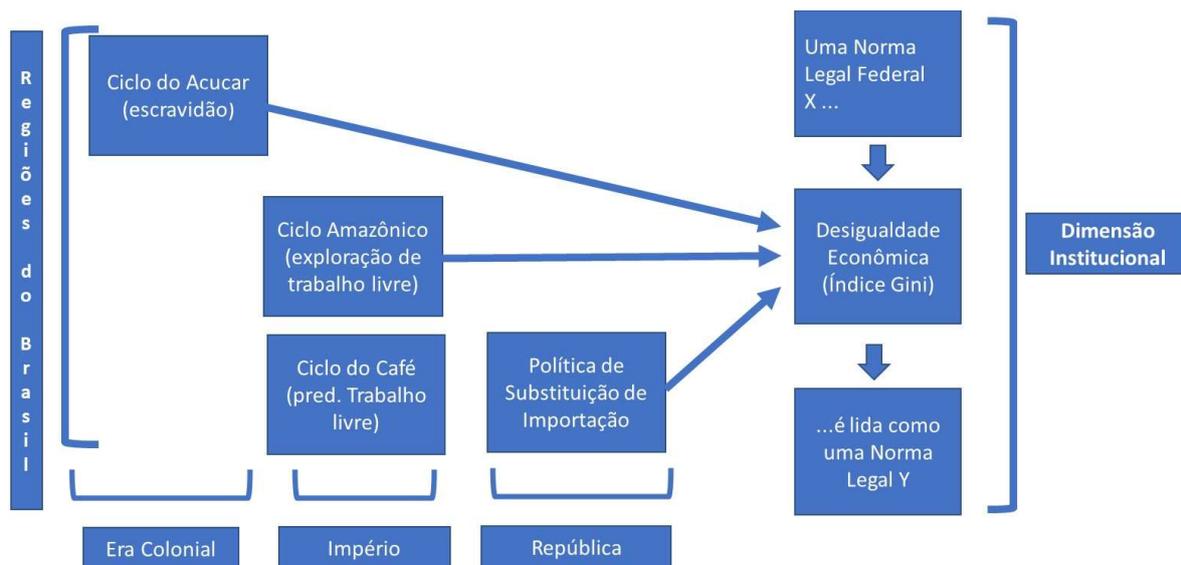
A Figura 1 mostra a relação entre o Índice de Gini da Desigualdade de Renda e os mais importantes ciclos econômicos brasileiros. Embora tenha havido escravidão em todo o país, a cana-de-açúcar foi o primeiro ciclo econômico brasileiro e profundamente desigual. Era baseado na exportação e na escravidão. Os ciclos econômicos do Café e da Amazônia foram baseados no trabalho livre e ocorreram após o fim da escravidão em 1888 (Fausto, 2014). No entanto, este último foi marcado pela intensa exploração dos agricultores locais e, em certa medida, pode ser associado a um período transitório entre a escravidão e o trabalho livre. Mais tarde, a Estratégia de Substituição da Industrialização também se baseou no reforço da desigualdade, pois se baseava na produção local de bens de alto valor para as elites locais (Furtado, 1972, 2020). As instituições extrativas do passado ainda desempenham um papel na política cotidiana brasileira. Em suma, baseamo-

nos na extensa literatura citada, que investiga como a história colonial de profunda desigualdade econômica em vários países forjou práticas, costumes e leituras que perpetuam a desigualdade, apesar do estabelecimento de instituições formais, muitas delas importadas dos países colonizadores menos desiguais.

Uma questão importante para esclarecer a validade da nossa medida de instituições econômicas informais está relacionada com o fato de, no Brasil, as regras estabelecidas pelo poder central terem sido praticamente as mesmas para todos os governos locais. Assim, apesar das oscilações ao longo do tempo entre centralização e descentralização, as instituições formais tendem a ser sempre semelhantes entre os estados brasileiros desde a época colonial. Assim, a variação da medida de desigualdade que queremos explorar não está relacionada com as instituições formais anteriores, uma vez que o seu efeito institucional foi homogêneo em todo o país.

Uma comparação com as instituições formais dos Estados Unidos da América evidencia a adequação do contexto brasileiro à nossa estratégia de identificação. Os EUA tinham instituições formais diferentes no século XIX, pois alguns estados permitiam legalmente a escravidão, enquanto outros a proibiam. No Brasil, a escravidão era legalmente obrigatória em todos os territórios. As administrações coloniais e pós-independência foram sempre formalmente muito centralizadas (Fausto, 2014). Dito isto, a herança da escravatura na economia atual está fortemente ligada às instituições informais. Podemos captá-la com os efeitos das instituições informais sobre a desigualdade. Suponhamos que uma norma federal X possa ser interpretada de forma diferente, como Y num determinado estado. Nesse caso, deve ser por causa de instituições informais no caso brasileiro, como mostrado na Figura 1.

**FIGURA 1 A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL**



Fonte: Elaborada pelos autores.

Consideramos a transparência como um indicador da *accountability* horizontal efetiva por parte dos organismos de supervisão. É desejável medir a transparência de todas as instituições governamentais e depois estimar o impacto dos organismos de controle. No entanto, isso estaria fora do alcance do nosso artigo. Assim, limitamos a nossa investigação a explorar o papel dos organismos de supervisão. Aliás, neste aspeto, para que sejam relevantes para a transparência global, é fundamental que sejam transparentes, nomeadamente sobre os documentos que produzem para a sociedade. Dentre todos eles, os mais relevantes são, sem dúvida, os pareceres emitidos sobre as contas dos governantes. Partimos do pressuposto de que quando os órgãos de fiscalização contribuem para a divulgação de informações sobre os comportamentos dos governantes, há uma tendência para aumentar os níveis de controle das atividades do Estado por parte de outros funcionários e instituições estatais com competência e autoridade legal para as monitorar de forma contínua. Por conseguinte, utilizamos o acesso à informação sobre os pareceres emitidos pelas instituições de controle para medir a sua transparência. Em suma, se as instituições informais extrativas (ou seja, as que perpetuam a desigualdade) forem mais fortes do que as instituições informais inclusivas (ou seja, as que reduzem a desigualdade), esperamos piores resultados para o sistema de supervisão.

