



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ISABELLA AMARAL DA SILVA

TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: Uma análise dos resultados das
Pesquisas do Orçamento Aberto 2010 e 2012

BRASÍLIA

2014

ISABELLA AMARAL DA SILVA

**TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: Uma análise dos resultados das
Pesquisas do Orçamento Aberto 2010 e 2012**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Antônio Coelho Junior.

BRASÍLIA

2014

**TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: Uma análise dos resultados das
Pesquisas do Orçamento Aberto 2010 e 2012**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Prof. Dr. Francisco Antônio Coelho Junior - Orientador
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Prof. Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto - Membro Interno
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Prof. Dr. Guilherme Lima Moura – Membro Externo
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Antônio Isidro da Silva Filho – Membro Suplente
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Brasília 21 de Agosto de 2014

À minha mãe pelo seu exemplo de dedicação e superação.

AGRADECIMENTOS

v

À minha família que sempre esteve ao meu lado torcendo e comemorando a realização dos meus sonhos;

Em especial, à minha mãe, Neide, por todo o amor e sacrifício e à minha irmã, Bárbara, pelo companheirismo e amizade;

Ao Fernando pelo apoio e motivação. Seu amor, carinho, paciência e companheirismo foram fundamentais nesta etapa da minha vida;

Aos colegas da Coordenação Geral de Inovação, Assuntos Orçamentários e Federativos, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por estarem presentes no meu dia a dia e me apoiarem no decorrer de todo o período do curso;

Aos colegas entrevistados, que dispuseram seu valioso tempo para fornecer os dados necessários à consecução deste estudo;

Aos servidores da secretaria do PPGA, sempre solícitos auxiliando na solução das questões burocráticas;

Aos membros da banca examinadora pelas importantes contribuições ao meu trabalho;

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UNB que contribuíram com a minha formação;

Em especial ao professor orientador Dr. Francisco Antônio Coelho Júnior, pelos conselhos, críticas e sugestões.

“A mente que se abre a uma
nova ideia jamais voltará a
seu tamanho original”.
Albert Einstein

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo geral descrever as causas que impedem que o Brasil seja enquadrado, na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012, no grupo de países que disponibiliza informações abrangentes sobre seu processo orçamentário. Vislumbrou-se que o Brasil tem implementados uma série de iniciativas com vistas a aumentar a transparência de suas ações orçamentárias de governo de forma a permitir que a população tenha acesso a estes dados e consiga interpretar as informações disponibilizadas. Este tema apoia-se no referencial teórico de que a simples publicação de dados do governo sem o tratamento e a consolidação necessários pouco contribuem para que o país possa ser considerado transparente de fato. Para avaliar o nível de transparência das ações orçamentárias do Governo Federal brasileiro foi feita avaliação dos resultados do Brasil em cada uma das questões das duas últimas Pesquisas do Orçamento Aberto, 2010 e 2012, realizadas pela *International Budget Partnership* - IBP. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental das referidas Pesquisas bem como de documentos publicados pelo Governo Federal que foram base para a classificação obtida pelo país em cada uma das questões e por meio de entrevistas com representantes do governo e da sociedade civil diretamente relacionados ao processo da Pesquisa do Orçamento Aberto. Os dados oriundos da pesquisa documental estão agrupados em três categorias para análise do conteúdo com consonância com as informações obtidas por meio das entrevistas. Ao final de cada categoria é apresentado um resumo que destaca os principais pontos encontrados. Os resultados da análise são apresentados de forma a identificar os avanços e retrocessos na forma como informações orçamentárias são disponibilizadas para a sociedade. Por fim, registra-se a contribuição desta pesquisa para a identificação de melhorias que podem ser implementadas visando a aumentar o nível de transparência das informações orçamentárias de governo.

Palavras-chave: Transparência, Orçamento, Publicidade, Pesquisa do Orçamento Aberto.

ABSTRACT

viii

This work main objective was to describe the causes that prevent Brazil to be classified in the Open Budget Survey 2012 in the group of countries that provides extensive information about its budget process. It is known that Brazil has implemented a series of initiatives aimed in increasing the transparency of its government budget actions. That way it allows the public access to these data so they can interpret the provided information. The theoretical framework assumes that the mere publication of government data without the needed treatment and consolidation are not sufficient so the country can be considered transparent. To evaluate the level of transparency of budgetary actions in the Brazil's Federal Government it was made a review it's results in each of the last two Open Budget Surveys, 2010 and 2012, conducted by the International Budget Partnership - IBP. Data were collected through the research of those surveys as well as documents published by the Federal Government which were the basis for the classification Brazil achieved in each of the issues. Were also conducted interviews with representatives of government and civil society directly related to the process of the Open Budget Survey. Data from the documentary research are grouped into three categories for content. At the end of each category is presented a summary that highlights key points found. The analysis results are presented in order to identify progress and setbacks in the way budget information is available to society. Finally, this research has helped to identify improvements that can be implemented in order to increase the level of transparency of government budget information.

Keywords: Transparency, Budget, Publicity, Open Budget Survey.: Transparency, Budget, Publicity, Open Budget Survey.

LISTA DE FIGURAS

ix

Figura 1: Elementos da Transparência das contas públicas	27
Figura 2: Quantidade de Questões - OBI 2012	56
Figura 3: Classificação por tipo de documento – 2010	66
Figura 4: Classificação por tipo de documento – 2012	67

LISTA DE QUADROS

x

Quadro 1: Principais requisitos de transparência do Guia da IBP.....	40
Quadro 2: Principais documentos orçamentários segundo o IBP	52
Quadro 3: Níveis de Transparência da Pesquisa do Orçamento Aberto 2012.....	53
Quadro 4: Resumo das Seções da Pesquisa do Orçamento Aberto 2012	54
Quadro 5: Resumo das alterações na Pesquisa do Orçamento Aberto - 2010 e 2012.....	55
Quadro 6: Caracterização dos entrevistados.....	57
Quadro 7: Desenho da Pesquisa	61
Quadro 8: Classificação Total OBI 2010 X 2012.....	64
Quadro 9: Correspondência entre os documentos orçamentários	65
Quadro 10: Resumo da classificação obtida - Declaração Pré-Orçamentária	68
Quadro 11: Resumo da classificação obtida - Proposta de Orçamento do Executivo	69
Quadro 12: Resumo da classificação obtida - Orçamento Promulgado.....	69
Quadro 13: Resumo da classificação obtida - Relatórios Emitidos Durante o Ano.....	70
Quadro 14: Resumo da classificação obtida - Revisão Semestral.....	70
Quadro 15: Resumo da classificação obtida - Relatório de Fim de Ano	70
Quadro 16: Resumo da classificação obtida - Relatório de Auditoria	71
Quadro 17: Resumo da classificação obtida - Orçamento Cidadão	71
Quadro 18: Pontuação obtida pelo Brasil por tipo de documento.....	72
Quadro 19: Categoria 1 - Questões que melhoraram a classificação	74
Quadro 20: Quantidade de questões com aumento de pontuação por tipo de documento.....	85
Quadro 21: Síntese da Categoria 1	85
Quadro 22: Categoria 2 - Questões que pioraram a classificação na pesquisa de 2012	87
Quadro 23: Quantidade de questões com queda de pontuação por tipo de documento	94
Quadro 24: Síntese da categoria 2	94
Quadro 25: Categoria 3 - Questões avaliadas com quesito “d” na pesquisa de 2012	97
Quadro 26: Quantidade de questões no OBI 2012 com classificação “d” por tipo de documento	102
Quadro 27: Síntese da Categoria 3	103

LISTA DE SIGLAS

xi

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CGU - Controladoria Geral da União
CIGA - Comitê Interministerial Governo Aberto
FMI - Fundo Monetário Internacional
GIFT - Global Initiative for Fiscal Transparency
IBP - International Budget Partnership
LAI - Lei de Acesso à Informação
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO - Manual Técnico do Orçamento
OBI - Open Budget Index
OGP - Open Government Partnership
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PCPR - Prestação de Contas do Presidente da República
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA - Plano Plurianual
PSO - Public Service Orientation
RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIC - Serviço de Informações ao Cidadão
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

xii

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Contextualização.....	13
1.2 Problema de Pesquisa.....	16
1.3 Justificativa e Relevância.....	16
1.4 Objetivos.....	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 Administração Gerencial, <i>Accountability</i> e Transparência.....	19
2.2 Publicidade e Transparência: Previsões legais	23
2.3 Transparência Orçamentária no Brasil:.....	28
2.3.1 Instrumentos de Transparência Orçamentária	28
2.4 Critérios para avaliação da Transparência Orçamentária.....	35
2.5 A Pesquisa do Orçamento Aberto	40
2.6 Novas Instituições de Transparência e de Governo Aberto.....	41
2.7 Participação Social.....	43
3. METODOLOGIA.....	51
3.1 Caracterização da Pesquisa do Orçamento Aberto	51
3.1.1 Estrutura da Pesquisa do Orçamento Aberto 2010 X 2012	54
3.2 População e Amostra.....	56
3.3 Procedimentos de coleta de dados	58
3.4 Análise dos dados	59
3.5 Desenho da Pesquisa.....	60
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	62
4.1 Avaliação Geral OBI 2010 X OBI 2012.....	62
4.2 Avaliação por tipo de documento	67
4.3 Categoria 1 - Questões que melhoraram a classificação na pesquisa de 2012	73
4.4 Categoria 2 - Questões que pioraram a classificação na pesquisa de 2012.....	86
4.5 Categoria 3 - Questões que receberam classificação ôdô na pesquisa de 2012	95
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS	109

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Nas últimas décadas, organizações da sociedade civil têm se dedicado a estudar, monitorar e incidir politicamente em relação aos orçamentos brasileiros, no sentido de garantir a efetivação dos compromissos assumidos pelo Estado em relação aos direitos da população. Esse acompanhamento se faz necessário para viabilizar a compreensão do processo de destinação e aplicação de recursos públicos, tendo em vista a robustez e a densidade das informações orçamentárias.

A partir da Constituição de 1988 a participação da sociedade passou a ser valorizada não apenas em relação ao controle do Estado, mas também como forma de influenciar o processo decisório de políticas públicas complementando assim as ações que são planejadas pelo Estado. A participação social passou a assumir importante papel no que diz a respeito à expressão de demandas prioritárias da sociedade.

Para Filgueiras (2011), em ambientes democráticos, o interesse público deve ser o principal motivador da ação governamental sendo assim, deve haver o aprofundamento da *accountability* para garantir que o interesse da coletividade seja prioridade. Segundo o mesmo autor, o entendimento do que significa a *accountability* está diretamente relacionado ao entendimento da teoria política contemporânea e à necessidade de efetivação do princípio da transparência. Por isso, o Estado democrático deve atuar de maneira a tornar seu sistema político mais transparente e participativo. Lopes (2007) argumenta que governar em uma democracia é governar para o interesse da coletividade, e, por isso, a transparência governamental tem se tornado um ponto importante da *accountability*.

A publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e a adoção, no Brasil, dos paradigmas da Nova Administração Pública contribuíram para destacar a necessidade de criação de mecanismos de transparência e de participação social no país. (PINHO; SACRAMENTO, 2009). O Plano Diretor é o documento referencial da reforma administrativa ocorrida no Brasil, em 1995, que incorporou, no processo de gestão governamental, aspectos da

administração gerencial e estabeleceu uma nova forma de atuação para o Estado brasileiro. Em linhas gerais, este Plano previa a descentralização política, a administração voltada para o cidadão, a maior autonomia e cobrança de resultados.

A gestão governamental, especificamente no que diz respeito ao processo de implementação de políticas públicas, faz parte de um ciclo com etapas definidas, entre as quais se destacam planejamento, execução, controle e avaliação das políticas públicas. O orçamento surge, nesse contexto, como um instrumento de planejamento da ação governamental por meio do qual os governos transformam suas metas em políticas públicas para a sociedade. Sendo assim, é importante que a sociedade esteja atenta às informações que o governo disponibiliza, já que a peça orçamentária serve de apoio para o desenvolvimento de políticas de governo. No entanto, este tipo de acompanhamento não é trivial, já que as informações orçamentárias, em geral, são densas e técnicas, o que as torna de difícil compreensão por não especialistas. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2002, p.7) definiu transparência orçamentária como “[...] a disponibilização completa de todas as informações fiscais relevantes de forma oportuna e sistemática”.

Stewart (1984) afirma que a disponibilização de informação em linguagem contábil não é suficiente para abarcar a *accountability* plena, já que, para que o controle social possa ser efetivamente exercido, é necessário transformar a linguagem técnica em linguagem acessível à população. Por isso, o governo brasileiro tem se empenhado em fornecer aos cidadãos informações orçamentárias de forma direta, simplificada e clara por meio de diversas iniciativas de acesso a informação e transparência dos dados que serão apresentadas no item 2.3.1 deste trabalho. Estes mecanismos são importantes na medida em que permitem que a população acompanhe as ações de governo de forma objetiva e clara.

Cruz et al. (2012) corroboram os entendimentos de Stewart (1984) afirmando que “uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, mas estende-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade. (CRUZ et al., 2012, p.159).

Em uma carta aberta¹ enviada ao Governo Federal e ao Congresso Nacional, em 15 de junho de 2012, organizações e movimentos sociais expressam a dificuldade de afirmação do caráter democrático e político do orçamento público que, segundo este documento, deve ser entendido como uma forma de redistribuição de renda e de riqueza para permitir o avanço da democracia. Isso explica o interesse e o compromisso destes grupos com a compreensão, a transparência e a acessibilidade das informações governamentais na tentativa de influenciar os processos orçamentários e a consequente aplicação de recursos públicos.

Considerando então que a transparência e a acessibilidade das informações de governo permitem que a população acompanhe a execução das políticas públicas, algumas pesquisas buscam avaliar o estágio de cada país em relação a estes temas. Em 2002 a OCDE elaborou um Guia² norteador sobre as melhores práticas orçamentárias que devem ser adotadas pelos governos na busca por transparência. Baseado no Guia da OCDE, a *International Budget Partnership* – IBP desenvolveu a Pesquisa do Orçamento Aberto para medir o grau de transparência orçamentária das políticas de governo de cada país.

Pretende-se, desta forma, avaliar em que estágio de transparência o Brasil se enquadra a partir dos dois últimos resultados da Pesquisa do Orçamento Aberto 2010 e 2012. Os resultados da pesquisa serão analisados em detalhes para permitir a identificação de boas iniciativas realizadas pelo Brasil bem como de novas práticas que poderiam ser implementadas com o objetivo de levar à sociedade a informação orçamentária de forma clara e compreensível.

Desse modo, os assuntos citados serão abordados ao longo deste texto que está distribuído em cinco seções a seguir discriminadas. A primeira é composta pela apresentação do problema que deu origem a pesquisa, dos objetivos gerais e específicos que irão nortear o trabalho.

Na segunda parte, consta o referencial teórico sobre *accountability* e transparência, previsões legais que regulamentam o referido tema no Brasil, os critérios para avaliação da transparência orçamentária e principais iniciativas existentes no Brasil em relação ao tema. Na terceira seção, é apresentada a metodologia utilizada para desenvolvimento da pesquisa, a amostra a ser estudada, os procedimentos de coleta e análise de dados bem como detalhes metodológicos da Pesquisa do Orçamento Aberto.

¹ A referida carta pode ser encontrada em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/junho/carta-aberta-ao-governo-federal-e-ao-congresso-nacional-pela-democratizacao-e-transparencia-do-orcamento-publico>

² Disponível em <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>

Na quarta seção, com vistas a responder ao problema de pesquisa são apresentados, de forma categorizada, os dados obtidos por meio da pesquisa documental e da realização das entrevistas. Nesta mesma seção, é feita uma análise dos dados de cada categoria com vistas a atingir os objetivos desta pesquisa. Optou-se pela realização de uma análise comparativa entre os dados obtidos por meio da pesquisa documental e aqueles obtidos pela realização das entrevistas para dar maior confiabilidade às informações apresentadas. Ao final da análise de cada categoria é apresentado um Quadro resumo com os principais aspectos encontrados.

Por fim, na quinta e última seção, são apresentadas as conclusões sobre a análise dos resultados do Brasil nas duas últimas edições da Pesquisa do Orçamento Aberto com vistas a identificar porque a IBP não considera que o Brasil disponibiliza informações abrangentes sobre seu orçamento. Por oportuno são destacados os aspectos em que o Brasil poderia melhorar para garantir que a informação disponibilizada seja abrangente e compreensível.

1.2 Problema de Pesquisa

Os resultados da pesquisa do orçamento aberto, realizada em 2012 pela *International Budget Partnership* - IBP, indicaram que o Brasil se encontra entre o grupo de países que fornece informações significativas sobre seus orçamentos federais à população, porém o país não está classificado entre os líderes da pesquisa. Isto posto, pergunta-se: Por que o Brasil não está classificado entre os países que apresentam nível informação abrangente em relação à transparência de seu sistema orçamentário de acordo com a classificação da IBP?

1.3 Justificativa e Relevância

A realização deste estudo justifica-se pela necessidade de verificar se os esforços do Governo Federal em democratizar o processo orçamentário brasileiro por meio de iniciativas relacionadas à transparência das ações do Estado e ao acesso público às informações de governo

estão produzindo efeitos práticos no sentido de levar a população informada e respeitada ao tema orçamentário.

Um país que pretende que sua população possa acompanhar e entender suas políticas públicas deve ser capaz de transmitir conhecimento suficiente para que a sociedade se sinta inserida no processo público. Quanto maior e mais qualificado o acesso à informação, mais fácil e natural se torna o processo de engajamento da sociedade com as ações de governo. Manter a população bem informada permite que esta se manifeste diretamente sobre os assuntos de governo que são do interesse de cada grupo. É natural que o processo de envolvimento da população com as políticas de governo leve tempo, por isso é importante que o país se mostre comprometido em aumentar a quantidade e a qualidade da informação que é disponível ao público.

A literatura sobre transparência das políticas públicas diferencia transparência real da transparência ilusória, ou seja, não basta que as informações sejam disponibilizadas, elas devem estar disponíveis de uma forma que a sociedade como um todo seja capaz de entender. Desta forma, entende-se que devem ser seguidos padrões de transparência já validados e testados. A literatura é categórica ao afirmar que não existe um padrão único que deve ser seguido, no entanto, algumas instituições têm procurado regulamentar de certa forma as questões relacionadas ao tema.

Este trabalho tem como foco os critérios estabelecidos pela IBP, já que estes se baseiam em manuais de boas práticas de transparência e gestão fiscal, nos moldes desenvolvidos por organizações multilaterais, tais como o Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional - FMI, as Melhores Práticas para a Transparência Orçamentária da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE.

A interpretação dos resultados desta pesquisa que tem como foco as duas últimas Pesquisas do Orçamento Aberto permitirão o entendimento de qual estágio o Brasil se encontra em relação à Transparência Orçamentária a partir das iniciativas que desenvolve. A pesquisa proporcionará subsídios para que o Governo revise, atualize e produza novas iniciativas de transparência orçamentária com foco na real disponibilização de informações ao cidadão. Portanto, a pesquisa se justifica, também, pela importância de se obter evidências empíricas sobre a existência de esforços do governo federal em aumentar a quantidade de informação que é disponibilizada ao público de uma forma que seja compreensível para este público.

Os resultados deste trabalho permitirão verificar se as iniciativas existentes no Brasil são suficientes para permitir que a população brasileira se aproprie da informação que é

disponibilizada. A partir do momento em que a informação de governo é acessível e compreensível à maior parte da sociedade passa a existir um cenário em que os interesses coletivos da população serão efetivamente considerados e monitorados ao longo da realização das políticas públicas. Entende-se que o acesso à informação é o primeiro passo para que a população se sinta confortável para monitorar e cobrar melhores resultados das ações de governo, portanto é importante que o Brasil seja visto por organizações que monitoram o tema como um país que disponibiliza informações abrangentes sobre seus orçamentos.

1.4 Objetivos

O trabalho tem como objetivo geral descrever as causas que impedem que o Brasil fosse enquadrado, na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012, no grupo de países que disponibiliza informações abrangentes sobre seu processo orçamentário.

No decorrer do estudo, pretende-se, também; como objetivos específicos: I - Apresentar os critérios utilizados nas duas últimas Pesquisas do Orçamento Aberto para avaliar a transparência dos países; II – Identificar os aspectos em que o Brasil melhorou na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012 em relação à pesquisa de 2010; III – Identificar os aspectos em que o Brasil piorou na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012 em relação à pesquisa de 2010; IV – Identificar os aspectos em que o Brasil foi mal avaliado na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012; V – Propor sugestões para que o Brasil melhore seu nível de transparência orçamentária de acordo com os critérios da IBP.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A partir da análise dos princípios da administração gerencial implementada, nos anos 80, no Brasil e de seus fundamentos relacionados ao surgimento de um governo voltado para o cidadão e para o atendimento da *accountability* pode-se verificar uma perspectiva de governo voltada para a transparência de suas ações.

Como contribuição à referida perspectiva e procurando analisar o nível de transparência existente nas ações orçamentárias do governo brasileiro, foram pesquisados autores que relacionam os conceitos de publicidade, transparência e *accountability* além da legislação brasileira referente ao tema. Por adequação aos objetivos deste trabalho foram pesquisados, também, manuais internacionais com sugestão de boas práticas de transparência fiscal e orçamentária.

Neste sentido, com vistas a fundamentar os resultados deste trabalho, apresenta-se, em forma de referencial teórico, uma síntese de cada um destes assuntos.

2.1 Administração Gerencial, *Accountability* e Transparência

O surgimento da administração gerencial teve como marco os anos 80. Nesse período, o Estado contemporâneo passava por um momento de crise, marcado, principalmente, pela crise econômica, deflagrada pelas crises do petróleo dos anos 70 e a conseqüente crise fiscal instalada nesse cenário. Conjuntamente, as multinacionais ganhavam força, estimuladas pela globalização e pelas transformações tecnológicas que aconteceram nessa época diminuindo o poder do Estado em controlar os fluxos financeiros e comerciais. Surgia, assim, um cenário de ingovernabilidade, em que os governos não se mostravam aptos a solucionar problemas. O Estado foi visto como o grande responsável por esta crise, provocando o surgimento de novos padrões na administração pública, orientados pela corrente neoliberal dos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Essas mudanças conduziram ao que ficou conhecida como administração gerencial. (ABRUCIO, 1996).

Bresser Pereira (1998) aponta algumas características básicas que definem a administração gerencial ou a Nova Administração Pública, como é conhecida no Brasil: é orientada para o cidadão

e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Esse novo tipo de administração pública buscava meios de enfrentar a crise do Estado, por isso, tinha como foco os resultados e se orientava a partir dos anseios do cidadão. No Brasil, essa reforma foi conduzida a partir das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, de 1995, que definiu objetivos para a reforma da administração pública brasileira. (MARINI, 2003). O Plano Diretor distinguiu a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado. Sendo a primeira um projeto amplo e destinado a várias áreas do governo e da sociedade brasileira, enquanto a reforma do aparelho do Estado teve um escopo mais restrito e foi orientada para tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, p.12).

Dos objetivos gerais estabelecidos para a reforma do aparelho do Estado merece destaque a busca pela maior governabilidade, que, de acordo com a definição do PDRAE, é a capacidade administrativa do Estado de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação de seus serviços para o atendimento dos cidadãos. (PDRAE, p.45). Esta reforma foi conduzida pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE que foi responsável pela criação de projetos que garantiriam a implementação de uma gestão pública de caráter gerencial. Sendo assim, foi desenvolvido o Projeto Cidadão que tinha como premissa, entre outras, a implementação de um sistema de informação ao cidadão a respeito de suas demandas e de um sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade dos serviços públicos.

Essas iniciativas deram início a um novo ciclo de modernização institucional no Brasil que teve como foco a criação de um Estado mais fortalecido. Verifica-se que, principalmente, nas duas décadas mais recentes, o país tem buscado alternativas de modernização da gestão pública. (SILVA NETO; RIBEIRO, 2012).

Esse movimento de modernização da gestão é importante, pois com a economia estabilizada e as instituições democráticas consolidadas, faz-se necessário direcionar a ação do Estado para resultados, buscando atender as demandas e as expectativas da sociedade brasileira, alcançar maior qualidade na prestação dos serviços, melhorar a *accountability* e a gestão dos recursos públicos.

Lopes (2007) destaca a importância da transparência das informações de governo como aspecto fundamental para a melhoria dos resultados de governos voltados para o interesse público.

Abrucio (1996) distingue três modelos existentes na Nova Administração Pública: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *public service orientation* - PSO. Segundo ele, é possível verificar a ocorrência destes modelos em vários países, mas foi no modelo gerencial britânico que estes se destacaram plenamente. O primeiro modelo, o gerencialismo puro, tem como foco a eficiência, busca-se o “fazer mais com menos”, o que significa olhar o cidadão como contribuinte que espera ver o recurso arrecadado ser aplicado de forma eficiente. O *consumerism* busca a satisfação do consumidor, a flexibilidade da gestão e a qualidade dos serviços prestados. O *consumerism* recebe críticas por sua noção de cliente, principalmente pela diferença que existe entre o consumidor de bens no mercado e o “consumidor” dos serviços públicos. Ganha força, então, *Public Service Orientation*, que afirma que as pessoas não são apenas contribuintes ou consumidores, como preceituado pelas duas primeiras correntes, respectivamente, mas são principalmente cidadãos. Marini (2003) afirma que o *PSO* é baseado na noção de equidade e de ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*).

Para Pinho e Sacramento (2009, p.1364), o conceito de *accountability* envolve: “[...] responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

Para o O’Donnel (1998), o componente democrático das políticas públicas surge sob a forma de *accountability* vertical, que se caracteriza pela existência de eleições livres e justas, juntamente com liberdade de expressão, de imprensa e de associação. Neste cenário, a sociedade é capaz de monitorar a atuação dos funcionários do governo, sejam eles eleitos ou não. O autor questiona, no entanto, os limites do voto para premiar ou punir candidatos e, conseqüentemente, seu papel como mecanismo efetivo de *accountability* vertical, enfatizando que um governo pode atender as demandas da sociedade sem que exista *accountability* vertical. Por isso, o autor é enfático ao destacar o papel dos cidadãos no monitoramento da atuação do governo para punir seus representantes caso não se sintam representados.

Diferentemente da *accountability* vertical, que pressupõe uma ação entre desiguais, ou seja, o controle do governo pela sociedade, a *accountability* horizontal ocorre através de mútua fiscalização e controle existente entre os órgãos de governo. Segundo O’Donnel (1998), sua realização depende da existência de agências estatais legalmente habilitadas, dispostas e capazes

de realizar ações que vão desde a supervisão da rotina do Estado a sanções penais em relação a ações possivelmente ilegais ou omissões de agentes do Estado.

