



1º Lugar - Novas Abordagens do Orçamento Público

Autor: **Roberto Jardim Cavalcante**  
Brasília/DF

“Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão”

# **TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO:**

**exame dos documentos orçamentários da União  
e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão**

**RESUMO**

## RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo sugerir medidas para o aperfeiçoamento da transparência do sistema orçamentário federal brasileiro, após cotejar as informações nele contidas com os requisitos recomendados no Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal, do Fundo Monetário Internacional (FMI), no manual Melhores Práticas de Transparência Orçamentária, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e na Iniciativa do Orçamento Aberto 2006, do Projeto Internacional de Orçamento (IBP). Sedimenta as bases do trabalho uma pesquisa exploratória em referências bibliográficas da área jurídica e de ciência política, buscando relacionar o orçamento público aos conceitos de planejamento, participação popular, controle social, cidadania, *accountability* e democracia – relações que reforçam a defesa da transparência orçamentária. Mediante análise qualitativa, a pesquisa examina se são emitidos dez documentos orçamentários e avalia seus conteúdos. São eles: Declaração Pré-Orçamentária, Proposta de Orçamento do Executivo, Orçamento, Relatórios Mensais, Relatório Semestral, Relatório Anual, Relatório do Auditor, Relatório Pré-Eleitoral, Relatório Plurianual e Orçamento-Cidadão. Os resultados mostram uma significativa abertura do orçamento brasileiro, com algumas lacunas, as quais subsidiam as sugestões elencadas no trabalho. Verifica-se como principal carência a falta de conversão da complexa linguagem orçamentária em modelos de apresentação compreensíveis por leigos. Tal lacuna deriva da não emissão do Orçamento-Cidadão, um documento-síntese da peça orçamentária que a exprima em termos mais simples e objetivos, voltado ao entendimento dos não iniciados no assunto. Sugere-se uma proposta de estrutura para esse documento, o qual contaria com informações nacionais e regionais. Os exemplos de Orçamento-Cidadão emitidos por outros países lançam luzes à idéia, colaborando na es-

trutura e no tipo de informação a constar do documento. Além da publicação na Internet, propõe-se sua impressão e divulgação a partir de todos os órgãos públicos nacionais. Sugestão final aponta que a transparência seria favorecida se todos os dados orçamentários se concentrassem numa espécie de rede de informações – uma página eletrônica única que colete os dados hoje espalhados por uma dezena de órgãos governamentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento público brasileiro. Transparência orçamentária. Documentos orçamentários. Orçamento-Cidadão. *Accountability*.

## ABSTRACT

The main purpose of this work is to suggest measures to enhance transparency in the Brazilian federal budgetary system, through a comparative analysis between the information provided by the Brazilian system and the conditions required by the Code of Good Practices on Fiscal Transparency, from the International Monetary Fund (IMF), the Best Practices for Budget Transparency, from the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), and the Open Budget Initiative 2006, from the International Budget Project (IBP). The methodology adopted in the study consisted of bibliography research in Law and Political Science, seeking to relate the concept of public budget to the definitions of planning, people's participation, social control, citizenship, accountability and democracy – relations that characterize budget transparency. According to the IMF, OECD and IBP requisites, there are ten documents concerning fiscal transparency: Pre-budget Statement, Executive's Budget Proposal, Budget, Monthly Reports, Mid-Year Reports, Year-End Report, Pre-election Report, Long-Term Report and Citizen's Budget. The research examines which of these ten possible budgetary documents are effectively released in the Brazilian system. The study points to a significant broadening in the Brazilian federal budget. However, some gaps to full disclosure still remain. These gaps are the basis for the suggestions formulated in this work. The main gap found in the study concerns the inefficiency in translating the complex budget language to a level that could be easily acknowledged by average people. Such gap is due to the absence, in our system, of a Citizen's Budget, a document able to summarize the budget and make it understandable to those who are unfamiliar with the subject. The work proposes a structure for the mentioned document, formed by national and regional budget-related information. The experience in other countries influences the

proposal, providing the patterns and the sort of data to be included. Besides internet disclosure, it is suggested to have the Citizen's Budget printed and released by all national public bodies. The final suggestion emphasizes the transparency improvement that could be achieved by the concentration of all budget-related data in a net of information – one single internet address where information currently spread across several government bodies would be easily accessed.

**KEYWORDS:** Brazilian public budget. Budget transparency. Budget Documents. Citizen's Budget. Accountability.

**II PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS – 2008**

**TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO:**

**exame dos documentos orçamentários da União  
e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão**

**TEMA 2**

**NOVAS ABORDAGENS DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	3
1.1 Tema e Delimitação .....	4
1.2 Problemas de Pesquisa .....	4
1.3 Hipóteses .....	5
1.4 Objetivo Geral e Objetivos Específicos .....	5
1.5 Metodologia.....	6
1.6 Sistematização do Trabalho .....	6
2 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA – CONCEITOS E PRINCÍPIOS CORRELATOS .....	7
2.1 Orçamento e Planejamento .....	7
2.2 Orçamento, Publicidade e Transparência .....	9
2.3 Orçamento, Participação Popular, Cidadania e Controle Social .....	12
2.3.1 Orçamento e Participação Popular.....	12
2.3.2 Orçamento e Cidadania.....	13
2.3.3 Orçamento e Controle Social .....	14
2.4 Orçamento e <i>Accountability</i> .....	18
2.5 Orçamento e Democracia .....	22
3 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA SEGUNDO OS DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS .....	26
3.1 Fundo Monetário Internacional – FMI .....	28
3.2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE .....	29
3.3 Projeto Internacional de Orçamento – IBP .....	30
3.4 Quadro-Síntese: Documentos Orçamentários X Requisitos .....	32
4 A TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO BRASILEIRO – EXAME DOS DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS DA UNIÃO	33
4.1 Ambiente Institucional Brasileiro.....	34
4.2 Análise da Documentação Orçamentária .....	37
4.2.1 Declaração Pré-Orçamentária.....	37
4.2.2 Proposta de Orçamento do Executivo.....	40
4.2.3 Orçamento .....	41
4.2.4 Relatórios Mensais .....	45
4.2.5 Relatório Semestral .....	46
4.2.6 Relatório Anual .....	47
4.2.7 Relatório do Auditor .....	49
4.2.8 Relatório Pré-Eleitoral .....	51
4.2.9 Relatório Plurianual .....	51
4.2.10 Orçamento-Cidadão .....	52
5 SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA E UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA O ORÇAMENTO-CIDADÃO .....	54
5.1 Relatório Semestral .....	54
5.2 Orçamento-Cidadão.....	59
5.2.1 Orçamento-Cidadão não é o mesmo que Orçamento Participativo.....	61
5.2.2 Destinação do gasto público .....	63
5.2.3 Proposta de Estrutura para o Orçamento-Cidadão .....	70
5.3 Outras Sugestões .....	75
6 CONCLUSÕES.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	81



## 1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2006, o Projeto Internacional de Orçamento (IBP – *International Budget Project*) concluiu uma pesquisa que objetivou levantar o grau de transparência orçamentária de 59 países. Para tanto, o IBP – iniciativa do Centro de Orçamento e Políticas Públicas, uma entidade norte-americana de pesquisa que apóia organizações interessadas em fortalecer o orçamento público em seus países – utilizou critérios recomendados por organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE. A tabulação das respostas originou o Índice de Orçamento Aberto, o qual classificou os países segundo a quantidade de informações contidas em alguns documentos-chave do orçamento que os governos deveriam publicar durante o ano.

O Brasil atingiu 73% dos pontos possíveis, denotando abertura orçamentária acima da média – oferece “significativa informação aos cidadãos”, segundo o IBP –, mas insuficiente para classificá-lo entre os países que oferecem “ampla quantidade de informação”, caso da França, Nova Zelândia, Eslovênia, Reino Unido, Estados Unidos e África do Sul. Para o IBP, a boa pontuação do sistema orçamentário brasileiro deve-se, em grande parte, ao aprimoramento de nossa estrutura institucional. Apesar disso, aponta que o orçamento continua confuso e complexo para o entendimento dos cidadãos. Falta transformar a nomenclatura hermética dos orçamentos em modelos de apresentação mais simples e objetivos, para os contribuintes não terem que decifrar o destino do dinheiro dos impostos que pagam todos os dias.

A ausência do Brasil do grupo dos países tidos como exemplo de transparência orçamentária motivou o estudo das razões e a oferta de sugestões para o aperfeiçoamento da apresentação dos documentos orçamentários citados na pesquisa.

## 1.1 Tema e Delimitação

O alvo do estudo é a transparência do orçamento público brasileiro. Vários recortes sobre esse tema poderiam ter sido feitos, visto que diversos fatores a influenciam – o conteúdo da documentação orçamentária, os procedimentos orçamentários, o papel dos atores envolvidos no processo, o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento. Optou-se por focar os documentos orçamentários da União – aparta-se, assim, os orçamentos de Estados e Municípios –, os quais serão confrontados com critérios de transparência recomendados por organismos multilaterais.

Eis os documentos orçamentários sob exame: Declaração Pré-Orçamentária, Proposta de Orçamento do Executivo, Orçamento, Relatórios Mensais, Relatório Semestral, Relatório Anual, Relatório do Auditor, Relatório Pré-Eleitoral, Relatório Plurianual e Orçamento-Cidadão. Em vista da grande importância e de sua ausência do rol de documentos emitidos pelo sistema orçamentário federal brasileiro, comporá o recorte do tema uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão.

## 1.2 Problemas de Pesquisa

A pesquisa do IBP indicou que apenas os seis citados de 59 países pesquisados alcançaram o índice de 81%, piso considerado pelo IBP para classificar o país entre os que fornecem “ampla quantidade de informação” em seus orçamentos. O Brasil e outros oito países obtiveram índice entre 61% e 80% – disponibilizam “significativa quantidade de informação”, segundo o IBP. Vinte e um países oferecem “alguma quantidade de informação” – índice entre 41% e 60% –, treze disponibilizam “mínima informação” aos cidadãos – entre 21% e 40% –, enquanto o sistema orçamentário de dez países foi considerado completamente deficiente, oferecendo limi-

tada ou nenhuma informação. Os problemas de pesquisa surgem da análise desse quadro: por que o Brasil não está classificado entre os países que apresentam maior nível de transparência em seu sistema orçamentário? Que mudanças o Brasil poderia implementar para aperfeiçoar seus indicadores de transparência orçamentária?

### **1.3 Hipóteses**

Como hipótese relacionada ao primeiro problema de pesquisa, supõe-se que o Brasil emita menos documentos orçamentários que os países considerados de maior transparência orçamentária, segundo os padrões preconizados pela OCDE, pelo FMI e pelo IBP. Discorrendo sobre a segunda hipótese, associada ao problema de pesquisa que indaga sobre sugestões de mudanças, presume-se que há como aperfeiçoar a transparência do orçamento federal brasileiro mediante alguns esforços institucionais e, especialmente, alterações nas leis que regem o orçamento.

### **1.4 Objetivo Geral e Objetivos Específicos**

Este trabalho tem como objetivo geral propor sugestões de medidas para o Brasil aperfeiçoar seus indicadores de transparência orçamentária. Eis os objetivos específicos: I) evidenciar a necessidade da transparência na administração pública a partir da doutrina e da legislação; II) apresentar os critérios de transparência orçamentária considerados por organizações internacionais; III) analisar documentos orçamentários brasileiros à luz desses critérios; e IV) avaliar documentos orçamentários de outros países em busca de sugestões para o orçamento nacional.

## 1.5 Metodologia

Para alcançar o primeiro objetivo específico – a descrição da doutrina e da legislação –, procedeu-se a uma pesquisa exploratória a referências bibliográficas jurídicas e de ciência política que apontam a necessidade da transparência na administração. Para outros objetivos específicos – apresentação de critérios de transparência orçamentária, análise dos documentos orçamentários brasileiros e avaliação de documentos de outros países – valeu-se de pesquisa documental descritiva sobre métodos e resultados utilizados em levantamentos elaborados por instituições especializadas. Para atingir o objetivo geral de sugerir medidas para aperfeiçoar os indicadores de transparência orçamentária, este trabalho valeu-se de pesquisa explicativa que expôs inferências derivadas de todos os dados apurados. Para alcançar todos os objetivos, o trabalho contou com uma abordagem qualitativa de dados.

Quanto às técnicas de coleta de dados, recorreu-se a pesquisas bibliográficas e documentais para a verificação da legislação e da doutrina, ao levantamento dos dados colhidos pelos organismos citados e ao estudo comparativo de documentos orçamentários publicados por países que contenham indicadores de transparência orçamentária relevantes. Pontualmente, diante de dúvidas no processo de análise dos dados publicados pelos órgãos públicos, recorreu-se a contato telefônico com os responsáveis pela produção desses dados, gerando fontes documentais primárias.

## 1.6 Sistematização do Trabalho

A Seção 2 trata dos pressupostos teóricos – legislação, princípios jurídicos, doutrina – relativos à transparência da coisa pública e explora a relação do orçamento com planejamento, transparência, controle social, *accountability* e democracia. A

Seção 3 lista os critérios utilizados por instituições especializadas como FMI, OCDE e IBP para avaliar a transparência orçamentária, com foco nas informações contidas nos documentos orçamentários produzidos pelos países. A Seção 4 avalia o orçamento brasileiro, cotejando os documentos com os padrões elencados na seção anterior. Na Seção 5, são apresentadas possíveis medidas para que o país aperfeiçoe seus indicadores de transparência orçamentária, notadamente a partir da confecção do Orçamento-Cidadão, um documento-síntese da peça orçamentária que a exprima em termos mais simples e objetivos, de modo a facilitar a compreensão por leigos. A Seção 6 pontua as conclusões acerca das hipóteses.

## **2 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA – CONCEITOS E PRINCÍPIOS CORRELATOS**

Vários termos são recorrentes na apresentação deste trabalho – planejamento, publicidade, transparência, controle social, participação popular, cidadania, *accountability*, democracia –, os quais não encerram definições axiomáticas. Para melhor compreensão das idéias trazidas, esta seção delineará o sentido desses termos, especialmente quando relacionados ao instituto do orçamento público. Princípios jurídicos, legislação e exposições de diversos autores auxiliarão na empreitada.

### **2.1 Orçamento e Planejamento**

Os orçamentos representam mais que documentos que autorizam a realização de despesas públicas. Eles expressam o planejamento dessas despesas, em obediência a um plano governamental concebido para o Estado – de acordo com objetivos e prioridades previamente deliberados – e que deve ser seguido, qualquer que seja a plataforma de governo (PEDERIVA, 1998, p. 34).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) cita onze vezes o termo ‘planejamento’, incluídas outras palavras derivadas do mesmo radical. O “Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira”, atribui ao Estado a função de planejamento, e o qualifica como agente normativo e regulador da atividade econômica. O planejamento será “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, diz o art. 174.

Os instrumentos de planejamento da atividade econômica nacional estão consignados em leis de iniciativa do Poder Executivo e elencados no “Título VI – Da Tributação e do Orçamento”, no art. 165 da CF: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias – que compõem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – e os orçamentos anuais, que são positivados pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo. Tem como função estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública (art. 165, § 1º). O § 2º trata da LDO. Segue a síntese de Gontijo:

Uma das principais funções da LDO é de estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir [...] a realização das metas e objetivos contempladas no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro e de selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente. (2004, *link* “Instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA”)

A ação planejada do Estado para cada exercício financeiro materializa-se pela LOA, que discrimina a origem e estima as receitas a serem obtidos e fixa a natureza e o montante das despesas para o período. Os critérios de classificação dos dispêndios permitem uma melhor visualização do planejamento ao demonstrar em que e para que o governo efetuará tais dispêndios, como também qual órgão será responsável pela execução dos programas (PISCITELLI, TIMBÓ e ROSA, 2002, p. 40-41).

Ainda na esfera do planejamento, a CF/88 (art. 165, § 9º, II) atribui a lei complementar o estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração. A referida lei, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – a

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 –, trata de planejamento em seu capítulo II, onde confirma o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos de planejamento e aponta com mais detalhes as informações que eles deverão conter.

Resta inexistente lei complementar prevista na CF (art. 165, § 9º, I) que deve tratar de ajustes referentes a exercício financeiro, vigência, prazos e elaboração e organização do PPA, LDO e LOA. A ausência de padronização cria descompassos na articulação desses instrumentos, enfraquecendo a tarefa de planejamento (GIACOMONI, 2004, p. 83-84) – carência que será abordada adiante.

## 2.2 Orçamento, Publicidade e Transparência

A publicidade dos atos de governo constitui uma exigência do estado democrático de direito e está consignada no arcabouço jurídico nacional. Assim preceitua a Carta Magna, no capítulo referente à Administração Pública:

**Art. 37.** 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: [...] (grifo nosso)

Ora, publicidade significa comunicar ao público algo que não pode ter caráter reservado. Tal princípio se torna ainda mais cristalino quando se recorda que os poderes e as funções do Estado se justificam exatamente por estarem voltados à gestão do interesse público (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 37).

Ademais, a CF/88 considera o direito à informação como parte dos direitos individuais – matéria do Capítulo I do Título II – garantia que não poderá ser abolida sequer por uma emenda à Constituição, como preceitua o art. 60, § 4º, IV. Assim refere o art. 5º, inciso XXXIII, estabelecendo o “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 [...]” (grifo nosso).