Sugerimos assim a seguinte hipótese empírica:

*Ho – Uma maior igualdade na distribuição dos recursos econômicos (menor desigualdade econômica) está positivamente correlacionada com a transparência.*

### 3. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NO BRASIL: O CASO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas e o Ministério Público são os órgãos mais importantes de *accountability* horizontal no Brasil. Neste artigo, focamo-nos nos Tribunais de Contas, uma vez que estes responsabilizam periodicamente os titulares de cargos públicos no Brasil (G. A. A. L. Fernandes, Teixeira, I. F. A. L. Fernandes, & Angélico, 2020). A estrutura brasileira segue o modelo legal padrão em países de direito romano, como a *Cour des Comptes* da França, a *Courte dei Conti* da Itália, o *Tribunal de Cuentas* da Espanha e o Tribunal de Contas da União Europeia. A semelhança estrutural entre os organismos de controle pode coexistir com disparidades significativas nos procedimentos de divulgação de informações ao público. A estrutura quase judicial é muito difundida no Brasil.

O Tribunal de Contas da União (TCU), principal instituição de fiscalização da contabilidade, foi criado no final do século XIX, muito antes de o Brasil se tornar uma democracia e apenas dois anos após a abolição da escravatura. Abaixo do nível federal, o país criou a maioria das suas instituições de auditoria na primeira metade do século passado. Como tinham de espelhar o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas estaduais acabaram por refletir as estruturas autocráticas do antigo regime português, exportadas pouco antes da independência do Brasil pela transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808 (Costa, 2008; Loureiro, Teixeira, & T. C. Moraes, 2009). Cada um dos 27 estados brasileiros tem um Tribunal de Contas responsável por responsabilizar os governos estaduais. Na literatura brasileira, os governadores de estado foram chamados de Barões da Federação e têm um poder político substancial dentro do seu estado (Abrucio, 1994). Eles também são os principais atores na escolha das pessoas que

serão os guardiões dessas instituições de nível local. Muitas vezes, eles são escolhidos com base em critérios políticos e não técnicos, representando a proteção das elites locais contra as pressões da modernização democrática.

De acordo com Dye e Stapenhurst (1998), Santiso (2009), o Brasil segue o modelo jurídico de um tribunal colegiado com poder semi-judicial em matéria administrativa. A tradição semi-judicial geralmente implica que as instituições de auditoria adotem práticas e regras que espelham as utilizadas pelo Poder Judiciário, embora sejam independentes. Embora as constituições federal e estadual definam os Tribunais de Contas brasileiros, não há um órgão federal regulador explícito para essas instituições. Isso leva a uma possível falta de uniformidade que permite aos membros dos órgãos de controle atuarem como um tribunal colegiado, definindo suas próprias regras para aprovar as contas públicas, bem como para decidir como divulgar informações. Além disso, seus relatórios são encaminhados para o poder legislativo estadual, onde recebem a aprovação final. No final das contas, há uma grande confusão sobre quem regula os Tribunais de Contas no Brasil. Embora legalmente haja espaço para variação, uma análise empírica detalhada indica que, mesmo com um desenho mais flexível, os desenhos institucionais das instituições subnacionais de supervisão são muito semelhantes (G. A. A. L. Fernandes, I. F. A. L. Fernandes, & Teixeira, 2018).

Segundo Rocha (2013), a ausência de qualquer tipo de regulação externa sobre o que deveria ser um padrão nacional de transparência e comportamento institucional diminui a qualidade dos pareceres emitidos pelas instituições de fiscalização e enfraquece o seu controle efetivo. Seus achados também destacam o excesso de legalismo e a falta de foco nos resultados, limitando a informação recebida pelos cidadãos. Abrucio (1994) mostra que os Tribunais de Contas são instituições vitais para o controle político dos governadores sobre as elites estaduais, uma vez que seus membros geralmente agem em favor dos interesses políticos de quem os nomeou. Conclusões semelhantes também são tiradas por Hidalgo, Canello, e Lima-de-Oliveira (2015) e Weitz-Shapiro, C. Moraes, e Hinthorn (2015), indicando que as lealdades políticas ainda desempenham um papel fundamental na supervisão das instituições subnacionais brasileiras.

Embora a lei proíba que os membros das instituições de controle exerçam atividades políticas, a presença de antigos políticos como membros destas instituições não é invulgar. Blume e Voigt (2011) e Melo, Pereira, e Figueiredo (2009) concordam que o controle externo é fortemente influenciado por atores políticos e econômicos subnacionais e grupos de interesse, apesar de serem órgãos autônomos. Embora tenha havido pequenas modificações na forma como os membros foram escolhidos após a democratização, Hidalgo et al. (2015) e Weitz-Shapiro et al. (2015) também mostraram evidências substanciais de que as instituições de controle estatal exibem um viés pró-político na tomada de decisões, especialmente para os co-partidários.

G. A. A. L. Fernandes et al. (2020) e Loureiro et al. (2009) mostraram que os conselheiros bloquearam parcialmente o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas brasileiros após 1988. Como os conselheiros são atores-chave na estruturação da *accountability* nos governos estaduais, a falta de reforma e a adoção pelos Tribunais de Contas de um processo mais transparente de *accountability* horizontal pode ser um fator essencial na redução da eficácia das instituições de fiscalização.

Em retrospectiva, algum grau de *accountability* horizontal foi alcançado principalmente devido aos avanços no sistema judicial nas últimas três décadas de democracia no Brasil, principalmente a nível federal (Ferraz & Finan, 2008; Hagopian, 2016; Santiso, 2009). No entanto, no nível estadual, as

evidências não são totalmente positivas. A estrutura burocrática de supervisão estabelecida durante a ditadura permanece muito estável. A literatura indica que o problema da *accountability* não está relacionado com a mera inexistência de instituições formais responsáveis pela função, mas sim com a forma como estas operam no dia a dia da política (G. A. A. L. Fernandes et al., 2020). Assim, o problema da *accountability* tem a ver com a complexa relação entre as instituições formais e informais, com o seu funcionamento e com a forma como operam ou têm impacto umas nas outras.