O terceiro tipo de *accountability* se refere ao acompanhamento das ações de governo que é realizado por entidades sociais como associações, sindicatos, ONGs, mídia, etc, que investigam e denunciam os desvios cometidos, e cobram responsabilização. Esse tipo de *accountability* é conhecido como societal e, de acordo com Smulovitz e Peruzzotti (2000) é um mecanismo de controle não eleitoral da atuação do Estado, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais, com vistas a identificar erros e falhas do governo. Esse tipo de monitoramento é realizado por diversos grupos e mídias buscando incluir novas questões na agenda pública e influenciar as decisões políticas. É uma espécie de controle social realizado pela sociedade civil, e, justamente por suas características e pela falta de atribuição legal, esse tipo de *accountability* é incapaz de aplicar sanções práticas e diretas. A *accountability* se materializa no governo “a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca de resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade”. (CRUZ ET AL., 2012, p.172).

Vaz (2013) busca identificar fatores que determinam o engajamento dos indivíduos no âmbito das instituições participativas existentes no Brasil, procurando identificar porque alguns se engajam politicamente além do momento do voto e outros não. Segundo o autor a compreensão do fenômeno político em questão é um dos fatores que influencia a propensão dos indivíduos se inserirem em processos participativos. Abrucio (1996) destaca a importância da proximidade do cidadão em relação ao centro de poder de decisório da administração pública argumentando que, dessa forma, é possível garantir uma melhor qualidade na prestação dos serviços e um maior grau de *accountability*

Na mesma linha de pensamento de Cruz et al. (2012), Pederiva (1998) argumenta que o estudo da *accountability* do setor público vincula-se, em sentido amplo, ao conhecimento das informações relevantes para tomada de decisões. Por isso, segundo ele, tem sido cada vez maior a exigência de transparência nos assuntos de interesse público, especialmente, nas questões econômicas e financeiras do governo. Pinho e Sacramento (2009) afirmam que, no Brasil, nos últimos 20 anos, muitos passos importantes foram dados em direção à *accountability*, sendo assim, a seguir serão apresentados os principais instrumentos legais existentes no Brasil referentes a este tema.

2.2 Publicidade e Transparência: Previsões legais

A publicidade dos atos governamentais é uma exigência constitucional do Estado democrático de direito brasileiro, assim relatada no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 – CF/88:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Segundo Alexandrino e Paulo (2010), o princípio da publicidade pode ser interpretado de duas maneiras. A primeira faz referência ao princípio da publicação oficial dos atos administrativos. A segunda refere-se ao princípio da transparência. De acordo com a primeira interpretação, o princípio da publicidade exige a publicação oficial dos atos externos da administração pública, estabelecendo-a como condição para que determinada norma tenha efeitos jurídicos. Pela segunda interpretação, o princípio da publicidade refere-se à necessidade de o Poder Público agir com a maior transparência possível, a fim de que a população esteja constantemente informada sobre as ações dos administradores governamentais. Consagra-se, com o princípio da publicidade, o dever de a administração pública em atuar de maneira transparente e promover ampla divulgação de seus atos.

O direito à informação ainda é parte dos direitos individuais retratados na CF/88, no inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - que dispõe que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, foi um dos marcos fundamentais na política da transparência governamental brasileira. “A leitura dos dispositivos da LRF sobre transparência permite constatar que a sistemática adotada no Brasil de divulgação das informações encontra-se alinhada com as melhores práticas internacionais.” (CULAU; FORTIS, 2006, p.9). O capítulo IX da LRF - Transparência, Controle e Fiscalização - estabelece regras e procedimentos para a elaboração e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle. Essa

determinação legal tem como objetivo permitir que o cidadão avalie e critique a atuação da administração pública por meio da análise dos referidos relatórios e demonstrativos fiscais. Neste sentido, o art. 48 da LRF especifica:

Art. 48: São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: **os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.** (Grifo nosso).

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Não obstante, a LRF estabeleceu, ainda, limites rígidos para as despesas com pessoal, operações de crédito, regras para a antecipação de receita orçamentária e transferências voluntárias, prevendo, então, que o orçamento seja monitorado com muito critério, principalmente no que diz respeito aos relatórios de acompanhamento de receitas e despesas primárias. Desde a implementação da LRF, o Governo Federal elabora relatórios sobre o acompanhamento fiscal do orçamento, que são enviados, a cada dois meses, ao Congresso Nacional, Poder Judiciário e Ministério Público e divulgados para imprensa especializada, que se apropria das informações e as transmite para a sociedade. Além disso, estes relatórios qualitativos e as séries históricas sobre o comportamento de receitas e despesas e do resultado primário estão disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, possibilitando assim o fácil acesso da população a estas informações. Na seção 2.3.1 serão apresentados mais detalhes sobre os instrumentos de transparência previstos na LRF.

As previsões de publicidade e transparência constantes na LRF buscam garantir que a população tenha acesso suficiente a dados da política fiscal do governo, para que se sintam capazes de exercer seu direito democrático de fiscalizar a gestão das finanças públicas. Sacramento e Pinho (2007, p.7) afirmam que: “[...] a transparência na gestão fiscal da administração pública no Brasil, com o advento da LRF, foi bastante aprimorada”. Assim, pode-se dizer que a LRF de fato contribuiu para o para a transparência das ações de governo e para o exercício da democracia já que definiu, com clareza, as normas que devem nortear a atuação dos administradores públicos,

determinando que os gastos sejam feitos com responsabilidade e que as informações sobre a utilização dos recursos públicos sejam disponibilizadas à população.

O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a disponibilização de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal por meio da *internet*, formaliza a criação do portal da transparência do poder executivo federal como meio de veicular dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União e cria as páginas de transparência pública, que são sítios da internet por meio dos quais, órgãos e entidades da Administração Pública Federal, devem divulgar dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira. Em cumprimento às disposições do referido decreto, foi publicada, em 2006, a Portaria Interministerial nº 140 que disciplinou a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – *internet*. Esta portaria prevê, inclusive, o conteúdo mínimo a ser disponibilizado pelos órgãos sobre cada um dos temas previstos no Decreto a qual ela se refere.

Em 2009, foi publicada a Lei Complementar nº 131 que acrescentou dispositivos à LRF que reforçaram a importância dos temas relacionados à transparência. Essa lei prevê que os três entes da Federação, disponibilizem informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em tempo real e por meio eletrônico. Tal determinação se efetivou com a criação do Portal da Transparência. Essa Lei Complementar também criou a obrigatoriedade dos entes da federação disponibilizarem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes às suas despesas e receitas, facilitando, assim, a inserção da sociedade no acompanhamento das ações governamentais.

Outra lei que trouxe inovações em relação a transparência de informações de governo foi Lei nº 12.527, de 2011 e que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação³ - LAI e regulamentou o direito constitucional de acesso à informação pública. Essa lei, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, prevê tanto a transparência passiva que envolve o atendimento das demandas que são formuladas pela população quanto a transparência ativa que é o dever do Estado de disponibilizar espontaneamente informações de interesse social. Sua publicação representa mais um importante passo para o fortalecimento das políticas de transparência pública no Brasil.

Manter a população informada é uma importante tarefa do governo. No entanto, trata-se também de um desafio para aqueles que se encarregam deste propósito. O desafio governamental

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

se inicia em superar a linguagem técnica usualmente utilizada pelas organizações que lidam diretamente com o orçamento público, de forma a permitir que o cidadão tenha melhor compreensão da matéria orçamentária. Fornecer dados governamentais brutos, sem agregação ou análise é de pouca valia para que a população possa compreender seu significado. Isso se reflete, no princípio orçamentário da clareza, que é definido por Sanches (2004, p. 62), como: “princípio orçamentário clássico segundo o qual a Lei Orçamentária deve ser estruturada por meio de categorias e elementos que facilitem sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnico no campo das finanças públicas”.

Heald (2006) mostra, inclusive, que pode haver divergência entre a transparência nominal e a transparência efetiva, que ele caracteriza como ‘transparência ilusória’. O autor explica que mesmo quando a transparência parece estar aumentando, tal como indicado por alguns índices, a realidade pode ser bem diferente. Por isso, para que a transparência seja efetiva, devem existir receptores capazes de entender, processar e utilizar as informações que são disponibilizadas, já que a simples abertura de processos e informações à sociedade não garante que seu conteúdo será entendido e absorvido.

Desta forma, não é suficiente apenas que as informações estejam disponíveis, é preciso que elas sejam claras o suficiente para que o cidadão entenda o que foi disponibilizado. “Busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações.” (PLATT NETO et al, 2007, p.85). Os aspectos apresentados na Figura 1 sintetizam, segundo Platt Neto et al (2007), os principais elementos da transparência das contas públicas e seus desdobramentos.

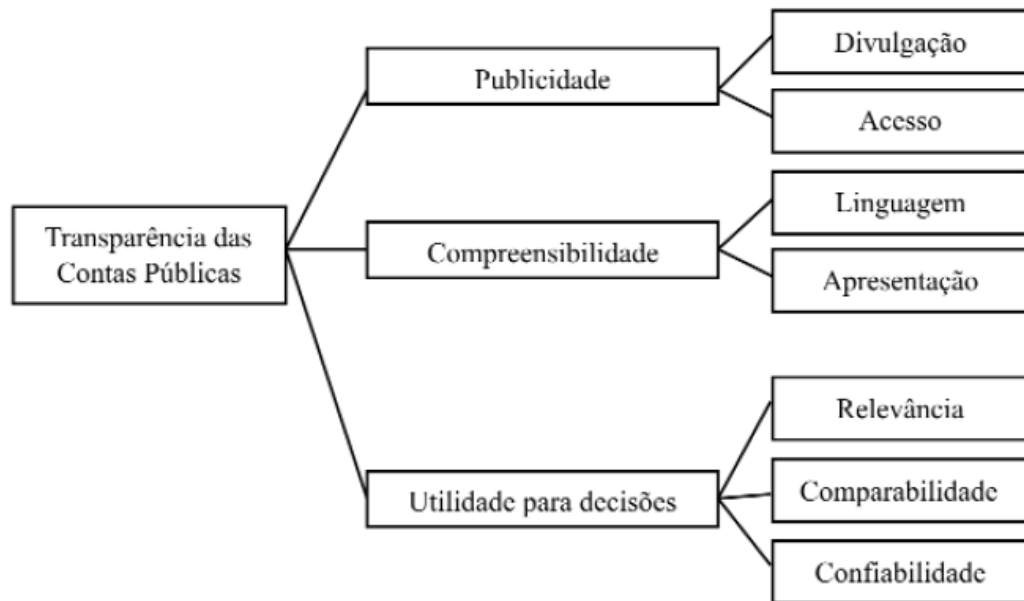


Figura 1: Elementos da Transparência das contas públicas

Fonte: Platt Neto et al, 2007, p. 85

O primeiro elemento é a publicidades que se desdobra em ampla divulgação do conteúdo em diversos canais de comunicação possibilitando, então, o fácil acesso às informações. A compreensibilidade é outro ponto chave da transparência. Para tanto, as informações devem ser apresentadas em linguagem acessível e, quando possível, devem ser tratadas em gráficos e Quadros para facilitar o entendimento. Por fim, o último elemento de transparência das contas públicas é a utilidade das informações para tomada de decisão. Este elemento não se refere apenas a tomada de decisão governamental, ele pressupõe, também, que a sociedade bem informada faz uso das informações disponibilizadas pelo governo para influenciar a atuação dos representantes do governo. Para que o usuário possa utilizar as informações publicizadas para a tomada de decisão, estas devem ser relevantes, confiáveis e comparáveis ao longo do tempo e entre as estruturas de governo.

Oliveira (2010) destaca a importância de que os atos de governo sejam publicados, com vistas ao alcance popular, ou seja, em linguagem e meios apropriados à sociedade de forma a fortalecer o regime democrático do Estado de Direito, principalmente em se tratando de questões fiscais e orçamentárias. Segundo ele “a publicidade serve inclusive para a formação da cidadania.” (OLIVEIRA, 2010, p.15).

2.3 Transparência Orçamentária no Brasil:

O planejamento governamental é a atividade que orienta as definições de quais políticas públicas serão implementadas em determinado período de tempo. O Plano Plurianual – PPA da União é o instrumento viabiliza essa implementação. A lei nº 12.593 que institui o PPA para o período de 2012 a 2015 prevê que os programas constantes no PPA devem estar expressos na Lei Orçamentária Anual, afirmando assim a importância da peça orçamentária. O Manual Técnico do Orçamento 2014⁴ - MTO atribui ao orçamento o papel de viabilizador do planejamento governamental como instrumento efetivo de programação. Sendo assim, entende-se que é importante que estejam disponíveis à população os dados do orçamento em formato de fácil interpretação já que estes viabilizam a implementação de políticas pública incluídas no planejamento do Governo.

Não obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF ainda cita categoricamente os documentos que são considerados instrumentos de transparência da gestão fiscais e estes foram destacados por Culau e Fortis (2006):

A LRF concebeu como os principais instrumentos de transparência fiscal: a) planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos; b) prestações de contas e respectivos pareceres prévios; c) relatório resumido de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal; e d) versões simplificadas destes documentos. (CULAU; FORTIS, 2006, p.5)

Portanto, a próxima seção apresenta alguns destes instrumentos e descreve suas características.

2.3.1 Instrumentos de Transparência Orçamentária

No Brasil todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e

⁴ http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014_290713.pdf

do Estado (Constituição Federal, inciso XXXIII, Capítulo I). Para atender a esse direito constitucional de acesso à informação pública, foi sancionada, em 2011, a Lei nº 12.527, - Lei de Acesso à Informação.

A LAI é marco regulatório importante para a trajetória de transparência pública, pois estabelece procedimentos para que a Administração Pública responda a pedidos de informação do cidadão, de forma que o acesso à informação seja a regra, e o sigilo a exceção. Sousa e Silva (2013) apresentam os principais aspectos inovadores dessa lei, que tem ampla abrangência e obriga todos os órgãos e entidades dos três poderes, nos três níveis federativos, a disponibilizar um mínimo de informações, em formato de dados abertos e com acessibilidade, nos seus sítios eletrônicos.

Esses órgãos devem também criar um Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, responsável por atender a demandas da sociedade sobre informações que não são disponibilizadas ativamente pelos órgãos. Nesses casos, o prazo para resposta é de até vinte dias. No entanto, a obrigatoriedade de disponibilização de informações apresenta algumas exceções, que é o caso do acesso de terceiros a informações pessoais. Esse acesso é restrito para proteger a intimidade, a vida privada, à honra e a imagem das pessoas.

Sousa e Silva (2013) citam a evolução da tecnologia, a conscientização e a crescente cobrança da sociedade por melhores serviços como os principais fatores que contribuíram para que assuntos relacionados à transparência e à *accountability* ganhassem importância. Elas argumentam que a pressão da sociedade é um fator que contribui para a melhoria da qualidade das informações disponibilizadas aos cidadãos. Elas atribuem a edição da Lei de Acesso à Informação à pressão exercida pela sociedade para acesso a informações públicas relevantes.

Para atender aos dispositivos da lei, os órgãos públicos, foram obrigados a melhorar o processo de gestão da sua informação, conduzindo à melhoria da gestão de processos e de fluxos administrativos como um todo. As autoras mostram que esta melhoria teve início com a crescente conscientização da população sobre a necessidade de acesso a informação pública, de forma que a permitir que o controle social fosse exercido com maior legitimidade.

Segundo Chaves e Soares (2013) um dos principais avanços trazidos pela Lei de Acesso à Informação foi a garantia de publicação espontânea de informações em fontes de fácil acesso, pelos órgãos e entidades públicas, sem que houvesse necessidade de requerimento formal da parte da sociedade. Esses instrumentos de transparência ativa são importantes porque garantem o acesso igualitário de toda à população às informações existentes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, também prevista na Constituição Federal de 1988 no art. 165, é uma das leis que regula o planejamento e orçamento dos órgãos de governo, e segundo o § 2º do art. 165 da CF/1988:

Art. 165 § 2.º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Giacomoni (2007) destaca o papel da LDO como instrumento fomentador da transparência governamental e tal afirmação fica clara pela análise do texto constitucional que prevê a disponibilização na LDO das metas e prioridades da administração para o exercício financeiro seguinte além de uma série de informações relacionadas ao planejamento do governo. As referidas informações sobre metas e prioridades do governo podem ou não ser disponibilizadas em um anexo específico, a previsão Constitucional permite que estas informações sejam apresentadas ao longo do texto da LDO.

A LDO não se limita a disponibilizar as informações requeridas pela Constituição. A LRF ampliou o papel da LDO criando atribuições adicionais à LDO que reforçam sua importância como ferramenta de transparência e de planejamento do governo. Segundo o art. 4º desta lei:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a)** equilíbrio entre receitas e despesas;
- b)** critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c)** (VETADO)
- d)** (VETADO)
- e)** normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f)** demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

A LRF estabelece que a LDO deverá ser acompanhada de dois anexos; Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais. O primeiro deve estabelecer metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes. Esse anexo contém, por exemplo, informações referentes aos resultados primário e nominal do governo. Já o Anexo de Riscos Fiscais avalia os riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e informa providências a serem tomadas caso estes riscos se concretizem.

Conforme previsto no 9º da LRF, e no art. 51 da Lei nº 12.919 Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, bimestralmente devem ser elaborados Relatórios de Avaliação sobre a realização de receitas e despesas primárias, de modo a verificar o atingimento da meta fiscal estabelecida. Estes relatórios são constituídos, em suma, por parâmetros econômicos utilizados para, memórias de cálculo das reestimativas de receitas e despesas e distribuição de eventual corte em despesas pelos Poderes da União.

Para Culau e Fortis (2006) a transparência é um dos pilares em que se baseia a LRF, e para eles esta deve ser entendida como a produção e a divulgação sistemática de informações a população. Segundo eles “conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública”. (CULAU; FORTIS, 2006, p.1).

Este entendimento é comprovado pela previsão do § 4º do art. 9º da LRF que determina que o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais quadrimestrais. De acordo com este entendimento e com o previsto no art. 111 da LDO de 2014, o governo publica o Relatório de Avaliação do Cumprimento da Meta de superávit primário que apresenta justificativas para eventuais desvios em relação à meta estabelecida e indica as medidas corretivas adotadas. Este relatório deve servir como base para a realização das audiências públicas quadrimestrais, previstas na LRF, para demonstração do cumprimento das metas.

Publicada anualmente, a LDO deve atender aos requisitos constitucionais e os da LFR em relação a disponibilização de informação. Mantendo a estrutura de alguns anos, a LDO para o ano de 2014, lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013, traz ainda em seu capítulo XI algumas disposições relacionadas especificamente à transparência ativa. Merece destaque o texto do artigo 110 desta lei.

Art. 110. A elaboração e a aprovação dos Projetos da Lei Orçamentária de 2014 e de créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com os princípios da publicidade e da clareza, promovendo-se a transparência da gestão fiscal e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.

Como pode-se observar, a LDO destaca, não apenas, a publicidade das informações na *internet*, mas também a necessidade de clareza destas informações. Merece destaque a previsão, neste capítulo, de que o Poder Executivo disponibilize informações referentes à execução orçamentária detalhada dos órgãos e das unidades do governo. Isso permite que a população

acompanhe de fato como estão sendo executados os valores previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA e aprovados na Lei Orçamentária Anual - LOA. A Lei de Diretrizes Orçamentárias não se restringe a determinar a disponibilização de informações em relação a despesa do governo, como pode ser observado no texto desta lei, existe previsão para que o executivo elabore e publique informações relativas a arrecadação de receitas, inclusive comparando a real arrecadação com as previsões da LOA. Também devem ser disponibilizados pelo Executivo, segundo a LDO, informações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, contratos, convênios, transferências para entes da federação, entre outros.

O orçamento é o documento que estabelece em que serão aplicados os tributos e as outras receitas que o governo arrecada. Entender como esta atividade funciona e participar de sua condução, direta ou indiretamente, é uma condição importante para o efetivo exercício da cidadania. De acordo com Pederiva (1998), os orçamentos não são apenas documentos que autorizam a realização de despesas públicas; eles expressam também o planejamento das despesas, em consonância ao plano de governo previsto para determinado período.

O próprio Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA e a Lei Orçamentária Anual - LOA podem ser considerados instrumentos de transparência na medida em que estimam as receitas e fixam as despesas previstas para o exercício seguinte.

Outro instrumento de transparência ativa que merece destaque e que deriva do PLOA é o Orçamento Cidadão que é elaborado anualmente, pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, desde 2010, e disponibilizado anualmente para consulta no mesmo momento da entrega do PLOA ao Congresso. O objetivo deste orçamento simplificado, que no Brasil é conhecido como Orçamento Federal ao Alcance de Todos⁵, de acordo com a SOF, é expor de forma mais fácil e simplificada as diversas áreas de atuação do governo. Tal exposição permite à sociedade conhecer como está sendo feito o direcionamento dos recursos públicos, sem a necessidade de manuais técnicos para entender os dispositivos do orçamento federal. Apesar de não ter previsão legal, este documento permite que a população acompanhe mais de perto a previsão orçamentária para as políticas públicas propostas para o exercício seguinte ao ano de sua publicação já ele que traz, inclusive, fotos e gráficos para tornar a leitura ainda mais clara e fácil.

O Manual Técnico de Orçamento também é um importante instrumento de apoio aos processos orçamentários da União. Este manual é atualizado anualmente, no início do processo

⁵ Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao>

orçamentário, e tem como intuito simplificar a linguagem orçamentária e aumentar a acessibilidade das informações que são disponibilizadas. O referido manual disponibiliza, para toda a sociedade, as instruções que serão utilizadas na elaboração do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do exercício seguinte.

Em relação ao acompanhamento do orçamento, a Constituição estabelece em seu artigo 165, §3º, que “o Poder Executivo publicará, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO”. Este documento, no entanto, já há vários anos é publicado mensalmente pelo Executivo mensalmente. Segundo a 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o objetivo dessa maior periodicidade é permitir que a sociedade conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do Governo Federal. Destaca-se aqui a preocupação do governo em garantir da que sociedade tenha acesso aos dados reais da execução orçamentária do governo. Sendo assim, além de ter acesso ao orçamento previsto para cada ano, a sociedade tem oportunidade de acompanhar como este orçamento está sendo gasto.

A LRF estabelece as normas para elaboração e publicação do RREO e determina que ele será composto por Balanço Orçamentário; Demonstrativo da Execução das Receitas e Despesas; Demonstrativo da Receita Corrente Líquida; Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias; Demonstrativo do Resultado Nominal e Primário; Demonstrativo dos Restos a Pagar; Demonstrativo das Despesas com Juros.

Em consonância às determinações da LRF, o Governo publica, também, ao final de cada quadrimestre o Relatório de Gestão Fiscal. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (2013), p.499 o objetivo deste relatório é “dar transparência à gestão fiscal do titular do Poder/órgão realizada no período, principalmente por meio da verificação do cumprimento dos limites”. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu artigo 48, que o relatório deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder.

Além de informações sobre despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito e concessão de garantias, o Relatório de Gestão Fiscal deve indicar medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites previstos na LRF.

De acordo com a Constituição Federal, artigo. 84, inciso XXIV “compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias

após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”. A Prestação de Contas do Presidente da República - PCPR é um documento bastante extenso e detalhado que abrange informações desde a política econômica do Governo até os principais resultados da atuação governamental, apresentados em balanços e demonstrativos contábeis elaborados pelo Governo.

O referido documento traz informações sobre dotação e execução orçamentária, realização da receita, dívida pública, operações de crédito, inclusive em relação ao orçamento de investimento. Ele também apresenta detalhes qualitativos da atuação governamental por setor governamental e destaca os principais programas de cada órgão favorecendo, então, o entendimento e acompanhamento das políticas públicas pela sociedade. O próprio documento destaca que a prestação de contas “é dirigida não apenas ao Congresso Nacional ou ao Tribunal de Contas da União - TCU, mas, sobretudo ao cidadão, como instrumento de transparência e prestação de contas à sociedade brasileira”. (PCPR, 2013, p.10). Este documento apresenta, inclusive, de forma clara e objetiva as providências adotadas pelo governo quanto às recomendações emitidas pelo TCU no Relatório e no Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo do exercício anterior. Segundo Cruz et al. (2012) para que a sociedade se aproprie das informações disponibilizadas pelo governo é importante que elas tenham teor tanto quantitativo quanto qualitativo e que sejam disponibilizadas de forma acessível, em meios de comunicação eficazes.

Em consonância às determinações da Lei de Acesso à Informação foi criado em 2012, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Portal Brasileiro de Dados Abertos⁶. Esse portal preza pela simplicidade e pela organização dos dados para facilitar o acesso da população às informações que são disponibilizadas. Esta é uma ferramenta criada para centralizar a busca e o acesso aos dados e às informações públicas. Não existe uma lista exaustiva de formato de dados permitido, mas, para ser considerado um dado aberto, os dados devem ser disponibilizados de forma que possibilite seu uso irrestrito e automatizado através da *internet*. Em sua fase atual de desenvolvimento, o portal disponibiliza acesso a uma parcela restrita dos dados publicados pelo governo e, segundo o MP, há previsão para que em três anos seja disponibilizado acesso aos dados publicados por todos os órgãos do governo federal, além de dados das esferas estaduais e municipais.

Considerando ainda as iniciativas do país voltadas à transparência e acessibilidade das informações de governo, foi publicada, em Abril de 2012, a Instrução Normativa nº 4, que instituiu

⁶ <http://dados.gov.br/>

a Infraestrutura Nacional Dados Abertos - INDA. Segundo a referido Instrução Normativa, esta política busca garantir e facilitar o acesso dos cidadãos aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo governo, e se resume em um conjunto de padrões, e tecnologias necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos.

O Portal da Transparência⁷ foi criado, em 2004, para atender aos princípios constitucionais de publicidade e eficiência e à determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal de que as informações apuradas pelo governo sejam divulgadas em meio eletrônico. Este Portal traz informações sobre execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos federais. De acordo com a Controladoria Geral da União - CGU, este portal foi criado com o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar a aplicação de recursos.

Diante das informações expostas é possível constatar que o Brasil conta com uma diversa gama de iniciativas de transparência da gestão, sejam elas criadas a partir de determinação legal ou não, que permitem que a população entenda e acompanhe as realizações do governo. Segundo, Cruz et al. (2012), gradualmente percebe-se que o governo tem se esforçado no sentido de implementar uma transparência efetiva dos atos públicos, com destaque para a possibilidade de acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas orçamentária. “Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”. (PLATT NETO et al., 2007, p.77).

Neves (2013) corrobora com esta posição e, ao apresentar uma síntese das iniciativas de transparência adotadas recentemente pelo Brasil, afirma que “nos últimos 10 anos o país fortaleceu constituiu uma sólida estrutura de transparência ativa, consolidou mecanismos de participação social, e reagiu rápido e com eficiência às demandas criadas pela Lei de Acesso a Informação.” (NEVES, 2013, p.17) Para ele foram significativos e notórios os avanços do Executivo Federal para tornar as informações públicas mais acessíveis à população.

2.4 Critérios para avaliação da Transparência Orçamentária

⁷ <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

Cavalcante (2008) afirma que não existe uma regra única sobre o que seria um orçamento de sucesso, apesar de haver significativa concordância no que diz respeito a importância da transparência como característica fundamental das democracias. Para tanto, será apresentada nesta seção, uma breve descrição dos principais padrões utilizados por instituições especializadas para determinar o grau de transparência dos orçamentos públicos.

A publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE intitulada "Melhores Práticas para a Transparência Orçamentária" foi concebida para ser uma ferramenta de referência para que os governos a utilizem fim de aumentar o grau de transparência orçamentária em seus países. As práticas indicadas são apresentadas em 3 partes: parte 1 - apresenta os principais documentos orçamentários que devem ser produzidos e relata seu conteúdo de forma geral, parte 2 - descreve informações específicas que devem ser contempladas nos relatórios produzidos, incluindo informações de desempenho financeiro e não financeiro, parte 3 - destaca práticas para garantir a qualidade e integridade dos relatórios. Este guia destaca que as informações foram produzidas com base na experiência de diversos países mas que sua intenção não é produzir normas que devem ser seguidas como um padrão na área de transparência orçamentária, de forma que as informações devem ser utilizadas como inspiração para que os países aperfeiçoem seus níveis de transparência.

A OCDE sugere que sejam elaborados e publicados os seguintes documentos: Declaração Pré-Orçamentária, Proposta de Orçamento do Executivo, Orçamento, Relatórios Mensais, Avaliação do Meio do Ano, Relatório de Fim de Ano, Relatório Pré-Eleitoral, Relatório Plurianual. Para cada um destes documentos o guia da OCDE estabelece diretrizes básicas que devem ser seguidas pelos países na busca por transparência.

A partir de uma comparação entre os relatórios sugeridos pela OCDE e a prática implementada pelo Brasil, Culau e Fortis (2006) entenderam que o Brasil vem cumprindo as principais recomendações da instituição. Na época os autores deram destaque para as práticas que vinham surgindo mediante a utilização de instrumentos de tecnologia da informação como, por exemplo, novos sistemas estruturantes do governo utilizados para monitorar políticas públicas.

Também orientador de boas práticas internacionais, o Código do Fundo Monetário Internacional - FMI de Boas Práticas de Transparência Fiscal foi desenvolvido em 1998 e atualizado em 2007 e identifica um conjunto de princípios e práticas que devem ser implementados

para ajudar os governos a fornecer informações claras sobre as finanças do governo. Publicado no mesmo ano, o Manual de Transparência Fiscal do FMI fornece orientações para a implementação das recomendações do Código. Este documento detalha os princípios e práticas do Código e baseia-se em experiências de países membros para ilustrar uma série de abordagens práticas.

O Código do FMI tem como norteadores a clareza de papéis e responsabilidades no governo, o estabelecimento de processos orçamentários abertos, o acesso público à informação e a garantia de integridade das informações disponibilizadas. Cada um destes temas é detalhado em requisitos específicos que devem direcionar uma política de governo transparente. A maior parte de seus requisitos é fundamentada na publicidade de demonstrativos governamentais contábeis e de informações que permitam a comprovação da solidez das contas públicas.

Em 2001 o FMI emitiu um parecer sobre a situação da política de transparência fiscal no Brasil com base nos padrões sugeridos pelo seu Código de Boas Práticas:

Nos últimos anos, o Brasil alcançou um alto grau de transparência fiscal, aliado a significativa melhoria na gestão de suas finanças públicas. [...] Recentes reformas no processo de orçamento e planejamento incrementaram o realismo, a transparência, a coerência com as restrições macroeconômicas, bem como a efetividade do orçamento federal na alocação dos recursos. [...] O Brasil está na vanguarda, em comparação com países de nível similar de desenvolvimento, no uso de meios eletrônicos para a disseminação de estatísticas fiscais, legislação, regulamentação em matéria tributária e orçamentária. (2001, *Executive Summary*, tradução nossa).

Outra publicação internacional que busca estabelecer parâmetros de boas práticas de transparência é o Guia para Transparência nas Publicações Orçamentárias de Governo elaborado em 2010 pela *International Budget Partnership* – IBP. O referido Guia tem como objetivo destacar a importância da prestação de contas orçamentária do Governo e indicar quais as principais informações devem ser disponibilizadas. Esta Guia foi produzido considerando os já citados manuais do FMI e da OCDE sobre transparência e agregando detalhes a respeito da forma como a informação deve ser disponibilizada para que ela seja considerada transparente. Este guia se dedica especificamente às questões de transparência orçamentária e se dedica a detalhar requisitos presentes de forma geral nos referidos manuais. Sendo assim, este documento pode ser entendido como uma compilação das informações desagregadas em cada um dos manuais do FMI e da OCDE de forma a tornar mais claros e detalhados os requisitos de transparência orçamentária existentes.

Segundo a IBP, este guia foi concebido para apoiar os governos em seus esforços para atingir as normas internacionais de boas práticas sobre transparência orçamentária, fornecendo, desta forma, em um único documento, orientações sobre quais documentos devem ser produzidos

e disponibilizados durante o processo orçamentário e quais informações devem ser apresentadas nestes documentos

Além de detalhar as informações que devem estar contidas em cada um de oito documentos orçamentários principais, o Guia da IBP descreve a importância destes documentos com vistas ao aprimoramento da transparência e detalha em quais momentos do ciclo orçamentário eles devem ser elaborados e disponibilizados. O Quadro 1 apresenta, em linhas gerais, o que este Guia estabelece para cada documento.

Tipo de Documento	Importância	Principais Requisitos	Quando deve ser publicado
Declaração Pré-Orçamentária	Define as estratégias de atuação orçamentária do governo para o ano seguinte.	Deve fornecer informação suficiente sobre a perspectiva do governo em relação a política fiscal e sobre as prioridades orçamentárias. Deve apresentar uma noção geral das prioridades do governo, mas sem apresentar detalhes que serão incorporados no próprio orçamento.	Pelo menos um mês antes da publicação da Proposta de Orçamento do Executivo.
Proposta de Orçamento do Executivo	É o documento orçamentário mais importante, já que determina quanto os cidadãos pagam de impostos, como os recursos do governo são distribuídos entre os cidadãos e quanto do custo do governo é suportado pelas gerações atuais ou futuras.	Deve conter pronunciamento do Ministro das Finanças sobre a estratégia fiscal do governo e explicação técnica sobre os principais pontos da proposta. Deve detalhar a informação sobre receitas e despesas, fontes de financiamento e dívida. Deve delinear o cenário macroeconômico que influenciou a elaboração da proposta. Deve fazer referência às atividades parafiscais.	Pelo menos três meses antes do início do ano orçamentário.

Orçamento Promulgado	Tem maior importância quando se difere significativamente da Proposta de Orçamento. O Orçamento Promulgado permite comparar o que foi proposto pelo executivo com o que foi estabelecido em lei. É o ponto de partida para monitorar a fase de execução orçamentária.	Deve fornecer informações completas sobre a atividade fiscal passada, presente e projetada além dos principais riscos fiscais para o período. Deve apresentar as diferenças entre a proposta do orçamento e o orçamento aprovado, além de dados de desempenho não financeiros.	Assim que for aprovado pelo Legislativo ou em até três meses após a aprovação.
Relatórios Elaborados Durante o Ano	Fornecem contribuição importante para a transparência do orçamento tendo em vista que requerem que o governo acompanhe seus gastos reais e tendências de arrecadação. Subsidiaram a tomada de decisão de agentes políticos.	Deve demonstrar os números da execução orçamentária, incluindo a comparação de receitas e despesas reais com as previstas. As informações devem ser detalhadas por categoria econômica e classificação funcional. Deve conter informações sobre empréstimos.	No máximo um mês depois do fim do período ao qual se referem.
Revisão Semestral	É uma oportunidade para uma avaliação abrangente do desempenho fiscal do governo em comparação à estratégia estabelecida no orçamento promulgado.	Deve apresentar detalhes da execução orçamentária, incluindo previsão atualizada do resultado orçamentário para o ano fiscal em curso e, pelo menos, os dois anos seguintes. Deve conter uma revisão dos parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração do orçamento e detalhes sobre o impacto de qualquer mudança nestes parâmetros em relação ao orçamento promulgado.	<ul style="list-style-type: none"> - No máximo seis semanas após o fim do período de referência. (OCDE). - No máximo três meses após o fim do período de referência. (FMI).
Relatório de Fim de Ano	Apresenta a discussão do governo sobre o desempenho do orçamento executado em relação ao orçamento promulgado, e em relação a outros créditos orçamentários complementares que possam ter sido aprovados no decorrer do ano.	Deve conter um balanço geral do orçamento com detalhes das despesas e receitas reais. As informações devem ser detalhadas por categoria econômica e classificação funcional. Deve conter informações sobre a dívida do governo. Deve permitir uma comparação entre os resultados reais em relação aos previstos no	<ul style="list-style-type: none"> - No máximo seis meses após o fim do período de referência. (OCDE). - No máximo um ano após o fim do período de referência.

		orçamento promulgado, incluindo informações sobre suplementação do orçamento.	(FMI).
Relatório de Auditoria	É um documento crítico para o fechamento do ciclo de prestação de contas já que uma avaliação independente a respeito da precisão e confiabilidade do que foi informado pelo governo ao longo do ano orçamentário. Indica se o governo cumpriu as determinações legais e os regulamentos administrativos previstos para o período.	Deve conter comentários sobre a exatidão e autenticidade dos relatórios financeiros do governo, incluindo pareceres, conclusões e recomendações elaborados pela auditoria. Devem indicar as normas que a Instituição suprema de auditoria se baseou para realizar seu trabalho e devem listar recomendações para resolver os problemas identificados pela auditoria.	- No máximo um ano após o fim do período de referência. (OCDE). - Seis meses após o fim do ano orçamentário. (FMI).
Orçamento Cidadão	Se presta a simplificar a informação orçamentária, que é técnica e detalhada, e torná-la mais acessível aos cidadãos.	Todos os principais documentos orçamentários devem ser acompanhados de uma versão simplificada para a sociedade. Deve ser escrito em linguagem simples e clara e deve apresentar gráficos e tabelas que tornem seu entendimento mais fácil.	No mesmo momento da publicação do documento orçamentário ao qual ele faz referência.

Quadro 1: Principais requisitos de transparência do Guia da IBP

Fonte: Elaborado pelo autor

2.5 A Pesquisa do Orçamento Aberto

A *International Budget Partnership* é uma das entidades que desenvolve pesquisas na área de transparência, buscando colaborar com a sociedade civil fazendo uso da análise do orçamento como uma ferramenta para melhorar a governança. Segundo informações disponibilizadas no sítio desta Parceria, seu objetivo é garantir que os orçamentos governamentais sejam mais direcionados às reais necessidades da população, tendo em vista o papel do orçamento como ferramenta de governo direcionada para o atendimento das necessidades e prioridades da população. Desta forma, é de suma importância tornar os sistemas de orçamento mais transparentes e responsáveis para que este objetivo seja atendido.

Desde 2006, esta Parceira Internacional de Orçamento desenvolve um estudo para tentar mensurar a transparência orçamentária de países no nível federal. Esse estudo, conhecido Pesquisa do Orçamento Aberto⁸ (*Open Budget Survey*), é publicado a cada dois anos e é uma medida independente e comparativa de transparência orçamentária em todo o mundo.

A pesquisa utiliza critérios internacionalmente aceitos para avaliar a transparência orçamentária de cada país e a pesquisa de 2012 consistiu em 125 perguntas realizadas por pesquisadores independentes, em 100 países selecionados. A maior parte das perguntas está focada na quantidade de informação orçamentária que é disponibilizada em oito principais documentos orçamentários. As respostas a essas perguntas determinam a pontuação de cada país no *Open Budget Index - OBI*, em uma escala de 100 pontos.

A Pesquisa do Orçamento Aberto 2012 revelou que os orçamentos nacionais de 77 dos 100 países avaliados não cumprem as normas básicas de transparência orçamentária estabelecidas pela IBP. Os resultados da pesquisa mostram que, mesmo quando os documentos são publicados, frequentemente, faltam detalhes que não permitem que o critério seja avaliado com nota máxima.

Mais a frente neste trabalho serão apresentados detalhes da metodologia utilizada pela IBP para cálculo do OBI bem como os resultados do Brasil nas duas últimas pesquisa realizadas em 2010 e em 2012.

2.6 Novas Instituições de Transparência e de Governo Aberto

Na vertente da transparência, foi lançada em setembro de 2011 a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*⁹ - OGP), quando os oito países fundadores da Parceria (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram Planos de Ação voltados para a abertura e transparência de seus governos. Esta Parceria tem como objetivo assegurar que os governos assumam compromissos concretos nas áreas de promoção da transparência, da luta contra a corrupção, da participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, visando

⁸ <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

⁹ <http://www.opengovpartnership.org/>

assim tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis. Atualmente 60 países integram a Parceria que tem como pressuposto para adesão a elaboração de planos de ação contendo compromissos concretos que reflitam os quatro princípios de governo aberto: transparência, participação cidadã, prestação de contas (*accountability*), tecnologia e inovação.

Em 15 de setembro de 2011 foi publicado o decreto¹⁰ que, entre outras providências, instituiu o Plano de Ação do Brasil sobre Governo Aberto bem como o Comitê Interministerial Governo Aberto - Ciga. O Ciga é o responsável por orientar a implementação e elaboração dos Planos de Ação do Brasil. O comitê é composto por 18 ministérios e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República.

Neste Comitê existe um Grupo Executivo integrado pelo Secretário-Executivo de seis ministérios¹¹, e coordenado pela CGU. Dentre outras atividades, o Grupo é responsável por coordenar a elaboração do Plano de Ação e submetê-lo ao Ciga para aprovação. A elaboração do Plano de Ação tem início por meio de propostas da sociedade civil que são levadas aos órgãos para avaliação e validação.

O primeiro Plano de Ação do Brasil¹² contou com a participação do governo federal com diversos órgãos públicos e com setores da sociedade civil. Ao final, foram firmados 32 compromissos, entre eles a criação do Portal de Dados Abertos e a publicação da Lei de acesso a Informação. De acordo com o Balanço do Primeiro Plano de Ação, divulgado pela CGU em outubro de 2012 e atualizado em maio de 2013, dos 32 compromissos firmados, apenas dois foram considerados como não cumpridos.

No segundo plano¹³, que teve início em 2013, foram firmados 52 compromissos, assumidos por 17 órgãos do Governo Federal. Merece destaque a ação de “Abertura dos dados da execução do orçamento da União e das compras governamentais”, que, segundo o Plano, busca a disponibilização dos dados da Lei Orçamentária Anual - LOA, da execução orçamentária e das informações sobre compras governamentais seguindo princípios de dados abertos. Isso permitirá que os cidadãos tenham acesso às informações atualizadas sobre a execução orçamentária do governo federal possibilitando o monitoramento do orçamento.

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm

¹¹ Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores; e Ministério da Justiça.

¹² Plano disponível em: http://www.cgu.gov.br/governoaberto/no_Brasil/plano-brasileiro/primeiro-plano/index.html

¹³ Plano disponível em: http://www.cgu.gov.br/governoaberto/no_Brasil/plano-brasileiro/segundo-plano/index.html

Estimuladas pela crescente importância da prestação de contas dos governos, outras iniciativas têm surgido buscando estimular práticas de governo mais abertas e transparentes. Além da Parceria para Governo Aberto merece destaque também a *Global Initiative for Fiscal Transparency*¹⁴ - *GIFT*.

A *GIFT* é uma rede de ação formada por diversos interessados com objetivo de promover o avanço e a institucionalização de normas globais e melhorias contínuas e significativas no âmbito da transparência orçamentária e fiscal. Essa Iniciativa conta com a adesão de diversos atores. No plano governamental, fazem parte os governos do Brasil, das Filipinas, dos Estados Unidos e do Reino Unido. No que diz respeito às organizações internacionais, a *GIFT* conta com a participação do Banco Mundial, do FMI e da OCDE, sendo a *IBP* e o *Greenpeace* os principais representantes das Organizações da Sociedade Civil.

Desde o seu lançamento, a *GIFT* produziu uma série de documentos relacionados às normas existentes no plano internacional que fazem referência à transparência orçamentária e fiscal. Merece destaque o estabelecimento de dez princípios que devem nortear a atuação de governos em todos os níveis de desenvolvimento. Esses princípios orientam a forma como os países devem atuar com vistas a promover a publicação e o acesso às informações fiscais e agir na execução de políticas fiscais e de estímulo à participação social. No final de 2012, foi aprovada na Organização das Nações Unidas - ONU uma Resolução que promove esses princípios sobre transparência fiscal entre os países membros e destaca a importância de sua adoção no âmbito desses países.

2.7 Participação Social

Considerando que a transparência e a acessibilidade das informações permitem que a população acompanhe a atuação do governo, alguns estudos buscam analisar se, de fato, a sociedade tem se apropriado das informações que são disponibilizadas para influenciar as políticas públicas de forma a garantir que suas demandas sejam atendidas. Cabe então uma discussão sobre os canais de participação social existentes no Governo Federal brasileiro e seus reflexos no ciclo de políticas públicas.

¹⁴ <http://fiscaltransparency.net/>

Vaz (2013) busca identificar fatores que determinam o engajamento dos indivíduos no âmbito das instituições participativas existentes no Brasil, procurando identificar porque alguns se engajam politicamente além do momento do voto e outros não. Segundo ele, os baixos índices de participação não são determinados pela alienação dos cidadãos em relação às políticas públicas, e sim pela incapacidade das instituições participativas de responder efetivamente aos anseios destes, minando as possibilidades de influenciarem efetivamente a tomada de decisão política. (SELEE; TULCHIN, 2004 APUD VAZ, 2013, p.69). Vaz (2013) apresenta, ainda, como fatores que influenciam a propensão dos indivíduos se inserirem em processos participativos: I – Posição social do indivíduo, em termos de recursos materiais e simbólicos, inibindo a participação de indivíduos desprovidos destes recursos; II – Redes de interação estabelecidas pelo indivíduo, que definem sua identidade como propensa ou não ao engajamento; III – Racionalidade, que avalia os custos e oportunidades associadas ao processo de participação; e IV – Compreensão do fenômeno político em questão.

Abrucio (1996) destaca a importância da proximidade do cidadão em relação ao centro de poder de decisório da administração pública argumentando que, dessa forma, é possível garantir uma melhor qualidade na prestação dos serviços e um maior grau de *accountability*. No Brasil, o fortalecimento e a ampliação das instituições participativas contribuem para maior transparência da administração pública. (IPEA, 2011). A participação da sociedade na gestão de políticas públicas do Governo Federal é garantida pela Constituição Federal de 1988 no seu artigo 37 que dispõe que:

Art. 37: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Vaz (2013) argumenta que grupos e indivíduos que se inserem nos instrumentos de participação popular carregam potencial para influenciar a produção de políticas públicas, isso diz respeito, inclusive, aos recursos orçamentários, já que o orçamento é parte importante do planejamento das políticas de governo. Uma das formas participação previstas na CF/88 são os

conselhos de políticas públicas, que serão apresentados nesta sessão juntamente com outros espaços de participação social existentes na administração pública federal.

Os conselhos de políticas públicas foram idealizados a partir da necessidade de criação e institucionalização de espaços de participação popular nas ações do governo. Presentes em grande parte dos municípios brasileiros, os conselhos são articulados a partir do nível federal e atuam, principalmente, nas áreas de saúde, educação e assistência. A criação dos conselhos é um indício do fortalecimento da participação popular, já que eles têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e podem ser tanto de caráter consultivo como deliberativo. A atuação dos conselhos aponta para a possibilidade de avanços na gestão de políticas públicas, por meio do estímulo a práticas de participação popular, e da articulação de mecanismos de *accountability* e responsabilidade pública tendo em vista que são espaços de controle social sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. (CARNEIRO, 2006; PIRES; VAZ, 2012).

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços de participação pública, com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas ações, metas, prioridades e recursos orçamentários. (RAICHELIS, 2006; CARNEIRO, 2006). Os conselhos são dotados de poder para inserir na agenda governamental demandas e temas de interesse social para que estes possam ser absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas de governo. Portanto, mais do que um canal de comunicação para representação das demandas da população, os conselhos possuem, segundo Carneiro (2006), dimensão jurídica já que possuem poder para tornar efetivas as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.

Tatagiba e Almeida (2012) destacam a importância dos conselhos como mecanismo de pressão para estimular a transparência das ações de governos, segundo elas, os conselhos gestores “tem exigido que o Estado dê publicidade as ações, apresente contas, exponha critérios que balizem acordos”. (p.73).

Para Carneiro (2006), a criação dos conselhos foi vista como uma forma de ampliação da esfera pública e de promoção de *accountability* social, já que quanto mais conselhos existirem maior será o espaço para participação social. A autora confere aos conselhos um papel de corresponsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas, e os insere, assim, nos três ângulos da *accountability*. Na abordagem da *accountability* societal, os conselhos

se fazem presentes como canais de vocalização de demandas, como instâncias de formulação e acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos. A *accountability* vertical ocorre no momento em que representantes de governo têm que publicar seus atos e justificá-los frente aos atores sociais valendo assim como forma de orientar a população no momento do voto. Finalmente, a *accountability* horizontal ocorre pela prestação de contas ao poder executivo.

Contudo, apesar da previsão legal que dá aos conselhos caráter deliberativo, isto não lhes garante atuação efetiva. Existe uma série de problemas associados a sua atuação, que dificultam uma plena participação popular.

O acompanhamento das práticas dos Conselhos nas diferentes políticas sociais e nos vários níveis governamentais revela o controle do Estado sobre a produção das políticas públicas, e aponta os riscos de burocratização, cooptação e rotinização do seu funcionamento. A centralização do poder nas mãos do executivo fragiliza, em muitos casos, a autonomia dos Conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar suas ações e decisões. (RAICHELIS, 2006, p.13).

A ação dos conselhos se mostra limitada, já que se mostra restrita ao seu caráter consultivo, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem pleno poder de decisão ou de deliberação sobre as ações do governo. (RAICHELIS, 2006; GOHN, 2007). “Compreende-se isso se notamos que o adjetivo deliberativo abriga expectativas de que tais instâncias invertam prioridades, distribuam de forma justa os recursos públicos [...], fazendo assim a diferença enquanto instância decisória.” (TATAGIBA; ALMEIDA, 2012, p.79). Para Vaz (2013) a não consideração pelos órgãos decisórios das discussões empreendidas no âmbito dos conselhos pode levar a um cenário em que indivíduos sequer se sintam como parte do processo de decisão de políticas públicas.

Apesar de suas falhas, os conselhos são mecanismos que viabilizam a participação de diversos segmentos sociais na formulação de políticas públicas e permitem que a população tenha acesso aos espaços de decisão política. Uma de suas características que se destaca em relação a outros espaços de participação pública é a sua permanência no tempo, garantindo assim a continuidade do debate em torno das políticas tratadas. (CARNEIRO, 2006; TEIXEIRA; SOUSA; LIMA, 2012).

As conferências de políticas públicas funcionam como uma extensão dos conselhos, já que são instâncias superiores de onde partem as diretrizes para a atuação dos conselhos e, por isso, são importantes instrumentos de ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no

Brasil. (TATAGIBA; ALMEIDA, 2012; SILVA, 2009; TEIXEIRA; SOUSA; LIMA, 2012). Elas ocorrem periodicamente e são convocadas pelo poder executivos ou pelo conselho responsável e são espaços para discussão ampla a respeito de políticas públicas específicas. O processo das conferências se inicia nos municípios e se desdobra pelos níveis estadual e federal. Elas podem ter caráter tanto consultivo quanto deliberativo e são compostas por representantes do poder público e da sociedade civil.

Embora abertas à participação de qualquer cidadão, Vaz (2013), mostra que em geral o público participante tende a ser composto por indivíduos já envolvidos com a temática discutida. Segundo ele há poucos incentivos para que outros atores se insiram neste processo, já que os participantes devem ter conhecimento prévio do tema para que possuam capacidade de entender a dinâmica da política em questão para assim serem capazes de formular ideias e questões sobre sua base normativa. Segundo o autor esse entendimento se aplica também aos conselhos de políticas públicas, com o agravante de que a seleção de membros destas instituições se baseia em processos específicos de eleição e indicação. “Assim, são muito restritos os benefícios seletivos potencializadores do engajamento na instituição”. (VAZ, 2013, p.96).

Apesar de sua composição aparentemente restrita a grupos específicos, Silva (2009) destaca a importância das conferências como canal de participação social. Ela apresenta números das conferências nacionais realizadas no período de 2003 a 2006 que indicam que das 34 conferências pesquisadas pela autora, num universo total de 38 realizadas, apenas quatro não tiveram deliberações aprovadas. As trinta demais conferências analisadas pela autora produziram deliberação relativas a diversos temas de políticas sociais visando subsidiar e/ou pautar a elaboração de determinada política pública.

Apesar disto, Silva (2009) apresenta evidências de que o processo de encaminhamento dos resultados das conferências nacionais ainda é rudimentar já que não há vazão automática destes resultados na esfera pública federal. Ela aponta como principais dificuldades para o encaminhamento das deliberações das conferências: a falta de prioridade, no órgão responsável pela política pública, para implementação das resoluções das conferências; a dificuldade de articulação de temas mais complexos e transversais com múltiplos órgãos federais; e a falta de recursos humanos e infraestrutura para que os conselhos detenham mais poder de negociação e pressão em relação às deliberações das conferências realizadas na área.

Além dos problemas de ordem burocrática que dificultam o encaminhamento das deliberações das conferências, Silva (2009, p.817) apresenta, também, as dificuldades em se atender os interesses diversos da população:

[...] os resultados das conferências se, de um lado, expressam o rico processo de participação social, de outro, trazem em seu bojo interesses diferentes, muitas vezes conflitantes entre si, que dificultam sobremaneira seu encaminhamento ao ciclo de elaboração e planejamento de políticas públicas.

Os mesmos problemas de disputas internas e burocracia são relatados por Tatagiba e Almeida (2012) como aspectos que caracterizam o baixo poder relativo dos conselhos em relação a sua força como modelo de participação.

Outro instrumento de participação social nas políticas de governo são as audiências públicas. Sua realização é garantida pelo artigo 58 da CF/88 que define como uma das competências das comissões do Congresso Nacional a sua realização. Elas reúnem, presencialmente, representantes do governo e da população para discutir aspectos relacionados a temáticas específicas, incluindo itens da formulação de políticas pública e seus aspectos orçamentários. Pires e Vaz (2012) as caracterizam como espaços de consulta para que o governo tome ciência das principais demandas da sociedade em relação a um caso específico.

As consultas públicas são acontecimentos ocasionais, bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange ao entendimento das principais demandas sociedade em relação a temas específicos. A principal diferença em relação às audiências se deve a ocorrência não presencial das consultas públicas, que são ferramentas de votação e colaboração à distância, por meio, por exemplo, da *internet* e do telefone. (PIRES; VAZ, 2012).