No que se refere ao orçamento público, o princípio da publicidade vem sendo cumprido. As leis orçamentárias são publicadas nos diários oficiais, há abundantes informações relacionadas à execução do orçamento – inclusive, a Lei nº 9.755/98, que criou a *homepage* Contas Públicas na Internet, foi a primeira lei que tornou obrigatória a divulgação de informações acerca da execução orçamentária. Por meio dessa página, os órgãos contemplados no Orçamento Geral da União devem publicar relatórios e balanços, conforme especifica a lei. O mesmo princípio pautou o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que determinou a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal<sup>1</sup>, com a finalidade de veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União. Tal decreto foi disciplinado pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006.

Mas não basta a divulgação de atos e números relativos a demonstrativos de gestão. Há que se dar publicidade das finanças públicas para que os cidadãos possam interpretar esses dados, avaliar as intenções do governo, suas prioridades e sua implementação. A comunicação só se dá quando atinge o destinatário. Dados abstratos precisam se revestir de significado para que se tornem informação concreta ao usuário. Nesse sentido, comenta Giacomoni sobre os princípios orçamentários:

**Princípio da clareza.** O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível [...]. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas. (2007, p. 83) (grifos do autor)

No entender de Platt Neto et al (2005, p. 2), pode-se depreender o princípio acima descrito a partir da leitura do § 1º do art. 37 da CF/88. Para eles, a necessidade de o ato administrativo se revestir de caráter educativo, informativo ou de orientação social revela a preocupação do legislador com o entendimento do usuário acerca das informações emitidas pelo poder público. Segue o texto constitucional:

---

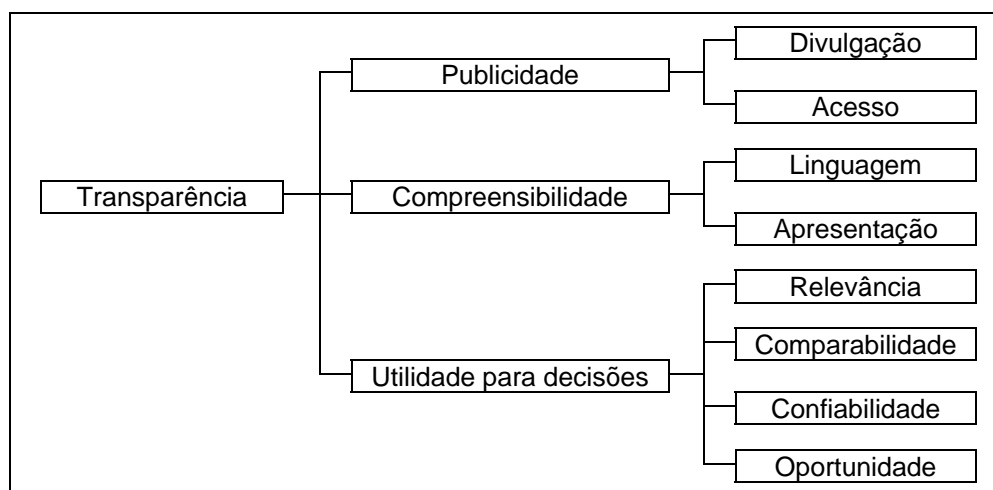
<sup>1</sup> <http://www.portaltransparencia.gov.br>.



**Art. 37.** .....  
 § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social** [...] (grifos nossos)

Publicidade e clareza são elementos básicos para o conceito de transparência. Ainda que divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Também não será transparente uma ação de simples entendimento ao público médio, sem que a ela seja dada publicidade. A transparência, assim, depende desses fatores, além da relevância, confiabilidade e oportunidade. Ora, dados irrelevantes podem obscurecer o valor das informações importantes a eles agregadas. Pouco há que se falar sobre informações não confiáveis – a falta de veracidade motiva a desinformação, deseducação, suspeição e descrédito em relação ao governo. Informações inoportunas são aquelas prestadas num prazo irrazoável, inútil para o apoio das decisões de quem as recebe (PLATT NETO et al, 2005, p. 7).

**Figura 1** - Elementos da transparência das contas públicas



Fonte: adaptado de PLATT NETO et al, 2005, p. 7

Os elementos abordados nesta subseção e relacionados na Figura 1 são aplicáveis ao orçamento. Agregue-se a eles o elemento da comparabilidade, valor que robustece o conceito de transparência das contas públicas, vez que possibilita a comparação de informações entre períodos, órgãos, montantes e outros critérios.

## 2.3 Orçamento, Participação Popular, Cidadania e Controle Social

### 2.3.1 Orçamento e Participação Popular

De certo modo, os conceitos abordados até o momento enfatizaram características desejáveis por parte dos governos perante seus cidadãos. Agora, o foco será o comportamento do cidadão-administrado diante do governo-administrador.

Para Martins Júnior, a participação popular na administração pública “permite um grau mais elevado de correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais [...] e atribui legitimidade substancial às decisões estatais” (2004, p. 296). Ele crê que a lei é insuficiente para legitimar a intervenção estatal no domínio social e econômico. Ademais, supõe superado o monopólio do interesse público pela Administração (*ibid.*, p. 302-303). Nessa ótica, pode-se enxergar a participação popular como uma contribuição à administração pública, conjugando esforços para a satisfação dos interesses coletivos. Trata-se de uma postura do cidadão mais ativa perante o moderno Estado gerencial, um modelo posterior ao Estado formal e burocrático.

Em análise mais apurada, a participação popular na administração pública tem por fim servir ao controle social – a ser explorado adiante –, como parâmetro na tomada de decisões, como elemento das relações colaborativas administrador-administrado e como legitimadora da condução dos negócios públicos (*ibid.*, p. 304).

Moreira Neto estrutura a intervenção participativa do administrado nas modalidades: “a) participação informativa; b) participação na execução; c) participação pela consulta e d) participação na decisão.”<sup>2</sup> (1992, *apud* SANTOS, 2002, p. 29) O atendimento à primeira modalidade é satisfeito com a publicidade dos atos administrativos. Frise-se que não há consenso quanto à consideração dessa modalidade

como participação popular. Os defensores dessa ressalva concebem a publicação não como modalidade, mas como pré-condição para a participação.

O administrado participa na execução quando adere às decisões do administrador. Participa pela consulta ao se manifestar em audiências públicas, debates, coleta de opiniões e participação em órgãos administrativos colegiados. A participação na decisão se dá quando parcela do poder decisório do Estado é conferido ao administrado; a título de exemplo, cita-se as denúncias e reclamações dirigidas à administração e o exercício do voto em audiências públicas ou colegiados deliberativos.

Percebendo os novos tempos, a Emenda Constitucional nº 19/98 inseriu na Carta Magna a previsão de incremento da participação do usuário na administração pública, na forma a ser disciplinada por lei (art. 37, § 3º).

O orçamento público brasileiro também prevê a participação popular. A LRF garante a participação pela consulta ao incentivar a “participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (art. 48, parágrafo único). A participação nas decisões se dá em localidades que adotam o Orçamento Participativo, um mecanismo de gestão que permite ao administrado influenciar sobre o destino de parcela dos recursos públicos. No Brasil, essa prática tem sido verificada em poucos municípios, como Porto Alegre, Belo Horizonte e Diadema, que promovem assembleias abertas à população como via de negociação com o governo.

### *2.3.2 Orçamento e Cidadania*

Postas as bases da participação popular, passemos ao próximo conceito.

---

<sup>2</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: Legislativa, Administrativa, Judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). R. de Janeiro: Renovar, 1992. 221p

A cidadania designa “um status jurídico e político pelo qual o cidadão adquire direitos civis, políticos e sociais; e deveres (pagar impostos, votar, cumprir as leis) relativos a uma coletividade política, além da possibilidade de participar na vida coletiva do Estado” (D’URSO, 2005). A cidadania será tão mais ativa quanto maior for a exigência desses direitos, o que demanda pleno conhecimento de quais sejam.

A cidadania deriva não só de legislações garantidoras de direitos, mas também do conhecimento e amadurecimento da sociedade. A informação e a compreensão dos papéis do Estado-gestor e de seus governados são fundamentais.

Urge reforçar a associação entre cidadania e orçamento. O administrado há de compreender a relação agente-principal, na qual ele é o cidadão-principal, que investe seus recursos recolhidos pela via tributária, e o governo-agente é quem opera para gerar benefícios à coletividade (MAWAD, 2001, p. 11). Analisando por esse ângulo, não há por que o governante não preste contas do que arrecada junto à população, nem há razões para a passividade do cidadão diante da administração. Tal apatia não demanda do Estado a produção de informação adequada e tempestiva, fator que pode ensejar situações de assimetria informacional, nas quais o detentor das informações manipula o detentor do poder – o povo (PEDERIVA, 1998, p. 23). Para minimizar essa assimetria, o cidadão precisa exigir que os administradores prestem contas de seus atos, de forma que estes possam se submeter ao **controle**.

### *2.3.3 Orçamento e Controle Social*

Di Pietro define o controle da Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico” (2004, p. 623). Alguns desses princípios a que a doutrinadora reporta são os da legalidade, moralidade, fi-

nalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. Adiante, classifica o controle como interno – decorrente da própria estrutura em que se insere o órgão controlado – ou externo, quando exercido por um Poder sobre o outro.

Com relação ao controle social, o termo indica quem exerce o controle: a sociedade. Afigura-se suficiente a definição apresentada por Silva, se referindo a ele como “a possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil), por meio de qualquer uma das vias de participação democrática, no controle das ações do Estado e dos gestores públicos” (2002, p. 26). Percebe-se, assim, que o controle social da administração pública depende de uma cidadania ativa.

O controle social é tido como uma espécie de controle externo, visto que não faz parte da estrutura do ente controlado. Difere por geralmente não ser institucionalizado – ao contrário, é mais informal e participativo. Pode-se dizer que, no Brasil, instituições formais de controle social são exceções, as quais serão citadas adiante.

Valle destaca a diferença entre controle social e participação popular (2002, p. 86). A autora reconhece a relação entre os termos, mas defende que o controle social constitui uma expressão mais especializada, uma modalidade da participação popular. Esta seria o gênero; aquele, a espécie. Retomando as modalidades de intervenção participativa de Moreira Neto, infere-se que toda forma de controle social envolve participação popular, mas não vice-versa. Por exemplo, a mera participação informativa não configuraria uma forma de controle. A informação é a força-motriz da ação e da deliberação popular – tem potencial, mas pode não gerar controle.

A Constituição dedica ao tema o Título IV – “Da Organização dos Poderes”, Capítulo I – “Do Poder Legislativo”, Seção IX – “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”. O art. 70 atribui ao Congresso Nacional o exercício do controle ex-

terno das entidades da administração direta e indireta, avaliando a legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

A Carta Magna reconhece o cidadão como controlador: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (art. 74, § 2º). Essa visão de controle foca apenas a legalidade dos atos administrativos. Essa redação da Carta reforça por que é comum o ente controlado divisar o controlador com reservas; aquele resiste à ação deste por tomá-lo como um interlocutor ávido por esquadrihar falhas, insignificantes que sejam. Além desse objetivo – a legalidade –, o controle moderno volta-se à eficiência e eficácia administrativas, critérios relacionados à legitimidade e economicidade, relacionadas no art. 70 da CF/88. Pederiva explica que a legalidade é a dimensão de mais simples avaliação, pois decorre da confrontação do ato com a norma. “A legitimidade e a economicidade envolvem limites mais sutis, porquanto configuram juízo sobre a finalidade das ações do administrador e constituem, segundo essa ótica, exame de mérito – conveniência e oportunidade – de atos administrativos” (1998, p. 25). Complementa Valle: “[...] a forma, em matéria de Administração Pública, nunca pode ser entendida como um fim em si mesma; devendo, ao contrário, ser sempre compreendida como instrumento de garantia de atendimento a outro interesse, esse sim, substancial” (2002, p. 89).

Em um estado democrático de direito, a população exerce o controle social clássico pelo voto. Mas há outros instrumentos e instâncias de que o cidadão se vale para fiscalizar governo e governantes e interferir diretamente na administração pública, substituindo a democracia representativa pela participativa (OLIVEIRA, 2002, p. 150). São exemplos de espaços para o cidadão exercer o controle os conselhos, as associações populares, os colegiados, audiências públicas e ouvidorias. Na ad-

ministração pública brasileira, há experiências de controle social em órgãos de meio ambiente, conselhos de saúde, conferências de saúde, conselhos escolares, conselhos tutelares voltados à infância e adolescência e agências reguladoras de Telecomunicações (Anatel), Petróleo (ANP) e Energia Elétrica (Aneel) (*ibid.*, p. 162-172).

A relação entre controle e orçamento é direta – este surgiu exatamente para servir de instrumento de controle. Burkhead<sup>3</sup> (1971, *apud* GIACOMONI, 2007, p. 31) reproduz um dispositivo legal do séc. XIII que desempenhou o papel de controle representativo. À época, barões feudais ingleses, integrantes do *Common Council* – o órgão de representação –, interessados em diminuir o então ilimitado poder tributário do Rei João Sem Terra, pressionaram para aprovar este artigo da Magna Carta:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

A LRF dedica seu capítulo IX à transparência, controle e fiscalização das contas públicas. O capítulo detalha as informações que deverão constar dos demonstrativos e relatórios integrantes das prestações de contas dos entes públicos, as quais se submeterão ao controle. Por ora, segue a redação do caput do art. 48 da LRF, enfatizando a determinação de ampla divulgação das contas:

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. (grifos nossos)

Quanto ao controle **social** do orçamento, o intercâmbio administrador-administrado tem o condão de possibilitar um salto de qualidade das políticas públicas. Nessa linha julga Oliveira, apontando as seguintes vantagens à sociedade:

Ganhos econômicos representados sobretudo pelo expressivo volume de recursos que o controle social pode tomar à corrupção, ganhos sociais obtidos com a elevação da qualidade dos serviços prestados pelo poder público e a melhora de indicadores como aqueles ligados à saúde e à educação, e,

---

<sup>3</sup> BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: FGV, 1971, p. 51.

finalmente, ganhos culturais resultantes do enraizamento de valores especialmente diletos à cidadania, como a responsabilidade diante da *res pública* e a solução comunitária de desafios que afetam a condição de vida de todos – inclusive das gerações futuras (2002, p. 145).

Quanto ao Orçamento Geral da União, o controle do cidadão sobre as decisões alocativas alcança apenas a esfera consultiva. Mesmo esse direito só foi garantido pela LRF. O parágrafo único de seu artigo 48 incentiva a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos instrumentos orçamentários. Como inexistente legislação determinando o controle social pela via deliberativa – um controle orçamentário *ex-ante* –, o cidadão pode participar de modo decisivo apenas durante ou após a execução do orçamento – um controle *ex-post*, e apenas de legalidade –, oferecendo denúncia ao TCU ante irregularidades ou ilegalidades.

#### **2.4 Orçamento e *Accountability***

Já foram abordados alguns compromissos esperados por parte da administração pública perante a população, bem como os atributos desejáveis de indivíduos conscientes de seus direitos e deveres ante a administração. Vimos ainda que a transparência tem maior serventia quando atua como instrumento de avaliação do desempenho dos governos e da conduta de seus titulares. Agora será enfocada a relação entre esses pólos – uma via de mão dupla com grande potencial simbiótico se houver atuação das partes com posturas colaborativas. Veremos que a *accountability* deriva de um ambiente com essa disposição ativa dos atores institucionais.

*Accountability* é um termo muito utilizado pelos estudiosos da administração pública, mas sem tradução na língua portuguesa. Campos assinala não faltar a palavra, mas o conceito, que advém da insuficiência de nossa prática política (1990, p. 31). Tal é o distanciamento entre governantes e governados no Brasil que explica a ausência do termo. A autora reporta que o termo envolve a obrigação ou responsabilidade de um sujeito – individual ou coletivo – perante outrem, por alguma coisa.



Em sociedades onde as práticas democráticas estão mais consolidadas, é natural esperar que governo e máquina pública sejam responsáveis para com os cidadãos. O indivíduo e as instituições civis, em seu turno, exercem com maior habitualidade o controle que lhes cabe – uma prática ordinária não dependente apenas de legislação formal ou de auditorias governamentais que motivem a atuação.

De outra sorte, quando o cidadão se considera um tutelado do tutor-Estado, as instituições civis agem sem organização e pressão diante do Estado e a imprensa serve a interesses distintos dos socialmente legítimos, tem-se suficientes ingredientes para a desconsideração do público pela administração pública. Torna-se possível o cenário traçado por Campos (*ibid.*, p. 38-42): aceitação passiva do domínio do Estado sobre todos, serviços públicos prestados como se fossem caridade, funcionários públicos agindo com desrespeito pela clientela, desídia – quando não corrupção – com relação a dinheiros públicos, tolerância e passividade da população ante a corrupção, desperdício de recursos públicos e impunidade – esta última, causa de desmoralização de qualquer espécie de controle da burocracia.

A Transparência Internacional (TI), organização não-governamental sediada em Berlim que tem por missão a luta contra a corrupção, associa *accountability* à “atitude ou condição que devem observar os servidores públicos, que consiste na responsabilidade fiduciária de cumprir tarefas específicas e de prestar contas de forma precisa e oportuna” (POPE, 2000, p. 142, tradução nossa). Enriquecem o conceito acima as palavras de Loureiro e Abrúcio (2005), para quem os governantes devem ser responsivos **ininterruptamente**, e de Nakagawa, que qualifica tal responsabilidade como decorrente de uma **delegação de poder** (1993, p. 17).