#### 4. METODOLOGIA

Nossa estratégia empírica começa com a coleta de dados inéditos do sistema de fiscalização estadual brasileiro. Pesquisamos as opiniões dos Tribunais de Contas de 2003 a 2019 para cada estado brasileiro. Os dados foram coletados em 2015, de 2003 a 2012, e novamente em 2020, de 2003 a 2019. Como medida de transparência, utilizamos o acesso às informações sobre as contas. Para medir o acesso, tentamos acessar as informações caso não houvesse dados imediatamente disponíveis no site da instituição. Em primeiro lugar, enviámos um e-mail para solicitar a informação; se não obtivemos resposta, telefonamos para pedir a informação. Medimos também o nosso esforço para obter a informação utilizando esta estratégia de investigação. Os resultados são apresentados em pormenor na Tabela 2. Como recolhemos os dados duas vezes em momentos diferentes, pudemos também verificar se houve melhorias entre 2003 e 2019. Utilizamos o Índice de Gini do Rendimento como a nossa principal variável independente para captar os efeitos a longo prazo das instituições informais. Como possível fator de confusão, controlamos o nível de concorrência política a nível subnacional, utilizando uma definição mínima: a percentagem de votos válidos dos candidatos não selecionados no número total de votos no primeiro turno. Propomos estas variáveis porque o sistema eleitoral pode afetar a forma como as instituições informais afetam a *accountability* horizontal. É essencial dizer que as eleições são fortemente centralizadas no Brasil. O governo federal estabeleceu uma instituição eleitoral que organiza as eleições desde 1932, o chamado Tribunal Eleitoral. O avanço das instituições democráticas no governo central atenuou os efeitos das elites locais na competição eleitoral (Fausto, 2014). Como resultado, as eleições no Brasil são geralmente consideradas justas. Assim, embora essa variável esteja longe de ser perfeita, é inegável que ela se correlaciona com a competição política e implica um significado direto.

Além disso, também usamos muitas outras variáveis de controle: população, produto interno bruto, mortalidade infantil, taxa de homicídios, importações totais e despesas do governo estadual. Por fim, também controlamos o efeito da Lei da Transparência brasileira. O governo federal promulgou em 2013 uma lei que determina alguns requisitos mínimos sobre a divulgação de informações no setor público. A lei estabelece claramente que todos os Tribunais de Contas devem seguir todos esses requisitos. Para controlar o impacto da lei, usamos uma variável *dummy* que assume um valor de zero para os anos anteriores a 2013 e um para os posteriores. A descrição estatística de todas as variáveis está na Tabela 1.

Para a estratégia de estimação, utilizamos um modelo de painel Logit simples para variáveis dependentes binárias:

$$y_{it} = \alpha_i + \sum_{j=1}^J \alpha_j X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde  $Y_{it}$  representa a transparência,  $X_{it}$  é um conjunto de variáveis de acordo com a nossa hipótese e controles. Utilizamos o modelo Logit de painel de efeitos aleatórios nos primeiros quatro modelos seguindo Acemoglu, Johnson, Robinson, e Yared (2008). Para estimar os efeitos do rendimento na democracia, Acemoglu et al. (2008) propõem um quadro que utiliza efeitos fixos para eliminar a variância fixa no tempo correlacionada com os efeitos das instituições informais a longo prazo. Suponhamos que a nossa hipótese de que a correlação entre desigualdade e transparência se deve aos impactos a longo prazo das instituições informais está correta. Nesse caso, esperamos que os efeitos fixos eliminem esta relação. Assim, nos primeiros quatro modelos, utilizamos o Logit de painel de efeitos aleatórios, acrescentando controles em cada especificação. O modelo 1 é a linha de base e o modelo 4 é a especificação completa, considerando todos os controles. Finalmente, para a verificação da robustez, utilizamos efeitos fixos na coluna 5, enquanto na coluna 6 utilizamos um modelo de painel linear aleatório.

## 5. RESULTADOS PRINCIPAIS

Nesta seção, apresentamos as nossas principais conclusões e as estatísticas descritivas das variáveis que utilizamos.

**TABELA 1** DESCRIÇÃO ESTATÍSTICA

Variável	Obs	Média	Erro Std.	Mínimo	Máximo
Transparência (2003-2012)	270	0.79	0.41	0.00	1.00
Transparência (2003-2019)	459	0.77	0.41	0.00	1.00
Lei da Transparência	540	0.40	0.49	0.00	1.00
Índice de Gini	459	0.59	0.02	0.42	0.63
Concorrência política	540	0.34	0.15	0.01	0.54
População	540	7,157,463.00	8,432,519.00	333,456.00	45,900,000.00
Produto bruto do Estado*	432	143,393.00	273,146.20	2,392.03	2,120,762.00
Taxa de homicídios	513	30.02	12.71	6.09	71.80
Importações*	540	5,100.00	11,200.00	0.50	89,000.00
Total das despesas do Governo do Estado*	538	19,000.00	32,200.00	590.00	258.000.00

\* Em milhões de reais.

Fonte: Elaborada pelos autores.

No que diz respeito à variável Transparência, apresentamos resultados para duas coleções temporais: 2003-2012 e 2003-2019 – esta última apresenta valores para todo o período. Recolhemos a informação se o parecer estava disponível como uma variável *dummy*. Em caso afirmativo, introduziu-se um e, em caso negativo, zero.