Outra forma de participação do cidadão nas políticas públicas se dá por meio das Ouvidorias, que, segundo a CGU são instituições de participação social juntamente com os conselhos e as conferências. Por meio deste canal é possível que qualquer pessoa encaminhe manifestações aos órgãos públicos com o objetivo de provocar a melhoria dos serviços públicos prestados pelo Estado. Segundo a Ouvidoria Geral da União (2012), as ouvidorias têm como objetivos: buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua; e contribuir para a formulação de políticas públicas. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a

sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública. (OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p.8)

Organizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria Geral da Presidência da República – SG/PR, os Fórum Interconselhos contam com a participação de conselheiros nacionais de diversas áreas de políticas públicas e representantes da sociedade civil. O I Fórum Interconselhos aconteceu em 2011 e teve como objetivo captar sugestões da sociedade civil para o PPA 2012-2015, que estava em fase de elaboração. No mesmo ano, o II Fórum teve como objetivo apresentar a proposta do PPA encaminhada ao Congresso Nacional, com destaque para as contribuições incorporadas a partir das propostas da sociedade. De acordo com a SG/PR, 77% das ações sugeridas pela sociedade civil foram completamente incorporadas ao PPA, 20% parcialmente aceitas e apenas 3% não incluídas. O III Fórum ocorreu em 2012 e o IV em 2013 e tiveram como temas o Monitoramento do PPA e a execução orçamentária do ano de 2012.

Em 2013, foram realizados, ainda, debates, via *internet*, para discussão de propostas de aperfeiçoamento para o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014. Este debate virtual foi mediado pela Secretaria Geral da Presidência da República, e contou com a participação de cerca de 100 representantes de conselhos nacionais e entidades da sociedade civil organizada.

A Secretaria Geral da Presidência da República tem realizado diversas ações que buscam fortalecer a participação social no Brasil, merece destaque o debate para a implementação de uma Política Nacional de Participação Social¹⁵. Essa política pretende fortalecer a participação social como método de governo por meio de iniciativas que abrangem, entre outras, o desenvolvimento de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento, permitindo o envolvimento da sociedade na definição das prioridades para alocação de recursos públicos. Pretende-se, segundo a SG/PG, estabelecer um marco legal para fortalecer o conceito e as práticas da participação social no Governo Federal brasileiro. Durante o período de 18 de julho a 6 de setembro de 2013, a minuta da proposta da Política Nacional de Participação Social foi aberta, em plataforma *web*, para conhecimento e sugestões da população, e, segundo a SG/PR, todas as contribuições da serão consideradas e avaliadas para incorporação nas propostas.

Vaz (2013) destaca a importância dos canais de participação social para a inclusão da população no processo de decisão de políticas públicas. Para ele, o processo de definição e de aplicação dos recursos públicos pode ser otimizado em função do contato de representantes do

¹⁵ <http://psocial.sg.gov.br/politica-nacional>

Governo com grupos ou indivíduos diretamente afetados pela política debatida em cada um destes espaços. Para tanto, é fundamental, também, que os indivíduos tenham acesso às informações em questão e tenham entendimento pleno a respeito do tema a ser tratado, “assim as demandas seriam mais bem compreendidas e endereçadas, aumentando o grau de *accountability* e de responsividade dos governos”. (VAZ, 2013, p.72).

3. METODOLOGIA

3.1 Caracterização da Pesquisa do Orçamento Aberto

A Pesquisa do Orçamento Aberto é realizada a cada dois anos desde 2006 para avaliar a disponibilidade pública de informação orçamentária e outras práticas de transparência do orçamento que contribuem para o desenvolvimento de um sistema de finanças públicas responsável e participativo. A maioria das perguntas da Pesquisa avalia o que ocorre na prática, e não apenas o que é exigido pela lei. Existem dados comparáveis para as duas últimas pesquisas – 2010 e 2012 – para 93 países, entre eles o Brasil.

Esta Pesquisa avalia os conteúdos e a divulgação de oito principais documentos orçamentários que, segundo o IBP, todos os países produzem e publicam nos diversos momentos do processo orçamentário, a saber:

Documento	Descrição
Declaração Pré-Orçamentária	Inclui os pressupostos utilizados para desenvolver o orçamento, tais como as receitas, despesas, e níveis de dívida totais previstos.
Proposta de Orçamento do Executivo	Apresenta os planos detalhados do governo em termos de prioridades políticas e detalhes do orçamento destinados a cada ministério para o ano seguinte.
Orçamento Promulgado	É o documento que autoriza o executivo a implementar as medidas políticas que o orçamento detalha. O Orçamento Promulgado é emitido pelo órgão legislativo depois de aprovar, em geral com alterações, a proposta orçamentária apresentada a este Poder por parte do executivo.
Relatórios Elaborados Durante o Ano	Incluem informações sobre as receitas arrecadadas, as despesas realmente executadas e a dívida incorrida até a época em questão, geralmente através de publicações mensais ou trimestrais.
Revisão Semestral	Resume os dados reais do orçamento dos primeiros seis meses do ano (receitas, despesas e dívida), reavalia o cenário macro econômico que subsidiou a elaboração do orçamento e ajusta os números orçamentários para os seis meses restantes em conformidade ao novo cenário existente.
Relatório de Fim de Ano	Mostra a situação das contas do governo no final do exercício fiscal e inclui uma avaliação do progresso em relação ao alcance dos objetivos previstos no Orçamento Promulgado.
Relatório de Auditoria	Instrumento pelo qual a instituição suprema de auditoria de cada país avalia o desempenho financeiro do governo no exercício fiscal anterior.

Orçamento Cidadão	Uma versão simplificada do Orçamento Promulgado que utiliza linguagem não técnica e formatos acessíveis de modo a facilitar a compreensão dos cidadãos e o seu engajamento com os planos e ações do governo durante o exercício fiscal.
-------------------	---

Quadro 2: Principais documentos orçamentários segundo o IBP

Fonte: Elaborado pelo autor

A Pesquisa do Orçamento Aberto é um processo participativo no qual representantes da Sociedade Civil organizada que atuam na área da promoção de práticas orçamentárias transparentes são responsáveis por responder a um questionário de múltipla escolha enviado pela IBP. Posteriormente, um representante técnico do Governo Federal responde também este questionário e o nível estratégico valida ou não as respostas fornecidas pelos investigadores. Uma vez validadas as respostas, o Governo tem acesso a pontuação obtida em cada questão da pesquisa e pode solicitar que o IBP altere determinada pontuação com base em argumentos e provas que devem ser enviados juntamente com o questionamento. Por fim, a pontuação de cada país reflete as respostas que foram dadas a cada questão. Os respondedores devem fornecer provas adequadas que comprovem cada uma de suas respostas, e complementando-as com comentários, esclarecimentos e *links* para documentação relevante.

A pesquisa de 2012 foi composta por 125 perguntas que, em sua maioria, requeriam que os respondedores escolhessem a partir de cinco possibilidades de resposta. As respostas “a” ou “b” descrevem uma situação ou condição que representam boas práticas em relação ao tipo de informação orçamentária que a pergunta avalia, sendo que o “a” indica que a norma foi totalmente cumprida. A resposta “c” indica que estão sendo realizados esforços para atingir a norma em questão, enquanto “d” indica que a norma não é cumprida integralmente. Uma resposta “e” indica que a norma não se aplica. Algumas perguntas, no entanto, têm apenas três possibilidades respostas: “a” (norma cumprida), “b” (norma não cumprida), ou “c” (não se aplica).

Depois de preenchidas e validadas, as respostas do questionário são quantificadas. Para as perguntas com cinco possibilidades de resposta, um “a” recebe uma pontuação numérica de 100, um “b” recebe 67, as respostas “c” recebem 33 e as respostas “d” têm uma pontuação de 0. As perguntas que recebem “e” não são contabilizadas como parte dos resultados agregados do país. No caso das perguntas com três possibilidades de resposta, as pontuações são de 100 para uma resposta “a”, 0 para uma “b” e as respostas “c” não são contabilizadas na pontuação agregada.

O processo da pesquisa de 2012 teve início em Agosto de 2011 quando os investigadores de cada país iniciaram a colher dados e a responder ao questionário. Este processo teve fim em dezembro do mesmo ano quando o questionário, totalmente preenchido, foi encaminhado à Parceria de Orçamento Aberto para avaliação dos dados. A Pesquisa do Orçamento Aberto 2012 considera apenas dados elaborados e publicados até 31 de dezembro de 2011, qualquer evento ocorrido após esta data não é considerado nos resultados da pesquisa.

O Índice do Orçamento Aberto (*Open Budget Index - OBI*) é calculado a partir das respostas de cada país às questões da Pesquisa e atribui a cada um uma pontuação de 0 a 100 baseada na média simples do valor obtido em cada uma das respostas à 95 das perguntas do questionário. Estas perguntas avaliam, essencialmente, a disponibilização de informações orçamentárias à sociedade por meio de oito documentos orçamentários principais, apresentados no Quadro 1. As 30 perguntas restantes não são utilizadas para calcular o OBI. A maioria destas perguntas avalia a capacidade de controle dos órgãos legislativos e das instituições de auditoria, bem como as oportunidades de participação pública durante o processo orçamentário. Como estas perguntas não são utilizadas para cálculo do índice e ranqueamento dos países elas não foram analisadas neste trabalho.

A pontuação obtida determina em qual nível de transparência cada país se enquadra conforme Quadro 3 abaixo.

Nível de Transparência	Pontuação OBI
Informações Abrangentes	81-100
Informações Significativas	61-80
Algumas Informações	41-60
Informações Mínimas	21-40
Informações Escassas ou Nenhuma	0-20

Quadro 3: Níveis de Transparência da Pesquisa do Orçamento Aberto 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

3.1.1 Estrutura da Pesquisa do Orçamento Aberto 2010 X 2012

A estrutura da Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012 é diferente da usada nas rodadas anteriores, o IBP alterou algumas questões, embora o número total não seja muito diferente. Em 2012 foram 125 perguntas comparadas as 123 da rodada anterior, destas a IBP seleciona um grupo de questões que compõem o OBI. Ainda em relação as alterações metodológicas, a Pesquisa do Orçamento Aberto 2012 contempla cinco seções, duas mais do que na pesquisa de 2010, conforme Quadro 4.

Seção - Situação	Tema	Descrição
Seção 1 Mantida	A Disponibilização de Documentos Orçamentários	Descreve os principais documentos orçamentários avaliados pela pesquisa e verifica sua disponibilidade.
Seção 2 Mantida	A Proposta de Orçamento do Executivo	Avalia a abrangência da proposta de orçamento do executivo e dos documentos de apoio.
Seção 3 Mantida	O Processo Orçamentário	Avalia a disponibilidade pública e a abrangência dos principais relatórios orçamentários elaborados ao longo do processo orçamentário.
Seção 4 Nova	Força do Legislativo	Avalia a força do legislativo e das instituições supremas de auditoria.
Seção 5 Nova	Orçamento Cidadão e Engajamento Social no Processo Orçamentário	Avalia o grau de envolvimento público no orçamento e a existência de requisitos legais que suportam este envolvimento. Avalia também o Orçamento Cidadão.

Quadro 4: Resumo das Seções da Pesquisa do Orçamento Aberto 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

Não é possível sintetizar quais seções são utilizadas para cálculos do índice do orçamento aberto já que algumas questões de uma seção podem ser consideradas para cálculo do índice e outras não. A maioria das alterações realizadas em relação à pesquisa de 2010 se remetem às questões sobre auditoria e participação social no processo orçamentário que não são consideradas para gerar o índice. Considerando, então que a maioria das perguntas utilizadas para cálculo do OBI mantiveram-se inalteradas torna-se possível a comparação dos resultados das duas pesquisas.

O Quadro 5 sintetiza quais questões foram excluídas, modificadas, ou adicionadas na pesquisa de 2012.

Situação	Questões
Excluída	56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 70, 79, 97 e 99. (Observe-se que estes são os números das questões da Pesquisa do Orçamento Aberto de 2010.)
Modificada	109 e 123. (Observe-se que eram as questões 61 e 119, respectivamente, no Questionário sobre o Orçamento Aberto de 2010.)
Adicionada	97, 98, 103, 104, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 124 e 125.

Quadro 5: Resumo das alterações na Pesquisa do Orçamento Aberto - 2010 e 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

A exclusão de doze questões da Pesquisa do Orçamento Aberto de 2010 não prejudica a comparação entre os resultados das duas pesquisas tendo em vista que nenhuma destas questões foi utilizada para o cálculo do índice de 2010. Da mesma forma, a inclusão de catorze novas questões na Pesquisa de 2012 também não prejudica a comparação já que estas foram utilizadas apenas para a definição de indicadores de participação social e de força legislativa que são itens que não são utilizados para cálculo do índice de orçamento aberto.

A única alteração entre as pesquisas que impacta o Índice do Orçamento Aberto é o aumento de uma para quatro questões a respeito do Orçamento Cidadão, por isso, em vez de ser calculado com base em 92 questões como em 2010, o Índice passou a ser formulado com base em 95 questões.

A Figura 2 detalha a quantidade de questões, na pesquisa de 2012, relacionada a cada um dos principais documentos orçamentários avaliados pela IBP. Observa-se uma concentração de questões que tem como foco a Proposta de Orçamento do Executivo, 58 questões em um total de 95 que são usadas para cálculo do índice.

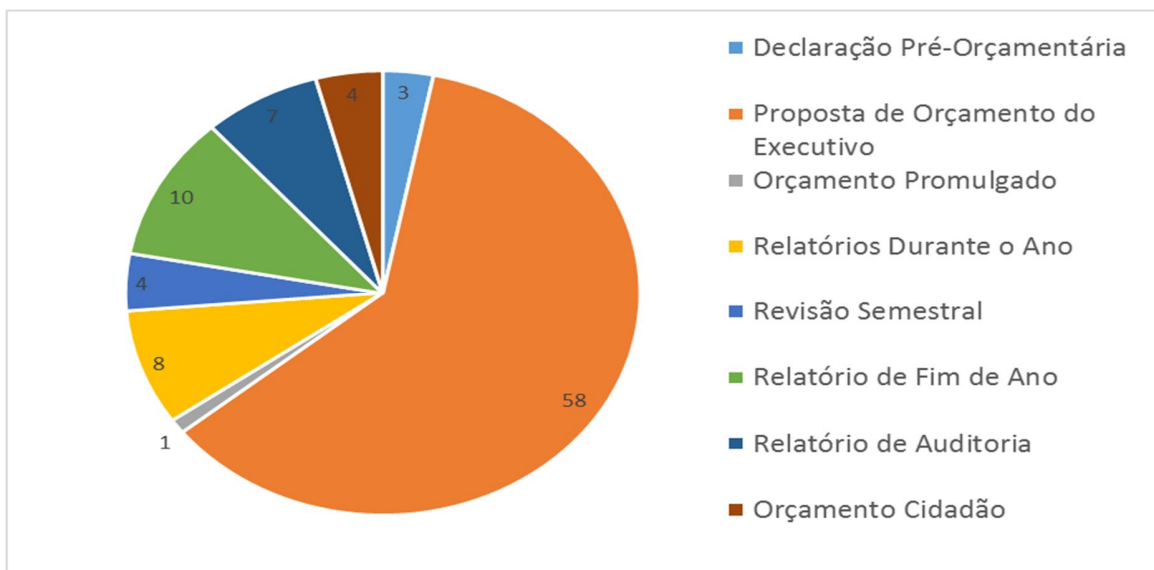


Figura 2: Quantidade de Questões - OBI 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

Embora nenhum método de ponderação tenha sido utilizado para balancear a diferença no número de questões em relação a cada tema, a IBP argumenta que esta variação no número de questões sobre cada documento é proposital. Considerando que o cálculo do OBI é feito por média simples, isso implica que alguns documentos avaliados têm mais importância que outros. A Parceria destaca, portanto, a importância da Proposta de Orçamento do Executivo como documento que apresenta as prioridades e planos do governo para a destinação de recursos do ano seguinte interferindo, assim, diretamente na agenda de políticas que serão executadas. Por isso é esperado que a pesquisa enfatize as questões referentes a este tema de forma que o resultado obtido por cada país seja condizente com a importância da Proposta de Orçamento.

3.2 População e Amostra

Foram utilizados dados da Pesquisa do Orçamento Aberto dos anos de 2010 e 2012 e das respostas do Brasil às questões propostas. De forma complementar, foram avaliados os oito principais documentos orçamentários aos quais o questionário faz referência descritos no Quadro 1 deste trabalho.

Para validar as informações obtidas por meio da análise documental, foram realizadas entrevistas com os dois investigadores responsáveis pelo preenchimento do questionário da Pesquisa do Orçamento Aberto 2012 além de dois representantes estratégicos das unidades de Governo responsáveis pelas principais iniciativas de transparência orçamentária avaliadas pela Pesquisa. Por se tratar de um tema muito específico, o critério de seleção dos entrevistados considerou a direta participação no processo da Pesquisa ou a participação direta na formulação das iniciativas avaliadas pela IBP. Desta forma, foram selecionados quatro entrevistados com real conhecimento sobre o tema os quais não foram identificados nominalmente neste trabalho a fim de garantir total liberdade de expressão durante as entrevistas. O Quadro 6 caracteriza o papel de cada entrevistado no processo da Pesquisa do Orçamento Aberto.

Entrevistado	Área de Atuação	Participação direta na Pesquisa	Participação nas iniciativas citadas na Pesquisa
A	Sociedade Civil	Respondente	Não
B	Governo - Técnico	Respondente	Sim
C	Governo – Nível Estratégico	Validação	Formulador
D	Governo – Nível Estratégico	Validação	Formulador

Quadro 6: Caracterização dos entrevistados

Fonte: Elaborado pelo autor

A capacidade de ter acesso a opiniões autênticas dos entrevistados e respondentes é um importante critério de validade de uma pesquisa, por isso, no caso das entrevistas, o entrevistador deve ter interferência mínima nas respostas obtidas evitando inibir o entrevistado para não prejudicar os objetivos estabelecidos. (RICHARDSON, 2012; GIL, 2010). Duarte (2005) argumenta que é fundamental que os entrevistados selecionados sejam capazes de responder a questão central da pesquisa, portanto devem ser selecionadas pessoas que possuam envolvimento com o assunto, disponibilidade e disposição em falar, justificando-se assim a escolha dos referidos 4 entrevistados.

3.3 Procedimentos de coleta de dados

A análise de informações disponíveis em documentos de publicação oficial dos órgãos de governo se caracteriza, conforme Demo (2009), como pesquisa documental, já que utiliza documentos previamente existentes. Este trabalho seguiu a linha da pesquisa documental por meio da análise dos questionários da Pesquisa do Orçamento Aberto e de documentos orçamentários do Governo Federal brasileiro que permitiram, em conjunto com a análise das entrevistas, a elaboração dos resultados e das conclusões desta pesquisa.

Os documentos analisados foram os 8 principais documentos orçamentários considerados pela pesquisa da IBP, divulgados em sítios oficiais do governo brasileiro na *internet*, bem como o próprio questionário da Pesquisa. Os referidos documentos são apresentados na próxima seção no Quadro 9. A IBP disponibiliza em seu sítio eletrônico o completo acesso a base de dados e aos questionários de cada ano. Desta forma, foram utilizados dados dos questionários respondidos por representantes do governo brasileiro e da sociedade civil organizada e avaliados pela IBP nas duas últimas pesquisas, realizadas em 2010 e em 2012.

Concomitantemente à pesquisa documental foram realizadas entrevistas com os agentes do Governo Federal responsáveis pela implementação das iniciativas de transparência orçamentária avaliadas pela Pesquisa e também com os responsáveis por responder ao questionário do Brasil em 2012.

Durante o processo de entrevistas, os entrevistados foram questionados especificamente, em relação aos resultados do Brasil na Pesquisa do Orçamento Aberto, bem como, em relação aos itens mal avaliados na pesquisa. O objetivo da realização das entrevistas é complementar as informações obtidas por meio da análise dos questionários do Brasil em cada uma das pesquisas.

Para fins deste trabalho, as entrevistas foram dirigidas por meio de um roteiro semiestruturado, com perguntas básicas e em ordem preestabelecida que foram importantes para dar maior fluidez à entrevista, e também permitiram a obtenção de informações claras em relação aos objetivos da pesquisa. De acordo com o previsto por Duarte (2005), a lista de questões foi focada no problema de pesquisa as perguntas foram apresentadas de forma aberta, permitindo a inclusão de novas perguntas ao longo da entrevista e a depender das respostas de cada entrevistado.

3.4 Análise dos dados

Os dados foram analisados conforme os critérios estabelecidos pela *International Budget Partnership* - IBP e conforme a classificação obtida pelo Brasil em cada uma das questões da Pesquisa nos anos de 2010 e de 2012. A análise foi dividida em 3 categorias:

- Categoria 1: questões que tiveram melhoria na avaliação comparando-se os resultados de 2012 com os de 2010.
- Categoria 2: questões que tiveram queda na avaliação comparando-se os resultados de 2012 com os de 2010.
- Categoria 3: questões que foram classificadas com quesito “d” na pesquisa de 2012.

Optou-se por dividir a análise em três categorias para tornar mais claros os objetivos da análise. Na análise da Categoria 1 foi possível verificar os aspectos que foram aperfeiçoados pelo Governo Federal na busca por maior transparência orçamentária. A análise da Categoria 2 permitiu identificar os aspectos em que o Brasil piorou sua classificação. Estes aspectos foram então abordados em detalhe nas entrevistas permitindo, assim, o entendimento das causas da mudança. A análise da Categoria 3 teve como foco identificar aspectos em que o Brasil ainda é mal avaliado no quesito transparência orçamentária, sendo avaliado com quesito “d”, permitindo então a proposição de inovações com foco na transparência. Nestes três casos foi feita uma análise detalhada do requisito de cada questão para verificar se a classificação obtida condiz com o estágio de transparência dos documentos orçamentários do governo brasileiro. Ao final de cada categoria é apresentado um Quadro que sintetiza os principais resultados observados na análise.

A análise das categorias também, buscou avaliar qual dois oito documentos chave da IBP apresentou maior alteração em cada uma das análises. Desta forma foi possível auferir de forma específica qual documento ainda não se enquadra plenamente nos padrões de transparência internacionais avaliados.

Para complementar e validar as informações obtidas por meio da pesquisa documental as entrevistas foram gravadas, a partir do consentimento prévio dos entrevistados, permitindo, assim, o registro literal e integral das informações fornecidas e garantindo maior segurança tanto do

pesquisador quanto do entrevistado. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas e analisadas a partir dos resultados já conhecidos e derivados da análise documental.

Duarte (2005) destaca a necessidade de comparar as informações obtidas nas entrevistas com o material disponível sobre o tema. “A triangulação de dados com o acréscimo de fontes diversificadas de evidências, como documentos, observação e literatura e seu encadeamento consistente na etapa de análise, ajuda a garantir a validade dos resultados suportados por entrevistas em profundidade.” (DUARTE, 2005, p.68). Sendo assim, as entrevistas foram de suma importância para validar as informações obtidas por meio da pesquisa documental.

3.5 Desenho da Pesquisa

Com o intuito de possibilitar uma melhor compreensão do estudo, o Quadro abaixo apresenta uma visão geral de pesquisa realizada, ao reunir informações relativas ao seu desenho.

Objetivo Específico	Fonte de Dados	Categoria de Análise
Apresentar os critérios utilizados nas duas últimas Pesquisas do Orçamento Aberto para avaliar a transparência dos países;	Análise documental	Categorias 1, 2 e 3
Identificar os aspectos em que o Brasil melhorou na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012 em relação à pesquisa de 2010;	Análise documental e entrevistas	Categoria 1
Identificar os aspectos em que o Brasil piorou na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012 em relação à pesquisa de 2010;	Análise documental e entrevistas	Categoria 2

Identificar os aspectos em que o Brasil foi mal avaliado na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012;	Análise documental e entrevistas	Categoria 3
Propor sugestões para que o Brasil melhore seu nível de transparência orçamentária de acordo com os critérios da IBP.	Entrevistas	Categorias 1, 2 e 3

Quadro 7: Desenho da Pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da aplicação da metodologia resumida no Quadro 7, foi possível alcançar os resultados definidos para o estudo, cujas análises serão apresentadas na próxima seção.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção serão apresentados e analisados os resultados obtidos pelo Brasil nas Pesquisas do Orçamento Aberto 2010 e 2012. No item 4.1 foi feita uma análise geral considerando de forma global os resultados das Pesquisas. Em 4.2 foi feita uma análise de cada um dos oito documentos orçamentários chave considerados pela IBP para elaboração do Índice do Orçamento Aberto. As seções 4.3, 4.4 e 4.5 refletem cada uma das categorias de análise bem como três dos objetivos específicos deste trabalho.

Os dados apresentados nesta seção são fruto da triangulação de informações entre os resultados das Pesquisas do Orçamento Aberto 2010 e 2012, entrevistas e análise documental dos documentos abordados em cada uma das Pesquisas.

4.1 Avaliação Geral OBI 2010 X OBI 2012

Em 2010, o Brasil obteve 71 pontos na Pesquisa do Orçamento Aberto e ficou classificado em nono lugar no *ranking* de noventa e dois países, e segundo lugar na América do Sul, atrás apenas do Chile. Na época, a IBP avaliou que a Proposta de Orçamento do Executivo, apesar de abrangente, não disponibilizava informação suficiente sobre certas atividades fiscais que podem impactar as políticas de governo. A IBP destacou a falta de informações abrangentes sobre os fundo-extra-orçamentários, despesa pública e dívida futura. Pela mesma razão o relatório de fim de ano também foi considerado não abrangente já que não apresenta detalhes dos fundos extra-orçamentários. Na época o Brasil não publicava o Orçamento Cidadão e esta ausência também foi destacada na pesquisa, assim como a não publicação da revisão semestral do orçamento.

Ao final da análise de 2010 a IBP recomendou que o Brasil deveria produzir e publicar o Orçamento Cidadão e a Revisão Semestral e aumentar a abrangência do Relatório de Fim de Ano e do Relatório de Auditoria.

Em 2012, o Brasil aumentou sua pontuação em relação à pesquisa anterior, classificando-se na 12ª colocação no *ranking* de noventa e oito países. A pontuação alcançada pelo Brasil foi de

73 pontos em uma escala de 0 a 100. A pontuação obtida em 2012 é mais alta que a pontuação média da pesquisa, que foi de 43 pontos, além de ser a mais alta da América do Sul. O topo da lista de transparência orçamentária é ocupado pela Noruega, Nova Zelândia, Suécia e França. Os piores países avaliados são Arábia Saudita, Birmânia, Guiné Equatorial e Catar.

Apesar de o ganho de pontuação ter sido apenas de dois pontos, os entrevistados concordam que o Brasil apresentou ganhos significativos de transparência entre os períodos analisados. Todos os entrevistados destacaram o advento da Lei de Acesso à Informação em 2011 como marco significativo do compromisso do país com a transparência das ações de governo como um todo, não apenas em relação a transparência fiscal e orçamentária. O entrevistado B destacou que “a disponibilização espontânea de informações, em vários portais do governo, é uma forma de verificar que o Brasil se mostra comprometido com ações de transparência”. O entrevistado D mencionou que a Lei de Responsabilidade Fiscal já demonstrava preocupação com a transparência das ações de governo mas não tratava o tema de forma tão ampla quanto a LAI.

Na mesma linha dos entrevistados, Neves (2013) entende que o Brasil avançou em transparência nos últimos anos e afirma que o país está “na vanguarda da transparência ativa [...] mas ainda precisava avançar na resposta às demandas de informação da sociedade por informação, ou seja, na transparência passiva.” (NEVES, 2013, p.3). Abreu e Gomes (2013) destacam a vontade da sociedade civil em participar das decisões orçamentárias e afirmam que o interesse direto deste grupo é potencializador do processo de transparência.