Informações transparentes municiam a sociedade, permitindo-lhe acionar mecanismos de interpelação junto à gestão pública ao perceber seus interesses contra-

riados. O Estado, em resposta a esse controle ativo, se obriga a abrir sua administração e a prestar contas de seus atos. À ação da sociedade civil nessa via de mão dupla denominamos controle social; *accountability* é um atributo do Estado, em decorrência desse poder social, posto que dificilmente emergiria por si só. São termos que se influenciam reciprocamente. Quanto mais o cidadão se envolve com as questões públicas, se inteirando dos temas da agenda pública, questionando, acompanhando, fiscalizando e exigindo prestação de contas pelo Estado, mais este é compelido a produzir informações de qualidade, a tornar-se mais transparente, a atender melhor o público. Depreende-se que a existência de regras formais não é suficiente para o estabelecimento da *accountability* – também é necessário haver uma sociedade capaz de controlar o poder público (FERREIRA, 2006, p. 23).

Segundo a classificação de Guillermo O'Donnell, autor considerado uma referência no tema, há três tipos de *accountability*: a *accountability* horizontal, a *accountability* societal vertical e a *accountability* eleitoral vertical (2006, p. 334-335).

Pela horizontal, os Poderes e agências de controle governamentais exercem fiscalização mútua; pela vertical, a sociedade controla os governantes e o poder público, seja de tempos em tempos, mediante instrumentos clássicos de democracia (eleições, plebiscitos e referendos) – caso da *accountability* eleitoral vertical –, ou pela contínua participação dos indivíduos, movimentos sociais, redes de organização da sociedade civil e meios de comunicação – a *accountability* societal vertical.

A 'prestação de contas' por parte do poder público deve ser tomada em sentido amplo – indicando o dever de motivar suas disposições e responsabilizar-se pelas conseqüências – e em sentido estrito, remetendo o significado para as áreas de economia, finanças e contabilidade. O exercício da *accountability* aplicada ao orçamento público passa pela integração dos meios de controle formais e informais por

que pode passar a administração, que passa a submeter suas contas à fiscalização “não mais uma vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de - pela fácil compreensão - ampliar cada vez mais o número de controladores” (OLIVEIRA, 2002, p. 146). Tais demonstrativos devem possibilitar ao público avaliar o administrador, coagindo-o a manter condutas adequadas e permitindo a prevenção da alocação de recursos para fins indevidos.

Além de analisar a retidão das ações públicas, há que se aquilatar o mérito das escolhas públicas. Muito esforço deve ser despendido pelas autoridades para estimular a participação popular. Ela qualifica as escolhas do poder público ao fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e garante que estas se coadunam com as necessidades da população. A gestão colaborativa constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias, além das deliberadas pelo ente público (GRAÇA, 2003b, p. 358). A disponibilização de informações claras permite que a sociedade forme opinião e tome posição nos debates orçamentários, exponha suas preferências, influa nas decisões e exija o cumprimento das escolhas refletidas na lei orçamentária. Para que as decisões governamentais de alocação de recursos reflitam as escolhas dos contribuintes e garantam o máximo de satisfação coletiva possível, é necessário que os cidadãos apontem oportunamente essas preferências – ainda que indiretamente, via representantes no parlamento –, tarefa difícil se o processo orçamentário se vale de documentos incompreensíveis ao grande público.

O desempenho da gestão pública é outro critério que merece avaliação. Rezende (2006, p. 125), ao abordar a eficiência do gasto público, ressalta que a desconsideração das preferências coletivas “poderia levar à fixação de necessidades no setor em níveis incompatíveis com as efetivas possibilidades da economia (ou com as preferências sociais)”. Ademais, ainda que haja eficiência no gasto, ou seja, a au-

sência de desperdício, o dispêndio pode não ser eficaz por não maximizar os resultados últimos, medidos em termos de satisfação coletiva.

O livro de consulta da Transparência Internacional (*op. cit.*, tradução nossa) resume bem o que compreende o termo *accountability*, quando voltado às contas públicas: informação precisa e oportuna sobre recursos, tanto sobre quantidade como clareza; responsabilidade pelo uso dos recursos, humanos e financeiros, na forma programada; cálculo preciso de custos e preparação de relatórios oportunos e úteis; e responsabilidade de realizar os programas conforme o previsto.

Por fim, a *accountability* reforça o ambiente institucional. Regras legais claras garantem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, a predicabilidade do processo legal, a transparência das decisões governamentais. Elementos essenciais para a estabilidade macroeconômica e o crescimento (LOUREIRO e ABRÚCIO, *op. cit.*, p. 4) – fatores que fundamentam a intervenção do estado na economia.

## **2.5 Orçamento e Democracia**

No histórico discurso de Gettysburg, em 1863, o presidente Abraham Lincoln proferiu aquela que viria a ser considerada a definição clássica, a essência da democracia: “o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Toma-se “governo do povo” como o sujeito, o fundamento e de quem provém o poder democrático; “governo pelo povo” remete a quem exerce o poder democrático – contrapõe-se às elites e castas que ditam regras à sociedade em sistemas não democráticos; por “governo para o povo” entenda-se como o alvo do poder democrático, qual seja, o benefício de toda a população e não de segmentos sociais específicos. Mais claramente, poderíamos expandir o conceito como “o governo [oriundo da força] do povo, [exercido] pelo povo e [voltado] para o povo”. Nossa Constituição Federal, no parágrafo único do

art. 1º, acompanha essa definição ao declarar que “[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”.

Enio Moraes da Silva defende que o termo ‘soberania popular’ conste da definição de Estado Democrático. Corroborar sua posição o jurista José Afonso da Silva<sup>4</sup>, para quem o Estado Democrático “se funda no princípio da soberania popular, que ‘impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure [...] na simples formação das instituições representativas [...]’ (1988, *apud* SILVA, 2005, p. 226). A seguir, assim o autor parafraseia o jurista: “[A] substância da soberania popular deve ser representada pela autêntica, efetiva e legítima participação democrática do povo nos mecanismos de produção e controle das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal”.

Voltemos ao termo *accountability*, integrando-o ao que foi exposto sobre a democracia. Vimos que, em vista da *accountability* horizontal, os Poderes se regulam mutuamente. Ora, os Poderes exercem suas funções em nome do povo, mas podem não fazê-lo **para** o povo. Um bom exemplo decorre de a fiscalização pelos Poderes ou agências focar a legalidade das ações governamentais, desprezando a análise do mérito ou de desempenho, as quais teriam maior potencial de se traduzir em bem comum. Campos registra que uma burocracia sujeita a seus próprios controles “a torna insensível ao público e surda em relação às necessidades e aos direitos do povo” (1990, p. 39). Ainda segue: “a supremacia dos controles burocráticos tende a aumentar o autoritarismo no relacionamento entre Estado e sociedade”.

A *accountability* eleitoral vertical configura o mecanismo central de *accountability* das sociedades democráticas. Carneiro (2004, p. 8) aponta que o voto do eleitor é necessário, embora insuficiente como instrumento de controle social. A limita-

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 30, dez. 1988.

ção é inerente a um processo que conta com a manifestação direta do povo a cada vários anos. Basta pensar que, na democracia representativa, não se diferencia um voto totalmente identificado com as propostas de um representante de outro voto que, na verdade, se traduziria por um ‘sim’ apenas a algumas de suas idéias. O voto implica um vasto conjunto de questões que são reduzidas a um jogo de ‘preto ou branco’, sem matizar os tons intermediários de cinza. Ademais, é muito simples os eleitos darem preferência à execução de suas agendas pessoais, em detrimento da plataforma prometida. Eles podem gradativamente inverter suas posturas, à medida que as próximas eleições se aproximem. Esses são alguns exemplos de como as eleições podem não corresponder, necessariamente, a um poder **para o povo**.

O poder democrático abrangente é mais consistente num sistema onde vigora a *accountability* societal vertical. Os cidadãos também se valem de ferramentas não institucionais – participação popular em conselhos, instâncias de monitoramento, denúncias na mídia – para constranger o poder público e fazer valer suas preferências. Com um controle mais estrito sobre a ação do Estado, há maior probabilidade de o poder político, emanado do povo e exercitado indiretamente pelo povo, se voltar **para** os interesses do povo. Fácil, então, compreender que, quanto mais avançado o estágio democrático de uma sociedade, maior será sua demanda por *accountability*. “Uma comunidade forte gera uma democracia forte”, diz Spink (2003, p. 8).

A conexão entre democracia e orçamento é imediata. O orçamento público também se constitui numa espécie de disposição organizada da autorização do gasto público, num dado período. Num poder democrático, essa autorização se dá **pelo povo** – ou seus representantes democráticos – e se funda num poder emanado **do povo**. A OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (2001, p. 3), assim denota a importância do orçamento num regime democrático:

O orçamento é destacadamente o mais importante documento de política dos governos, onde os objetivos das políticas públicas são harmonizados e sua implementação colocada de forma concreta. A transparência orçamentária é definida como a completa demonstração de todas as informações fiscais relevantes, de modo oportuno e sistemático.

O texto fala em ‘informações relevantes’. Seria utopia pensar em informação completa num processo representativo. Na transmissão de informações entre representantes e representados há perda de conteúdo e de compreensão. Minimizar ao máximo essa assimetria informacional entre agente (o representante no parlamento) e principal (o cidadão) demandaria exercer a democracia direta em todas as decisões do governo, o que não parece factível, pelos altos custos envolvidos e lentidão do processo (MAWAD, 2001, p. 13). Decorre dessa dificuldade a existência da democracia representativa. Para esta voltar-se verdadeiramente **para o povo**, deve ser exercida com a máxima transparência – de outra sorte, como controlar algo inacessível? A transparência é fundamento da democracia, pois oferece substância à manifestação popular sobre suas prioridades e base para avaliar quais resultados exigir. Trata-se do retorno de seus investimentos, consoante analogia de Mawad (*ibid.*, p. 18-19): “[...] pode-se comparar com uma empresa privada, onde interessa ao investidor o lucro [...]. No setor público, o ‘lucro’ é medido pelos benefícios gerados à sociedade. Quando os cidadãos pagam tributos, esperam receber benefícios”. Quanto mais houver essa percepção pelo povo, maiores serão as pressões por informações; e mais os governos se prepararão para o atendimento dessa demanda.

Antes de prosseguir, à guisa de retoque, expomos um significativo posicionamento moral relacionando a transparência no trato da coisa pública a valores democráticos e à saudável convivência social:

*A moral e a renovação da vida social e política*

[...]

101. No âmbito político, deve-se assinalar que a veracidade nas relações dos governantes com os governados, a **transparência na administração pública**, a imparcialidade no serviço das instituições públicas, [...] o uso justo e honesto do dinheiro público, [...] são princípios que encontram a sua raiz [...] no valor transcendente da pessoa e nas exigências morais objetivas

de governo dos Estados. Quando aqueles deixam de ser observados, esmorece o próprio fundamento da convivência política e toda a vida social fica progressivamente comprometida, ameaçada e votada à sua dissolução (cf. *Sl* 13(14),3-4; *Ap* 18,2-3.9-24). (JOÃO PAULO II, Encíclica *Veritatis splendor*, 1993, Capítulo III, grifos nossos)

Em outro documento, já declarara Sua Santidade:

#### **V. ESTADO E CULTURA**

46. A Igreja encara com simpatia o sistema da democracia, enquanto assegura a participação dos cidadãos nas opções políticas e garante aos governados a possibilidade quer de escolher e controlar os próprios governantes [...]; ela não pode, portanto, favorecer a formação de grupos restritos de dirigentes, que usurpam o poder do Estado a favor dos seus interesses particulares ou dos objetivos ideológicos.

Uma autêntica democracia só é possível num Estado de direito e sobre a base de uma reta concepção da pessoa humana. Aquela exige que se verifiquem as condições necessárias à promoção quer dos indivíduos através da educação e da formação nos verdadeiros ideais, quer da «subjetividade» da sociedade, mediante a criação de estruturas de participação e coresponsabilidade. [...]e não existe nenhuma verdade última que guie e oriente a ação política, então as idéias e as convicções podem ser facilmente instrumentalizadas para fins de poder. Uma democracia sem valores converte-se facilmente num totalitarismo aberto ou dissimulado, como a história demonstra. (*id.*, Encíclica *Centesimus annus*, 1991)

### **3 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA SEGUNDO OS DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS**

Não há uma regra unânime sobre o que seria um orçamento de sucesso. Questiona-se até mesmo a idéia – vista com relativa clareza pelo senso comum – segundo a qual existe a necessidade de o orçamento ser equilibrado. Nesse sentido, Isaksen, Amundsen e Wiig recordam que os Estados Unidos e o Reino Unido registraram déficits governamentais de mais de 100% do PIB no final dos anos 40; no período imediatamente posterior, esses países desfrutaram 30 anos de significativo crescimento econômico (2007, p. 4). Apesar da ausência de consensos na busca de um melhor processo orçamentário, há significativa concordância ao se considerar a transparência como característica fundamental nas democracias.

A transparência fiscal, gênero da qual é espécie a transparência orçamentária, está ligada à estabilidade e ao crescimento econômico. Albaladejo e López



(2006, p. 2) apontam a crise asiática de 1997 como motivadora do desenvolvimento de critérios de transparência em áreas ligadas à política econômica – em especial, a política fiscal. Organismos multilaterais vêm, desde então, criando e aperfeiçoando códigos e padrões de boas práticas fiscais, os quais serão abordados nesta seção.

Vários critérios devem ser considerados ao se avaliar a transparência de um processo orçamentário. Pode-se examinar o papel dos atores envolvidos – órgãos de controle, Poder Legislativo, órgão central de planejamento do Poder Executivo, Ministérios, além da própria população –, tarefa que remeterá à análise da eficiência do sistema de freios e contrapesos que regula a harmonia entre Poderes.

Os procedimentos orçamentários, explícitos ou tácitos, encerram outra faceta passível de análise. Incluem-se nessa perspectiva a forma como são tomadas as decisões alocativas durante a elaboração do orçamento, dentro do Poder Executivo; se há participação popular direta nessas decisões; como são efetuadas as negociações de rubricas orçamentárias no Parlamento; na etapa de execução do orçamento, que regras levam o poder público a optar entre concorrentes, durante o processo de aquisição de bens e contratação de serviços; ou ainda como opera o órgão de controle externo ao julgar as contas dos administradores públicos.

Mesmo o caráter do orçamento, autorizativo ou impositivo, pode resultar em maior ou menor transparência. O fato de o poder público deixar de executar rubricas autorizadas em lei implica não apenas um cancelamento ou adiamento da implementação da política pública abarcada por aquela ação orçamentária, como também reflete uma escolha por políticas públicas favorecidas com o aumento do superávit primário derivado da não execução do programa votado e aprovado.

Enfim, pode-se aferir a transparência segundo o grau de envolvimento popular, as ferramentas tecnológicas envolvidas, ou as técnicas contábeis utilizadas.

Diante das formas de avaliação possíveis, cumpre-nos delimitar a análise dos documentos orçamentários como objeto deste trabalho. Tal recorte do tema ensejará a apresentação dos padrões utilizados por instituições especializadas para aferir a transparência dos orçamentos, com foco nas informações que compõem os documentos comumente produzidos pelos países. Em vista desse recorte, frise-se que a abordagem da transparência se dará apenas pelo ângulo da documentação orçamentária, bem como aspectos diretamente relacionados, quando relevantes. Seguem-se as instituições e uma breve descrição sobre como desenvolveram seus critérios de transparência. A subseção 3.4 agrupa esses critérios em uma só tabela.

### **3.1 Fundo Monetário Internacional – FMI**

A partir do final da década passada, o FMI deu início ao desenvolvimento de padrões de transparência em diversas áreas ligadas a políticas públicas, como políticas monetária, fiscal e financeira e regulação de mercados. Tendo por fim contribuir para o fortalecimento das políticas fiscais nacionais – com conseqüente redução da incidência e gravidade das crises –, bem como melhorar o acesso aos mercados de capital, o FMI emitiu, em 1998, o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, com revisão em 2007. Publicou também um Manual de Transparência Fiscal (FMI, Manual..., 2007), que explica os princípios delineados no código.

O código se divide em quatro princípios gerais (FMI, Code..., 2007): I) Clareza de papéis e responsabilidades; II) Abertura do processo orçamentário; III) Acesso público à informação; e IV) Garantias de integridade. Os princípios gerais são detalhados em princípios específicos, os quais descortinam requisitos básicos – vários deles relacionados aos documentos orçamentários. A verificação desses requisitos

no orçamento brasileiro será avaliada na Seção 4, razão por que cada qual receberá uma identificação, na subseção 3.4 (FMI-1, FMI-2, etc.).

Note-se que o Código de Boas Práticas enfatiza o equilíbrio fiscal e a devida publicidade dos demonstrativos contábeis, evidenciando o nível de receitas e despesas, ativos, passivos, fluxo financeiro, dívida e quaisquer outras informações que permitam averiguar a solidez das contas públicas. A necessidade de explicitação do endividamento é clara, na medida em que o poder público – notadamente os políticos – tem suas motivações para omitir ou minorar as dívidas do governo, eis que equivalem a tributações futuras (ALESINA e PEROTTI, 1996, p. 24).