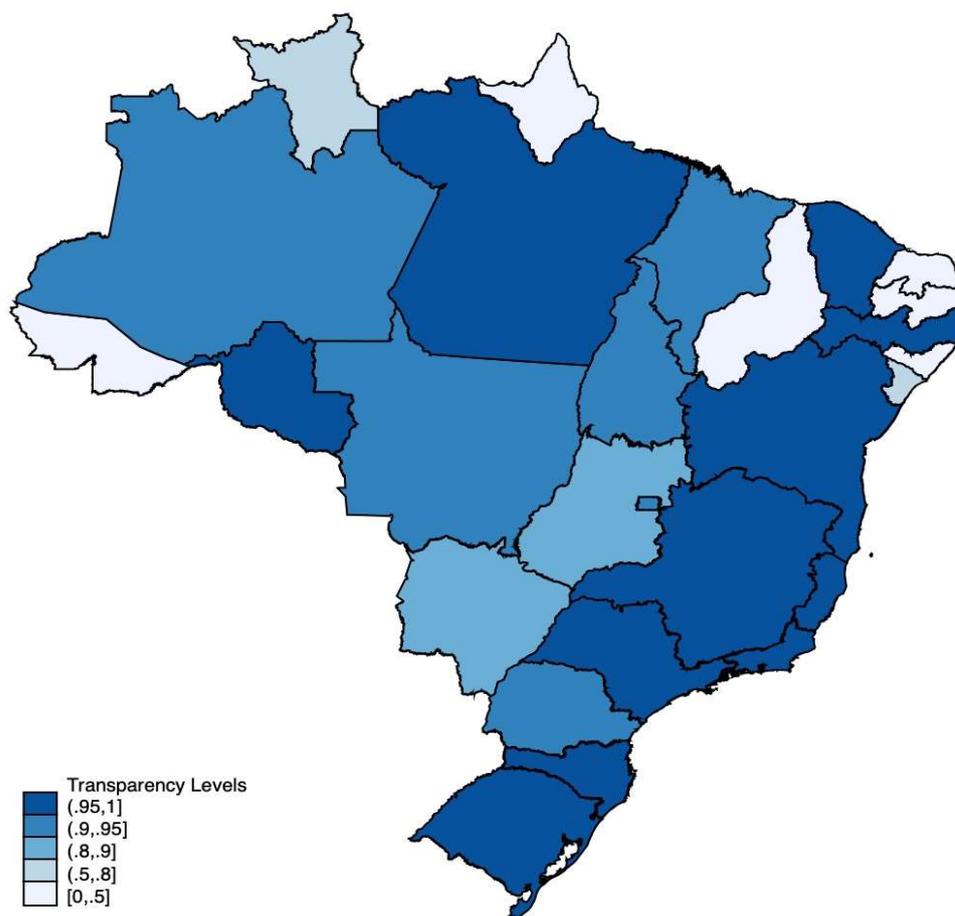
Na nossa primeira coleta de dados (2003-2012), apenas a informação estava disponível ao público em 79,30% dos casos, ou seja, 214 das 270 observações. Para todo o período, encontramos em 77,00% dos casos. A Figura 2 apresenta os tempos médios de disponibilização do parecer emitido para cada estado brasileiro. Os resultados da Tabela 2 mostram os estados em três grupos. Os mais acessíveis são aqueles cujo parecer final estava disponível no site. Além disso, quando o documento não estava disponível online, foi feita uma consulta por e-mail e, caso não houvesse resposta, uma consulta telefônica ao provedor do Tribunal de Contas. As duas últimas linhas indicam, respetivamente, se não houve resposta ou, caso tenha havido, o número de dias úteis para responder ao pedido de informação.

**TABELA 2 TRANSPARÊNCIA: ACESSO AOS PARECERES EMITIDOS**

Tipo de resposta	2003-2012	2003-2012	2003-2019
Disponível no website	40,70%	51.85%	64.60%
Disponível após pedido por e-mail	37,00%	24.81%	23.01%
Disponível mediante pedido telefônico	1,50%	0.00%	0.00%
Sem retorno	20,70%	23.34%	12.39%
Coleta de dados	2015	2020	2020

**Fonte:** Elaborada pelos autores.

É de salientar que, em alguns Estados que fornecem qualquer informação por via eletrônica, é por vezes difícil aceder ao sítio Web, apesar das ferramentas de pesquisa, porque é necessário um número específico atribuído aleatoriamente que identifique o processo. Finalmente, o terceiro grupo de Estados não quis fornecer qualquer informação. Para a análise estatística, consideramos a transparência como uma variável *dummy*, se encontramos informações sobre o relatório de contas de cada ano para cada Estado. A Figura 2 mostra os níveis médios durante todo o período para cada Estado. Ela varia de um, no caso em que o parecer estava disponível para todos os anos, a zero, quando em nenhum ano ele estava disponível. Os piores casos são Piauí e Paraíba, onde não encontramos nenhum parecer disponível. No outro extremo, nos estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, o parecer estava disponível em todos os anos.

**FIGURA 2** NÚMERO MÉDIO DE ANOS EM QUE UM PARECER ESTEVE DISPONÍVEL (2003-2019)

Fonte: Elaborada pelos autores.

O Acre e o Amapá, dois estados pobres da região amazônica, ilustram a falta de transparência do Tribunal de Contas, indicando uma *accountability* horizontal enfraquecida. Em ambos os casos, não havia documentos digitalizados, e tudo precisava ser consultado pessoalmente na sede da instituição, algo impraticável num país de dimensões continentais. O Tribunal de Contas do Espírito Santo, na região Sudeste do Brasil, também não disponibiliza seus relatórios ou pareceres online, sendo necessário o envio de um pedido formal por e-mail. Vinte e nove dias após o pedido, recebemos uma resposta e, dois meses depois, a instituição de controle enviou um CD-ROM com o parecer. Por outro lado, no Tribunal de Contas de Alagoas, no Nordeste, fomos informados de que o assunto era sigiloso, e que a divulgação das informações estava disponível apenas para os residentes no Estado. Por fim, cinco instituições de auditoria do Norte e Nordeste não responderam 45 dias úteis após o pedido.

Os mesmos dados relativos a 2003-2012 foram recolhidos cinco anos mais tarde, em 2020. Em 14% dos casos, não se registou qualquer melhoria. Apesar dos avanços tecnológicos registrados nestes cinco anos, os dados ainda não estavam disponíveis. Curiosamente, em 9,00% dos casos, os

dados já não estavam disponíveis, enquanto em 7,00% se verificou o contrário. Para os restantes 70,00%, as instituições de controlo divulgam os mesmos dados em ambos os momentos. Por fim, considerando todo o período 2002-2019, a divulgação de informações aumenta de 79,00% para 88,00%. No entanto, o número de Estados com alguma falta de transparência também aumenta de 5 para 11 em todo o período. Surpreendentemente, em 2019, cinco dos 27 estados não têm divulgação de informações.