O entrevistado A também percebe o compromisso do governo em relação à transparência orçamentária, e afirma que, além deste compromisso notório, houve também grande pressão para que isso ocorresse. Segundo ele:

“[...] essa pauta passou a ser cobrada pela sociedade em função da redemocratização, da experiência do orçamento participativo nos municípios, dos escândalos de corrupção no orçamento, da participação social nos conselhos gestores de políticas públicas. Houve um movimento da sociedade civil reivindicando participação e transparência orçamentária.”

Ele afirma que, hoje, há uma grande disponibilidade de informação sobre orçamento para o grande público, e destaca a renovação de lideranças, a criação da Controladoria Geral da União - CGU e a necessidade do governo de reafirmar a bandeira da ética e da transparência como fatores que influenciaram esse cenário. Segundo ele, existe hoje no país “uma agenda política puxada por forças políticas interessadas nesta temática”.

Neste sentido, Neves (2013) afirma que a forma como o governo vai avançar em transparência orçamentária nos próximos anos vai depender tanto da iniciativa dele próprio quanto da própria sociedade. Ele argumenta que novas iniciativas podem ser, em grande parte, motivadas por demandas da população.

Um ponto importante e que merece destaque é o tempo necessário para maturação das novas iniciativas de transparência criadas pelo governo. Para o entrevistado D “os avanços obtidos em relação ao tema ainda são relativamente pequenos porque não houve tempo suficiente para mudanças mais profundas, por isso as mudanças que ocorreram são incrementais e agregam, aos poucos, transparência aos processos”. Segundo ele, as mudanças levam um tempo para amadurecer e serem implementadas mas pode ser que ocorra uma ruptura rápida de paradigmas em função da cobrança, cada vez maior, por parte da sociedade, de mais informações a respeito da atuação do governo. Isso poderia então, segundo ele, “sensibilizar as lideranças e levar a um avanço ainda maior nesta área de transparência orçamentária” conduzindo assim, de forma natural, a obtenção de uma maior pontuação nas próximas Pesquisas do Orçamento Aberto, na casa dos 90 pontos, colocando, assim, o Brasil no grupo de países que disponibiliza informações abrangentes sobre seus orçamentos.

O Quadro 7 a seguir detalha o percentual de questões avaliada com cada classificação nas pesquisas de 2010 e de 2012. A mudança mais significativa pode ser observada nas classificações “b” e “c”. A primeira passou de 14% em 2010 para 19% em 2012, enquanto a classificação “c” que concentrava, em 2010, 10% das respostas diminuiu para 7% em 2012.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	59%	14%	10%	17%
2012	58%	19%	7%	16%

Quadro 8: Classificação Total OBI 2010 X 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

Estas alterações nos percentuais de cada classificação foram responsáveis pelo aumento de 2 pontos no índice geral de 2012 em comparação com o índice de 2010. A pontuação das duas pesquisas enquadra o Brasil no grupo de países que disponibiliza informações significativas a respeito do conteúdo orçamentário. Ainda que tenha havido ganho de pontuação, o Brasil não conseguiu se enquadrar no grupo de países que disponibiliza informações abrangentes sobre seus

orçamentos. O entrevistado A foi categórico ao afirmar que há um limite daquilo que pode ser exigido de países com baixo desenvolvimento humano. Segundo ele, “padrões extremamente elevados como ponto de partida poderiam ser adotados somente se todos estivessem no nível de transparência de Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido. Neste caso as metas seriam ainda mais ambiciosas e os padrões ainda mais rigorosos dos que os atuais”.

Apesar de não haver correspondência exata entre os documentos de referência da IBP e os documentos elaborados pelo Brasil, é possível, pela análise dos questionários das pesquisas, a identificação dos documentos analisados para responder a cada grupo de questões. O Quadro 8 sintetiza estes documentos.

Documentos Orçamentários – IBP	Documentos analisados em 2010	Documentos analisados em 2012
Declaração Pré-Orçamentária	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009 e seus anexos	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012 e seus anexos
Proposta de Orçamento do Executivo	Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2009	Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2012
Orçamento Promulgado	Lei Orçamentária Anual – LOA 2009 e seus anexos	Lei Orçamentária Anual – LOA 2011 e seus anexos
Relatórios Elaborados Durante o Ano	Relatório Resumido de Execução Orçamentária	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
Revisão Semestral	Não elaborado	Não elaborado
Relatório de Fim de Ano	Prestação de Contas do Presidente da República 2008	Prestação de Contas do Presidente da República 2010
Relatório de Auditoria	Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República Exercício de 2007	Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República Exercício de 2010
Orçamento Cidadão	Não elaborado	Orçamento Federal ao Alcance de Todos 2011

Quadro 9: Correspondência entre os documentos orçamentários

Fonte: Elaborado pelo autor

Em função do período de realização da Pesquisa em cada ano, os documentos analisados podem se referir ao ano imediatamente anterior à pesquisa ou a um período de dois anos.

A IBP ainda cita, na maioria das perguntas, a possibilidade de algum documento de apoio conter as informações solicitadas. Nas duas últimas pesquisas a IBP considerou, por exemplo, as informações presentes na Lei de Diretrizes Orçamentária publicada e no Manual Técnico do

Orçamento – MTO. Para cada um destes oito documentos principais existe um grupo de questões específicas. Esta análise inicial bem como toda interpretação que se segue nesta seção da pesquisa foram desenvolvidas com vistas a apresentar os critérios utilizados pela IBP na avaliação da transparência orçamentária conforme previsto no objetivo específico I. A Figura 3 abaixo detalha, para os referidos documentos orçamentários chave, o percentual de cada classificação obtido na Pesquisa do Orçamento Aberto 2010.

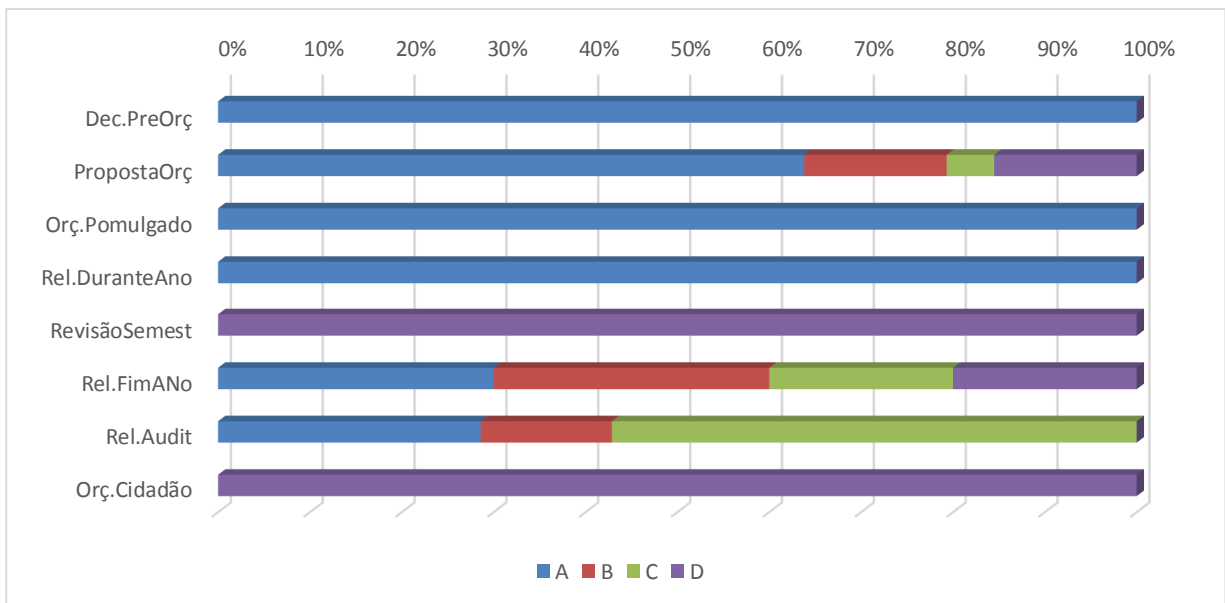


Figura 3: Classificação por tipo de documento ó 2010

Fonte: Elaborado pelo autor

É possível observar que, em 2010, todas as questões referentes à Avaliação Semestral e ao Orçamento Cidadão receberam classificação “d”, indicando que os documentos não eram produzidos na época da pesquisa. Por outro lado, três documentos foram avaliados em sua totalidade com classificação “a”, sendo eles: Declaração Pré-Orçamentária, Orçamento Promulgado e os Relatórios Elaborados Durante o Ano. O Relatório de Fim de ano recebeu, aproximadamente, o mesmo percentual de cada uma das classificações, enquanto as questões referentes à Proposta de Orçamento do Executivo foram classificadas majoritariamente com classificação “a” sendo que aquelas referentes ao Relatório de Auditoria foram majoritariamente classificadas com “c”.

Na Figura 4 são apresentadas as informações da Figura 3 atualizadas com os dados da pesquisa de 2012.

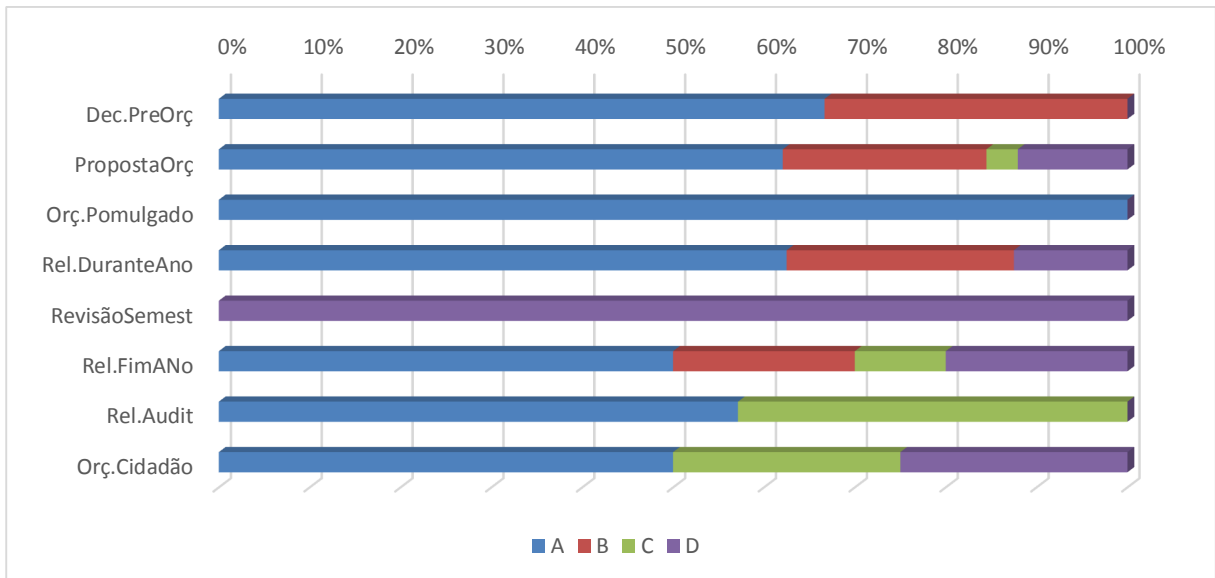


Figura 4: Classificação por tipo de documento ó 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se uma mudança significativa na composição das respostas principalmente em relação ao Orçamento Cidadão que passou a ser publicado e foi avaliado em aproximadamente 50% das questões com classificação “a”. Por outro lado, a Declaração-Pré Orçamentária e os Relatórios Elaborados Durante o Ano deixaram de ter 100% de classificação “a”.

Na próxima seção será feita uma análise comparativa detalhada de cada um dos oito documentos retratados e das classificações obtidas em 2010 e em 2012.

4.2 Avaliação por tipo de documento

O entrevistado C foi enfático ao destacar que o Brasil sempre procurou atender, desde a publicação da lei nº 4320 em 1964, todos os requisitos legais referentes à publicação de documentos orçamentários. Contudo, “a maioria das peças orçamentárias é bastante árida para ser consumida

por qualquer cidadão tendo em vista que informação ainda é muito técnica”. Segundo ele, o Brasil tem seguido todas as previsões legais para que a transparência ocorra e tem aperfeiçoado seus documentos garantir que a transparência atinja também o público não especializado.

Esta seção avalia cada um dos oito documentos chave analisados pela pesquisa da IBP e as respectivas classificações obtidas nas duas últimas pesquisas. Para cada tipo de documento foi apresentado um Quadro indicando a quantidade de questões contemplada com cada uma das classificações. A partir desta informação e considerando a pontuação atribuída a cada uma das classificações (“a” equivale a 100 pontos, “b” a 67 pontos, “c” a 33 pontos e “d” equivale a 0 pontos. As perguntas que recebem “e” não são contabilizadas), uma pontuação geral foi atribuída a cada um dos documentos orçamentários em análise. Desta forma, é possível desdobrar a pontuação obtida no OBI por tipo de documento permitindo a determinação de quais documentos apresentaram as maiores mudanças.

O Quadro 9 faz referência às três questões relativas à Declaração Pré-Orçamentária, estas se mantiveram exatamente as mesmas entre as pesquisas em análise. Na pesquisa de 2010 as três questões obtiveram classificação “a” que corresponde a uma pontuação de 100, sendo que em 2012 uma destas questões passou a ser avaliada com quesito “b” que recebe pontuação 67. Considerando a pontuação atribuída a cada um dos quesitos e a média gerada a partir desta classificação, em 2010, a pontuação obtida pelo Brasil referente à Declaração Pré-Orçamentária foi 100 pontos e, em 2012, foi 89 pontos.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	3	0	0	0
2012	2	1	0	0

Quadro 10: Resumo da classificação obtida - Declaração Pré-Orçamentária

Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação à Proposta de Orçamento do Executivo, o documento orçamentário mais importante, segundo a IBP, foram 58 questões que também não foram alteradas de 2010 para 2012. O entrevistado C corrobora com a avaliação da IBP e destaca a importância da Proposta de Orçamento do Executivo que, segundo ele, “é uma das mais detalhadas do mundo, com informação de 17 níveis da programação orçamentária”. No Quadro 10 abaixo são apresentadas as quantidades de questões relacionadas a cada uma das classificações recebidas. Percebe-se uma pequena

variação nos quesitos “a”, “c” e “d” e uma variação mais significativa no quesito “b”, que em 2010 foi atribuído a 9 questões comparado a 13 questões em 2012. As questões que melhoraram a classificação na pesquisa de 2012 em relação a de 2010 serão analisadas em detalhes na seção 4.3 que trata das questões englobadas na Categoria 1 - questões que tiveram melhoria na avaliação. Em relação à pontuação obtida pelo conjunto de questões referente a Proposta de Orçamento do Executivo a variação foi pequena, 76 pontos em 2010 e 78 em 2012.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	37	9	3	9
2012	36	13	2	7

Quadro 11: Resumo da classificação obtida - Proposta de Orçamento do Executivo

Fonte: Elaborado pelo autor

A pesquisa avalia o Orçamento Promulgado com apenas uma questão que examina o nível de detalhe da previsão de despesas apresentado no orçamento. Nos dois últimos anos o Brasil foi avaliado com classificação “a”, obtendo o máximo da pontuação, 100 pontos, na ocasião das pesquisas em 2010 e 2012 em relação ao Orçamento Promulgado.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	1	0	0	0

Quadro 12: Resumo da classificação obtida - Orçamento Promulgado

Fonte: Elaborado pelo autor

Das dez questões que avaliam os Relatórios Emitidos Durante o Ano, apenas oito são utilizadas para cálculo do Índice de Orçamento Aberto, sendo assim, o Quadro 12 retrata o desempenho do Brasil nas questões utilizadas para cálculo do Índice. Em 2010, todas as oito questões foram classificadas com “a” sendo que em 2012 este número caiu para cinco, com isto a pontuação desagregada obtida por este grupo de documentos caiu de 100 em 2010 para 79 na pesquisa de 2012. Estas questões que apresentaram queda na classificação serão avaliadas em detalhe na seção 4.4 que retrata as questões da categoria 2.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	8	0	0	0
2012	5	2	0	1

Quadro 13: Resumo da classificação obtida - Relatórios Emitidos Durante o Ano

Fonte: Elaborado pelo autor

Como o Brasil não elabora a Revisão Semestral do Orçamento todas as quatro questões referentes a este documento foram classificadas com quesito “d” correspondendo a uma pontuação 0. Estas quatro questões serão analisadas na categoria 3 – questões que foram classificadas com quesito “d” na Pesquisa de 2012.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	0	0	0	4
2012	0	0	0	4

Quadro 14: Resumo da classificação obtida - Revisão Semestral

Fonte: Elaborado pelo autor

O Quadro 14 refere-se ao Relatório de Fim de Ano que é alvo de dez questões na Pesquisa do Orçamento Aberto. Nenhuma das questões referentes a este documento foi alterada da Pesquisa de 2010 para a de 2012. Em 2010 a quantidade de questões classificada com cada quesito foi próxima, sendo três questões com cada um dos quesitos “a” e “b” e duas com “c” e “d”. Essa distribuição foi alterada na medida em que em 2012 mais questões passaram a ser enquadradas na classificação “a”. Sendo assim, a pontuação de 57 obtida em 2010 subiu para 67 na pesquisa de 2012.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	3	3	2	2
2012	5	2	1	2

Quadro 15: Resumo da classificação obtida - Relatório de Fim de Ano

Fonte: Elaborado pelo autor

O Relatório de Auditoria foi avaliado com sete questões nas pesquisas de 2010 e de 2012 e o Quadro 15 abaixo relata as classificações obtidas nestas questões. Em 2010 a maioria das

questões foi classificada com quesito “c”, que na metodologia da pesquisa corresponde a 33 pontos, sendo assim a pontuação obtida no conjunto das sete questões foi 57 pontos. Na pesquisa de 2012 as questões foram classificadas com quesitos “a” (quatro questões) e “c” (três questões), correspondendo a uma pontuação total de 71 pontos para o grupo de questões relacionadas ao Relatório de Auditoria.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	2	1	4	0
2012	4	0	3	0

Quadro 16: Resumo da classificação obtida - Relatório de Auditoria

Fonte: Elaborado pelo autor

A diferença mais significativa de pontuação referente a um único documento pode ser verificada no Quadro 16, que apresenta as classificações obtidas pelo Orçamento Cidadão. Culau e Fortis (2006) mostram que a transparência das informações orçamentárias da administração pública é insuficiente para aproximar o cidadão das políticas públicas, segundo eles uma das principais dificuldades se relaciona à complexidade da linguagem técnica das publicações de governo. Talvez por isso tenha sido consenso entre os entrevistados que a publicação do Orçamento Cidadão do Brasil, conhecido como Orçamento Federal ao Alcance de Todos realmente foi a mudança mais significativa entre as duas pesquisas analisadas. O entrevistado C, destaca a importância deste instrumento como forma de “tornar a proposta de orçamento mais clara para a sociedade podendo contribuir para o controle social e, inclusive, para melhorar a formação cidadã”.

Como este documento não era elaborado em 2010 a pontuação obtida pelo Brasil na época foi 0. Na pesquisa de 2012 além de terem sido acrescentadas três novas questões, o Brasil passou a elaborar o documento, por isso uma grande mudança na pontuação. Caso a única questão de 2010, que verifica a publicação ou não do referido documento, fosse mantida, a pontuação do Brasil em 2012 seria 100 pontos. Como foram acrescentadas outras questões a pontuação obtida foi de 58.

Ano / Classificação	A	B	C	D
2010	0	0	0	1
2012	2	0	1	1

Quadro 17: Resumo da classificação obtida - Orçamento Cidadão

Fonte: Elaborado pelo autor

Abreu e Gomes (2013) destacam o aumento geral da disponibilização de informações orçamentárias no Brasil fenômeno que, segundo eles, potencializa e motiva a criação de outras ações de controle social, transparência e *accountability*. Os autores citam como reflexo desse aumento na disponibilização de informações a crescente publicação de dados por meio de relatórios informatizados bem como a disponibilização de conhecimentos sobre orçamento público para a sociedade em linguagem mais acessível, a exemplo do orçamento-cidadão. Na pesquisa realizada por eles em 2013, Abreu e Gomes constataram, no entanto, que algumas das iniciativas existentes eram conhecidas apenas por técnicos da área orçamentária sugerindo que apesar dos esforços em aumentar os canais de disponibilização de informação, esse conhecimento ainda não atingia toda a sociedade. Segundo eles há uma necessidade de potencializar a comunicação dessas iniciativas, caracterizadas como emancipatórias, para que o país possa ser mais bem classificado no quesito transparência.

O Quadro 17 sintetiza as pontuações gerais obtidas em 2010 e em 2012 na análise de cada um dos oito documentos orçamentários chave considerados pela IBP, além de apresentar também a pontuação obtida pelo Brasil no *Open Budget Index* – OBI.

Documento/ Ano	2010	2012
Declaração Pré-Orçamentária	100	89
Proposta de Orçamento do Executivo	76	78
Orçamento Promulgado	100	100
Relatórios Elaborados Durante o Ano	100	79
Revisão Semestral do Orçamento	0	0
Relatório de Fim de Ano	57	67
Relatório de Auditoria	57	71
Orçamento Cidadão	0	58
<i>Open Budget Index - OBI</i>	71	73

Quadro 18: Pontuação obtida pelo Brasil por tipo de documento

Fonte: Elaborado pelo autor

Verifica-se que em 2010 o OBI obtido pelo Brasil foi 71 e dos oito documentos analisados, quatro apresentaram pontuação acima deste índice e quatro tiveram pontuação inferior. Obtiveram pontuação máxima, em 2010, a Declaração Pré-Orçamentária, o Orçamento Promulgado e os Relatórios emitidos Durante o Ano. Destes documentos que tiveram pontuação máxima em 2010, apenas o Orçamento Promulgado manteve a mesma pontuação na pesquisa de 2012. O OBI deste

último ano foi de 73 pontos, 2 pontos a mais que na pesquisa anterior, e, novamente, quatro dos oito documentos principais foram avaliados com pontuação maior que o OBI do Brasil. É importante destacar, no entanto, que três, dos quatro documentos avaliados com pontuação menor que o OBI, melhoraram a pontuação da pesquisa de 2010 para 2012.

Nas próximas seções as questões que sofreram alteração na classificação ou que foram classificadas com quesito “d” serão analisadas em detalhe.

4.3 Categoria 1 - Questões que melhoraram a classificação na pesquisa de 2012

Esta categoria analisa cada uma das questões que melhorou sua classificação na pesquisa de 2012 em relação à pesquisa de 2010 para que seja possível a identificação de novas iniciativas do governo na tentativa de dar mais transparência a suas ações. Observa-se que do total de noventa e cinco questões da Pesquisa do Orçamento Aberto 2012 utilizadas para cálculo do OBI, catorze apresentaram classificação melhor que no ano de 2010. O Quadro 18 abaixo apresenta a descrição destas questões com a respectiva classificação na pesquisa de 2010 e 2012 e indica a qual documento orçamentário a questão se refere.

Questão: Número e Descrição	Classificação em 2010	Classificação em 2012	Documento de Referência
11 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta dados sobre a dívida total do governo para o exercício orçamentário?	d	a	Proposta de Orçamento do Executivo
13 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta informações relativas à composição da dívida do governo para o exercício orçamentário?	d	a	
20 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta despesas para o ano anterior ao exercício orçamentário detalhadas por classificação econômica?	d	a	
35 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta	d	c	

informações sobre os fundos extra-orçamentários para, pelo menos, o ano orçamentário?			
51 - Os dados não-financeiros apresentados são úteis para avaliar como as despesas de um programa estão sendo realizadas?	c	b	
53 - Os indicadores de desempenho são bem concebidos de forma que se possa avaliar, por meio destes, o progresso no cumprimento dos objetivos das políticas?	c	b	
81 - O Relatório de Fim de Ano explica as diferenças entre os níveis promulgados (incluindo alterações nos anos aprovadas pelo Legislativo) e o resultado real da arrecadação de receitas?	b	a	Relatório de Fim de Ano
83 - O Relatório de Fim de Ano explica as diferenças entre as estimativas originais dos dados qualitativos e os resultados reais atingidos?	c	a	
95 - O executivo torna disponível ao público um relatório sobre os passos tomados para tratar as recomendações da auditoria ou outras conclusões que indicam a necessidade de medidas corretivas?	b	a	Relatórios de Auditoria Relatórios de Auditoria
108 - A instituição suprema de auditoria libera para o público um relatório de acompanhamento das ações tomadas pelo executivo para tratar as recomendações da auditoria?	c	a	
109 - Qual o maior nível de detalhamento fornecido pelo Orçamento Cidadão?	d	a	Orçamento Cidadão
110 - Como o Orçamento Cidadão é divulgado ao público?	e	a	
111 - As prioridades do público sobre a informação orçamentária são levadas em consideração pelo Executivo durante a elaboração do Orçamento Cidadão?	e	d	
112 - O Orçamento Cidadão é produzido várias vezes ao longo do processo orçamentário?	e	d	

Quadro 19: Categoria 1 - Questões que melhoraram a classificação

Fonte: Elaborado pelo autor

As questões de 1 a 58 se referem ao Projeto de Orçamento do Executivo, e, no Brasil, especificamente, ao Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, destas cinquenta e oito questões, seis apresentaram em 2012 uma classificação melhor que em 2010. A análise a seguir detalha cada uma delas.

Em 2010, o Anexo de Riscos fiscais da LDO 2009 foi apresentado pelo governo como suporte para a questão 11, no entanto, segundo a IBP, este documento não apresenta claramente os números referentes ao nível de endividamento do governo no início e no final do ano, que, são justamente, o requisito da questão. Sendo assim, a avaliação da questão, em 2010, foi de que a informação sobre a dívida total do governo pendente para o exercício não era apresentada e a questão foi avaliada com quesito “d”. Em 2012, no entanto, a IBP considerou que o governo apresentou mais qualidade na forma de disponibilização dos dados relativos à dívida pública, tendo em vista que os dados informados foram mais detalhados refletindo, portanto, a dívida tanto no início quanto no final do ano orçamentário, conforme requisitado pela Pesquisa. Para que a questão fosse avaliada com quesito “a”, foi considerado o Anexo II – “Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2012¹⁶” da - LDO 2012 que prevê a disponibilização de itens específicos da dívida pública federal para aquele exercício. A LDO de 2012 prevê:

XXVII - com relação à dívida pública federal:

- a) estimativas de despesas com amortização, juros e encargos da dívida pública mobiliária federal interna e da dívida pública federal externa, em 2012, separando o pagamento ao Banco Central e ao mercado;
- b) estoque e composição percentual, por indexador, da dívida pública mobiliária federal interna e da dívida pública federal, junto ao mercado e ao Banco Central do Brasil, em 31 de dezembro dos 3 (três) últimos anos, em 30 de junho de 2011, e as previsões para 31 de dezembro de 2011 e 2012; e
- c) demonstrativo, por Identificador de Operação de Crédito - IDOC, das dívidas agrupadas em operações especiais no âmbito dos órgãos “Encargos Financeiros da União” e “Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal”, em formato compatível com as informações constantes do SIAFI.