Entretanto, não há requisitos relacionados à qualidade do gasto, os quais demandariam a emissão de relatórios contendo dados não financeiros e permitiriam avaliações de eficácia e efetividade do gasto<sup>5</sup>. Possivelmente explique essa lacuna o fato de o organismo ser um fundo **monetário**, com foco no fortalecimento dos sistemas financeiros e do comércio internacional – e como tal, mais preocupado com **quanto** é recomendável gastar, em detrimento de **o que** é feito desse gasto.

### **3.2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE**

A OCDE é uma organização sediada em Paris, criada em 1961 por países comprometidos a promover os princípios da democracia representativa e a economia de mercado. Hoje, a entidade conta com 30 países-membros. Integram seus objetivos a contribuição para o crescimento do comércio mundial e o apoio ao desenvolvimento social e econômico pelo mundo, estimulando investimentos nos países em desenvolvimento. Diferentemente do FMI, a OCDE não concede empréstimos. Para alcançar seus objetivos econômicos, ela provê estatísticas e dados comparati-

vos, análises e perspectivas econômicas, o que garante à OCDE um lugar entre as maiores editoras do mundo na área de economia e de políticas públicas.

No encontro anual da OCDE em 1999, sua Equipe de Trabalho de Técnicos de Orçamento solicitou ao Secretariado a coleta de boas práticas de transparência orçamentária, baseadas nas experiências dos países-membros (OCDE, *As Melhores...*, p. 3). Tal registro resultou na publicação, em 2001, de *As Melhores Práticas de Transparência Orçamentária da OCDE*, uma ferramenta de referência a ser disseminada pelos países interessados em aperfeiçoar a transparência de seus orçamentos.

Os conceitos desenvolvidos concordam em larga medida com os do FMI, embora, por motivos didáticos, estejam organizados em torno de relatórios orçamentários específicos. A ferramenta da OCDE, por conseguinte, dedica mais detalhes ao orçamento, enquanto a do FMI volta-se para todo o ambiente fiscal.

Os critérios da OCDE são sintetizados e identificados no quadro da subseção 3.4, para organizar o processo de avaliação do caso brasileiro (OCDE-1, 2, etc.).

### **3.3 Projeto Internacional de Orçamento – IBP**

O Projeto Internacional de Orçamento (IBP) foi criado em 1997 pelo Centro de Orçamento e Políticas Públicas, uma organização de pesquisa sem fins lucrativos, sediada em Washington, que apóia organizações interessadas em fortalecer o processo de orçamento público em seus países. O Projeto tem por objetivo “tornar os sistemas orçamentários mais responsivos às necessidades das pessoas pobres e de baixa renda na sociedade, tornando estes sistemas mais transparentes e compreen-

---

<sup>5</sup> Uma definição mais precisa dos termos economicidade, efetividade, eficácia e eficiência pode ser encontrada em SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 377 p. (p. 129-130).

síveis para o público” (IBP, Open..., *link* “What is the IBP?”). Nesse intuito, ele desenvolve pesquisas e análises sobre programas e políticas governamentais.

Em 2002, o IBP começou a desenvolver uma pesquisa comparativa entre dados do sistema orçamentário de vários países, por meio de um questionário de múltipla escolha contendo perguntas baseadas em boas práticas de finanças públicas, conforme recomendações descritas no Código do FMI, nas Melhores Práticas da OCDE e na Declaração de Lima para Diretrizes de Princípios de Auditoria, emitida pela INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

A sistemática do IBP assemelha-se à organização do guia da OCDE – enfoca os documentos orçamentários e seus conteúdos. O questionário do IBP analisa a quantidade de informações disponíveis em documentos-chave do orçamento que os governos deveriam emitir durante o ciclo orçamentário anual. A tabulação das respostas ao questionário, coletadas por parceiros acadêmicos não governamentais de 59 países, permitiu atribuir um *Índice de Orçamento Aberto* a cada país<sup>6</sup>.

No levantamento de 2006, apenas seis dos 59 países pesquisados alcançaram o índice de 81%, piso considerado pelo IBP como necessário para que o país fosse classificado entre os que fornecem “ampla quantidade de informação” em seus documentos orçamentários. São eles: França, Nova Zelândia, Eslovênia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos. O Brasil e outros oito países obtiveram índice entre 61% e 80% – disponibilizam “significativa quantidade de informação”, segundo o IBP. Vinte e um países oferecem “alguma quantidade de informação” – índice entre 41% e 60% –, treze disponibilizam “mínima informação” aos cidadãos – entre 21% e 40% –, enquanto o sistema orçamentário de dez países foi considerado completamente deficiente, oferecendo limitada ou nenhuma informação.

---

<sup>6</sup> Detalhes da metodologia a partir dos *links* “Methodology” e “Full Report”. As perguntas constantes do questionário podem ser examinadas no *link* “Country Summaries and Questionnaires”.

Segundo os critérios observados pela entidade, variados motivos ensejaram a baixa classificação de alguns países. Alguns deles não disponibilizam suas propostas orçamentárias ao público – ou publicam informações muito limitadas – antes da aprovação pelo legislativo; outros pecam pela ausência de boas práticas de auditoria; outros ainda não oferecem à população um documento simplificado do orçamento (o Orçamento-Cidadão), como é o caso do Brasil.

O IBP chegou a importantes conclusões a partir do índice. Uma delas informa que quanto mais pobres, menos abertas ao público são as contas dos respectivos governos. Apesar disso, a entidade mostra que práticas eficientes de transparência são possíveis tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento. Os exemplos da África do Sul e da Eslovênia mostram como países podem avançar no processo de abertura de seus orçamentos em um curto espaço de tempo.

### 3.4 Quadro-Síntese: Documentos Orçamentários X Requisitos

Este um quadro-síntese relacionando cada documento orçamentário cuja publicação é recomendada por algum dos organismos internacionais citados, a informação se o sistema orçamentário federal brasileiro o emite e os requisitos atendidos por ele. A seguir, na seção 4, passa-se à análise do cumprimento dos requisitos.

**Quadro 1** - Cotejo dos documentos do orçamento brasileiro com critérios de transparência do FMI, OCDE e IBP

Documento Orçamentário	Brasil emite?	Requisitos que deveriam constar do documento
Declaração Pré-Orçamentária	Sim	FMI-3 (parte) – objetivos de política fiscal a médio prazo: metas p/ PIB e dívida
		FMI-7 (parte) – renúncias fiscais e passivos contingentes
		OCDE-1 (parte) – previsão para nível de receita e despesas p/ próximos 2 anos
		OCDE-2 – apresentação ao menos 1 mês antes da proposta orçamentária / Intenções para o próximo exercício e para os dois seguintes
		OCDE-8 (parte) - dados econ. (inflação, result. transações correntes, PIB, câmbio, juros) / influência das premissas sobre indicadores (receita)
		OCDE-9 (parte) – incentivos fiscais
		OCDE-12 – dif. entre custo dos benefícios previd. e contrib. do governo
		OCDE 13 – passivos contingentes
Proposta de Orçamento do Executivo	Sim	IBP-1 – tempestividade / quant. de informações macroecon. / políticas prioritárias
		FMI-1 e IBP-2 (parte) – envio ao Legislativo segundo cronograma
		FMI-2 – descrição de novas receitas e despesas / alterações na legislação tributária
		FMI-3 (parte) – projeção de desp. c/benefícios continuados / outros dados da dívida
		OCDE-8 (parte) – dados sobre emprego e desemprego

		FMI-7 e OCDE-9 (v. Declaração Pré-Orç.) – incent. fiscais: legisl. / prazo de vig.
Orçamento	Sim	FMI-5 – créditos adicionais em compatibilidade com orçamento
		FMI-6 (parte) – inclui ativ. extra-orç. / posição fiscal dos entes subnacionais
		FMI-10 – despesa classif. segundo categoria econ., funcional e administ.
		OCDE-1 (parte) – enviado ao Legisl. ao menos 3 meses antes do início do exerc. / todas as receitas e despesas / receitas vinculadas e taxas contabilizados à parte / coment. por programa e indicadores de resultado e metas de desempenho
		IBP-2 (parte) – inclui atividades parafiscais / comparabilidade / programas secretos / dados não financeiros / transferências intergov. e p/ emp. estatais
Relatórios Mensais	Sim	OCDE-3 – receita/despesa: valores mensais e acumulados / fluxo financeiro
		IBP-3 – comparação receitas e despesas executadas x previstas / dívida
Relatório Semestral	Não	FMI-4 – novos dados econ. / razões p/ execução inesperada / alterações orçament.
		OCDE-4 – divulgação até seis semanas após o fim do 1º semestre / previsão dos resultados do orçamento corrente e para os dois seguintes
		OCDE-10 e OCDE-13 (v. Relat. Anual) / OCDE-12 (v. Declaração Pré-Orç.)
		IBP-4 – novo cenário econômico / receitas, despesas, ativo, passivo, dívida
Relatório Anual	Sim	FMI-6 - informações financeiras de empresas estatais
		FMI-8 – composição da dívida / ativos financeiros / passivos exceto dívida / ativos oriundos de recursos naturais
		FMI-11 – resultados apresentados pelo Executivo ao Legislativo
		OCDE-5 – todas as info. financeiras e fiscais
		OCDE-10 – dívida classificada sob vários critérios
		OCDE-11 – bens imobiliários e equipamentos
		OCDE-12 – dif. entre custo dos benefícios previdenciários e contrib. do governo
		OCDE-13 – passivos contingentes: valor e histórico de inadimplência
		OCDE-14 – regime contábil de todos os relatórios / uniformidade contábil
IBP-5 – alcance das metas de desempenho / receita e despesa / dados não financ. / situação macroeconômica prevista x real / fundos extra-orç. / tempest.		
Relatório do Auditor	Sim	FMI-6 – ativ. extra-orç. / posição fiscal de Est. e Mun. / info. financ. empresas púb.
		FMI-12 - parecer em 1 ano / razões por diferença receitas e desp. projetadas x exec.
		OCDE-15 – instituição suprema de auditoria / produção de relatório
		IBP-6 – órgão independente do Executivo / legalidade / tempestividade / fundos extra-orç. / resposta do Executivo às recomendações do Legislativo
Relatório Pré-Eleitoral	Não	OCDE-6 – estados das finanças antes das eleições
Relatório Plurianual	Sim	OCDE-7 – sustentabilidade das políticas no longo prazo / projeções / informações Demográficas
Orçamento -Cidadão	Não	FMI-9 – caract. básicas do orçamento aprovado – simplicidade e objetividade
		OCDE-16 – ampla disponibilidade
		IBP-7 – quantidade de informações não técnicas

#### 4 A TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO BRASILEIRO – EXAME DOS DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS DA UNIÃO

Esta seção cotejará os documentos produzidos pelo sistema orçamentário federal brasileiro com os padrões sugeridos pelos organismos citados. Apesar do recorte do tema, efetuamos uma breve menção ao contexto institucional brasileiro. Adiante, sucede-se a análise dos documentos orçamentários.

#### 4.1 Ambiente Institucional Brasileiro

O IBP indicou que o país fornece aos cidadãos significativa quantidade de informação sobre as atividades financeiras e o orçamento do governo central, mas há espaço para aperfeiçoamento. A entidade reconhece que o país dispõe de uma organização institucional que facilita a abertura orçamentária. A proposta orçamentária do Executivo contém substanciais informações e é dada a conhecer ao público antes da deliberação do Legislativo. Sua elaboração está associada à LDO e ao PPA. Cabe ressaltar a importante colaboração da LDO no esforço para tornar o processo orçamentário mais transparente, uma vez que é este documento que explicita as intenções, metas e prioridades do governante e expõe uma síntese das finanças do Estado. No entendimento de Osvaldo M. Sanches<sup>7</sup> (*apud* GIACOMONI, 2007, p. 221), “a LDO corresponde, sem dúvida, à maior conquista na área da orçamentação governamental que foi propiciada ao Legislativo pela nova Carta.”

A mesma presteza ocorre com relação aos relatórios emitidos durante o exercício financeiro. Também o relatório de final de ano é publicado tempestivamente pelo governo, embora faltem detalhes para facilitar comparações entre o orçamento aprovado e os resultados efetivos. Ademais, o país torna público seu relatório de auditoria e fornece variadas informações acerca do sucesso na implementação das recomendações contidas nas auditorias.

Nossa estrutura institucional foi reforçada com a promulgação da Constituição de 1988, que devolveu ao Legislativo a capacidade de influir no processo orçamentário e alterou significativamente o processo e a estrutura do orçamento público, ao romper com a fragmentação vigente até então. Prossegue Rezende (2006, p. 104):

---

<sup>7</sup> SANCHES, Osvaldo M. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 33, n. 131, jul./set. 1996. P. 59-77.



Aprofundou-se o princípio da universalidade, em que todas as despesas e todas as receitas devem integrar o orçamento, eliminaram-se os orçamentos múltiplos, fiscal, monetário e das estatais (os dois últimos não passaram pelo Congresso Nacional), e adotou-se o princípio da unidade.

A década de 90 testemunhou expressivo incremento à qualidade do processo orçamentário, após o período de estabilização monetária, que conferiu valores reais à programação financeira da LOA. Relembremos a situação então vivida pelo país:

O planejamento das ações do setor público no Brasil foi prejudicado, entre outros fatores, pelo processo inflacionário que se desenvolveu na década de 80 e até a implantação do Plano Real, em 1994. Sob um ambiente inflacionário, o controle das contas públicas passou a ser feito 'na boca do caixa', eliminando a garantia de recursos necessária à implantação de projetos. Além disto, o processo inflacionário desencorajava qualquer tentativa de avaliação do custo das ações e de acompanhamento de sua implantação. (GARSON, p. 54)

Seguem Rezende e Cunha:

Peça de ficção no passado, quando a predição das variáveis econômicas era especialmente difícil e as dotações estabelecidas tinham seus valores velozmente corroídos pela inflação, o orçamento incorporou elementos importantes para se tornar um instrumento efetivo de expressão das prioridades da sociedade e de controle desta sobre o Estado. (2002, p. 147)

Já no ano 2000, com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o país deu outro passo em direção ao planejamento, à transparência e ao equilíbrio de suas contas públicas. A LRF contém inúmeros dispositivos voltados à sustentabilidade macroeconômica nacional. Por ora, basta a citação do primeiro parágrafo da lei, que bem poderia ser tomado como seu prólogo, o qual apresenta os assuntos que pretende regulamentar:

Art. 1º .....  
 § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Outro ponto forte da estrutura orçamentária nacional reside na produção e disseminação de informações mediante a utilização de instrumentos de tecnologia da informação. A administração pública federal conta com sistemas para controle de dados orçamentários (SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários), admi-

nistração financeira (SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e gerência do PPA (SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento). Entre as vantagens da utilização desses sistemas pode-se pontuar o incentivo ao controle e à fiscalização mais eficiente das contas públicas (CULAU e FORTIS, 2006, p. 10).

Com relação à transparência voltada à participação do cidadão, o *Índice do Orçamento Aberto 2006* sugere que as oportunidades para a participação dos cidadãos poderiam ser ampliadas. Como exemplo, a pesquisa observou que, não obstante a Comissão Mista de Orçamento do Poder Legislativo prever a realização de audiências públicas por ocasião da discussão dos projetos da LOA, LDO e PPA (cf. arts. 3º, 4º, 29, 84 e 96 da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional), somente em algumas delas o público pode participar – e mesmo nestas, a intervenção participativa nunca configura uma participação nas decisões<sup>8</sup>.

A conclusão de um levantamento do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI sobre a transparência fiscal brasileira resume a situação de nossa gestão fiscal:

Nos últimos anos, o Brasil alcançou um alto grau de transparência fiscal, aliado a significativa melhoria na gestão de suas finanças públicas. [...] A cobertura de metas e estatísticas fiscais é meritoriamente ampla. 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. Os mecanismos de controle interno e externo são, via de regra, bem desenvolvidos e visam progressivamente a avaliar não apenas a conformidade formal a requisitos legais, mas também a qualidade e a relação custo-benefício do gasto público. As estatísticas fiscais em nível federal são de alta qualidade, oportunos e detalhados. 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 [...], bem como quanto às facilidades oferecidas à sociedade civil para examinar detalhadamente os programas e atividades governamentais. (2001, *Executive Summary*, tradução nossa)

A despeito dos grandes avanços no sistema orçamentário federal brasileiro – disponibiliza “quantidade substancial de informação”, segundo o IBP –, esta entidade

---

<sup>8</sup> V. modalidades de intervenção participativa cf. Moreira Neto, apresentadas na subseção 2.3.1.

não o considerou transparente o suficiente para incluí-lo no grupo constituído pelos países que alcançaram o índice de 81% no *Índice de Orçamento Aberto*. As razões pela exclusão do Brasil desse grupo de elite serão exploradas a seguir, quando emergirão as críticas à transparência dos documentos orçamentários nacionais.

## **4.2 Análise da Documentação Orçamentária**

As subseções abaixo estão organizadas de acordo com os documentos orçamentários propostos pelas organizações. Ressaltamos que não há unanimidade quanto à necessidade de apresentação de alguns deles. Na subseção 3.4, os requisitos indicados por essas organizações foram identificados, de modo a facilitar a verificação da aplicação de cada um dentro do orçamento brasileiro – tarefa que ora passa-se a cumprir.

### *4.2.1 Declaração Pré-Orçamentária*

O IBP e a OCDE (esta última, sob o nome de Relatório Pré-Orçamentário) sugerem diretamente a confecção deste demonstrativo, ao contrário do FMI, que propõe a divulgação de algumas informações prévias ao orçamento, sem entrar no mérito da formatação do documento.