A Tabela 3 apresenta os nossos principais resultados empíricos quantitativos. Na Tabela 3, as colunas 1 a 4 são estimadas utilizando um modelo de painel Logit de efeitos aleatórios, enquanto na coluna 5 utilizamos um modelo de painel Logit de efeitos fixos. A desigualdade de rendimentos medida pelo Índice de Gini parece desempenhar um papel fundamental na previsão da divulgação de informações. Nos modelos 1 a 4, quanto mais desigual é o Estado, menos transparente ele é. Esta conclusão é confirmada mesmo se incluirmos todos os controlos e variáveis para o ano e a altura da recolha de dados. Verificamos este padrão mesmo quando controlamos variáveis socioeconómicas como a população, a dimensão da economia local e a mortalidade infantil. Não se verifica qualquer efeito da variável de controle da competitividade política. O impacto da percentagem de votos válidos recebidos por candidatos não eleitos não é estatisticamente significativo em todos os modelos, embora varie muito. Este é um resultado interessante, uma vez que a variação padrão da desigualdade de rendimentos é igual a 7,72% da sua média, enquanto para a competitividade política é igual a 43,03%.

Para contextualizar, a média do Índice de Gini entre os estados diminuiu em todo o período, de 0,56 em 2003 para 0,53 em 2017, o último ano disponível. Durante o mesmo período, a competição política diminuiu de uma média de 0,36 em 2003 para 0,32. Os nossos resultados sugerem que a arena política a nível estadual no Brasil não afetou os níveis de transparência. Alternativamente, a competição política nas eleições não reflete uma sociedade mais aberta, mas é um jogo que as elites jogam. Ou, de fato, ambos. Como o governo federal organiza totalmente as eleições através dos Tribunais Eleitorais, as eleições a nível estadual são geralmente consideradas justas. Por isso, é necessária mais investigação para responder a estas questões.

A Lei da Transparência brasileira parece não ter efeito, apesar de ordenar explicitamente que todas as instituições de auditoria disponibilizem todos os relatórios. O mesmo se aplica a todos os outros controlos, incluindo a taxa de mortalidade infantil, a taxa de homicídios, o total de bens e serviços importados pelo Estado e as despesas totais do governo do Estado.

Os resultados são semelhantes quando utilizamos um modelo de painel OLS (modelo 6). Seguindo Acemoglu et al. (2008), quando utilizamos efeitos fixos (modelo 5), o impacto a longo prazo das instituições já não é visto como captado pela desigualdade de rendimento. Como esperado, deixa de ser estatisticamente significativo, uma vez que a parte de efeitos fixos da equação elimina os efeitos de longo prazo das instituições informais.

**TABELA 3 RESULTADOS DA TRANSPARÊNCIA**

	(1) LOGIT RE	(2) LOGIT RE	(3) LOGIT RE	(4) LOGIT RE	(5) LOGIT FE	(6) OLS RE
Gini	-0.273	-0.311	-0.189	-0.257	-0.170	-0.019
	[0.078]***	[0.087]***	[0.091]**	[0.122]**	[0.141]	[0.007]***
Lei da Transparência		-0.493	-3.028	-5.676	3.001	-0.189
		[0.470]	[0.845]***	[3.823]	[9.326]	[0.132]
Log(pop)			-1.706	-5.618	-23.561	-0.095
			[1.341]	[3.818]	[12.054]*	[0.128]
Log(Riqueza do Estado)			3.688	8.491	6.723	0.112
			[1.045]***	[5.685]	[9.602]	[0.159]
P. Concorrência				-2.338	-4.720	-0.014
				[2.138]	[2.633]*	[0.194]
Taxa de homicídios				0.099	0.087	0.005
				[0.042]**	[0.057]	[0.004]
Registrar(Importar)				0.600	0.758	0.025
				[0.598]	[0.751]	[0.046]
Log T. Despesas				-1.903	-4.440	0.054
				[3.969]	[3.726]	[0.125]
Nova coleção				-3.052	-1.008	-0.057
				[2.144]	[3.751]	[0.100]
Bonecos de tempo				X	X	X
Efeito fixo					X	
Constante	19.136	21.335	1.214	46.071		0.221
	[4.328]***	[4.874]***	[13.697]	[63.979]		[1.967]
Lnsig2u Constante	3.188	3.167	2.361	3.195		
	[0.522]***	[0.522]***	[0.557]***	[0.742]***		
N	405	405	405	403	133	403