A IBP considerou ainda, em 2012, a Tabela de Projeção dos Principais Resultados Fiscais que consta na Mensagem Presidencial¹⁷, referente ao PLOA de 2012, que detalha a política econômica do governo, com informações referentes à forma de pagamento dos juros e amortizações e apresenta, também, informações referentes ao refinanciamento da dívida pública.

A questão 13, foi avaliada com quesito “d” em 2010 demonstrando que o governo não disponibilizou, naquele ano, informações referentes a composição da dívida do governo. O documento apresentado pelo governo para justificar uma melhor avaliação na questão foi o anexo

¹⁶

http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2012/Info_complem/vol4/27_IncisoXXVII.pdf

¹⁷http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2012

de metas fiscais da LDO, que, de acordo com a IBP, apresentava, apenas, informações sobre a composição da dívida relativa ao ano anterior e não ao ano orçamentário, conforme solicitado na questão. Em 2012, o Brasil aumentou a abrangência dos Anexos da LDO e a IBP considerou as informações disponibilizadas em função da previsão do Anexo II - Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2012 da LDO, XXVII, b, citado na análise da questão 11, que se refere especificamente ao detalhamento da composição da dívida para os três anos anteriores e os dois anos seguintes.

Observa-se, claramente, que a LDO de 2012 apresenta mais requisitos de transparência e mais níveis de detalhamento das informações que são previstas e disponibilizadas. As alterações ocorridas na LDO 2012 em comparação à Lei de 2009 permitiram que as questões 11 e 13 fossem classificadas, na pesquisa de 2012, com quesito “a” em comparação ao quesito “d” obtido por ambas em 2010.

A questão 20 solicita a disponibilização de informações referentes a despesas do ano anterior ao exercício orçamentário detalhadas por classificação econômica e foi outra que passou da classificação “d”, na pesquisa de 2010, para “a” em 2012. As informações disponíveis no PLOA 2009 apresentam detalhamento de despesas por classificação econômica apenas para as despesas do ano orçamentário, e, portanto, a questão foi avaliada pela IBP em 2010 com quesito “d”. Já em 2012, na avaliação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2012, pode-se observar a inclusão das despesas previstas para o ano anterior detalhadas por classificação econômica, para cada órgão e unidade orçamentária do Poder Executivo, exceto o Ministério da Educação. Estes dados estão disponíveis no vol. IV¹⁸, tomo II, do PLOA 2012. Desta forma, em função da inclusão do detalhamento por categoria econômica das despesas referentes ao ano anterior ao exercício orçamentário, a questão passou a ser avaliada com quesito “a”. Segundo o entrevistado B, esse tipo de detalhamento “permite o acompanhamento mais detalhado da série histórica das despesas facilitando o monitoramento de um projeto específico por parte da sociedade”.

O questionário de 2012 avalia partir da questão 35, ainda em relação à Proposta de Orçamento do Executivo, itens que, segundo a IBP, devem constar do referido documento de forma a torná-lo mais abrangente. Desta forma, são treze questões relacionadas a fundos que os governos administram fora dos orçamentos, chamados de fundos extra-orçamentários. Observa-se a importância que a pesquisa dá à disponibilização de informações referente a este tipo de fundo, na

¹⁸ http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2012/110831_ploa2012_vol42.pdf

medida em que destina treze questões para tratar do tema. Segundo a IBP, o tamanho e a forma de utilização dos fundos extra-orçamentários podem variar entre os países, no entanto deve haver sempre a disponibilização de informações referentes a seus valores permitindo, assim, o pleno acompanhamento e entendimento da posição fiscal do Governo.

A disponibilização de informações referentes aos fundos extra-orçamentários é tratada na questão 35, que solicita que estas informações sejam disponibilizadas, pelo menos, para o ano orçamentário. Em 2010, o Brasil foi avaliado com quesito “d”, ou seja, a IBP considerou que nenhuma informação era disponibilizada a respeito de fundos extra-orçamentários. Já em 2012 a classificação obtida foi “c”, ou seja, a informação era prestada de alguma forma, mas detalhes importantes, como beneficiários finais, fontes e gastos desagregados, não eram apresentados. A IBP considerou para tanto as informações disponíveis no PLOA 2012, Volume I - Texto do projeto de lei, Quadros orçamentários e legislação da receita e da despesa, que apresenta, de forma agregada, as fontes de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social por grupo de natureza de despesa. O entrevistado C destaca, que “existe no PPA uma rubrica extra-orçamentária que é pública e pode ser consultada pela população”. Ele afirma que o Brasil já disponibiliza uma série de informação sobre os fundos extra-orçamentários, apenas não detalha essa informação da forma como é requerida pela IBP. “O que falta, no caso, são informação sobre as operações de bancos públicos com viés de mercado, já que este tipo de informação é resguardada pela segurança da informação”. Segundo ele, este tipo de informação, deve ser e já é, disponibilizada nos demonstrativos elaborados pelos próprios bancos e não na Proposta de Orçamento do Executivo, conforme sugere a IBP, já que este último documento tem como foco matéria orçamentária. De forma contrária, o entrevistado A afirma que o pressuposto é que conste, na Proposta de Orçamento do Executivo, o máximo de informações relevantes sobre arrecadação e seu gasto. Segundo ele “os cidadãos, as organizações, a imprensa deveriam encontrar o máximo de informações possíveis no orçamento”, justificando assim a inclusão de detalhamento sobre fundos extra-orçamentários na Proposta de Orçamento.

O entrevistado B argumenta que a não disponibilização de informações detalhadas sobre estes fundos que estão fora do orçamento justifica-se pelo pequeno volume de recursos que eles representam em comparação com o orçamento como um todo. Além disso, segundo ele, as entidades beneficiárias têm como compromisso dar alguma contrapartida ao governo, de forma que elas entendem que o retorno ao recurso que o governo disponibiliza está sendo feito por meio desta

contrapartida e, assim, “não cabe ao governo avaliar em que estas entidades estão aplicando este dinheiro porque isto é política interna de cada instituição”. Para ele o maior ganho com a disponibilização de detalhes sobre os fundos extra-orçamentários seria se estes recursos fossem realmente destinados aos fins que se pretende (área social, por exemplo) o que poderia ser perseguido de forma mais eficiente se as informações fossem amplamente oferecidas. Os entrevistados B e D destacam que é fundamental que estes itens sejam detalhados e disponibilizados de alguma forma e o entrevistado A defende esta disponibilização na Proposta de Orçamento do Executivo.

A IBP passa, na próxima questão desta categoria, a analisar dados não-financeiros e indicadores de desempenho associados à Proposta de Orçamento do Executivo. Entende-se que essa reflexão é importante na medida em que o orçamento deve divulgar não só a quantidade de dinheiro que está sendo gasta em determinado programa, mas também outras informações relevantes que permitem a plena compreensão do tema em análise. Segundo o entrevistado A, é fundamental que existam “relatórios qualitativos confiáveis sobre a execução das políticas públicas frente as metas assumidas”. Na Pesquisa, são duas questões que buscam verificar se a Proposta de Orçamento disponibiliza suficiente informação qualitativa para permitir o entendimento dos programas de Governo. Na questão 50, o Brasil foi classificado nas duas últimas pesquisas com quesito “a” e portanto esta questão não será objeto deste estudo. A questão 51 obteve ganho de pontuação na pesquisa de 2012 comparada à pesquisa anterior.

A questão 51 trata especificamente da utilidade das informações qualitativas disponibilizadas para o acompanhamento do desempenho dos programas de Governo. Em 2010 a IBP entendeu que o desempenho dos programas de governo era primordialmente avaliado a partir de dados quantitativos, e que a pouca informação qualitativa que era produzida pelo Governo não influenciava as dotações orçamentárias futuras e o planejamento das ações governamentais. Portanto, a questão foi avaliada com quesito “c” na medida em que as informações não financeiras eram pouco úteis para avaliação do desempenho dos programas. Em 2012, em função da nova estrutura adotada na elaboração do Plano Plurianual - PPA 2012 2015, que incluiu no Plano os objetivos dos programas e as iniciativas¹⁹ e excluiu as ações, e determinou que a vinculação entre as ações orçamentárias e as iniciativas deveriam constar das Leis Orçamentárias Anuais, a IBP

¹⁹ Iniciativa: atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.” (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, art. 6º, § 1º, alínea III)

passou a considerar que a maioria das informações qualitativa disponibilizada seria útil na avaliação do desempenho dos programas na medida em que as ações correspondem a entregas de bens ou serviços à sociedade. Sendo assim, a IBP atribuiu a esta questão, em 2012, quesito “b” por considerar justamente esta nova forma de relacionar planejamento e orçamento.

A alteração da metodologia do PPA também foi valorizada na questão 53 que avalia a concepção de indicadores desempenho. Em 2010, a classificação obtida “c” - alguns indicadores de desempenho são bem concebidos, enquanto em 2012 o Brasil foi melhor avaliado recebendo “b” - a maioria dos indicadores de desempenho são bem concebido. Essa questão reflete o entendimento da IBP quanto a qualidade dos indicadores elaborados pelo Brasil em comparação aos elaborados por outros países da Pesquisa. Nesta questão não fica claro quais seriam os critérios necessários para considerar que os indicadores foram bem concebidos, possibilitando, assim a obtenção de uma melhor classificação, já que a IBP parte da comparação internacional para avaliar os indicadores disponibilizados por cada país.

Nas duas questões anteriores, 51 e 53, apesar da classificação ter apresentado melhora na Pesquisa de 2012 em relação à Pesquisa anterior, existe ressalva da parte da IBP de que os reais efeitos da mudança metodologia do PPA só serão sentidos na próxima Pesquisa do Orçamento Aberto. Espera-se que a próxima pesquisa realizada permita a avaliação da real utilidade da informação qualitativa disponibilizada para acompanhamento dos programas bem da qualidade dos indicadores de desempenho existentes.

As questões que tratam da Declaração Pré-Orçamentária, dos Relatórios Emitidos Durante o Ano e da Revisão Semestral não apresentaram melhora de classificação da Pesquisa de 2010 para a de 2012. Sendo assim, algumas questões relativas a estes temas serão tratadas nas seções 4.4 e 4.5 que se referem, respectivamente, às questões que pioraram sua classificação ou que foram avaliadas com quesito “d” em 2012.

Das dez questões referentes ao Relatório de Fim de Ano, duas apresentaram, em 2012, uma melhor classificação em relação à pesquisa de 2012. A questão 81 diz respeito às diferenças entre a previsão de receitas e as receitas de fato arrecadadas. Em 2010, a IBP entendeu que o governo apresentava explicação para as diferenças e destacava os principais pontos da arrecadação de receitas, no entanto, a Parceria considerou que alguns detalhes não foram apresentados pelo governo, e por isso a questão foi avaliada com o quesito “b”. O documento que subsidiou esta análise foi o Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República de 2008. Este mesmo

documento elaborado em 2010 serviu, em 2012, como subsídio para a pesquisa, que considerou de forma auxiliar a base de dados utilizada pelo governo para elaboração do Relatório de Prestação de Contas 2010. Sendo assim, nesta última pesquisa a classificação obtida foi “a”, ou seja, a IBP considerou que o governo disponibilizou explicação extensa sobre as diferenças encontradas na arrecadação de receitas, incluindo tanto discussão qualitativa quanto estimativas quantitativas. Mais uma vez não fica claro, porém, para aquele que acessa a Pesquisa quais os requisitos necessários para enquadramento em cada uma das classificações. Segundo a IBP, o quesito “b” é aplicado quando as informações são disponibilizadas mas faltam alguns detalhes, a pesquisa não detalha, no entanto, quais detalhes são estes.

Na questão 83, mais uma vez, é feita referência às diferenças entre a previsão do governo e a real ocorrência, desta vez em relação aos dados não-financeiros. Esta questão se refere, novamente, ao Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República, que no Brasil é o documento que mais se relaciona ao tipo de documento exigido pela IBP caracterizado como Relatório de Fim de Ano. Em 2010 o Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República era apresentado, segundo a IBP, de forma mais sintética e com foco principal nas questões financeiras, de forma que a IBP considerou que faltavam detalhes nas informações disponibilizadas e a questão foi avaliada com quesito “c”. O relatório de 2010, considerado na pesquisa de 2012, apresenta, na Parte V, informações específicas sobre a atuação setorial do Governo, com detalhes qualitativos sobre os resultados de cada setor, permitindo, assim, que os requisitos da IBP fossem atingidos e a questão fosse avaliada com quesito “a” - sim, existe uma extensa explicação sobre as diferenças entre as estimativas de dados qualitativos e os dados efetivamente realizados, incluindo tanto uma discussão narrativa quanto estimativas quantitativas. Pela análise dos documentos parece perceptível que não há grandes diferenças entre a quantidade de informação disponibilizada, indicando que na Pesquisa de 2010 a análise da IBP foi mais rígida ao considerar que a informação prestada no Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República era focada na questão fiscal.

A questão 95 é uma das sete questões que fazem referência aos Relatórios de Auditoria do governo, e trata especificamente dos resultados destas auditorias em relação à proposição de soluções para os desvios encontrados nestas missões. Em 2010 a classificação obtida foi “b” - o Executivo dá publicidade a maioria dos resultados das auditorias. O quesito “a” prevê que além do governo disponibilizar os resultados das auditorias deve, também, indicar os passos seguidos para

solucionar os desvios apontados. Desta forma, foi incorporado ao Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República de 2010 (avaliado em 2012) uma parte específica que detalha as providências adotadas pelos órgãos/entidades a partir das recomendações do Tribunal de Contas da União - TCU. Esta medida mostra, mais uma vez, evolução do país no sentido de facilitar o acompanhamento das políticas públicas.

Em consonância com a questão 95, a questão 108 também faz referência às ações tomadas pelo Executivo para atender aos requisitos da auditoria, porém o foco desta questão é o acompanhamento por parte da instituição suprema de auditoria destas ações, já que a seção da Pesquisa em que ela se insere trata especificamente da força do Poder Legislativo. Em 2010, a IBP considerou, de forma geral, que alguma informação era disponibilizada por meio de Acórdãos do TCU porém faltavam detalhes importantes e portanto atribuiu quesito “b” a esta questão. Na pesquisa de 2012, a IBP considerou as informações disponíveis no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República divulgado em 2010 pelo TCU que apresenta capítulo específico intitulado “recomendações do tribunal de contas da união nas contas do governo da república de 2009 e providências adotadas”. Sendo assim, a classificação desta questão passou de “c” em 2010 para “a” em 2012.

Neste caso, parece ter havido, em 2010, falta de conhecimento dos respondentes já que o mesmo Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República dos anos de 2007, 2008 e 2009 apresentam informações relacionadas às providências adotadas a partir das recomendações do TCU que na pesquisa de 2012 foi suficiente para garantir a classificação “a”. Entende-se que, neste caso, não ocorreu mudança de prática do governo e sim melhor adequação da resposta a realidade do Brasil.

As perguntas 109 à 112 se referem à publicação do Orçamento Cidadão e à metodologia utilizada na sua construção. Destas quatro questões apenas a questão 109 existia na pesquisa de 2010, sendo as outras três incluídas pela primeira vez na pesquisa de 2012. Na época em que foi realizada a pesquisa de 2010, o Brasil não elaborava o Orçamento Cidadão, de forma que mesmo que o questionário fosse composto em 2010 por todas as questões de 2012, o Brasil teria sido desqualificado nas questões que pressupõem que o documento é publicado. Por esta razão todas as quatro questões serão abordadas nesta categoria que analisa as questões que apresentaram melhoria na classificação de 2012 em relação à pesquisa de 2010 considerando que neste último ano a classificação das novas questões teria sido “d” ou “e”.

A questão 109 faz referência ao nível de detalhamento das informações disponíveis no Orçamento Cidadão. Em 2010 a questão apresentava alternativas vagas, sem o detalhamento necessário para enquadrar a situação do país em cada uma das classificações. Na época, a classificação obtida pelo Brasil foi “d” - o Orçamento Cidadão não é publicado. No entanto, as outras classificações variavam de “a” - o Orçamento Cidadão publicado é muito informativo até “c” - o Orçamento Cidadão publicado não é muito informativo. Essa falta de especificação foi observada em algumas questões analisadas anteriormente. Sendo assim, a questão foi modificada e em 2012 foram apresentados os parâmetros que deveriam ser seguidos para atingimento das classificações.

Segundo o questionário da IBP de 2012, um Orçamento Cidadão deve incluir os seis elementos seguintes: 1 – informação sobre a receita, 2 – informação sobre a despesa, com destaque para as prioridades de governo, 3 – informações específicas por setor, com detalhamento de prioridades e apontamento de ações já existentes e de novas ações, 4 – descrição do processo orçamentário, 5 – informação de contato para que os cidadãos que desejam aprofundar as informações, 6 – premissas macroeconômicas sobre as quais os números do orçamento são baseados. Um número mínimo destes elementos deve ser atingido a fim de conseguir cada uma das classificações: "c" – o Orçamento Cidadão aborda dois destes elementos, "b" – o Orçamento Cidadão aborda quatro destes elementos, ou um "a" – o Orçamento Cidadão aborda todos estes elementos. A classificação “d” é obtida quando o Orçamento Cidadão não é publicado ou não contém, pelo menos, um destes seis elementos. Considerando este refinamento no requisito da questão, a classificação obtida pelo Brasil em 2012 foi “a”, já que todos os seis elementos constam na versão do Orçamento Federal ao Alcance de Todos referente ao PLOA 2011 e que foi analisada pela pesquisa.

Segundo o entrevistado C, este documento passou a ser elaborado pelo entendimento do governo de que o orçamento não era entendido por pessoas “próximas a você” e sem o conhecimento técnico necessário. A segunda motivação foi entender porque o Brasil não foi tão bem avaliado na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2010 apesar de publicar vários documentos de transparência que tem previsão legal. Segundo ele “foi surpresa ver que o Brasil foi penalizado pela não elaboração de um documento que explicitasse a Proposta de Lei Orçamentária de forma mais compreensível”.

Considerando que na época da pesquisa de 2010 o Orçamento Federal ao Alcance de Todos não era elaborado, as próximas três questões que dizem respeito a este documento foram analisadas nesta categoria por entender que melhoraram a classificação em relação à pesquisa anterior.

A questão 110 trata da forma como o Orçamento Cidadão é divulgado ao público. A classificação “a” requer que o documento tenha sido divulgado amplamente por, pelo menos, três canais de comunicação. Esta foi a classificação obtida pelo Brasil já que, no momento da liberação do documento, foi feita ampla divulgação do mesmo na *internet*, por meio do portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Orçamento Federal, além de divulgação da publicação na rádio e televisão. Este documento é impresso em forma de revista e, segundo o entrevistado C, distribuído amplamente entre os órgãos de governo e instituições de ensino do país.

A questão 111 foi incluída na Pesquisa de 2012 e faz, novamente, referência ao Orçamento Cidadão. Ela avalia se o Executivo consulta o público antes de elaborar o referido documento. Tal exigência, segundo a IBP busca garantir que o conteúdo publicado corresponda às expectativas da sociedade em relação a este documento que, como o próprio nome deixa claro, é voltado para a sociedade. Para obtenção da classificação “a” o Executivo deve consultar amplamente a população antes de publicar o referido documento. Segundo o entrevistado C, a escolha do conteúdo da publicação veio ao encontro do que é definido a partir das contas nacionais que utilizam as funções de governo para apresentar quanto será destinado para cada área de atuação. Segundo ele, “o conteúdo foi definido para explicitar não só quanto, mas o que será feito com o dinheiro arrecadado pela sociedade”, no entanto a sociedade não foi consultada antes de sua elaboração. Sendo assim, o Brasil foi classificado com quesito "d" nesta questão.

Ainda relacionada ao Orçamento Cidadão, a questão 112 diz respeito aos momentos em que o documento é publicado. Segundo a IBP (2012) o Orçamento Cidadão foi a princípio concebido para ser uma versão simplificada da Proposta Orçamentária do Executivo ou do Orçamento Aprovado. No entanto, esta prática tem evoluindo e por isto, a pesquisa de 2012, sugere que os Orçamentos Cidadãos sejam produzidos para cada um dos principais momentos do ciclo orçamentário: elaboração, aprovação, execução e auditoria. A IBP afirma que “nos casos em que o trabalho do governo é altamente técnico, não é suficiente apenas disponibilizar documentos técnicos. Os cidadãos devem ter acesso à informação em linguagem simples e através de modelos que as pessoas comuns possam entender e apreciar” (IBP, 2012, p.4). Por isso, o Orçamento Cidadão deve ser elaborado em vários momentos do ciclo orçamentário. Como no Brasil o

Orçamento Federal ao Alcance de Todos somente é publicado na fase de elaboração do orçamento, no momento da entrega do PLOA ao Congresso Nacional, o Brasil obteve, na Pesquisa de 2012 classificação “c” que indica que o referido documento só é elaborado uma vez durante o ciclo orçamentário.

Na pesquisa de Cavalcante (2008), realizada antes da elaboração do orçamento cidadão, o autor constatou que a ausência deste documento era um dos aspectos que dificultava o engajamento dos cidadãos no processo orçamentário. Na mesma linha, Culau e Fortis (2006) mostraram que o entendimento da estrutura orçamentária brasileira é bastante complexo e encontra-se restrito a um grupo de técnicos e especialistas. Constata-se, portanto a importância da publicação deste Orçamento Cidadão, não apenas pelo ganho de pontuação na Pesquisa da IBP, mas sim pela possibilidade de entendimento pela população de parte do processo orçamentário brasileiro.

Abreu e Gomes (2013) constataram que a publicação deste documento permitiu a simplificação da linguagem orçamentária tornando mais fácil a compreensão por parte da sociedade. No entanto, segundo eles, este processo de compreensão leva tempo, e eles citam, inclusive, que deve ser considerado o tempo de disseminação desta nova iniciativa de transparência entre a população.

A análise da categoria 1, sintetizada no Quadro 19, responde ao objetivo específico II desta pesquisa: Identificar os aspectos em que o Brasil melhorou na Pesquisa do Orçamento Aberto de 2012 em relação à pesquisa de 2010. De forma resumida, as catorze questões que melhoraram a classificação na pesquisa de 2012 em relação à pesquisa de 2010 são distribuídas da seguinte forma entre os documentos avaliados pela IBP; seis questões - Proposta de Orçamento do Executivo, duas questões - Relatório de Fim de Ano, duas questões - Relatórios de Auditoria e quatro questões - Orçamento Cidadão, conforme detalhado no Quadro abaixo.

Documento	Quantidade de Questões com Aumento de Pontuação/ Quantidade de Questões Totais
Declaração Pré-Orçamentária	0 / 3
Proposta de Orçamento do Executivo	6 / 58
Orçamento Promulgado	0 / 1
Relatórios Elaborados Durante o Ano	0 / 8
Revisão Semestral do Orçamento	0 / 4
Relatório de Fim de Ano	2 / 10
Relatório de Auditoria	2 / 7

Orçamento Cidadão	4 / 4
-------------------	-------

Quadro 20: Quantidade de questões com aumento de pontuação por tipo de documento

Fonte: Elaborado pelo autor

Proporcionalmente, as questões relativas ao Orçamento Cidadão foram as que mais apresentaram ganhos de classificação. No entanto, em 2010 o Brasil não elaborava o referido documento sendo natural, então, que a partir de sua publicação, a classificação melhorasse em todas as questões que abordam o tema. Ainda de forma agregada as questões relativas ao Relatório de Auditoria também apresentaram melhora significativa já que do total de sete questões, duas aumentaram a classificação, destas duas, a questão 95 parece ter de fato havido mudança nas informações que o governo disponibiliza, enquanto na questão 108 a melhoria de classificação parece ter sido motivada pela falta de conhecimento dos respondentes em 2010, já que, aparentemente, não houve mudança de fato. Nas duas questões referentes ao Relatório de Fim de Ano pertencentes a esta categoria não há detalhes suficientes quanto aos requisitos necessários para obtenção de cada uma das classificações, além de que na questão 83 parece ter havido mudança de critério para enquadramento em uma ou outra classificação. O Quadro 20 abaixo sintetiza as questões tratadas nesta categoria em três tipos da avaliação: I - Efetivo impacto positivo na transparência, II- Mudança de critério ou critério pouco específico e III - Classificação incorreta em 2010.

Avaliação	I - Efetivo impacto positivo na transparência	II- Mudança de critério ou critério pouco específico	III - Classificação questionável em 2010
Questão	11, 13, 20, 35, 95, 109, 110, 111, 112.	51, 53, 81, 83.	108

Quadro 21: Síntese da Categoria 1

Fonte: Elaborado pelo autor

Entende-se que das catorze questões desta categoria, apenas aquelas retratadas na primeira coluna do Quadro 20 produziram impactos positivos na transparência orçamentária. Segundo o entrevistado D, o Brasil desenvolve, ainda, algumas iniciativas de transparência que não são consideradas pela pesquisa da IBP, como, por exemplo, a ferramenta de acesso público ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP que:

“[...] permite acesso direto aos dados atualizados do orçamento sem a necessidade de cadastro prévio ou qualquer outro tipo de identificação. O acesso a estes dados pode ser feito, inclusive, através de palavras chaves permitindo a identificação da ação exata cuja execução o interessado deseja acompanhar, sem que haja necessidade do usuário ter conhecimento orçamentário para tal identificação”.

De forma geral, foi consenso nas entrevistas que o Brasil tem se esforçado para aproximar a população da discussão a respeito do orçamento a partir da disponibilização cada vez maior e em mais canais de comunicação de informações sobre a atuação do governo. Os entrevistados destacaram também a preocupação em levar informações claras à sociedade, por isso, as publicações do governo têm sido enriquecidas com informações qualitativas e com narrativas interpretativas sobre os aspectos mais técnicos. Segundo o entrevistado A “transparência não é apenas produzir a informação. Se esta não chega ao cidadão, a transparência é falha”. Por isso, o governo deve sempre manter a população informada por meio de mecanismos focados no público não técnico.

O entrevistado C destaca que, do ponto de vista governamental, considerando pessoas treinadas e que detém conhecimento técnico, as informações são bastante compreensíveis e úteis. Ele destaca, porém, que a população brasileira é “bastante heterogênea e com baixo nível de educação” e isso compromete a compreensibilidade das informações disponibilizadas, por isso, “o Brasil ainda pode avançar nos quesitos de transparência para atender a esta população, tomando assim possível a utilização das críticas da sociedade para enriquecer o processo de tomada de decisão”.

4.4 Categoria 2 - Questões que pioraram a classificação na pesquisa de 2012

A categoria 2 faz referência às questões utilizadas para cálculo do Índice de Orçamento Aberto que apresentaram queda de classificação se comparada a pesquisa de 2012 à de 2010 tendo em vista o atendimento do que foi previsto no objetivo específico III deste trabalho. No total, esta categoria abrange nove questões, sendo cinco referentes à Proposta de Orçamento do Executivo, uma à Declaração Pré-Orçamentária e três aos Relatórios Elaborados Durante o Ano. O Quadro 21 abaixo apresenta a numeração e descrição destas questões na Pesquisa de 2012 indicando a qual documento orçamentário cada uma se refere além da classificação obtida no OBI 2010 e 2012.