No Brasil, essa declaração é representada pela LDO, prevista pelo § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Compreende metas e prioridades da administração pública federal, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, incrementou o conteúdo da LDO, impondo à administração pública federal, entre ou-

tros requisitos, a confecção de anexos informando as metas fiscais, os riscos fiscais e os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial.

A Constituição (art. 35, § 2º, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) prevê que a LDO seja enviada pelo Executivo ao Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro – dia 15 de abril – e devolvida pelo Congresso Nacional para sanção presidencial antes de encerrado o primeiro período da sessão legislativa – dia 17 de julho, segundo o art. 57 da Carta Magna. A proposta orçamentária, a qual se baseia nas premissas contidas na LDO, deve ser encaminhada até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, § 2º, inciso III do ADCT), apontando o dia 31 de agosto como data-limite. Portanto, cumpre-se o interregno de um mês entre a aprovação da LDO e a emissão da proposta orçamentária, conforme preceituado em OCDE-2. Ademais, IBP-1 recomenda o envio da Declaração ao menos quatro meses antes do início do exercício, prazo cumprido com suficiente folga.

Esta subseção levará em conta a LDO para 2008, positivada pela Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007<sup>9</sup>.

O Anexo de Metas Fiscais (Anexo III da LDO para o ano de 2008<sup>10</sup>) contém diversas informações referentes ao quadro macroeconômico e fiscal – projeção do Produto Interno Bruto (PIB), agregado de receitas (o qual pautará o nível de despesas), taxa de juros, câmbio, inflação –, contendo as metas para o ano seguinte e os dois anos vindouros (exceto taxa de inflação, a qual não inclui projeção para outros anos – cf. Anexo III.1, p. 3-4), uma avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (Anexo III.2) e as metas anuais fixadas nos três exercícios anteriores

---

<sup>9</sup> Disponível no site [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm). Acesso em 27 set. 2008.

<sup>10</sup> V. <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=214&sec=8>. Acesso em 27 set. 2008.

(Anexo III.2a). As intenções do governo pautadas pelo contexto macroeconômico são explicitadas na Exposição de Motivos<sup>11</sup> que acompanha a LDO, endereçada ao Congresso Nacional pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. O saldo das transações correntes é abordado no Anexo de Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial (Anexo VI da LDO). As políticas prioritárias do governo, por sua vez, são elencadas pelo Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2008 (Anexo I). Ressalte-se apenas que, infelizmente, teoria e prática não têm caminhado juntas – há ações orçamentárias contidas nesse anexo que apresentam baixíssimo índice de execução, ao final de cada ano; doutra parte, há ações não incluídas nesse anexo, mas que recebem tratamento prioritário por parte da administração pública.

Os Anexos III.5, III.6 e III.7 – respectivamente a Avaliação Financeira e Atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Servidores Civis da União e do RPPS dos Servidores Militares – atendem ao requisito de informações sobre obrigações previdenciárias, contido em OCDE-12.

OCDE-9 propõe a publicação de dados sobre renúncias fiscais; FMI-7 e OCDE-13 solicitam também as informações referentes a passivos contingentes. O Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V da LDO 2008) classifica esses passivos e discorre amplamente sobre eles (p. 8-29). Quanto aos dados referentes à renúncia de receitas – previstos no art. 4º, § 2º, inciso V da LRF –, estão agrupados segundo vários critérios no Anexo III.10 – Renúncia de Receitas Administradas, parte integrante do Anexo de Metas Fiscais. A legislação que dá origem a esses incentivos fiscais só é delimitada na Proposta de Orçamento do Executivo.

---

<sup>11</sup> V. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PLN/2008/EXPOSIÇÃO%20DE%20MOTIVOS/52.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2008/EXPOSIÇÃO%20DE%20MOTIVOS/52.htm)>. Acesso em 27 set. 2008.

O Anexo de Riscos Fiscais (p. 4) também traça uma análise sobre o comportamento da receita sob o impacto de mudanças nas premissas econômicas – crescimento do PIB, taxa de inflação e taxa de câmbio –, conforme sugere OCDE-8.

#### *4.2.2 Proposta de Orçamento do Executivo*

Corresponde ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), no Brasil. Apenas o IBP menciona este documento; FMI e OCDE consideram-no implicitamente, uma vez que defendem que o orçamento seja preparado pelo Executivo e submetido à análise do Poder Legislativo. Para fins de análise, esta subseção considerará o PLOA 2008, apreciado no Congresso Nacional como Projeto de Lei nº 30/2007-CN.

Parte dos requisitos pré-orçamentários sugeridos pelas organizações está consignada no PLOA, em vez de constituir a LDO. Por exemplo, a maior parte das informações fiscais se encontra nos anexos da LDO; dados mais específicos sobre a dívida pública (FMI-3) estão presentes no Volume 4 das Informações Complementares ao PLOA 2008 (p. 107-117).

O mesmo volume descreve as alterações na legislação tributária (p. 153-154), atendendo ao solicitado em FMI-2. Comentários a essas alterações são tecidos na Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA. A título de amostra, o Volume 4 (p. 154) aponta alterações na sistemática de apuração e pagamento do Simples Nacional – um regime especial de arrecadação de tributos –, os quais são comentados apenas na referida Mensagem (p. 146-147).

A Mensagem Presidencial presta-se também a sintetizar as políticas governamentais – inclusive os programas estreatantes (FMI-2) – caso da implantação da Ferrovia Nova Transnordestina (p. 60), apresentada no capítulo das Políticas Setori-

ais de Desenvolvimento. Esse mesmo documento expõe dados sobre emprego e a situação do mercado de trabalho (p. 11), sugeridos em OCDE-8.

Voltando às informações complementares ao PLOA, o Volume 1 dispõe de dados sobre benefícios continuados – como os derivados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Renda Mensal Vitalícia e Seguro-Desemprego – também requeridos em FMI-3 (p. 140-144).

Com relação aos benefícios tributários tratados na subseção anterior (OCDE-9 e FMI-7), o PLOA 2008 (Volume 2 das Informações Complementares, p. 1-82) perfila extensa informação, incluindo uma compilação dos dispositivos legais que lhes originaram e o prazo de vigência do benefícios. Resta por informar a razão da existência de tais benefícios. Transcrevemos as palavras de Pederiva para realçar a importância da periódica divulgação de informações referentes às renúncias fiscais:

Como não há mais necessidade de renovação anual da concordância do Poder Legislativo para que se efetuem as arrecadações compulsórias, as reavaliações periódicas sobre os impactos sociais da arrecadação e da renúncia deixam de existir ou se minimizam. A receita, comportando-se de forma incremental e promovendo o sentimento de perpetuidade, contrapõe-se à concepção de orçamento-programa. Em última análise, a falta de periodicidade para a revisão dos tributos dificulta a percepção do alcance social das políticas públicas concernentes à escolha das fontes ou origens de recursos. (1998, p. 33)

#### 4.2.3 Orçamento

Trata-se da Lei Orçamentária Anual (LOA), no Brasil, para a qual se voltam todos os outros documentos orçamentários. É o centro do processo orçamentário. O IBP intitula este documento como “Orçamento Aprovado”, após a etapa legislativa.

O primeiro ponto a ser abordado diz respeito ao calendário do orçamento (FMI-1, OCDE-1 e IBP-2). O FMI (Questionário..., 2007) avalia a existência de lei específica que trate do assunto – o que é observado pelo Brasil, conforme visto na subseção 4.2.1. Mas a questão 28 visa a apurar se o orçamento é normalmente a-

provado antes do início do exercício. Na verdade, diga-se, mais importante é que seja **sancionado** antes do início do exercício. E a última vez que isso se verificou foi na LOA de 1998, sancionada em 30 de dezembro de 1997.

A LOA 2008 (Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008) permite que todas as despesas sejam classificadas segundo diversos critérios, entre eles, a categoria econômica, funcional e administrativa (FMI-10 e OCDE-1) – vide LOA 2008, Volume I<sup>12</sup>. Observando os quadros consolidados, podem ser encontradas todas as receitas previstas para a elaboração do orçamento, classificadas segundo vários critérios<sup>13</sup>. O item III do mesmo Volume I oferece um amplo quadro especificando todas as receitas e discriminando as fontes de recursos que elas geram e seus montantes, as quais são, por sua vez, associadas às despesas. Nos Volumes III, IV, V e VI da LOA, nota-se o grande grau de detalhamento acerca das despesas alocadas a cada órgão, seguidas das fontes de recursos que as custeiam.

Um último requisito de transparência relacionado à receita solicita o registro, em separado, de receitas vinculadas e de taxas por uso de serviços públicos (OCDE-1), o que é observado Volume 1, quadro orçamentário consolidado 4.

Ademais, OCDE-1 propugna pela apresentação de comentários para cada programa, os quais podem ser verificados no Volume II da LOA 2008 – no caso, apenas o objetivo do programa e as ações orçamentárias que o compõem – e na Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA, citada na subseção anterior. Sugere também a apresentação de dados não financeiros associados às rubricas orçamentárias (a exemplo de IBP-2): metas, índices, produtos e indicadores de desempenho. A meta de desempenho depende do produto associado à ação orçamen-

---

<sup>12</sup> V. [http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/red\\_final/index.html](http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/red_final/index.html), link "Volume I", Item II - Quadros Orçamentários Consolidados, quadros 5 a 10. Acesso em 6 out. 2008.

<sup>13</sup> V. quadros 1 a 3, 11 a 14, 19 e 20.



tária – por exemplo, percentual de execução da obra, pessoas beneficiadas, alunos matriculados, etc., dependendo do caso. Tais informações estão presentes nesse Volume II, embora seja crítica comum a necessidade de aperfeiçoamento das unidades de medida. Os indicadores de desempenho são mensurados por meio de índices – por exemplo, Índice de Igualdade da Educação do Campo, Energia Elétrica Economizada, Coeficiente de Mortalidade por Acidentes de Trabalho – e dizem respeito aos objetivos do **programa**. Os indicadores dos programas não estão presentes nas informações anexas à LOA, tampouco os objetivos das ações componentes dos programas. Há que se submeter tais indicadores a revisões constantes, dada a complexidade de se apontar indicadores relevantes.

A transparência do orçamento remete ainda ao nível de informação acerca dos fundos extra-orçamentários e atividades parafiscais, assunto abordado em FMI-6 e IBP-2. Recursos parafiscais como os que alimentam o chamado Sistema S (composto por entidades como Sesi, Senai, Senac, Sesc e Sebrae), por exemplo, são compulsórios e previstos no art. 240 da Constituição – no entanto, não recebem qualquer acompanhamento do Congresso Nacional ou do Poder Executivo. O mesmo ocorre com os tributos recolhidos pelas entidades de classe.

Também constituem fundos parafiscais certos recursos operacionalizados pela Eletrobrás. O Tribunal de Contas da União (2007, p. 182-183) aponta uma quebra do princípio da universalidade, invocado pelos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64 – ainda que divirja da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – e recomenda à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Eletrobrás que inclua os respectivos itens de receita e despesa no Orçamento Geral da União.

Com relação aos fundos extra-orçamentários, apesar de o relatório do FMI (2001, p. 12) apontar sua inexistência no orçamento brasileiro, há entendimento di-

verso. Por exemplo, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é um fundo privado, mas de tutela estatal. A União possui dívidas junto ao FGTS (cf. Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2008, p. 25-26) e presta garantia de operações firmadas pelo Fundo, conquanto sua gestão seja inteiramente apartada do orçamento.

Note-se ainda que, com relação às empresas estatais, apenas os investimentos – assim mesmo, tão-somente os realizados dentro da própria empresa – precisam constar do Orçamento Geral da União, deixando as outras despesas de fora do controle<sup>14</sup>. Em função desse arranjo institucional, o IBP (2005, p. 34) aborda o fato de o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, financiar investimentos da ordem de R\$ 40 bilhões por ano. No entanto, como o PLOA informa apenas os investimentos internos efetuados no Banco – construções, aquisição de computadores e mobiliário, etc. –, apenas R\$ 108 milhões constaram de suas rubricas, em 2005. O restante dos investimentos – correspondem ou não ao tamanho da atividade estatal? – flui pela via extra-orçamentária. O mesmo fato se verifica com outras agências financeiras de fomento, como o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia.

O requisito FMI-6 prevê ainda a disponibilização da situação fiscal dos entes subnacionais. A preocupação do FMI se justifica porque pretende, em última instância, avaliar a sustentabilidade fiscal do país, que pode ser comprometida se a União for instada a garantir uma eventual posição fiscal frágil de um ente federativo. Não há quaisquer informações a esse respeito na documentação orçamentária da União; todavia, há como averiguá-las<sup>15</sup>, por serem dadas a conhecer pela Coordenação-

---

<sup>14</sup> As despesas das empresas estatais elencadas no orçamento integram a Esfera Orçamentária 3 – Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. A Esfera 1 forma o Orçamento Fiscal; e a Esfera 2, o Orçamento da Seguridade Social.

<sup>15</sup> V. site [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp), link “Consulta aos dados coletados de Estados, DF e Municípios pelo SISTN” (Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios). Acesso em 10 out. 2008.

Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (COREM), uma estrutura vinculada ao Ministério da Fazenda e subordinada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A COREM divulga também os valores das transferências da União para cada Estado e Município (links “Transferências Constitucionais” e “Transferências Voluntárias”) e os demonstrativos contábeis desses entes, atendendo a parte do requisito IBP-2.

De caráter assemelhado à LOA são os créditos adicionais – ‘créditos complementares’, para o FMI. Eles contêm a mesma classificação que o orçamento anual e também são submetidos ao parlamento, segundo pretende aferir o requisito FMI-5. O IBP apurou certo abuso na utilização dos créditos adicionais, o que reduz a transparência. Segundo a entidade, o montante dos créditos adicionais totaliza entre cinco e dez por cento do valor do orçamento originalmente aprovado.

Por fim, IBP-2 avalia alguns outros aspectos pontuais. Quanto ao requisito de comparabilidade – abordado, aliás, na subseção 2.2 –, a entidade apurou que projetos e ações mudam de nome freqüentemente sem que haja ajustes (2005, p. 27), o que prejudica sensivelmente a comparação de despesas efetuadas ano a ano. Exemplo disso é o bolsa-família, conhecido programa do governo federal que não pode ser encontrado no orçamento, por estar registrado sob outro título. Gastos secretos constituem menos de um por cento do orçamento, montante considerado baixo – no entanto, há despesas, além das alocadas à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), cuja qualificação como secreta é questionável.

#### *4.2.4 Relatórios Mensais*

São abordados pelos requisitos OCDE-3 e IBP-3.

Grandes agregados de despesa por órgão, natureza da despesa, categoria econômica e modalidade de aplicação são oferecidos no site “Estatísticas Fiscais”<sup>16</sup>, do Ministério do Planejamento. Estão presentes também o resultado primário mensal, cotejando receitas e despesas não financeiras do governo federal.

Informações detalhadas constam do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – de emissão mensal, embora de obrigatoriedade bimestral (cf. *caput* do art. 52 da LRF) –, publicado no site da STN<sup>17</sup>. O demonstrativo acumulado de receitas e despesas de refinanciamento da dívida pública, por exemplo, consta da página 71 do RREO referente ao mês de agosto de 2008. Dados adicionais sobre a dívida são publicados pela STN no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal<sup>18</sup>, de emissão mensal, contendo estatísticas sobre emissões de títulos, resgates, evolução do estoque, prazo médio, perfil de vencimentos e custo médio.

Os demonstrativos contábeis, apresentados a partir da p. 54, incluem uma comparação entre os agregados de receitas e despesas executadas com as previstas (p. 9-44), informação solicitada em IBP-3.

#### *4.2.5 Relatório Semestral*

Intitulado Relatório de Meio de Ano pelo IBP e de Avaliação do Meio do Ano pela OCDE. Vários requisitos apresentados pelas organizações estão ligados a este relatório – FMI-4, OCDE-4, OCDE-10, OCDE-12, OCDE-13 e IBP-4. No entanto, o sistema orçamentário brasileiro não o emite.

---

<sup>16</sup> V. <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=226&sec=8>. Acesso em 6 out. 2008.

<sup>17</sup> V. [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/gestao\\_orcamentaria.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp). Acesso em 6 out. 2008.

<sup>18</sup> V. [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/relatorios\\_divida\\_publica.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/relatorios_divida_publica.asp). Acesso em 13 out. 2008.

O IBP indica que a transparência para o público seria fortalecida se fosse publicada uma revisão de meio de ano, proporcionando atualizações sobre o que a sociedade poderia esperar para a segunda metade do exercício. Tal revisão deriva das constantes alterações nas variáveis econômicas, como crescimento do PIB, taxa de câmbio, juros, inflação, desemprego, etc., as quais ditarão o que governo estima arrecadar e o que pode gastar (REZENDE e CUNHA, 2005, p. 25). Por exemplo, do lado das receitas, mudanças no câmbio afetam importações, exportações e a produção local, ou seja, há total relação com a arrecadação do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). Alterações nas previsões da inflação afetam diretamente o PIB nominal e, por consequência, a arrecadação. Do lado das despesas, o câmbio afeta os encargos da dívida a ele indexados. Deste modo, não é difícil perceber que cenários econômicos podem sofrer uma revolução completa em poucos meses, clamando, assim, por constantes revisões.