\*p < .01; \*\* p < .05; \*\*\*p < .001

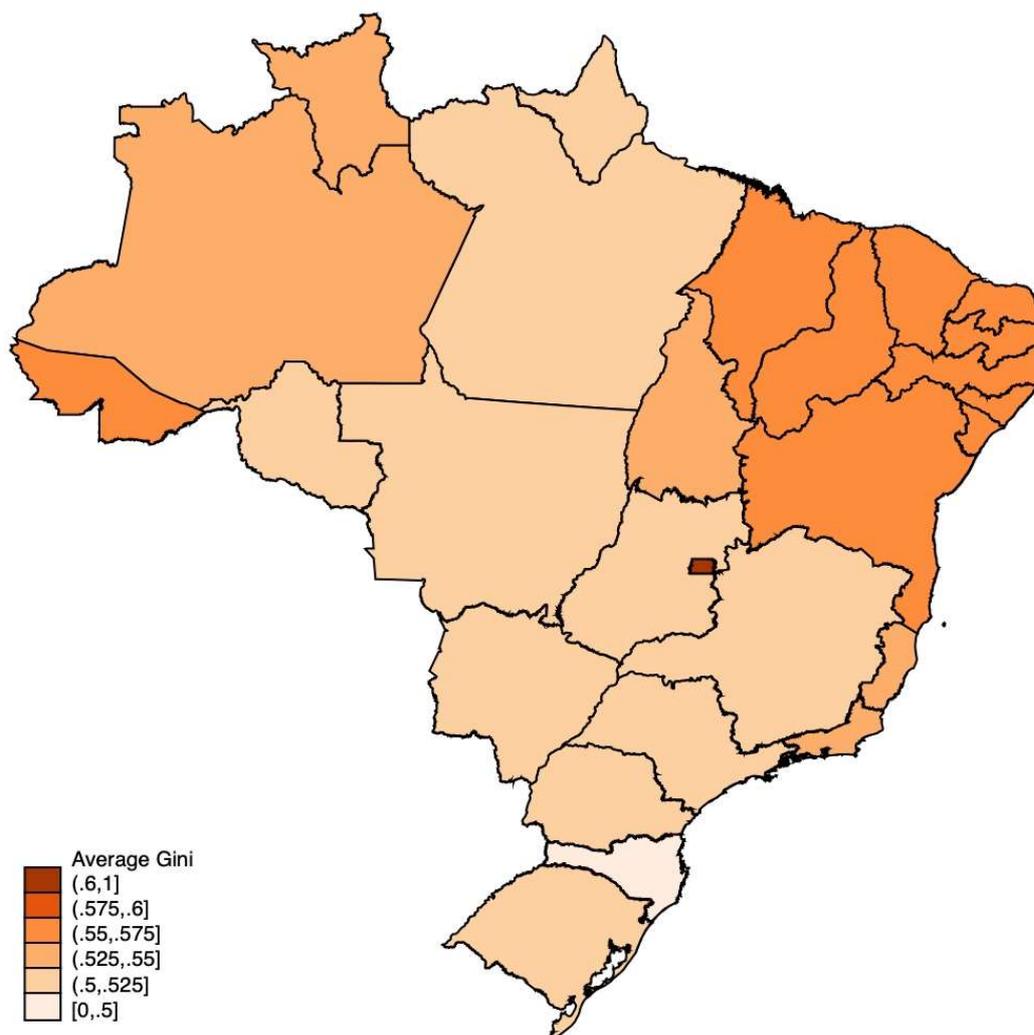
Erros padrão agrupados nos estados.

**Obs.** Os modelos 1 a 4 são estimados através de um modelo logístico de efeitos aleatórios. O modelo 5 é estimado por um modelo logístico de efeitos fixos. O modelo 6 é estimado por um modelo de efeito aleatório linear.

**Fonte:** Elaborada pelos autores.

É essencial considerar que, apesar de a desigualdade permanecer alta no Brasil, há uma variação considerável dentro dos estados, variando de 0,63 no Distrito Federal a 0,42 em Santa Catarina. Mostramos a desigualdade média dentro dos estados brasileiros no período na Figura 3.

**FIGURA 3** DESIGUALDADE DE RENDA MÉDIA ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS (2011-2017)



Fonte: Elaborada pelos autores.

Por último, é importante referir que, em futuras investigações, deve ser efetuada alguma investigação qualitativa. Os mesmos níveis de desigualdade podem ser o resultado de trajetórias históricas muito diferentes. Por exemplo, os dois estados menos desiguais – Santa Catarina e Rondônia – e os dois estados mais desiguais, Acre e Bahia, têm trajetórias históricas muito semelhantes. O Acre e a Bahia são casos clássicos de estados cujas economias eram baseadas na exportação e na escravidão nos tempos coloniais, enquanto Santa Catarina e Rondônia são casos de economias em que os colonos

colonizaram o estado e iniciaram suas fazendas. Este fato pode ter afetado fortemente a forma como as instituições informais se desenvolvem e a transparência é hoje em dia. Além disso, seria interessante explorar como a Lei de Transparência brasileira, promulgada em 2013, foi traduzida no regulamento de auditoria local. Apesar da importância de nossos resultados, acreditamos que pesquisas futuras devem explorar qualitativamente o conteúdo dos pareceres emitidos pelos Tribunais de Contas e também como o Poder Legislativo os utilizou.

Os tribunais de contas brasileiros não são fornecedores confiáveis de informações sobre o governo para a sociedade. A baixa renda e a alta desigualdade parecem ser fatores relevantes para prever a falta de transparência no nível estadual. Esses resultados destacam a importância de um processo de reforma para promover um ambiente institucional mais inclusivo. Há fortes indícios de que as instituições extrativas desempenham um papel fundamental, afetando a transparência e, conseqüentemente, reduzindo a *accountability* horizontal. No entanto, podem também estar relacionadas com estratégias de preservação do poder. A menor transparência torna viável um sistema de supervisão mais brando, como sugeriu Amundsen (2019). Para mudar isso, o conjunto de políticas necessárias vai além do que se sugeriria para erradicar a corrupção, como já foi proposto comparativamente por Mungiu-Pippidi (2015). Os decisores policiais devem considerar a dimensão informal das instituições para construir uma melhor governação. Sem ter isso em conta, as reformas legais destinadas a promover a democracia e a melhorar a *accountability*, reformando apenas as instituições formais, podem conduzir a resultados ineficazes.

## 6. CONCLUSÕES

A *accountability* é um elemento necessário para reforçar a democracia. Em democracias recém-criadas, a *accountability* horizontal tende a ser mais frágil do que a *accountability* vertical, especialmente a nível estatal (G. A. A. L. Fernandes et al, 2020). Como já foi referido na literatura, é menos dispendioso construir processos eleitorais competitivos do que um sistema de integridade eficaz baseado no universalismo ético (Mungiu-Pippidi, 2015).

No Brasil, as instituições subnacionais de fiscalização mantiveram praticamente o mesmo desenho institucional do período anterior à democratização em 1988, apesar do enorme progresso nos últimos trinta anos em direção a eleições livres e competitivas. Neste estudo, começamos a explorar como as variações no desempenho destas diferentes instituições subnacionais de fiscalização são afetadas pelo seu contexto e como, apesar das semelhanças institucionais, existe uma enorme variabilidade no seu comportamento.