Questão: Número e Descrição	Classificação em 2010	Classificação em 2012	Documento de Referência
2 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta detalhes das despesas para o exercício seguinte por classificação funcional?	a	b	Proposta de Orçamento do Executivo
15 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta o impacto de diferentes pressupostos macroeconômicos no orçamento (incluindo os impactos sobre as despesas, receitas e dívida)?	a	d	
22 - Na Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio quantos meses de gastos reais estão refletidos nas estimativas de gastos do ano anterior ao ano orçamentário?	a	b	
44 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta detalhes sobre as fontes das doações recebida pelo governo?	a	d	
54 - Indicadores de desempenho são utilizados em conjunto com as metas de desempenho apresentadas na Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio?	a	b	
62 - A Declaração Pré-Orçamentária descreve as políticas e prioridades do governo que irão orientar o desenvolvimento de estimativas detalhadas para o próximo orçamento?	a	b	
63 - Com que frequência o Executivo divulga Relatórios sobre a real execução das despesas (organizadas por unidade administrativa, classificação econômica e / ou função)?	a	b	Relatórios Elaborados Durante o Ano
64 - Qual parte das despesas está contemplada nos relatórios sobre a real execução das despesas (organizadas por unidade administrativa, classificação econômica e / ou função)?	a	b	
66 - Os Relatórios Elaborados Durante o ano comparam a real execução das despesas até à data com as estimativas originais para aquele período (com base no orçamento promulgado) ou com o mesmo período do ano anterior?	a	d	

Quadro 22: Categoria 2 - Questões que pioraram a classificação na pesquisa de 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

Cada uma das questões apresentadas no Quadro 21 foi analisada individualmente para identificação dos aspectos que motivaram a queda na classificação do OBI 2012 em relação ao OBI 2010.

A questão 2 analisa se a Proposta de Orçamento do Executivo detalha as despesas para o exercício seguinte. Para obter a classificação máxima, as despesas devem ser apresentadas por classificação funcional seguindo padrões internacionais. Em 2010, a questão apresentava exatamente a mesma redação e os mesmos requisitos e na época, o Brasil obteve classificação “a”. Em 2012 a IBP questionou a classificação indicada para o Brasil, já que segundo a Parceria, apesar de as despesas constarem no PLOA detalhadas pela classificação funcional, a classificação utilizada pelo Brasil não é compatível com os padrões internacionais. Sendo assim, a classificação obtida pelo Brasil passou a ser “b”.

A atual classificação funcional adotada pelo Brasil, está detalhada no Manual Técnico do Orçamento - MTO 2014 e foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta por um grupo de funções e subfunções que servem como forma de agregar os gastos do governo em diferentes áreas de atuação nos três níveis de Governo. “Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.” (MTO 2014, pg.33). Desta forma entende-se que a IBP mudou a forma de avaliar a questão, já que não foram feitas alterações na classificação funcional utilizada pelo Brasil. O que parece ocorrer neste caso, é um aperfeiçoamento da metodologia para classificar cada país dentro do quesito que realmente corresponde a seu nível de transparência. O entrevistado A afirma que “há, nitidamente um compromisso, por parte da IBP, com o aperfeiçoamento da metodologia a cada nova edição”, isso permite a real classificação de cada país em cada um dos requisitos analisados.

Outra questão que manteve exatamente a mesma redação no OBI 2012 foi a questão 15 na qual, em 2010, o Brasil foi classificado com “a” e, em 2012, com “d”. Esta questão trata dos pressupostos macroeconômicos que constituem a receita do orçamento, as estimativas de despesa e a dívida do governo. A IBP examina de que forma o orçamento trata a previsão macroeconômica e de que forma uma possível alteração de cenário impactaria as projeções do orçamento. Em 2010 a IBP considerou que o Brasil cumpria plenamente os requisitos solicitados e o documento que serviu de subsidio para esta análise foi a Mensagem Presidencial de 2009. Este documento

apresenta um capítulo destinado às Projeções Macroeconômicas para aquele ano. No entanto, a Mensagem Presidencial não apresenta de que forma projeções do orçamento mudariam se a previsão do cenário macroeconômico fosse alterada. Parece razoável, então, que a classificação correta para o Brasil nesta pergunta seja “d” - informações sobre o impacto de diferentes pressupostos macroeconômicos sobre o orçamento não são apresentadas. Em 2012, então, o Brasil obteve esta última classificação que retrata de forma adequada a real situação do país em relação a estimativa de diferentes pressupostos macroeconômicos.

Ainda em relação a Proposta de Orçamento do Executivo, a questão 22 avalia quantos meses de gastos reais estão refletidos nas estimativas de gastos do ano anterior ao ano orçamentário. A IBP solicita essa atualização de dados com o argumento de que no momento da proposta do orçamento, normalmente, o ano exercício ainda não se encerrou e os países tem que fazer estimativas para as despesas do fim do período. O Brasil foi classificado com quesitos “a” e “b”, respectivamente em 2010 e 2012. Nesta questão fica claro, pela análise dos questionários respondidos, que há discordância entre os respondentes e que a IBP usou a comparação entre os países para suportar uma classificação máxima em 2010. Já em 2012, apesar de não ter havido alteração no tipo de dados da Proposta de Orçamento enviada ao Congresso, a avaliação foi modificada para “b” por considerar que algumas estimativas do ano anterior ao ano orçamentário foram atualizadas mas refletem menos do que seis meses de gastos reais, deixando claro que houve mudança de critério no julgamento da IBP. O entrevistado B questiona esse posicionamento da IBP e afirma que “alguns itens do questionário foram avaliados com quesitos inferiores, na pesquisa de 2012 em relação à pesquisa anterior, aparentemente sem uma explicação clara e convincente”.

A questão 44 examina as informações fornecidas na Proposta de Orçamento sobre doações. De acordo com a IBP, a assistência de doadores é considerada uma receita não-tributária, e, por isso, as fontes desta assistência devem ser explicitamente identificadas. No Brasil, as doações são explicitadas nas fontes 94 - Doações para o Combate à Fome, 95 - Doações de Entidades Internacionais e 96 - Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais, de acordo com o MTO 2014. A mesma classificação era usada na época da pesquisa 2010, no entanto, nesta ocasião, a classificação obtida pelo Brasil foi “a” - todas fontes de doação são identificadas individualmente. Em 2012, a IBP considerou que apesar de o Brasil classificar as doações de acordo com as fontes citadas, as doações não eram identificadas individualmente, por exemplo, nos casos de Doações de Entidades Internacionais não é possível a identificação de cada instituição

doadora. Desta forma, em 2012, a classificação obtida foi “d”. Mais uma vez a estrutura da questão permaneceu a mesma nas duas pesquisas em análise e os documentos elaborados pelo governo para subsidiar a resposta não sofreram alteração, sendo assim parece claro que, neste caso também, a IBP aperfeiçoou os mecanismos de análise e tem sido mais rigorosa no cumprimento das especificações pretendidas.

Segundo a IBP, o acompanhamento único de dados da execução orçamentária de determinada política não é suficiente para avaliar se esta política é bem sucedida ou não. A Parceria afirma que é possível que todo o montante alocado para um determinado projeto seja executado sem que a política atinja os resultados pretendidos. Sendo assim, na questão 54 a IBP avalia se o país faz uso de indicadores de desempenho para monitorar o atingimento das metas previstas. Em 2010, a IBP considerou as informações disponíveis no Volume II da Lei Orçamentária Anual de 2009 que especifica, para cada um dos programas do governo federal, índices de avaliação feitos de acordo com as características de cada programa e que apresenta, para cada ação orçamentária, produtos e metas específicos. Sendo assim, a classificação obtida foi “a” - todos os indicadores de desempenho são utilizados em conjunto com metas de desempenho. Esta classificação não foi mantida na pesquisa seguinte, quando o Brasil foi avaliado com quesito “b” - a maioria dos indicadores de desempenho é utilizada em conjunto com metas de desempenho, a IBP argumenta que, a alteração na metodologia do PPA tornou menos clara a relação entre as metas de desempenho presentes na Proposta Orçamentária e os indicadores do Plano Plurianual.

De acordo com o entrevistado A, antes havia uma identidade maior entre a LOA e o PPA, ao menos, “em termos de apresentação”. Ele afirma que no novo PPA, existem indicadores de desempenho relevantes, mas nem todos estão presentes na LOA. Ele afirma, inclusive, que é possível que o novo desenho melhore a gestão já que a sociedade ficou confusa com a transição. Aqui cabe, então, a mesma ressalva feita para as questões 51 e 53 que indica que os reais efeitos da mudança no PPA só serão medidos de fato na próxima Pesquisa do Orçamento Aberto. Segundo o entrevistado A, “pode ser que as mudanças sejam absorvidas com o tempo e a avaliação desta questão se altere”.

As mudanças que ocorreram nos processos orçamentários do governo podem ser entendidas, segundo entrevistado D como “paradoxais”, já que a busca do governo por inovação em seus processos, muitas vezes resulta em dificuldade de entendimento das mudanças, inclusive por parte dos próprios técnicos. O entrevistado argumenta, ainda, que o orçamento é uma peça

muito complexa e que tem sido alterada com significativa frequência, dificultando, no primeiro momento uma completa compreensão de seu conteúdo. Para ele, o governo passa naturalmente a buscar a simplificação e a desburocratização dos processos no momento em que se constata que estes estão se tornando muito técnicos e complexos, no entanto, o processo de tornar os dados compreensíveis demanda certo tempo e maturação.

Na Pesquisa do Orçamento Aberto, são três questões referentes à Declaração Pré-Orçamentária. A questão 62 examina em que medida este documento vai além do fornecimento de totais fiscais agregados e inclui uma discussão das prioridades políticas do Executivo. Esta questão também teve sua classificação alterada de “a” para “b”, de 2010 para 2012. Tal mudança foi decorrente da ausência, na LDO de 2012, do Anexo de Metas e Prioridades. Assim como em todos os primeiros anos do PPA, o Anexo não foi elaborado, já que nestes anos cabe ao PPA detalhar as metas e prioridades da administração para aquele exercício. Os anexos a Lei do PPA 2012-2015 relacionam todos os programas de governo e para cada um apresenta os objetivos e metas correspondentes. A IBP, no entanto, não considerou como completas as informações disponibilizadas no anexo do PPA e atribuiu a questão a classificação “b” considerando que alguns detalhes não foram apresentados. A Parceria, mais uma vez, não deixa claro qual informação foi faltante no sentido de impedir a avaliação com quesito máximo. Segundo o entrevistado A, “a pesquisa é conduzida dentro dos limites que permitem realizar comparações entre tantos países avaliados” e portanto, pode não considerar especificidades da legislação de cada um. Ele afirma que “no caso do Brasil, algumas questões têm mais dificuldade de se encaixar no contexto local, mas isso não compromete o nível geral de transparência de cada país”.

De acordo com o entrevistado A, de fato, metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no primeiro ano do PPA podem não ser realistas, já que novas metas serão fixadas pelo PPA. De qualquer forma, segundo ele, “a informação disponibilizada poderia ser aperfeiçoada, já que existem iniciativas que permanecem importantes por diferentes exercícios orçamentários”.

A questão 63 analisa o conteúdo e a tempestividade dos Relatórios Elaborados Durante o Ano a medida em que o orçamento é executado. Estes se destinam a evidenciar o progresso de cada unidade administrativa na execução do orçamento, e devem conter as despesas reais executadas classificadas por função orçamentária. A Constituição Federal prevê em seu artigo 165, §3º, que o Poder Executivo deve publicar, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO. A Lei de Responsabilidade Fiscal

estabelece as normas para elaboração e publicação do referido relatório, determinando a abrangência desta determinação. Apesar da previsão de publicação bimestral, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN publica o RREO mensalmente.

Em 2010 a IBP considerou as informações disponibilizadas no referido relatório mensal desta forma, a classificação obtida foi “a” – os relatórios são disponibilizados pelo menos uma vez a cada mês. Em 2012, a IBP atribuiu a questão a classificação “b” que indica que os relatórios são disponibilizados, pelo menos, a cada quatro meses. A IBP argumentou que “o Tesouro Nacional costumava publicar mensalmente o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal e outras declarações, mas os dados não estavam atualizados no momento da consulta.” (OBI 2012, pg.102). No momento da realização desta pesquisa a página do Tesouro Nacional²⁰ apresentava relatórios defasados em 3 meses, corroborando com as evidências encontradas no momento da pesquisa e fundamentando a queda de classificação. Cruz et al. (2012) são enfáticos ao afirmar a necessidade de publicação tempestiva de informação para garantir a plena realização de *accountability* e conseqüentemente o atingimento da transparência focada no cidadão. Entende-se que a publicação de informações defasadas é de pouca valia para permitir o *accountability* pleno.

A questão 64 examina se os Relatórios Elaborados Durante o Ano contemplam informações de todas as despesas. Trata-se de saber se existem determinadas despesas que são ocultadas do público. Nos critérios estabelecidos na questão, a IBP avalia se o país divulga pelo menos 50 por cento de todos os gastos de governo. Em 2010, a IBP considerou que os Relatórios Elaborados Durante o Ano pelo Brasil, especificamente os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, contemplam todas as despesas, sendo assim a classificação obtida foi “a”. Da mesma forma como na questão 63 avaliada anteriormente, a classificação foi alterada para “b” em função de que na época da pesquisa de 2012, a IBP não encontrou informações atualizadas sobre o RREO. Esta alteração, no entanto, se mostra subjetiva já que para receber a classificação “b”, os Relatórios Elaborados Durante o Ano devem contemplar pelo menos 2/3 das despesas de governo. Considerando que esta questão avalia o conteúdo dos documentos produzidos, entende-se que, neste caso, o mais correto seria a manutenção da classificação anterior já que o conteúdo solicitado pelo IBP estava disponível no último relatório publicado. Neste caso, a IBP penalizou a classificação em função dos relatórios não estarem atualizados, sem considerar que este item já havia sido avaliado na questão anterior.

²⁰ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>

A questão 66 se refere às informações que comparam despesas reais com as estimativas que foram originalmente incluídas no orçamento aprovado ou com as despesas reais referentes ao mesmo período do ano anterior. A OCDE recomenda que os Relatórios Elaborados Durante o Ano contenham o total das despesas do ano em um formato que permita uma comparação com as despesas orçamentárias previstas para o período. Nesta questão a queda da classificação foi mais significativa, passado de “a” em 2010 para “d” em 2012. Pela análise dos questionários finais do Brasil em cada uma das pesquisas fica claro que em 2010 a IBP considerou as informações disponíveis no Relatório Resumido de Execução Orçamentária já que neste documento é feita a comparação da dotação inicial das despesas com o valor executado até o momento da elaboração do relatório. Em 2012, a IBP considerou no entanto que, além do RREO não estar atualizado no momento da pesquisa, as informações disponibilizadas não deixavam claro para a população a relação entre orçamento aprovado e real execução. Sendo assim, a IBP considerou que a referida comparação não era feita ou que o relatório não era elaborado e atribuiu classificação “d” a esta questão. A pesquisa de 2012 não faz referência a qual ou quais Relatórios foram analisados, porém parece ter havido penalização pelo fato do RREO não estar atualizado, já que, conforme mencionado, os referidos relatórios apresentam tabela de função e subfunção com dados da dotação inicial prevista na LOA bem como dos valores executados até o momento da elaboração do Relatório. Assim como na questão 64 parece que o mais corretor deveria ser a manutenção da classificação de 2010 já que o RREO costuma contemplar as informações solicitadas.

As nove questões desta categoria que são utilizadas para o cálculo do Índice de Orçamento Aberto estão distribuídas entre três dos oito documentos analisados pela IBP. Sofreram queda na classificação apenas questões relativas à Declaração Pré-Orçamentária, à Proposta de Orçamento do Executivo e aos Relatórios Elaborados Durante o Ano, sendo que a queda mais significativa em número proporcional de questões ocorreu neste último. No total são oito perguntas relacionadas a este tema e destas, três apresentaram queda de pontuação conforme Quadro 22 abaixo.

Documento	Quantidade de Questões com Queda de Pontuação/ Quantidade de Questões Totais
Declaração Pré-Orçamentária	1 / 3
Proposta de Orçamento do Executivo	5 / 58
Orçamento Promulgado	0 / 1
Relatórios Elaborados Durante o Ano	3 / 8
Revisão Semestral do Orçamento	0 / 4

Relatório de Fim de Ano	0 / 10
Relatório de Auditoria	0 / 7
Orçamento Cidadão	0 / 4

Quadro 23: Quantidade de questões com queda de pontuação por tipo de documento

Fonte: Elaborado pelo autor

Das três questões referentes aos Relatórios Elaborados Durante o Ano que apresentaram queda de classificação na pesquisa de 2012 em comparação à pesquisa anterior, duas foram retratadas, nesta pesquisa, como questões em que houve mudança de critério ou o critério utilizado é pouco específico conforme Quadro 23 abaixo. O referido Quadro sintetiza as conclusões a respeito das questões desta categoria e do objetivo específico III deste trabalho. Entende-se que nas questões 64 e 66 o Brasil foi penalizado em função dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária não estarem atualizados no momento da consulta. Como a frequência da publicação dos relatórios foi objeto da questão 63 a queda de classificação nesta questão foi avaliada com impacto negativo na transparência, no entanto, as outras duas questões relativas ao tema não deveriam considerar a tempestividade da publicação já que elas têm como foco o conteúdo do documento que não foi alterado de forma significativa de 2010 para 2012.

Avaliação	I - Efetivo impacto negativo na transparência	II- Mudança de critério ou critério pouco específico	III ó Classificação questionável em 2010
Questão	62, 63	2, 44, 54, 64, 66.	15

Quadro 24: Síntese da categoria 2

Fonte: Elaborado pelo autor

Da mesma forma como na categoria 1 as questões que fazem referência ao novo PPA foram avaliadas no item II- Mudança de critério ou critério pouco específico, entende-se que a mudança de classificação da questão 54 foi pouco justificada já que, segundo a própria IBP, os reais impactos da mudança de metodologia do PPA só serão sentidos na próxima Pesquisa do Orçamento Aberto. Este argumento justifica-se em função de que na data da realização da pesquisa de 2012 (final de 2011) a nova metodologia ainda não estava em vigor. O próprio entrevistado A concorda com o posicionamento de o real impacto das mudanças na metodologia do PPA só serão sentidos após um tempo de maturação dos conceitos.

A queda de pontuação nas questões 2 e 44 parece ser justificada por mais rigor na cobrança do cumprimento de requisitos, já que não houve alteração na classificação funcional adotada pelo Brasil nem na forma de apresentar as fontes de doação. O mesmo entendimento vale para a questão 22 que sofreu queda na classificação mesmo não tendo ocorrido mudança no tipo de dados que é disponibilizado na Proposta de Orçamento do Executivo.

Na análise da questão 62 parece que a IBP não aceitou a mudança de padrão na apresentação das metas e prioridades do Governo considerando que alguns detalhes a respeito destes temas não foram apresentados na Mensagem Presidencial. De fato, segundo o entrevistado A, “a particularidade da legislação não impede o detalhamento qualitativo das prioridades”, ou seja, o anexo do PPA poderia apresentar mais detalhes sobre as metas do governo da forma como é feita na LDO.

A queda na classificação da questão 15 é justificada por passar a enquadrar o Brasil no real estágio de transparência correspondente a falta de apresentação do impacto de diferentes cenários macroeconômicos no orçamento.

De forma geral, observa-se que das nove questões enquadradas nesta categoria, apenas três (15, 62 e 63) apresentam justificativas claras para a classificação obtida na Pesquisa de 2012. As demais seis questões foram penalizadas por mudança de critérios ou não definição clara dos requisitos necessários para obtenção de uma pontuação melhor. Nestes casos parece claro que a IBP se fundamentou na comparação com outros países para determinar a classificação de cada questão.

4.5 Categoria 3 - Questões que receberam classificação “d” na pesquisa de 2012

A categoria 3 trata das questões que foram classificadas com quesito “d” na pesquisa de 2012. Esta análise busca identificar os aspectos nos quais o Brasil foi mal avaliado na Pesquisa do Orçamento Aberto, conforme o objetivo específico IV, possibilitando, assim, a proposição de sugestões de melhoria nas iniciativas promovidas pelo país conforme previsto no objetivo específico V deste trabalho. A proposição de sugestões não se limita, no entanto, aos aspectos citados nesta categoria tendo sido realizada ao longo da análise das duas categorias anteriores bem

como das conclusões deste trabalho. Ao todo, são quinze questões nesta categoria sendo que as questões 15, 44 e 66 obtiveram em 2010 classificação “a” e pioraram em 2012 e portanto foram analisadas na categoria 2 – questões que pioraram a classificação em 2012. A questão 111 que trata do Orçamento Cidadão, em 2010 foi classificada, para fins desta pesquisa, com quesito “e” já que na época o Brasil não elaborava o referido documento, desta forma a questão foi enquadrada na categoria 1 – questões que melhoraram a classificação em 2012. Sendo assim, nesta seção serão analisadas apenas as onze questões restantes. O Quadro 24 sintetiza as questões que na pesquisa de 2012 foram avaliadas com classificação “d”.

Questão: Número e Descrição	Classificação em 2010	Classificação em 2012	Documento de Referência
10 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta mais detalhes sobre a estimativa de receitas para um período de vários anos (pelo menos dois anos após o ano do orçamento) além do nível agregado?	d	d	Proposta de Orçamento do Executivo
15 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta o impacto de diferentes pressupostos macroeconômicos no orçamento (incluindo os impactos sobre as despesas, receitas e dívida)?	a	d	
38 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta informações sobre as atividades para fiscais para, pelo menos, o ano do orçamento?	d	d	
39 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta informações sobre os ativos financeiros mantidos pelo governo?	d	d	
40 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta informações sobre ativos não financeiros mantidos pelo governo?	d	d	
41 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta informações sobre os pagamentos em atraso do governo para pelo menos o ano relativo ao orçamento?	d	d	
44 - A Proposta de Orçamento do Executivo ou algum outro documento de apoio apresenta	a	d	

detalhes sobre as fontes das doações recebida pelo governo?			
66 - Os relatórios divulgados ao longo do ano comparam a real execução das despesas até à data com as estimativas originais para aquele período (com base no orçamento promulgado) ou com o mesmo período do ano anterior?	a	d	Relatórios Elaborados Durante o Ano
73 - O Executivo divulga ao público uma Revisão Semestral do orçamento que discute as mudanças no cenário macro econômico desde que o orçamento foi promulgado?	d	d	Revisão Semestral do Orçamento
74 - O Executivo divulga ao público uma Revisão Semestral do orçamento que inclui estimativas de despesas atualizadas para o ano orçamentário corrente?	d	d	
75 - Qual é o nível de detalhe em relação às despesas existente na Revisão Semestral do orçamento?	d	d	
76 - O Executivo divulga ao público uma Revisão Semestral do orçamento que inclui estimativas de receitas atualizadas para o ano orçamentário corrente?	d	d	
78 - No Relatório de Fim de Ano os dados sobre os resultados reais foram auditados?	d	d	Relatório de Fim de Ano
86 - O Relatório de Fim de Ano apresenta o resultado real dos fundos extra-orçamentários?	d	d	
111 - As prioridades da população sobre a informação orçamentária são levadas em consideração pelo Executivo durante a elaboração do Orçamento Cidadão?	e	d	Orçamento Cidadão

Quadro 25: Categoria 3 - Questões avaliadas com quesito ãdõ na pesquisa de 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

A questão 10 diz respeito à estimativa de receitas e visa observar em que medida as fontes individuais das receitas são apresentadas de forma detalhada no orçamento. Segundo a IBP, é importante que as estimativas de receitas sejam desagregadas de forma que seja possível a identificação de sua origem. No Brasil, o Anexo de Metas Fiscais publicado junto com a LDO apresenta estimativas de receitas primárias para um período de três anos de forma agregada. Portanto, a classificação obtida na pesquisa de 2012 foi “d” - estimativas plurianuais são

apresentadas apenas para a receita total. A IBP sugere que para obtenção da classificação “a” as receitas devem ser detalhadas por natureza de despesa com informações específicas e detalhadas sobre a origem dos recursos.

Ainda no grupo de questões que faz referência ao conteúdo da Proposta de Orçamento do Executivo, a questão 38 faz referência às despesas parafiscais que correspondem a certas atividades que não são realizadas através do processo orçamentário regular. Desta forma a IBP examina, nesta questão de que forma o governo detalha este tipo de gasto. Segundo a pesquisa, as atividades parafiscais podem envolver atividades que violam as leis de processo orçamento de um país e por isso devem ser monitoradas. Para obtenção da classificação “a”, o país devem incluir em seus documentos orçamentários informações suficientes para permitir, pelo menos, alguma avaliação do risco destas atividades parafiscais e, se possível, as principais atividades parafiscais devem ser detalhadas e quantificadas.

O Brasil obteve, tanto em 2010 como em 2012, classificação “d” indicando que o país não disponibiliza informações sobre as atividades parafiscais. A pesquisa faz referência explícita aos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para subsidiar os investimentos que não são apresentados na Proposta de Orçamento do Executivo. Assim, para que o Brasil melhore sua classificação, o país deve apresentar, na Proposta de Orçamento do Executivo ou em algum documento de apoio, informações detalhadas sobre as atividades parafiscais do governo. Em relação ao tema, o entrevistado A afirma que:

[...] orçamento do BNDES é quase um orçamento paralelo dado o fato de receber recursos do Tesouro, financiados por empréstimos que aumentam a dívida pública. E, como o BNDES financia grandes empreendimentos, por exemplo, obras que afetam comunidades na Amazônia, se houvesse mais informação na LOA (ainda que em um anexo de informações complementares) a sociedade impactada poderia exigir posicionamentos do governo, contrapor-se.

Aqui merece uma ressalva baseada no entendimento de Heald (2006) de que transparência não significa apenas disponibilizar cada vez mais informações e em número cada vez maior, é preciso que estas informações sejam uteis aos seus receptores. Portanto, antes de detalhar cada vez mais as informações que publica, é importante que o governo verifique a real necessidade de publicação da informação da forma como é sugerida e garanta ainda que seu conteúdo pode ser interpretado pela população.

As questões 39 e 40 fazem referência, respectivamente, aos ativos financeiros e não financeiros do governo. Ambas as questões foram avaliadas com classificação “d” tanto em 2010 quanto em 2012 indicando que nenhuma informação a respeito dos temas era disponibilizada. A IBP orienta que os países disponibilizem ampla informação sobre estes ativos incluindo uma listagem que contemple todos os ativos do governo detalhando o propósito de cada um e apresentando uma estimativa do seu valor de mercado.

No Brasil, a Proposta de Orçamento do Executivo não apresenta este tipo de informações, no entanto, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO apresenta, em seu Anexo de Metas Fiscais, alguma informação referente a evolução do patrimônio público. A IBP não considera esta informação, já que, segundo a metodologia da pesquisa, estas questões buscam avaliar informações disponibilizadas na Proposta de Orçamento do Executivo e, como a LDO é um dos oito documentos chave avaliados, as informações disponibilizadas neste documento não podem ser consideradas para responder a esta questão. Desta forma, entende-se que o Brasil cumpre, mesmo que parcialmente, o requisito de disponibilização de informações sobre ativos do governo, tal informação não é, no entanto, tratada na Proposta de Orçamento como é sugerido pela IBP.