Outras considerações acerca do mérito da confecção desse documento serão apresentadas na subseção 5.1, a qual também abordará os relatórios emitidos pelo governo brasileiro e que, pretensamente, substituem o Relatório Semestral.

#### *4.2.6 Relatório Anual*

O art. 84, inciso XXIV da Constituição enuncia a competência privativa do Presidente da República para “prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”, o que impõe como limite os meses de março ou abril do ano subsequente ao analisado, conforme a data de início da sessão legislativa anual. Tal dispositivo cumpre o requisito FMI-11.

O relatório anual de 2007 é composto de uma extensa lista de informações elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU), pelo Ministério da Fazenda e

pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e que inclui as contas dos órgãos do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, por força do art. 56 da LRF.

As contas estão no site da CGU<sup>19</sup>, divididas em dois tomos. O Tomo I apresenta os relatórios sobre os orçamentos e outros dados fiscais, inclusive a composição da dívida (p. 69-76 – v. OCDE-10 e FMI-8), os haveres financeiros e não financeiros da União (p. 54-68 – v. OCDE-11), responsabilidades financeiras (p. 93-100 – v. OCDE-10) e o Balanço-Geral da União (BGU), contendo um resumo das informações contábeis; o Tomo II, os balanços pormenorizados e demonstrativos contábeis e fiscais da União. Não há menção a bens caracterizados como recursos naturais.

A situação macroeconômica prevista e a real foram explicitadas (Tomo I, p. 9-12) – comportamento do PIB, inflação, mercado de trabalho e desempenho fiscal (IBP-5). Adiante, a partir da p. 143, o documento reporta a execução orçamentária da receita e da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O orçamento de investimento das estatais é analisado na Parte IV – Empresas Estatais (p. 422-431). Fundos extra-orçamentários, como o FGTS e os fundos da Eletrobrás, também estão presentes no Relatório Anual. Informativos acerca dos resultados não financeiros fazem parte de um CD-ROM e ainda não estão disponíveis no site da CGU. No entanto, basta observar as contas do exercício de 2006 (Volume I, Parte III, Capítulo V – Ações do Poder Executivo Federal) para verificar que o documento aponta as razões por eventuais diferenças entre os resultados estimados e os reais.

As informações explicitando as políticas contábeis também estão presentes no Tomo I (p. 492-496), alcançando o objetivo requerido pelo requisito OCDE-14.

Para conferir transparência às atividades governamentais executadas pelas empresas estatais, FMI-6 defende a publicação de suas informações financeiras. As

---

<sup>19</sup> V. <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/index.asp>. Acesso em 6 out. 2008.

empresas estatais não-dependentes de recursos do Tesouro Nacional e que não utilizam o SIAFI apresentam suas contas no Relatório Anual de Execução Orçamentária das Empresas Estatais (orçamento do ano) e no Perfil das Empresas Estatais (outras demonstrações financeiras e informações agregadas), ambos emitidos pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST)<sup>20</sup>, estrutura subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Quanto às empresas estatais dependentes e das não-dependentes usuárias do SIAFI, o BGU<sup>21</sup> (Volume 3) contempla seus demonstrativos.

As obrigações previdenciárias (OCDE-12) – diferença entre receitas de contribuições e despesas com benefícios previdenciários – são abordadas na demonstração do resultado primário da União (CGU, Prestação..., Tomo I, p. 333). Detalhamento suplementar, como a variação no número de benefícios, é realizado na seção que trata do Ministério da Previdência Social – MPS (Tomo I, p. 749-766).

A situação dos passivos contingentes (OCDE-13) não está contida no relatório anual, apenas em anexo da LDO, conforme já registrado.

#### 4.2.7 Relatório do Auditor

Propugnado em OCDE-15, IBP-6 e FMI-12. Emitido pela instituição suprema de auditoria contábil e fiscal – no caso brasileiro, o TCU, órgão auxiliar do Legislativo que tem como uma de suas funções o zelo pelo cumprimento dos orçamentos.

---

<sup>20</sup> Eis a página eletrônica do DEST: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=4>, acesso em 11 out. 2008. Os documentos podem ser visualizados a partir do *link* “Publicações”.

<sup>21</sup> O relatório de 2006 permite análise individualizada das empresas. Para minorar o volume do material impresso, o relatório de 2007 apresenta apenas dados consolidados (consultar *link* para o site da CGU, em nota de rodapé anterior), conforme acordo envolvendo CGU, STN e TCU. A partir desse ano, as contas de cada empresa passaram a ser publicadas neste site da STN: <https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/bguweb/index.asp>. Para concluir a consulta, basta apontar as opções “Balanços” no tipo de relatório e “Informações Adicionais”, no campo “Conteúdo das Informa-

O TCU avalia as informações prestadas pelo Executivo no Relatório Anual, incluindo atividades extra-orçamentárias (TCU, 2007, p. 182), de acordo com FMI-6, mas com o escopo limitado aos arranjos institucionais delineados na subseção 4.2.3. Em seguida, o órgão emite pareceres prévios sobre as contas e os submete à apreciação do Legislativo antes do final do exercício seguinte ao analisado (FMI-12).

Em seu relatório, entre outras análises, o órgão apura o cumprimento das metas fiscais (p. 30-32) e o comportamento da receita e despesa, cotejando-as com o nível previsto (p. 43-73). Informações financeiras de algumas empresas estatais não entram no mérito da auditoria das contas do governo, consoante anotação do TCU: “As sociedades de economia mista de caráter não-dependente não estão incluídas no universo sob análise, à exceção de sua participação acionária registrada no balanço patrimonial por equivalência patrimonial.” (2007, p. 214)

Abordando o postulado segundo o qual deve haver auditoria dos entes subnacionais na avaliação da transparência (FMI-6), compreende-se a preocupação com a saúde financeira de todos os entes públicos nacionais, mas a instituição suprema de auditoria, o TCU, tem atribuição constitucional de elaborar e apreciar relatório e pareceres prévios sobre as contas **do Presidente da República** (cf. art. 71). Destarte, o relatório de auditoria do TCU, no que tange a Estados e Municípios, analisa apenas as transferências federais para esses entes, devido ao envolvimento de receita arrecadada por seu ente controlado – a União. Posições fiscais de entes subnacionais são auditadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (neste último caso, apenas os Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará contam com tribunais específicos para municípios; São Paulo e Rio de Janeiro são as únicas cidades que dispõem de tribunal de contas próprio).

---

ções”. Informações gentilmente fornecidas, em 13 out. 2008, por Gilvan da Silva Dantas, Coordenador da Coordenação-Geral de Contabilidade – CCONT, vinculada à STN.



Na conclusão do relatório (p. 313), o Tribunal aponta eventuais ressalvas às contas, seguidas de recomendações. A CGU, ao encaminhar seu relatório anual no final do exercício seguinte, registra as ações que tem tomado como resposta às recomendações do TCU (IBP-6).

#### *4.2.8 Relatório Pré-Eleitoral*

Relatório recomendado em OCDE-6 e inexistente no orçamento nacional. Na subseção 5.3, sugestões serão apresentadas acerca de sua formatação.

Este demonstrativo oferece ao público o estado das finanças governamentais imediatamente antes das eleições. Um claro estímulo ao fortalecimento da *accountability* eleitoral vertical. O exame de um relatório como esse dificultaria a manipulação fiscal derivada do processo eleitoral, fato que ocorre mesmo em países da OCDE, tidos como democracias mais consolidadas. Alt e Lassen (2005, p. 1-3) mostram a tendência de comportamento de um típico ciclo fiscal eleitoral – abuso fiscal e conseqüente déficit em períodos pré-eleitorais e superávit após as eleições. Para os autores, tal fato se verifica quando as práticas orçamentárias são menos transparentes e quando há grande polarização partidária.

#### *4.2.9 Relatório Plurianual*

Equivalente ao Plano Plurianual (PPA), no Brasil (OCDE-7). Segundo o art. 35, § 2º, I do ADCT deve vigorar por quatro anos e “estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, § 1º da CF). Sem caráter determinante, apenas nor-

teia os investimentos a médio prazo, conforme indica a lei que dispõe sobre o PPA para o período 2008/2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008):

Art. 5º Os valores financeiros, metas físicas e períodos de execução estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais [...].

Tais valores e metas devem permitir uma análise que avalie a sustentabilidade das políticas em curso, o que não é efetuado exatamente pelo PPA. O requisito vislumbra o médio e longo prazo – sugere inclusive que o documento inclua informações demográficas, como o envelhecimento da população. As considerações tecidas pelo PPA dizem respeito apenas à estimativa de despesas, como demonstra a citação acima. O comportamento das receitas para os anos vindouros é discutido em outro documento orçamentário – o Anexo de Metas Fiscais da LDO, já avaliado.

O PPA federal é gerido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), vinculada ao Ministério do Planejamento. Sua página eletrônica<sup>22</sup> contém a mensagem presidencial que encaminha o PPA, o texto da lei e os anexos identificando os programas de governo – os quais serão utilizados na LOA, para abarcar as ações orçamentárias.

#### 4.2.10 Orçamento-Cidadão

O Orçamento-Cidadão é peça fundamental de *accountability* societal vertical. Clamam por ele os requisitos FMI-9, OCDE-16 e IBP-7. No entanto, esse documento não é emitido pelo orçamento federal brasileiro. Sua ausência dificulta o engajamento dos cidadãos no processo orçamentário. Uma sociedade mais atenta às ações dos governantes condicionaria a qualidade do dispêndio público. Diversos autores

---

<sup>22</sup> V. <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=lst&cat=155&sub=175&sec=10>.

convergem ao falar da dificuldade para o contribuinte compreender a intrincada nomenclatura utilizada na confecção das peças orçamentárias, deixando-o alheio ao que é feito de seus impostos, sem saber o que esperar e cobrar do governo (Rezende, 2006, p. 104; Rezende e Cunha, 2002, p. 12 e 2005, p. 18-19; Culau e Fortis, 2006, p. 12-13; Nunes e Nunes, 2003, p. 33; Giacomoni, 2007, p. 83).

A subseção 5.2 proporá uma estrutura para o Orçamento-Cidadão e explorará com mais detalhes a ligação que pode existir entre esse documento e uma maior especificidade do destino das dotações constantes do Orçamento Geral da União.

## **5 SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA E UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA O ORÇAMENTO-CIDADÃO**

Com base na análise dos documentos emitidos pelo orçamento federal brasileiro, esta seção destina-se a apresentar sugestões de alterações em alguns documentos e a criação de outros, de forma a espelhar maior conformidade com os requisitos de transparência preconizados pelas citadas organizações multilaterais.

Como o Brasil não emite alguns documentos considerados importantes e que mais contribuíram para rebaixar a classificação brasileira no conceito do Projeto Internacional de Orçamento (IBP) – caso do Relatório Semestral e do Orçamento-Cidadão –, justifica-se conceder-lhes prioridade e reservar-lhes subseções próprias.

### **5.1 Relatório Semestral**

Durante a execução do orçamento, o nível de receitas e de despesas obrigatórias pode estar além ou aquém do esperado. No caso de previsão de sobras orçamentárias, manter inalterados os montantes destinados às rubricas discricionárias denotaria alocação subótima, pois poderiam ser contempladas diversas demandas desprezadas durante a etapa de preparação. De outro lado, um aumento imprevisto das despesas obrigatórias, ou ainda uma arrecadação abaixo do esperado ou insuficiente para sustentar os objetivos de política fiscal configuram situações que requerem um comportamento prudencial do lado das despesas.

Trazendo essas considerações ao caso brasileiro, lembremos que o PLOA é apresentado ao parlamento até 31 de agosto do ano anterior ao da vigência do orçamento. Note-se que, em consequência, chega-se a estimar receitas e fixar despesas que serão executadas até um ano e quatro meses após sua previsão. Período

suficiente para que as premissas econômicas sofram reviravoltas que alterem significativamente o nível de receitas previsto, afetando o comportamento das despesas.

Tal quadro de volatilidade demanda instrumentos institucionais que possibilitem a correção dos rumos do orçamento. Eis que se pode depreender qual seja o elemento motivador da existência de um relatório semestral: realismo. Antes de prosseguir, registre-se que, mesmo seguindo os trâmites democráticos, o abuso de orçamentos suplementares e de reservas de contingência tendem a reduzir a transparência, visto que os prazos para análise e o controle institucional são menores.

Como o sistema orçamentário brasileiro não prevê a emissão de um relatório semestral, vejamos como age diante da demonstrada necessidade de revisões constantes nas premissas econômicas. No caso de o nível de receitas se verificar além do estimado, deve-se recorrer a um meio de aceitar novas demandas. Para tanto, o orçamento brasileiro vale-se dos créditos adicionais, conforme segue:

Art. 43. A abertura dos **créditos** suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa [...]

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: [...]

II - os provenientes de **excesso de arrecadação**; [...]

§ 3º **Entende-se por excesso de arrecadação**, para os fins deste artigo, **o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.**

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (BRASIL, Lei nº 4.320/64, grifos nossos)

Mediante esse dispositivo, diante de um quadro macroeconômico expansivo, que venha a proporcionar uma arrecadação **sustentada** acima do estimado, há como se atender despesas excluídas do orçamento inicialmente aprovado. Importante que os órgãos de controle avaliem a metodologia considerada na estimativa de receitas, de modo que esta não seja considerada artificialmente baixa, ensejando sucessivas emissões de créditos adicionais. A subseção 3.1.1 mencionou quão nocivas à transparência são as emissões continuadas desse tipo de crédito.

Por outro lado, arrecadação insuficiente para fazer face às metas fiscais exige mecanismos que permitam refrear as despesas discricionárias previstas no orçamento. A LRF contém um dispositivo que prevê essa possibilidade. Eis a redação do *caput* de seu art. 9º:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Como a LRF remete à LDO, verifiquemos o que esta determina:

Art. 74. Se for necessário efetuar a limitação de movimentação e empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei [órgãos do Legislativo, Judiciário e o Ministério Público], até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre [...].

§ 1º O montante da limitação a ser procedida por cada órgão [...] será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um [...] [no montante de despesas primárias aprovadas na LOA-2008], excluídas [...]

**§ 4º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos [...], no mesmo prazo previsto no *caput* deste artigo, relatório que será apreciado pela Comissão Mista [...] [de Orçamento], contendo:**

I – a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias, e **demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira** nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão; [...] (LDO/2008, grifos nossos)

O instrumento de que se vale o Poder Executivo para cumprir o disposto no § 4º é o Relatório de Avaliação Orçamentária, de emissão bimestral, publicado na página eletrônica da SOF<sup>23</sup>. Analisemos mais detidamente o relatório de avaliação do 1º bimestre de 2008<sup>24</sup>. O primeiro quadro do relatório (p. 5) lista os fatores que apontam para a necessidade de redução dos limites de movimentação financeira e empenho, no valor de R\$ 19,4 bilhões. As seções seguintes do relatório apontam com detalhes a memória de cálculo associada a cada um destes fatores: nova previsão da receita líquida (a qual desconta da receita primária total – exceto contribuição para o RGPS – as transferências a Estados e Municípios), nova projeção de despesas

<sup>23</sup> V. [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orcamento\\_2008](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orcamento_2008). Acesso em 6 out. 2008.

<sup>24</sup> Tal relatório deveria ter sido emitido em março de 2008, não em 9 de abril, como ocorrido. A publicação tardia se deveu à sanção da LOA apenas em 24 de março.

obrigatórias (exceto benefícios previdenciários), recálculo do déficit do RGPS (em função da arrecadação específica menor que a estimada e do reajuste do salário mínimo maior que o previsto no PLOA<sup>25</sup>) e alteração da meta de resultado primário.

Detendo-se na análise das despesas obrigatórias, exceto RGPS (p. 8-10), o resultado apurou um acréscimo de R\$ 16,8 bilhões em relação ao planejado pela LOA/2008, parte desse total decorrente da abertura de créditos extraordinários, inclusive do exercício anterior. A transposição de créditos entre exercícios é garantida pelo § 2º do art. 167 da Constituição, que segue descrito:

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo **se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses** daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, **serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente**. (grifos nossos)

Pois o relatório apontou R\$ 11,0 bilhões referente a créditos extraordinários – a maior parte formada por restos a pagar e reabertura de créditos aprovados no exercício anterior. Trata-se de quase 57% de todo o montante a ser limitado. Diante de tamanha materialidade, seria de bom tom que tais créditos extraordinários fossem discriminados um a um, realçando as decisões alocativas extraordinárias que impactam o orçamento corrente, em especial, as efetuadas no exercício anterior.

Conceda-se o devido mérito a análises voltadas à abordagem da prática abusiva dos créditos extraordinários e da laxa semântica aplicada ao termo “despesas imprevisíveis” – a imprevisibilidade é condição para a abertura de créditos extraordinários (cf. § 3º do art. 167 da CF). Esse tipo de crédito, além de dispensar aprovação legislativa imediata, dá margem a tantas revisões orçamentárias quantas medidas provisórias o Poder Executivo se dispuser a editar – o que é criticado pela literatura (p. ex., Tommasi, 2007, p. 301, levanta que o controle da execução orçamentária é dificultado se o orçamento está em contínua revisão. Como essa discussão não

---

<sup>25</sup> O reajuste chegou a R\$ 415, além dos R\$ 407,33 previstos no Volume 1 das Informações Com-

é matéria deste trabalho, o qual não pretende avaliar procedimentos, mas documentos orçamentários, feche-se parêntese, sem mais considerações.