O nosso trabalho tem como objetivo analisar as instituições de supervisão e o seu papel na responsabilização dos governos estaduais durante o período entre eleições. Aqui focamo-nos especificamente na transparência das instituições de supervisão. Os nossos resultados mostram evidências significativas de uma *accountability* horizontal limitada, principalmente porque as instituições de fiscalização não são um fornecedor fiável de informações sobre o governo para a sociedade brasileira. Conseqüentemente, identificámos um déficit democrático ao nível do Estado brasileiro, medido pelo seu nível de transparência. Usando o Índice de Gini como proxy, encontramos evidências de que os estados no Brasil com instituições informais mais extrativas têm um nível mais baixo de transparência da instituição de fiscalização. A desigualdade de renda, que reflete as instituições informais de longo prazo no nível estadual, desempenha um papel significativo na definição da

extensão da transparência. De acordo com as nossas hipóteses, as instituições de supervisão funcionam melhor quando as instituições são mais inclusivas.

Dito isto, concluímos que o nível de inclusividade ou extractividade das instituições afeta o funcionamento dos Tribunais de Contas. Quando as instituições locais são extrativas, o desempenho geral e a transparência das instituições de controle são piores. Uma maior transparência das instituições de fiscalização influencia a forma como as irregularidades são detectadas, uma vez que melhora a informação para quem não pertence ao sector público. Os nossos resultados estão de acordo com a literatura institucionalista de desenvolvimento esperada, que aponta para a presença de instituições informais extrativas como inibidoras do desenvolvimento político e económico de uma nação. No entanto, aprofundamos o quadro analítico mostrando que essa variação também é relevante dentro dos casos. O caso brasileiro permite-nos fazer este tipo de análise, uma vez que tem tido ao longo da sua história, desde o período colonial, um quadro institucional razoavelmente homogêneo entre estados, mas muito heterogêneo no que diz respeito ao funcionamento quotidiano das respectivas sociedades e comunidades locais. Dito isto, o nosso estudo permite-nos aprofundar a reflexão sobre o papel das instituições informais de longa duração a nível subnacional.

A melhoria da *accountability* horizontal é uma condição necessária para que a democracia funcione nas economias emergentes, especialmente a níveis de governo mais próximos da vida cotidiana dos cidadãos. Normalmente associamos baixos níveis de transparência à corrupção. No entanto, podemos relacioná-los com o poder - a preservação do domínio do poder. Para além disso, estas duas consequências podem estar associadas. Os titulares de cargos corruptos podem ser eleitos simplesmente porque não existe informação suficiente. Fazer a democracia funcionar é difícil, especialmente na luta diária para supervisionar o que as pessoas fazem com os recursos públicos e garantir eleições livres e justas.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (1994). Os barões da federação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 33, 165-183. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>
- Acemoglu, D., & Johnson, S. (2005). Unbundling institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5), 949-995. Recuperado de <https://doi.org/10.1086/432166>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401. Recuperado de <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231-1294. Recuperado de <https://doi.org/10.1162/003355302320935025>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2003). Disease and development in historical perspective. *Journal of the European Economic Association*, 1(2-3), 397-405. Recuperado de <https://doi.org/10.1162/154247603322391035>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In P. Aghion, & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth* (Vol. 1, Part A, pp. 385-472). Amsterdam, Netherlands: North-Holland. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01006-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01006-3)
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A., & Thaicharoen, Y. (2003). Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth. *Journal of Monetary Economics*, 50(1), 49-123. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(02\)00208-8](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(02)00208-8)
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A., & Yared, P. (2008). Income and democracy. *American Economic Review*, 98(3), 808-842. Recuperado de <https://doi.org/10.1257/aer.98.3.808>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2016). Paths to inclusive political institutions. In J. Eloranta, E. Golson, A. Markevich, & N. Wolf (Eds.), *Economic history of warfare and state formation* (pp. 3-50). Singapore: Springer. Recuperado de [https://doi.org/10.1007/978-981-10-1605-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-10-1605-9_1)
- Amendola, A., Joshy E., & Savoia, A. (2013). Inequality in developing economies: the role of institutional development. *Public Choice*, 155(1-2), 43-60. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9838-3>
- Amundsen, I. (2019). Extractive and power-preserving political corruption. In I. Amundsen (Ed.), *Political corruption in Africa: extraction and power preservation* (pp. 1-28). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.4337/9781788972529.00007>
- Bennett, D., & Nikolaev, B. (2016). Factor endowments, the rule of law and structural inequality. *Journal of Institutional Economics*, 12(4), 773-795. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1744137416000084>
- Bhattacharyya, S. (2009). Institutions, diseases, and economic progress: a unified framework. *Journal of Institutional Economics*, 5(1), 65-87. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1744137408001227>
- Blume, L., & Voigt, S. (2011). Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. *European Journal of Political Economy*, 27(2), 215-229. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.07.001>
- Bobbio, N. (1987). *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Brinks, D. M. (2003). Informal institutions and the rule of law: the judicial response to state killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s. *Comparative Politics*, 36(1), 1-19. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/4150157>
- Chong, A., & Gradstein, M. (2007). Inequality and institutions. *The Review of Economics and Statistics*, 89(3), 454-465. Recuperado de <https://doi.org/10.1162/rest.89.3.454>
- Costa, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 829-874. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>
- Cruz-García, P., & Peiró-Palomino, J. (2019). Informal, formal institutions and credit: complements or substitutes? *Journal of Institutional Economics*, 15(4), 649-671. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1744137419000018>

- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The quality of democracy: an overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31. Recuperado de <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-an-overview/>
- Dye, K. M., & Stapenhurst, R. (1998). *Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption* (WBI Working Papers, 19684). Washington, DC: World Bank. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/199721468739213038/pdf/multi-page.pdf>
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (1997). Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies. In S. H. Haber (Ed.), *How Latin America fell behind: essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914* (pp. 260-304). Redwood, CA: Stanford University Press.
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (2002). Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies. *Economía LACEA Journal*, 3(1), 41-88. Recuperado de <https://doi.org/10.1353/eco.2002.0013>
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (2006). Colonialism, inequality, and the long-run paths of development. In A. V. Banerjee, R. Bénabou, & D. Mookherjee (Eds.), *Understanding poverty* (pp. 37-62). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fausto, B. (2014). *A concise history of Brazil*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Fernandes, G. A. A. L., Fernandes, I. F. A. L., & Teixeira, M. A. C. (2018). Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. *Revista do Serviço Público*, 69, 123-150. Recuperado de <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3585>
- Fernandes, G. A. A. L., Teixeira, M. A. C., Fernandes, I. F. A. L., & Angélico, F. (2020). The failures of horizontal accountability at the subnational level: a perspective from the Global South. *Development in Practice*, 30(5), 687-693. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1773764>
- Fernandes, I. F. A. L., & Cristofalo, C. (2022). A evolução da desigualdade econômica: dilemas conceituais e empíricos na relação entre regimes políticos, globalização e desigualdade. In A. Zimerman (Org.), *As contínuas desigualdades regionais do Brasil* (Vol. 1, pp. 83-118). Santo André, SP: EdUFABC.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(2), 703-745. Recuperado de <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>
- Furtado, C. (1972). *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Furtado, C. (2020). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Companhia das Letras.
- Galbraith, J. K. (2016). *Inequality: what everyone needs to know*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hagopian, F. (2016). Delegative democracy revisited: Brazil's accountability paradox. *Journal of Democracy*, 27(3), 119-128. Recuperado de <https://www.journalofdemocracy.org/articles/delegative-democracy-revisited-brazils-accountability-paradox/>
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Hidalgo, D. F., Canello, J., & Lima-de-Oliveira, R. (2016). Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts. *Comparative Political Studies*, 49(13), 1739-1773. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0010414015626436>
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2018). *Transparency, democracy, and autocracy: economic transparency and political (in)stability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Jong-Sung, Y., & Sanjeev, K. (2005). A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, 70(1), 136-157. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/000312240507000107>
- Kingstone, P. (2018). *The political economy of Latin America: reflections on neoliberalism and development after the commodity boom*. Abingdon, UK: Routledge.
- Krieger, T., & Meierrieks, D. (2016). Political capitalism: the interaction between income inequality, economic freedom and democracy.

- European Journal of Political Economy*, 45, 115-132. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.10.005>
- Kunčič, A. (2014). Institutional quality dataset. *Journal of Institutional Economics*, 10(1), 135-161. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1744137413000192>
- Laffan, B. (1999). Becoming a 'living institution': the evolution of the European Court of Auditors. *Journal of Common Market Studies*, 37(2), 251-268. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00162>
- Levitsky, S. (2018). Latin America's shifting politics: democratic survival and weakness. *Journal of Democracy*, 29(4), 102-113. Recuperado de <https://www.journalofdemocracy.org/articles/latin-americas-shifting-politics-democratic-survival-and-weakness/>
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43(4), 739-772. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000400002>
- Mahoney, J. (2010). *Colonialism and postcolonial development: Spanish America in comparative perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Melo, M. A., Pereira, C., & Figueiredo, C. M. (2009). Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1217-1244. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0010414009331732>
- Morin, D. (2011). Serving as magistrate at the French Cour des Comptes: navigating between tradition and modernity. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 24(6), 718-750. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/09513571111155528>
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). Corruption: good governance powers innovation. *Nature*, 518(7539), 295-297. Recuperado de <https://doi.org/10.1038/518295a>
- Naritomi, J., Soares, R. R., & Assunção, J. J. (2012). Institutional development and colonial heritage within Brazil. *Journal of Economic History*, 72(2), 393-422. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/23256943>
- North, D. (1981). *Structure and change in economic history*. New York, NY: Norton.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance* (Political Economy of Institutions and Decisions Series). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. Recuperado de <https://www.journalofdemocracy.org/articles/delegative-democracy/>
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126. Recuperado de <https://www.journalofdemocracy.org/articles/horizontal-accountability-in-new-democracies/>
- Olsen, J. P. (2013). The institutional basis of democratic accountability. *West European Politics*, 36(3), 447-473. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.753704>
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). Social accountability. In E. Peruzzotti, & C. Smulovitz (Eds.), *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies* (Pitt Latin American Series, pp. 3-33). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 901-926. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400005>
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>
- Runciman, D. (2018). *How democracy ends*. London, UK: Profile Books.
- Santiso, C. (2009). *The political economy of government auditing: financial governance and the rule of law in Latin America and beyond*. Abingdon, UK: Routledge.
- Savoia, A., Easaw, J., & McKay, A. (2010). Inequality, democracy, and institutions: a critical review of

recent research. *World Development*, 38(2), 142-154. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.009>

Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. F. (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Searle, J. R. (2005). What is an institution? *Journal of Institutional Economics*, 1(1), 1-22. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1744137405000020>

Voigt, S. (2018). How to measure informal institutions. *Journal of Institutional Economics*, 14(1), 1-22. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1744137417000248>

Weingast, B. R. (1993). Constitutions as governance structures: the political foundations of secure markets. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149(1), 286-311. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40751603>

Weitz-Shapiro, R., Moraes, C., & Hinthorn, M. (2015, Agosto 28). Overseeing oversight: the logic of appointments to subnational audit courts. SSRN. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2623788>

Wong, S. F. (2006, setembro). *Comparing the Chinese and German capital markets: do informal institutions jeopardize formal institutional supremacy?* In *Proceedings of the Conference Frontiers of Regulation*, Bath, UK.

### Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes



<https://orcid.org/0000-0001-8281-390X>

Professor assistente e pesquisador do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: [gustavo.fernandes@fgv.br](mailto:gustavo.fernandes@fgv.br)

### Ivan Filipe Fernandes



<https://orcid.org/0000-0002-4236-4393>

Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: [ivan.fernandes@ufabc.edu.br](mailto:ivan.fernandes@ufabc.edu.br)

### Marco Antonio Carvalho Teixeira



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

Professor associado e pesquisador do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: [marco.teixeira@fgv.br](mailto:marco.teixeira@fgv.br)

## CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

**Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes:** Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

**Ivan Filipe Fernandes:** Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Igual); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Igual).

**Marco Antonio Carvalho Teixeira:** Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Igual); Visualização (Igual); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Suporte).

## DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que apoia os resultados deste estudo foi disponibilizado no GitHub e pode ser acessado em [https://github.com/ilha95/data\\_Transparency\\_Subnational\\_gov.git](https://github.com/ilha95/data_Transparency_Subnational_gov.git)