A metodologia da pesquisa da IBP que considera individualmente as informações apresentadas em cada um dos oito documentos chave da IBP interfere também na classificação obtida na questão 41. Essa questão avalia a disponibilização de informações sobre os pagamentos em atraso do governo. Nas duas últimas Pesquisas foi considerado que o Brasil não disponibiliza informações sobre estes pagamentos, sendo assim a classificação obtida foi “d”. No entanto, as informações relativas a estes pagamentos são disponibilizadas mensalmente no Relatório de Resultado do Tesouro Nacional.²¹ Segundo informações disponíveis na página da *internet* da Secretaria do Tesouro Nacional, esta publicação apresenta o resultado primário do Governo Central, além de detalhes sobre receitas e despesas primárias, assim como a evolução da dívida líquida do Tesouro Nacional. A IBP considera, no entanto, que a referida publicação se enquadra como um Relatório Elaborado Durante o Ano e por isso suas informações não são consideradas nesta questão.

As questões 73 a 76 tratam da Revisão Semestral do Orçamento que não é elaborada pelo Brasil, por isso a classificação obtida em todas as questões foi “d” – nenhuma informação é apresentada. A pesquisa da Parceria Internacional de Orçamento indica que a transparência poderia

²¹ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>

ser fortalecida pela publicação da Revisão Semestral do Orçamento, que é um documento que deve fornecer informações sobre o que se pode esperar da execução orçamentária para a segunda metade do ano, detalhando o patamar de meio de ano do orçamento de modo a garantir que os programas estão de fato sendo implementados e permitindo, assim, a identificação tempestiva de eventuais problemas. A Revisão Semestral deve, ainda, segundo a IBP, abranger receitas e despesas além de examinar os resultados relativos às metas fixadas no orçamento. Esse documento deve considerar as alterações ocorridas no cenário econômico desde a aprovação do orçamento devido, por exemplo, à inflação, além de propor medidas de combate aos desvios encontrados. Segundo o entrevistado B, esta publicação deve:

“[...] criar um cenário do primeiro semestre de como o Brasil evoluiu neste período em termos de cenário macroeconômico. Idealmente este documento deve ser elaborado, também, em linguagem cidadã permitindo que a população acompanhe de que forma as ações previstas no orçamento estão sendo implementadas”.

Apesar da Revisão Semestral não ser elaborada, “o Brasil já publica dados detalhados por exigência da LRF, ou seja, a informação já existe. O Brasil apenas não consolida a informação da forma como a IBP sugere” (Entrevistado D). No Brasil, a LDO determina que sejam elaborados Relatórios de Avaliações Bimestrais sobre a realização de receitas e despesas orçamentárias para permitir o acompanhamento da meta fiscal estabelecida, no entanto, a IBP entende que a Revisão Semestral é mais abrangente e mais detalhada que a pura e simples unificação das informações disponibilizadas nas avaliações bimestrais, por isso estes documentos não são considerados. Culau e Fortis (2006) também consideram que grande parte dos dados que deveriam compor a Revisão Semestral já são disponibilizados ao público por meio de publicações específicas, como o já citado Relatório de Avaliação Bimestral e o relatório quadrimestral de cumprimento das metas fiscais. “Entende-se, assim, injustificada a posição do IBP, que, no cálculo de seu Índice de Orçamento Aberto, concedeu o menor grau possível ao orçamento brasileiro, no quesito Relatório de Meio de Ano”. (CAVALVANTE, 2008, p. 59).

Apesar do argumento de Culau e Fortis (2006) e de Cavalcante (2008), o entrevistado C explica que “a IBP não considera os relatórios de avaliação de receitas e despesas, bimestrais, em função do nível de agregação que este relatório apresenta”, “a Revisão Semestral deve apresentar uma visão de futuro permitindo o entendimento do que será feito no segundo semestre e das coisas que não foram feitas no primeiro”. Em consonância ao que foi dito pelo entrevistado D, o

entrevistado C afirma, ainda, que o Brasil já dispõe da informação que a IBP solicita, apenas não a publica da maneira sugerida:

“O Brasil dispõe de outros documentos que podem fornecer essa visão de meio de ano que a IBP sugere. O Brasil possui um acompanhamento, via sistema de planejamento e orçamento – SIOP, dos dois principais instrumentos da estrutura orçamentária, ou seja, das ações orçamentárias e do PPA. Se o Brasil tivesse mecanismos capazes de oferecer e publicar estes dados, que no caso do acompanhamento das ações orçamentárias já é semestral, haveria aumento da transparência sem necessidade de elaboração de outro documento, apenas sistematizando os dados já existentes e deixando públicas estas informações”.

O entrevistado D entende da mesma forma, “se os dados do acompanhamento orçamentário realizado pelo Brasil fossem publicados já haveria ganhos”. Ele destaca a importância dessas informações para permitir uma análise crítica da execução do orçamento “não só para servir de insumo para a população, mas também para que o governo possa avaliar melhor suas ações proporcionando ganhos na gestão”. O entrevistado B também entende que a Revisão Semestral “é um documento fácil de publicar, já que o Brasil já possui os dados que devem compor este documento”. O entrevistado A destaca a necessidade de que os dados elaborados pelo governo sejam organizados e disponibilizados de forma que a sociedade possa entender e se apropriar destes, “em geral, quando os dados orçamentários estão disponíveis, ainda são desorganizados; somente especialistas, alguns jornalistas e organizações que monitoram a área os transformam em informação política”. Dessa forma, Cavalcante (2008) também sugere para a elaboração da Revisão Semestral uma agregação de dados já existentes como medida de maior clareza e organização a estas informações facilitando assim o entendimento do cidadão.

A questão 78 faz referência ao Relatório de Fim de Ano, que, segundo a Pesquisa, é um documento essencial de contabilidade pública de um país. Nas duas últimas Pesquisas o Brasil recebeu, nesta questão, classificação "d" que indica que nenhum dos dados da execução orçamentária foi auditado ou o relatório de fim de ano não foi elaborado. A segunda alternativa não pode ser considerada já que o Brasil publica, em cumprimento ao disposto no inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal, o Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República. O referido relatório é auditado pelo TCU dando, então, origem ao relatório de auditoria. No entanto, segundo a IBP, esta questão se refere a auditoria dos programas e resultados do governo, a simples auditoria do Relatório de Prestação de Contas não é suficiente para o atingimento dos requisitos desta questão, justificando então a classificação “d”.

Ainda em relação ao Relatório de Fim de Ano, a questão 86 avalia se este relatório apresenta os resultados reais em relação aos fundos extra-orçamentários. A avaliação do Brasil nessa questão, em ambas as pesquisas analisadas foi "d", em razão de não apresentarmos informações detalhadas sobre recursos extra-orçamentários. Para a obtenção de uma pontuação melhor, o Relatório de Fim de Ano deveria incluir, ao menos, alguma informação pormenorizada referente aos fundos extra-orçamentários. Segundo o entrevistado D, o Brasil reconhece que “não há divulgação suficiente da informação extra-orçamentária da forma como a IBP requer”, apesar de que alguma informação sobre o tema é disponibilizada por meio de sistemas de informação do governo, publicações no Diário Oficial da União e em fóruns de políticas públicas. Cavalcante (2008), no entanto, discorda do entendimento do entrevistado D e faz algumas ponderações a respeito dos fundos extra-orçamentários. Ele cita, Por exemplo, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e afirma que apesar de ser um fundo privado, tem tutela estatal. Ele afirma que: “a União possui dívidas junto ao FGTS e presta garantia de operações firmadas pelo Fundo, conquanto sua gestão seja inteiramente apartada do orçamento”. Para o autor esse argumento é suficiente para considerar que o Brasil disponibiliza informações a respeito deste fundo extra-orçamentário.

O Quadro 25 sintetiza a quantidade de questões com classificação “d” por tipo de documento. Naturalmente, as questões referentes à Revisão Semestral do Orçamento são na sua totalidade avaliadas com quesito “d”, já que o Brasil não elabora o referido documento. De forma proporcional, considerando o número de questões totais, o Orçamento Cidadão é o documento que mais recebeu classificação “d” seguido pelo Relatório de Fim de Ano.

Documento	Quantidade de Questões com classificação ãdã/ Quantidade de Questões Totais
Declaração Pré-Orçamentária	0 / 3
Proposta de Orçamento do Executivo	7 / 58
Orçamento Promulgado	0 / 1
Relatórios Elaborados Durante o Ano	1 / 8
Revisão Semestral do Orçamento	4 / 4
Relatório de Fim de Ano	2 / 10
Relatório de Auditoria	0 / 7
Orçamento Cidadão	1 / 4

Quadro 26: Quantidade de questões no OBI 2012 com classificação ãdã por tipo de documento

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se, ainda pela análise do Quadro 25, que três documentos, Declaração Pré-Orçamentária, Orçamento Promulgado e Relatório de Auditoria, atendem aos requisitos mínimos de transparência da Parceria Internacional de Orçamento já que não foram classificados em nenhuma das questões com quesito “d”.

O Quadro 26 sintetiza as questões abordadas na Categoria 3 e indica que, na maioria dos casos, a classificação “d” é justificada.

Avaliação	I - Classificação ãdõ é adequada	II - Classificação ãdõ em 2012 é questionável
Questão	10, 38, 73, 74, 75, 76, 78, 86.	39, 40, 41.

Quadro 27: Síntese da Categoria 3

Fonte: Elaborado pelo autor

Das onze questões analisadas nesta categoria, três tiveram sua classificação penalizada em função do tipo de documento que contém a informação solicitada pela IBP. Conforme Quadro 26, as questões 39, 40 e 41 foram classificadas com quesito “d” já que a Proposta de Orçamento do Executivo não apresenta as informações solicitadas pela IBP. No entanto, as referidas informações são disponibilizadas em outros documentos orçamentários, conforme explicitado na análise de cada questão, porém a IBP não valida estas informações em função da metodologia da Pesquisa considerar apenas um dos oito documentos chave em cada uma das questões. Considerando o objetivo de garantir a transparência das informações, considera-se que o Brasil compre os requisitos solicitados nestas três questões.

Desta forma, restam oito questões avaliadas de forma adequada com quesito “d”, sendo quatro referentes à Revisão Semestral do Orçamento, duas à Proposta de Orçamento do Executivo e ao Relatório de Fim de Ano.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste trabalho buscou contribuir para análise do estágio da transparência orçamentária no governo federal brasileiro, sob a ótica de parâmetros internacionais, mais especificamente os parâmetros considerados pela *International Budget Partnership* - IBP. A referida Parceria realiza, a cada dois anos, com base nas boas práticas de transparência formuladas pelo FMI e pela OCDE, uma Pesquisa do Orçamento Aberto que busca avaliar e classificar países quanto ao nível de transparência de suas políticas federais em relação a estas boas práticas internacionais. Neste sentido, foi importante analisar de forma detalhada os resultados obtidos pelo Brasil nas duas últimas Pesquisas realizadas, 2010 e 2012. Por meio desta análise foi possível constatar se, nas questões nas quais o Brasil foi mal avaliado (sendo classificado com quesito “d”) ou naquelas em que houve alteração na classificação entre as duas Pesquisas, o resultado é condizente com as práticas desenvolvidas pelo Brasil.

Para tanto, partiu-se de um referencial teórico fundamentado nos conceitos de *accountability* e nos princípios da publicidade e da clareza, em que se demonstrou a importância da prestação de contas do governo para a sociedade a partir da publicidade de seus atos e compreensibilidade da informação.

O texto Constitucional e outros normativos posteriores, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal e para a Lei de Acesso à Informação, dão indícios do comprometimento do Brasil com a transparência de suas ações de governo. A transparência, no entanto, conforme retratado neste trabalho, não se relaciona apenas a disponibilização das informações. Com base no princípio da clareza e na interpretação ampla da palavra transparência, está implícita a necessidade de que as informações disponibilizadas possam ser facilmente interpretadas por não especialistas da área.

Além das disposições legais, as iniciativas de transparência retratadas neste trabalho, desde a própria lei orçamentária e ferramentas que permitem o acesso público a dados de execução do governo até novas iniciativas, como a Iniciativa Global para Transparência Fiscal – GIFT, mostram que o Brasil está evoluindo com vistas a manter a população informada sobre os rumos da política pública no país.

Este trabalho sobre os resultados do Brasil nas duas últimas Pesquisas do Orçamento Aberto se baseou na análise de conteúdo dos documentos orçamentários elaborados pelo Brasil e analisados pela IBP, conforme apresentado no Quadro 8, além de informações coletadas por meio de entrevistas semi estruturadas com representantes chave no processo de participação do Brasil na referida Pesquisa. Este trabalho buscou a identificação das questões nas quais a classificação obtida pelo Brasil foi alterada na Pesquisa de 2012 em relação à Pesquisa anterior, bem como aquelas questões avaliadas com quesito “d”. Entendeu-se que as questões abordadas neste trabalho contribuem significativamente para a não classificação do Brasil como um país que disponibiliza informações abrangentes sobre seu orçamento.

Para fins deste trabalho, optou-se, primeiramente, por uma análise geral das duas Pesquisas e uma análise de cada um dos oito documentos chave retratados pela IBP, seguida por uma análise em 3 categorias permitindo, assim, a identificação dos casos em que a transparência realmente foi impactada devido à criação de novas iniciativas ou não execução de alguma prática já implementada anteriormente.

Para atender ao primeiro objetivo específico foram apresentados os critérios utilizados nas duas últimas Pesquisas do Orçamento Aberto para avaliar o nível de transparência de cada país. Os critérios utilizados pela Pesquisa realizada pela IBP analisam a informação disponibilizada em oito documentos orçamentários chave para então determinar o nível de transparência de cada país. Conforme retratado na seção 4.1, o Brasil foi classificado como país que disponibiliza informações significativas à sua população, no entanto alguns itens específicos foram mal avaliados.

Os objetivos específicos II, III e IV foram contemplados, respectivamente, na análise das categorias 1, 2 e 3. Sendo que ao longo da análise foram feitas sugestões de como o Brasil pode aumentar seu nível de transparência orçamentária pela proposição de novas iniciativas ou aperfeiçoamento das já existentes, como preconizado pelo objetivo específico V.

De forma detalhada, a análise por categoria permitiu a identificação dos aspectos que realmente se alteraram de uma Pesquisa para a outra de forma a impactar o nível de transparência do Brasil.

Foi constatado que, ao todo, foram nove aspectos em que o Brasil aprimorou suas ações e consequentemente foi melhor avaliado na Pesquisa de 2012, em contrapartida, apenas dois aspectos foram modificados, segundo a análise feita neste trabalho, de forma que houvesse queda na transparência das informações disponibilizadas. Observou-se que o impacto positivo mais

significativo foi reflexo da publicação do Orçamento Cidadão que contribuiu fortemente para permitir que a população acompanhe e entenda os números que são enviados ao Congresso Nacional pelo Executivo na Proposta de Orçamento de cada ano.

Observou-se, também, que a Proposta de Orçamento do Executivo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus respectivos anexos se tornaram mais abrangentes e detalhados permitindo, portanto o melhor acompanhamento por parte da sociedade das informações constantes nestes documentos.

Neste trabalho foi constatado que o Brasil tem desenvolvido diversas iniciativas com vistas a aumentar a transparência de suas ações de governo, inclusive algumas que não são consideradas na Pesquisa do Orçamento Aberto. Observou-se também a evolução da legislação sobre o tema, ampliando, assim, o número de iniciativas que são elaboradas em função de determinação legal e oferecendo, desta forma, mais subsídios para que a população fundamente sua busca por informação.

Apesar de ser evidente o incremento das ações de transparência, foram identificados, por outro lado, alguns aspectos em que o Brasil precisa evoluir com vistas tornar mais abrangente a informação que disponibiliza de acordo com os padrões de transparência exigidos pela IBP. A obtenção de repetidas classificações baixas em questões específicas (questões da categoria 3), além da queda de classificação em algumas (questões da categoria 2) contribuem para que o Brasil não seja enquadrado no grupo de países que disponibiliza informações abrangentes sobre seu processo orçamentário. Observou-se, de acordo com o previsto no objetivo geral deste trabalho que a não publicação da Revisão Semestral do Orçamento é uma das causas mais impactantes neste sentido.

Em relação à Revisão Semestral, concluiu-se, no entanto, que os esforços necessários para sua publicação Brasil são mínimos já que falta apenas ao governo consolidar, em um relatório único, dados já existentes do acompanhamento das políticas públicas e disponibilizar este documento para a população. De forma ideal este documento deve, também, ser disponibilizado em linguagem acessível ao cidadão. Abreu e Gomes (2013) destacam a necessidade e a importância da criação de novas iniciativas para atender com mais propriedade à oportunidade de simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade e permitir consequentemente, maior exercício da cidadania.

Constatou-se, ainda, que para que o Brasil seja classificado pela IBP entre o grupo de países que disponibiliza informações abrangentes, a Proposta de Orçamento do Executivo deve ser

aprimorada com a inclusão de informações mais detalhadas sobre os diferentes cenários macroeconômicos utilizados para elaboração do orçamento além de mais informações sobre a previsão de receitas para outros anos além do ano orçamentário. Também merece destaque a necessidade de publicação tempestiva dos relatórios de governo, permitindo que a população se aproprie destes de forma a viabilizar sua interferência temporal e oportuna nas políticas públicas.

Em relação ao Relatório de Fim de Ano, observou-se a necessidade de inclusão de mais informações qualitativas sobre o progresso feito no alcance dos objetivos previstos no orçamento. Outro aspecto identificado que impede que o Brasil seja enquadrado como um país que disponibiliza informações abrangentes sobre seu orçamento, segundo a IBP, é a complexidade dos documentos e relatórios de governo como um todo. De forma ideal, observou-se que o Brasil deve produzir uma versão cidadã dos seus principais documentos orçamentários e não apenas da Proposta de Orçamento do Executivo como é feito atualmente. Isso corrobora com os argumentos apresentados ao longo deste trabalho de que em grande parte das vezes a mera publicação das informações não é suficiente para permitir a inserção da população na discussão de políticas públicas tendo em vista que apenas uma parcela é capaz de interpretar e assimilar os dados.

Em relação ao requerimento da IBP quanto à necessidade de publicação de mais detalhes sobre os fundos extra-orçamentários foi verificado que este ponto perpassa por questões referentes à tipicidade da política brasileira de forma que entende-se que tal mudança é mais difícil de ocorrer.

Observou-se que a implementação da maioria destas iniciativas citadas acima e enquadradas como causas da não obtenção de uma melhor classificação quanto à transparência podem ser desenvolvidas sem que haja alterações na legislação em vigor, já que envolvem em suma a confecção de um novo documento – Revisão Semestral do Orçamento e a disponibilização, em linguagem simples e acessível, de documentos que já são elaborados pelo governo. Sendo assim, entendeu-se que o Brasil está apto a incrementar as iniciativas já existentes e produzir novas com vistas a aumentar a abrangência das informações que disponibiliza de acordo com as boas práticas recomendadas pela IBP. Enfim, não falta muito para que o Brasil seja incluído no grupo de países que disponibiliza informações abrangentes sobre seu orçamento, no entanto, este processo leva tempo para ser implementado tendo em vista que a mudança é incremental e já vem sendo realizada. Durante este processo de mudança entende-se que a população está cada vez mais bem informada e mais apta para tentar interferir nas ações de governo implementadas no Brasil.

De forma geral os resultados deste trabalho evidenciaram uma conquista da sociedade brasileira, que é a possibilidade de ter amplo acesso às informações orçamentárias. É importante que os cidadãos saibam como os recursos estão sendo alocados para que possam avaliar se estes são usados da maneira e para os fins que se pretendia. O relatório final da Pesquisa de 2012 demonstra, no entanto, que a transparência, por si só, é insuficiente para melhorar a governança e explicita a importância de que exista real oportunidade de participação social no orçamento.

Portanto, recomenda-se para pesquisas futuras verificar se o aumento do acesso público às informações de governo está produzindo efeitos práticos no sentido de aproximar a população brasileira das discussões a respeito do tema orçamentário. Este trabalho constatou que o Estado brasileiro tem aumentado a quantidade de informações que disponibiliza aos cidadãos, no entanto, existe uma lacuna quanto ao reflexo dessa crescente transparência no envolvimento da população com as ações de governo. Sugere-se, portanto, novos estudos com vistas a identificar de que forma a população brasileira se apropria das informações que são disponibilizadas pelo Estado por meio de iniciativas de transparência citadas neste trabalho para de fato interferir nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M.; GOMES, R. C. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Revista de Administração Pública** [online]. 2013, vol.47, n.2, pp. 515-540.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, 1996.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 18. ed. São Paulo: Método, 2010

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 38/2008-CN. LOA 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2009/ciclos/Proposta.html> Data de acesso: 04/03/2014.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 28/2011-CN. LOA 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2012/ciclos/Proposta.html> Data de acesso: 04/03/2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília – DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Data de acesso: 16/04/2013.

_____. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm Data de acesso: 04/09/2013.

_____. Decreto s/n de 15 de setembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm Data de acesso: 05/11/2013

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Data de acesso: 02/09/2013.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Data de acesso: 02/09/2013.

_____. Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm Data de acesso: 02/03/2014.

_____. Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11897.htm Data de acesso: 02/03/2014.

_____. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm Data de acesso: 02/03/2014.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Data de acesso: 04/09/2013.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm Data de acesso: 02/09/2013.

_____. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm Data de acesso: 02/09/2013

_____. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Data de acesso: 16/04/2013.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais. 5ª edição. 2013. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/manuais.asp Data de acesso: 04/03/2014

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial nº140, de 16 de março de 2006. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/portaria_interministerial.pdf Data de acesso: 04/09/2013.

_____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012. Disponível em: <http://dados.gov.br/instrucao-normativa-da-inda/> Data de acesso: 09/03/2014

_____. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico. 2014. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014_290713.pdf Data de acesso: 02/09/2013. Data de acesso: 04/03/2014.

_____. Mensagem Presidencial - Projeto de Lei Orçamentária 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s213>

_____. Mensagem Presidencial - Projeto de Lei Orçamentária 2012. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2012 Data de acesso: 04/03/2014.

_____. _____. Orçamento Federal ao Alcance de Todos - Projeto de Lei Orçamentária 2011. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2011/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2011 Data de acesso: 09/03/2014.

_____. Presidência da República. Prestação de Contas do Presidente da República - Exercício de 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2008/Sumario.asp> Data de acesso: 04/03/2014.

_____. Prestação de Contas do Presidente da República - Exercício de 2010. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2010/Sumario.asp> Data de acesso: 04/03/2014.

_____. Prestação de Contas do Presidente da República - Exercício de 2010. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2013/index.asp> Data de acesso: 04/03/2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p.21-38.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de política públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (org.) **Políticas públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006

CAVALCANTE, R.J. **Transparência Do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão**. Instituto Serzedello Correa. Brasília. 2008.

CHAVES, M.; SOARES, A. Z. **Políticas de Atendimento ao Cidadão e Fomento aos Dados Abertos: Iniciativas de Transparência e Melhoria da Qualidade da Gestão Pública no Brasil**. In CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO - CONSAD, VI., 2013, Brasília.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da Gestão Pública Municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v.46, p. 153-176, 2012.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. **Transparência e controle social na administração pública brasileira**: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, XI, Ciudad de Guatemala, nov. 2006. 16 p.

DEMO, P. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

FILGUEIRAS, F. **Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade**, Lua Nova, São Paulo, 84, p.65-94, 2011.

FMI - Fundo Monetário Internacional. FMI – Fundo Monetário Internacional. **Brazil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC) - Fiscal Transparency Module**. Washington, IMF – Fiscal Affairs Department, dez. 2001.

_____. **Manual on Fiscal Transparency**. Washington: IMF - Fiscal Affairs Dept., 2007

_____. **Code of Good Practices on Fiscal Transparency**. Washington: IMF, 2007.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

HEALD, D. “Varieties of transparency”. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). **Transparency: the key of better governance**. Oxford: Oxford University Press. 2006.

IBP - International Budget Partnership. **Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?** Washington: IBP. 2010

_____. **Open Budget Questionnaire 2010**. Washington: IBP. 2011

_____. **Open Budget Questionnaire 2012**. Washington: IBP. 2013

_____. **The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets**. Washington: IBP. 2012

LOPES, C. A. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos ó literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez.2007.

MARINI, C. **Gestão Pública, O Debate Contemporâneo: Módulo II - A emergência da Nova Gestão Pública**. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, Salvador, 2003.

NEVES, O. M. C. **Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil**. In CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO - CONSAD, VI., 2013, Brasília.

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. Paris: OECD, 2002.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1998, p. 27 – 54.

OLIVEIRA, M. L. D. A. **Orçamento Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático**. Brasília. 2010

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. 1º Plano De Ação Brasileiro. 2011. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/governoaberto/no_Brasil/plano-brasileiro/primeiro-plano/index.html
Data de Acesso: 04/03/2014

_____. 2º Plano De Ação Brasileiro. 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/governoaberto/no_Brasil/plano-brasileiro/segundo-plano/index.html Data de acesso: 04/03/2014

_____. Balanço do 1º Plano de Ação. 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/governoaberto/no_Brasil/plano-brasileiro/primeiro-plano/index.html Data de acesso: 04/03/2014

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo. 5 ed., revista e atualizada. Coleção CGU, Controladoria Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, 2012, Brasília- DF.

PEDERIVA, J. H. Accountability, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 140, Out./Dez. 1998. p. 17-39.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, Dez. 2009.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais**. Rio de Janeiro: Ipea, Fev. 2012. (Texto para Discussão nº 1707).

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

RICHARDSON, R. J.; **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

SACRAMENTO, A. R. e PINHO, J. A. Transparência na administração pública: O que mudou depois da Lei da Responsabilidade Fiscal? Um estudo em seis municípios da região Metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**. Vol. 1, n.º 1, p. 48-61, 2007

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

SILVA, E. R. A. **Avanços e desafios da participação social na esfera pública federal brasileira. In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2009.

SILVA NETO, J. M.; RIBEIRO, R. P. Strategic management of public resources: evaluation of the restrictive variables to the effectiveness in the execution of the family health program. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 18, n. 1, p. 191-210, 2012.

SOUSA, P. L.; SILVA, E. R. A. **A Contribuição de Políticas de Transparência para a melhoria da Qualidade da Gestão Pública: A Implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério do Planejamento**. In CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO - CONSAD, VI., 2013, Brasília.

SMULOVITZ, C. e PERUZZOTTI, E. (2000) Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Volume 11, Number 4, Oct. 2000, pp. 147-158.

STEWART, J. D. The role information in public accountability. In. **Issues in public Sector accounting**. HOPWOOD, Anthony (Ed.); TOMKINS, Cyril (Ed.). Oxford: Philip Allan Publishers Limited, 1984, p 13-33.

TATAGIBA, L. ALMEIDA, C. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade** n. 109, p.68-92, São Paulo, Jan./Mar. 2012.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república 2007**. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_07/CG2007_B.htm Data de acesso: 10/03/2014

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república 2010**. Disponível em: Data de acesso: 10/03/2014

TEIXEIRA, A. C. T.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais**., Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão nº 1735).

VAZ, A. C. N.. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, Abr. 2013.