O IBP considera que o Brasil simplesmente não emite um relatório de meio de ano. Culau e Fortis (2006, p. 10), ao contrário, concedem quanto à não emissão de tal documento orçamentário, mas, ao compararem o que recomenda o manual da OCDE com o orçamento brasileiro, consideram que boa parte dos dados que deveriam fazer parte do documento é incorporada a publicações específicas, como o relatório bimestral de reavaliação de receitas e despesas públicas – o já citado Relatório de Avaliação Orçamentária – e o relatório quadrimestral do cumprimento de metas fiscais<sup>26</sup>, ambos previstos pela LRF (art. 9º, *caput* e § 4º, respectivamente) e pela LDO/2008 (o já citado art. 74 e o art. 2º, § 2º).

O relatório bimestral inclui a projeção dos parâmetros macroeconômicos que pautam o orçamento (p. 6), revê estimativas de receitas primárias (p. 6-8) e de despesas obrigatórias (p. 8-10), contabilizando em separado as despesas previdenciárias e apontando as razões para eventuais comportamentos das receitas e das despesas obrigatórias divergentes dos esperados. Já o relatório quadrimestral apresenta diversas informações acerca do resultado nominal e primário do governo (Anexo 3, p. 17), posições de estoque e serviço da dívida pública federal (Anexo 2, p. 14), evolução dos parâmetros macroeconômicos (Anexo 1, p. 13), o comportamento das receitas e as razões para os desvios (p. 9-11).

Para que cumpram os requisitos de transparência das organizações internacionais para um relatório de meio de ano, falta apenas a publicação dos demonstrativos contábeis (IBP-4) e de informações sobre passivos contingentes (OCDE-13).

---

plementares ao PLOA/2008 (p. 141).

<sup>26</sup> V. [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/relatorios\\_aval\\_fiscal](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/relatorios_aval_fiscal). Acesso em 6 out. 2008.



Tais omissões não configuram falhas tão graves que permitam divergir diametralmente do posicionamento de Culau e Fortis. 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’.

Concluindo essa subseção, sugere-se, como medida de maior clareza e organização, agregar em uma só página eletrônica as informações contidas nos citados relatórios bimestral e quadrimestral emitidos pelo governo, além dos demonstrativos contábeis hoje ainda não divulgados. Ademais, o relatório bimestral poderia discriminar o teor e montante de cada crédito extraordinário que contribua para a limitação dos empenhos do orçamento em vigor.

## 5.2 Orçamento-Cidadão

Filipe aproximou-se e ouviu que o eunuco lia o profeta Isaías, e perguntou-lhe: **Porventura entendes o que estás lendo?** Respondeu-lhe: **Como é que posso, se não há alguém que mo explique?** E rogou a Filipe que subisse e se sentasse junto dele. (Atos dos Apóstolos 8,30-31; grifos nossos)

O Orçamento-Cidadão é um documento-síntese que exprime a peça orçamentária – normalmente repleta de informações técnicas – em termos mais simples e objetivos, de modo a facilitar sua compreensão por leigos. Nesse sentido são pertinentes as palavras do IBP: “A documentação orçamentária é o lugar onde o governo revela suas prioridades e onde os cidadãos podem avaliar se estas conferem com as suas” (Necessária..., p. 8). Ora, uma avaliação pertinente só pode ocorrer após o processo de compreensão do objeto de estudo.

Mas como compreender, “se não há quem explique?”, indaga o eunuco do livro bíblico dos Atos dos Apóstolos, na citação acima. Dúvida análoga à de tantos brasileiros comuns, diante da documentação orçamentária. Em vista da inviabilidade prática de a população recorrer a tantos ‘Filipes’ quantos necessários forem – al-

guém disposto a ensinar sobre o que é feito dos recursos que o Estado lhes subtrai para promover o bem comum – ganha relevo a figura do Orçamento-Cidadão, um documento básico, ou uma cartilha de finanças públicas. A falta desse documento escancara uma das maiores lacunas do sistema orçamentário federal brasileiro.

Quase todos os termos discutidos à exaustão na Seção 2 dizem respeito diretamente ao que será apresentado nesta subseção. O documento Orçamento-Cidadão relaciona-se a planejamento de gastos, publicidade das decisões orçamentárias, compreensibilidade e utilidade das informações, participação popular e controle social do orçamento, cidadania e *accountability*. Valores que conduzem à transparência e ao fortalecimento da democracia.

A subseção 2.2 apontou que não basta a divulgação dos demonstrativos de gestão; precisa-se que eles atinjam o destinatário. São as duas características necessárias para viabilizar a transparência: publicidade e clareza. Citou-se o § 1º do art. 37 da CF, que determina que o ato administrativo se revista do “caráter educativo, informativo ou de orientação social” – o próprio objetivo do Orçamento-Cidadão.

Tal documento também se propõe a uma educação fiscal, mostrando a correlação entre o que é arrecadado e o que é recebido em troca, ou ainda, entre deveres tributários e direitos deles decorrentes – os serviços públicos. Remetemos aqui à subseção 2.3, que trata de cidadania. A cidadania fiscal permite um maior controle social do orçamento, que demandaria maior responsabilidade do governo quanto à qualidade do gasto. Responsabilidade essa que, por sua vez, provocaria mecanismos de *accountability*, tratados na subseção 2.4.

O Orçamento-Cidadão, colaborando para o reforço desses valores acima citados, investe no conceito de democracia – abordado na subseção 2.5. Um documento mostrando com clareza o foco dos esforços fiscais permitiria ao cidadão indu-

zir o poder público a fazer valer suas preferências – constringendo-o a ser um governo verdadeiramente **para o povo**.

Toda a subseção 5.2 subsidiará a proposta de estrutura do Orçamento-Cidadão. Por questões de organização, dividiu-se o tema nas subseções seguintes, às quais sucederá a subseção 5.2.3, que sintetizará a sugestão propriamente dita.

### *5.2.1 Orçamento-Cidadão não é o mesmo que Orçamento Participativo*

Antes de começar a sugerir conteúdos que o integrem, é importante mencionar o que ele **não é**. O Orçamento-Cidadão defendido neste trabalho é um documento. Difere do Orçamento Participativo<sup>27</sup>, o qual, em síntese ligeira, se constitui num procedimento – e, como tal, escapa aos objetivos deste trabalho. Para o que ora se pretende, é suficiente definir o Orçamento Participativo como um instituto que permite que a população seja consultada (espécie de participação passiva) ou mesmo delibere (participação ativa) acerca do destino de parte dos recursos públicos consignados no orçamento. Pode-se dizer, sem grande prejuízo, que o Orçamento Participativo, mesmo podendo envolver outras fases, caracteriza-se pela ligação com a etapa de elaboração orçamentária; o Orçamento-Cidadão, embora confeccionado durante a elaboração, se presta a facilitar o acompanhamento da execução orçamentária pela população. São instrumentos que podem ou não coexistir, dentro de um sistema orçamentário.

Não será avaliado o mérito da adoção de um Orçamento Participativo federal. A decisão deve pesar os prós – envolvimento popular em assuntos de interesse do próprio bem comum, maior sintonia entre governantes e governados – e os contras,

---

<sup>27</sup> Algumas cidades alemãs chamam de Orçamento Participativo de Orçamento-Cidadão, mas o modelo de Orçamento-Cidadão ora defendido é um documento, não um procedimento deliberativo.

como o alto custo envolvido numa operação de tal porte, o alheamento de segmentos não organizados e a grande margem à formação de massas de manobra. Mas, ainda que o Orçamento Participativo venha a ser adotado, seria melhor sê-lo após a popularização do Orçamento-Cidadão. Antes que o povo possa discernir entre as políticas públicas, avaliar prioridades e deliberar com propriedade, há que conhecer rudimentos de finanças públicas – o histórico da destinação de recursos para cada setor público e a verificação da aplicação do montante destinado a determinada região geográfica conforme planejado. Para esses fins existe o Orçamento-Cidadão.

O documento serve até para aclarar que o orçamento público não vê dicotomia entre o contribuinte e o ente que recebe, em troca, bens e serviços por parte do governo. Assim sendo, avaliando os níveis de receita, o cidadão haverá de perceber a irrealidade de pleitos por despesas públicas acima do nível permitido pela arrecadação, bem como terá condições racionais de exigir melhores serviços quando prestados com qualidade inferior ao que possibilitam as finanças públicas.

Em suma, dificilmente um processo de Orçamento Participativo pode funcionar, de modo adequado, sem um Orçamento-Cidadão esclarecedor. Inversamente, pode existir um Orçamento-Cidadão – um documento que auxilie na compreensão do significado e necessidade das alocações orçamentárias e permita um acompanhamento mais estreito das rubricas aprovadas – mesmo que não haja um processo de participação popular nas decisões alocativas. Em última análise, intui-se que o cidadão comum dará maior importância às influências cotidianas do orçamento quando perceber que pode acompanhá-lo sem receio dos tecnicismos.

### 5.2.2 *Destinação do gasto público*

Um aspecto negativo que contribui para tornar mais opaco o processo orçamentário nacional refere-se à inespecificidade da destinação de recursos previstos na LOA. Tal prática não foi observada por nenhuma das organizações internacionais consideradas. Verdade que não se trata de um documento, mas de um procedimento orçamentário; não obstante, será aqui observado com mais cuidado em função de sua relação com o Orçamento-Cidadão, que será explorada na subseção seguinte.

A falta de detalhamento de parte das rubricas da LOA não diz respeito apenas à transparência. Também envolve aspectos de desenvolvimento regional. Note-se que o § 7º do art. 165 da Carta Magna prevê que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais, “compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”. Ocorre que a aprovação da LOA não garante o atendimento do citado preceito constitucional, posto que a minoria das despesas alocadas na LOA obtém destinação para algum estado ou região, em detrimento das alocações generalistas reservadas para qualquer área do país.

Graça (2003, p. 10) mostra que, no PLOA e na LOA 2003, apenas 15% e 16%, respectivamente, das despesas não alocadas ao refinanciamento e ao serviço da dívida receberam destinação precisa. O restante das despesas foi associado ao localizador de gastos ‘NACIONAL’ ou ‘EXTERIOR’. Para deixar claro que não se trata de situação atípica, procedeu-se a um levantamento de 2003 a 2009, o qual segue consignado na tabela abaixo. Ela mostra como vem sendo baixa a proporção de recursos alocados a alguma destinação – região, estado ou município –, durante a etapa de elaboração do orçamento. A coluna PLOA diz respeito a montantes contidos na peça orçamentária enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional; a

coluna Autógrafo, a montantes após deliberação e aprovação legislativa, ocasião em que o orçamento é remetido de volta ao Executivo para sanção. O ano de 2009 não contém dados para a coluna Autógrafo, posto que o PLOA foi enviado ao Congresso no final de agosto e, até o momento<sup>28</sup>, ainda não foi votado.

**Tabela 1** - Percentual de despesas primárias não associadas a localizadores de gastos 'NACIONAL' e 'EXTERIOR', projetadas durante a elaboração orçamentária (PLOA e Autógrafo) – Brasil – 2003 a 2009

Ano	PLOA (em %)	Autógrafo (em %)
2003	15,70	16,75
2004	13,31	15,00
2005	16,08	17,09
2006	16,28	17,14
2007	16,23	17,71
2008	17,56	18,79
2009	18,19	-

Fonte: SIGA Brasil<sup>29</sup>

De acordo com a classificação funcional e estrutura programática associadas às rubricas orçamentárias da LOA<sup>30</sup>, especifica-se o localizador do gasto valendo-se dos últimos quatro dígitos – conjunto também chamado de subtítulo. Vejamos como se refere ao subtítulo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2008, uma publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão destinada a instruir a elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União:

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional, no exterior, por Região (NO, NE, CO, SD, SL), por Estado ou Município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário. É vedada na especificação do subtítulo referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados. (BRASIL, Ministério..., 2007, p. 35)

<sup>28</sup> Novembro de 2008.

<sup>29</sup> Dados obtidos a partir do Sistema SIGA Brasil, utilizado pelo Senado Federal. Segue descrição dos parâmetros utilizados na pesquisa. No universo de pesquisas, selecionou-se “Despesa Elaboração” para cada ano analisado (LOA2003, LOA2004, etc.). As variáveis utilizadas foram “UF” (pasta “Localidade”) e “PL” e “Autógrafo” (pasta “Valores da Despesa”). Para excluir as despesas com refinanciamento e serviço da dívida, recorreu-se ao filtro “GND ‘Fora da lista’ 2;6”.

<sup>30</sup> A codificação contém 17 dígitos. Para mais detalhes sobre a classificação funcional e a estrutura programática das despesas, consultar o MTO/2008, p. 25-35.

No caso em tela, não configuraria sofisma o argumento inverso – uma inadequada localização do gasto não permite um controle social de qualidade, tampouco evidencia a focalização da ação governamental.

Apesar disso, afora pela disfunção no planejamento, a alteração desse *status quo* não é de interesse do governante. O poder discricionário de alterar o destino dos recursos apenas na execução do orçamento confere ao Poder Executivo substancial margem de manobra, permitindo a ele, por exemplo, alterar suas prioridades ao longo do exercício financeiro. Prioridades que podem se relacionar, inclusive, a negociações de verbas com o parlamento antes de votações importantes.

A esse respeito, Alesina e Perotti (1996, p. 24-25) aduzem que uma “confusão” sobre como as políticas se traduzem em resultados concede uma vantagem estratégica aos responsáveis por essas políticas, com relação à população, e que tal vantagem se esvairia diante de procedimentos transparentes. Para os autores, quanto menos o eleitorado conhecer e compreender o processo orçamentário, mais esses tomadores de decisões optarão por adotar procedimentos ambíguos, de modo a alcançar objetivos oportunistas. Embora o foco dos autores seja outro – eles pretendem relacionar a falta de transparência à existência de déficits fiscais – a analogia é perfeitamente válida. Trata-se de criar imprecisões no processo orçamentário – representadas pela alocações ‘NACIONAIS’ – que facilitem ao Poder Executivo alcançar seus objetivos eventuais, à margem dos controles institucional e social.

Verdade que o PLOA esboça um arrazoado que pretende explicitar os critérios adotados para a regionalização dos gastos de alguns programas (Volume I das Informações Complementares ao PLOA/2008, p. 96 a 133). Ainda assim, é habitual os Ministérios não apresentarem essa informação de maneira adequada. Basta constatar que a célula que informa os critérios de regionalização para cada progra-

ma está vazia (v. Ministério do Esporte, p. 100), com texto truncado (v. programas do Ministério da Educação, p. 102) ou ainda com explicações insuficientes – caso do programa Desenvolvimento da Agricultura Irrigada (p. 104), do Ministério da Integração Nacional, cujo critério de regionalização denota o seguinte: “O PROGRAMA É DE ABRANGÊNCIA NACIONAL”. Em outras palavras, este programa não planeja qualquer critério acerca de como pretende descentralizar recursos.

Destarte, a regionalização da maior parte dos gastos só é definida no momento de execução do orçamento. Tal prerrogativa confere ao Executivo discricionariedade para não observar o dispositivo constitucional citado no início da subseção.

Há algo a se ponderar a partir da ótica do Legislativo. Antes, registre-se como se desenvolve um dos mecanismos de negociação de verbas dentro do parlamento:

Os prefeitos atuam sobretudo através dos parlamentares com base eleitoral em seus municípios. A tendência à distritalização do voto no Brasil tem como consequência a eleição de parlamentares com base eleitoral geograficamente definida, o que permite pressão direta de eleitores e políticos locais que ‘trocam’, por assim dizer, seus votos por promessas de obtenção de recursos federais. A busca de reeleição leva, então, esses parlamentares a orientarem sua atuação em Brasília para a aprovação de recursos destinados a projetos de interesse do município. Esses são típicos projetos *pork-barrel*<sup>31</sup>, defendidos por parlamentares que têm sido chamados de ‘vereadores federais’.

Os pedidos dos prefeitos são feitos aos parlamentares através de contato informal, encaminhamento de ofício ou simplesmente pelo encaminhamento de emenda já preenchida para que o parlamentar a assine. O parlamentar cumpre a sua parte através da apresentação de emendas ao orçamento [...]. (SANTOS, MACHADO e ROCHA, 1997, p. 96)

Tais práticas, apesar de criticadas, não serão aqui avaliadas. Fazem parte das atuais regras do jogo. Vejamos uma situação que abarca essa prática. O Executivo apresenta ao parlamento o PLOA com uma rubrica generalista – por exemplo, a ação orçamentária “Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde”, cujo montante esteja todo alocado no subtítulo “NACIONAL” (crítica: quais redes

---

<sup>31</sup> Os autores citam John N. Ellwood e Eric M. Patashnick (“In Praise of Pork”, *Public Interest*, nº 110, Winter 1993, p. 19-33) para esclarecer o sentido da expressão. Estes afirmam que um projeto *pork-barrel* típico tem três características: (1) os benefícios são direcionados a um eleitorado pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como seu benfeitor; (2) os benefícios



de serviços estão precisando desses recursos, afinal?). Um parlamentar, então, faz uma emenda tentando ‘carimbar’ parte desses recursos para seu estado, em função das necessidades (as quais podem não ser reais – as regras do jogo se prestam a pleitos legítimos e a negociatas) apresentadas por município(s) do Estado.

Critique-se essa prática e suas conseqüências. Mas, ao menos, tais pleitos são apresentados ao parlamento e passam pelo seu crivo. Ademais, qual seria o quadro se não houvesse essa emenda? Total liberdade para o Poder Executivo aplicar os recursos associados àquela ação orçamentária em qualquer ponto do país.

Em última análise, quanto mais generalista for uma rubrica orçamentária, maior será a probabilidade de alocações casuísticas durante a execução do orçamento, em detrimento de solicitações planejadas de modo adequado na elaboração.

Mesmo alocações destinadas a Estados na etapa de elaboração do orçamento não se prestam muito ao controle social. Basta imaginar a ação orçamentária do exemplo acima –digamos que tenha havido uma emenda destinando parte de seus recursos para o Estado da Bahia. Ora, ainda que o orçamento destaque recursos para a estruturação da rede de serviços de saúde na Bahia, qual parcela desses recursos será destinada para a região, digamos, de Porto Seguro? O que um cidadão de Barreiras pode esperar e cobrar do governo, nesse sentido? Se no momento de aprovação da LOA a população não tiver como saber se tais recursos se destinam à sua região, haverá pouco estímulo para que alguém exija que o governo de fato efetue tais dispêndios, enfraquecendo sobremaneira o controle social sobre o Estado.

A explanação contida nos parágrafos acima permite sustentar a sugestão que segue, a qual se presta a servir de balão-de-ensaio. A função planejadora do Estado seria significativamente aprimorada se, durante a etapa de elaboração orçamentária,

---

são alocados de modo ao eleitorado acreditar que o parlamentar teve responsabilidade nisso; (3) os custos do projeto são difusos ou não percebidos pelo contribuinte.

os órgãos fossem instados a apresentar suas demandas orçamentárias com a maior precisão possível. Sugere-se como grau de especificidade mínimo a definição da **mesorregião**<sup>32</sup> do gasto. Para ilustrar o exemplo tomado nesta subseção e auxiliar na compreensão da idéia, a Figura 2 mostra um mapa contendo as sete mesorregiões da Bahia, de um total de 138 existentes no país.

**Figura 2 - Mesorregiões da Bahia**



Fonte: WIKIMEDIA COMMONS (adaptado)

Evidente que exceções haveriam de ser consideradas, a depender do caso – por exemplo, a aquisição de um navio pela Marinha Brasileira não poderia prescindir do localizador ‘NACIONAL’. Casos como esse deveriam ser justificados e registrados no documento “Objetivos por Ação”, enviado anualmente pelos órgãos ao Ministério do Planejamento, o qual sugere-se seja aberto à consulta pública pela Internet.

Poder-se-ia argumentar que tal medida engessaria o orçamento nacional, inviabilizando o recurso a margens de manobra legítimas – refere-se, aqui, a reservas estratégicas de recursos para o poder público fazer face a despesas contingentes durante o exercício, algo absolutamente comum. Mesmo esses empecilhos não podem constituir óbice às mudanças ora pretendidas. Em resposta, sugere-se permitir,

<sup>32</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em sua página eletrônica, dispõe sobre as mesorregiões. V. <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/mesorregiao.html>. A utilização das mesorregiões

entre subtítulos com mesma codificação de programa e ação orçamentária, a existência de um subtítulo 'NACIONAL' contendo até 25% da soma dos montantes destinados a esses subtítulos. Como medida adicional, acresça-se dispositivo à LOA autorizando a abertura de créditos suplementares dentro de limites mais generosos, facilitando a movimentação de dotações entre esses subtítulos. Aplicada ao PLO-A/2009 (PL nº 38/2008-CN), seria esta a redação do dispositivo:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, [...] para suplementação de dotações consignadas: [...]

XXVII – a cada subtítulo, mediante utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a outros subtítulos de mesmos programa e ação orçamentária, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) da soma das referidas dotações.

Tais medidas concederiam maior flexibilidade na realocação de recursos orçamentários; por outro lado, o poder público teria que justificar o manejo, especialmente junto à população da região originalmente aquinhoadada na LOA e de onde os recursos forem subtraídos para possibilitar o benefício de outra. Eis aí uma medida concreta voltada à *accountability*. Esse controle social por parte das populações cujas regiões tiverem recursos subtraídos demandaria cautela do poder público antes de efetuar a manobra, o que o levaria a investir mais em planejamento nos exercícios posteriores e reforçaria a focalização da ação estatal – atividades esmaecidas diante das facilidades inerentes à liberdade alocativa via rubricas tão inespecíficas.

Ademais, a exigência de maior especificidade demandaria maior cuidado no planejamento não apenas do governo federal, como também dos parlamentares e das prefeituras, ao pleitear recursos orçamentários federais. Para melhor compreensão, voltemos o foco à seara legislativa. Quando um parlamentar tem aprovada emenda de sua autoria destacando recursos de uma ação orçamentária 'NACIONAL' ao seu Estado, ele tem todo o ano de vigência do orçamento para 'escolher' a prefei-

---

ões como critério de regionalização do orçamento já é verificada no PPA de Pernambuco (GIACOMONI, 2007, p. 216).

tura de seu Estado com a qual negociar, para, a partir de então, pressionar o Poder Executivo rumo à execução da emenda. A exigência de especificação da mesorregião já na elaboração orçamentária estreitaria essas margens de negociação e demandaria do parlamentar uma atuação mais programada. Note-se que a citada prática do *pork barrel* não seria interrompida, mas se submeteria a ações mais planejadas e, conseqüentemente, maior escrutínio.

### *5.2.3 Proposta de Estrutura para o Orçamento-Cidadão*

A ausência do Orçamento-Cidadão também foi registrada em outros 48 países, de um total de 59 pesquisados pelo IBP. A experiência desses 10 países que o elaboram – a forma como traduzem suas decisões orçamentárias para o grande público – tem algo a contribuir no processo de elaboração desse documento no Brasil.

Por exemplo, o Orçamento-Cidadão emitido pelo governo da África do Sul (2005) é um documento simples, de apenas duas páginas, mas que permite à população analisar as prioridades elencadas pelas autoridades e em que medida tais escolhas afetam suas vidas. Eis algumas características constantes do Orçamento-Cidadão sul-africano de 2005: informação sobre tributação – aumento e criação de impostos e diminuição e extinção de outros –, estimativa de variação do preço dos combustíveis durante o ano, destinação do gasto público (quantificação monetária para gastos com transferências diretas ao cidadão, reforma agrária, infra-estrutura, obras sanitárias, transporte público, obras visando a Copa do Mundo de Futebol de 2010, educação, salários e contratações de servidores). Ademais, o documento apresenta um panorama da composição das receitas e das despesas, informando os setores em que pretende alocar os recursos públicos, em termos percentuais.

O exemplo do Reino Unido (2005) é ainda mais precioso. A atenção do governo sobre como pretende efetuar seus dispêndios é dedicada a cada uma das 12 regiões administrativas. Cada região conta com um Orçamento-Cidadão diferenciado, confeccionado para ser distribuído em panfletos – os chamados *leaflets* – ou para ser aberto pela Internet. Por exemplo, para a Escócia, o Orçamento-Cidadão intitula-se “*What the Budget means for Scotland*” – “O que o orçamento significa para a Escócia”. E seguem-se informações sobre o quanto o governo pretende alocar naquela região para a manutenção dos serviços públicos, o número de postos de trabalho a serem criados na região, o suporte financeiro às famílias e aos desempregados, alterações na política tributária, dados acerca da renda familiar na região, acompanhados da composição percentual das receitas e despesas.

O Orçamento-Cidadão de El Salvador (2005) diferencia-se por apresentar também a estimativa financeira de transferências do governo central para cada municipalidade. Ademais, apresenta o plano de governo para cada área, inclusive previdência e endividamento, informando os objetivos a serem alcançados.

Além dos exemplos tomados por outros países, cabe citar as recomendações de Marín (2007) sobre como elaborar um Orçamento-Cidadão que seja efetivo. Primeiramente, o autor declara que este documento não deve substituir a documentação orçamentária tradicional, de alta qualidade e precisão. Além disso, precisa refletir o nível de conhecimento médio do cidadão acerca do orçamento e ser disseminado pela sociedade de maneira apropriada – seja pela Internet ou pela via impressa, com distribuição oportuna por parte de órgãos públicos. Para o autor, as seguintes informações deveriam ser incluídas no Orçamento-Cidadão: I) uma visão geral do orçamento; II) um sumário claro contendo os objetivos das políticas de governo; III) os gastos dos programas e os resultados esperados; IV) diferenças entre orçamen-

tos de anos anteriores e o atual – importante que a sociedade compreenda a extensão do *trade-off* acarretado pelas escolhas governamentais; V) o equilíbrio do orçamento e seu impacto no endividamento público; VI) as políticas do governo quanto à dívida pública; VII) os recursos direcionados a níveis de governo subnacionais; e VIII) uma explicação de como obter mais informações sobre o orçamento público.

Facilita a compreensão de como funciona o *trade-off* citado no inciso IV se pensarmos a divisão dos recursos orçamentários como a repartição de um bolo. Para aumentar a fatia que cabe a uma parcela da população, faz-se necessária a redução de uma ou mais fatias desse bolo. Mesmo que se argumente que, de um ano para outro, em termos absolutos, poderia haver um aumento no quinhão de todas as parcelas da população, em termos relativos, não há como aumentar uma fatia sem haver a diminuição da parcela restante (REZENDE e CUNHA, 2002, p. 85). De modo concreto, esse bolo representa a classificação funcional da despesa pelas diversas áreas em que atua o setor público – educação, saúde, justiça, transportes, etc. Para Burkhead (*apud* GIACOMONI, 2007, p. 95-96), a “classificação funcional pode ser chamada *classificação para os cidadãos*, uma vez que proporciona informações gerais sobre as operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de orçamento resumido”. (grifos do original)

Além dos exemplos de outros países e das recomendações de Marín, sugere-se incorporar os dados fiscais de cada mesorregião, particularizando o Orçamento-Cidadão. Aplicada a idéia de regionalização formulada na subseção anterior, a publicação digital desses dados seria tarefa simples, em vista da larga automatização do processo orçamentário brasileiro. A propósito, a SOF já faz algo semelhante. A página eletrônica do orçamento de 2008, no Ministério do Planejamento, contém um mapa apresentando as macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e

Sul) e os estados brasileiros, permitindo que se apure os montantes a eles destinados, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social<sup>33</sup>. Sugere-se que se inclua o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e que essas informações sejam oferecidas a partir do nível de mesorregião, em vista da idéia da subseção anterior. Ademais, que se inclua também o montante arrecadado na respectiva mesorregião, permitindo serem cotejados os níveis de receita e despesa.

Essa prática responderia às críticas segundo as quais os documentos confeccionados não permitem ao cidadão perceber com clareza quem paga impostos no Brasil, que regiões ou grupos sociais são beneficiados com as despesas públicas, o que esperar do governo e que ações cobrar. A adoção de um Orçamento-Cidadão regionalizado (nível de mesorregião) nesses moldes franquearia um tal nível de detalhes aos moradores de cada região que possibilitaria a eles vislumbrar o que esperar do governo para aquele ano. Grande incremento da *accountability* societal.

Como medida de democratização da informação, sugere-se ainda a impressão desse Orçamento-Cidadão mesorregional, a exemplo dos panfletos de cada região administrativa do Reino Unido, disponibilizando-o nos órgãos públicos lá existentes – escolas, hospitais, repartições – prestando atendimento ao público que não tem acesso à Internet.

Resumindo, eis a proposta de estrutura do Orçamento-Cidadão regionalizado:

INFORMAÇÕES NACIONAIS:

I) visão geral do orçamento público federal (para que serve e o que o distingue dos orçamentos estadual e municipal); II) dados macroeconômicos esperados pelo governo – inflação anual, crescimento esperado, previsão de arrecadação e nível de emprego; III) sumário indicando as principais políticas nacionais de governo,

---

<sup>33</sup> V. <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=214&sec=8>, link "Custeio e Investimento por Estado (Orçamento Fiscal e Seguridade Social)". Acesso em 17 out. 2008.

especialmente as que estão sendo introduzidas no ano a que se refere o Orçamento-Cidadão, incluindo as alterações tributárias; IV) apresentação dos percentuais alocados a cada função de governo (de acordo com a classificação funcional do MTO), com dados do orçamento aprovado e dos dois anos anteriores, apresentados em gráfico de pizza.

#### INFORMAÇÕES REGIONAIS:

V) volume total de transferências federais direcionadas ao Estado ao qual pertence a mesorregião; VI) dados financeiros referentes às ações orçamentárias (no Orçamento-Cidadão, apenas os principais) alocadas à respectiva mesorregião e resultados esperados; VII) montante da arrecadação federal auferido na respectiva mesorregião, por tributo; VIII) número aproximado de servidores públicos federais em serviço na mesorregião, com estimativa de despesa para pagamento desses salários; IX) número de famílias atendidas pelo programa bolsa-família e nível de desemprego na mesorregião.

#### OUTRAS INFORMAÇÕES:

X) explicação sobre como buscar informações orçamentárias mais detalhadas, como as relativas ao endividamento público e previdência.

Destaque-se que se trata de uma proposta. Urge criar o Orçamento-Cidadão, ainda que com lacunas informacionais. Após esse passo, os reclamos da sociedade, das comunidades acadêmicas, da imprensa e de outras entidades organizadas deverão contribuir para a evolução paulatina da estrutura do documento, tornando-o, de fato, expressivo e relevante sob a ótica de todos os grupos de interesse.

Espera-se que, na medida em que a população passe a perceber com maior clareza quais recursos estão destinados à sua região, haja maior pressão – tanto



social, como da imprensa e das instâncias políticas locais – para que os dispêndios públicos sejam de fato efetuados, em vez de simplesmente cancelados ou adiados, sem mais. Decorreria, por conseguinte, um menor grau de discricionariedade do **poder público**, avistando um maior **poder do público**.

### 5.3 Outras Sugestões

No tocante à documentação orçamentária emitida pelo país, pouca informação adicional seria necessária, além do Orçamento-Cidadão. Esta subseção se presta a listar as pequenas lacunas existentes nos outros relatórios, conforme propugnado pelo FMI, OCDE e IBP.

A Proposta de Orçamento do Executivo deixou de informar apenas a razão da existência dos benefícios tributários em vigor. Sugere-se que sejam brevemente descritos logo após o Quadro 3 do Volume 2 das Informações Complementares ao PLOA/2008 (p. 5-6), que os lista.

Quanto ao detalhamento do Orçamento em si, não foram informados os indicadores dos programas, o que pode ser feito nas tabelas que compõem o Volume II da LOA.– Consolidação dos Programas de Governo. Os objetivos das ações que formam os programas não foram publicados, embora estejam à disposição da SOF. Sugere-se disponibilizá-los apenas em meio eletrônico, em volume separado. Por fim, que sejam incluídas na peça orçamentária as receitas e despesas associadas aos fundos parafiscais apontados pelo TCU, bem como tantas informações sobre fundos extra-orçamentários quantas a legislação permita.

Recorde-se que o Relatório Pré-Eleitoral não é emitido no Brasil. Para denotar com clareza a existência de possível comportamento eleitoral oportunístico, assunto

tratado por Alt e Lassen (tema abordado na subseção 3.2.1, inciso VI), poderia ser prevista a publicação de algumas informações específicas.

A subseção 4.2.3 levantou que a COREM, estrutura vinculada à STN, dispõe de uma série de dados referentes a Estados e Municípios. A partir da página eletrônica “Transferências Voluntárias”<sup>34</sup>, o *link* “Posição do último mês – Transferências Voluntárias da União” permite a abertura de uma planilha divulgando o montante de recursos financeiros transferidos pela União a Regiões, Estados, DF e Municípios (neste último caso, apenas dados agregados), em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos similares.

A existência de tais informações lança luzes à idéia. Sugere-se que a LDO para os anos pares – exatamente quando ocorrem eleições no Brasil – contenha dispositivo determinando que, na última semana do mês de agosto, o governo publique na Internet os agregados de transferências voluntárias da União, nos 18 meses precedentes, **para cada Estado** (inclusive DF) **e Município, mês e mês**, de modo a facilitar a detecção de eventual ciclo fiscal eleitoral típico. Tarefa simples, em face do nível de automatização alcançado pelas instituições orçamentárias nacionais e a estrutura já administrada pela COREM.

Por fim, como última sugestão, aumentaria a transparência das contas nacionais se todas as informações acerca do orçamento – sua elaboração, aprovação, apresentação, execução, acompanhamento e avaliação, além dos demonstrativos contábeis – estivessem disponíveis a partir de uma única página eletrônica, na Internet. Nunes e Nunes (2003, p. 33) defendem a idéia de uma “rede de informações” que permita acesso público, especificamente quanto às informações exigidas pela LRF, em especial os relatórios bimestral e quadrimestral. Continuam os autores:

---

<sup>34</sup> V. [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_voluntarias.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp). Acesso em 20 out. 2008.

A Rede de Informações reduziria também burocracia e custos em todos os níveis de governo, pois as informações seriam disponibilizadas em meio eletrônico e centralizadas em um único banco de dados, evitando-se o procedimento atual em que os municípios precisam enviar demonstrativos semelhantes a vários órgãos. Além disso, o procedimento auxiliaria aos municípios que não têm páginas na Internet a divulgar em meio eletrônico e aos Tribunais que não dispõem de banco de dados com informações municipais a agilizar a análise e racionalizar a auditoria.

Não são necessárias delongas para aderir a essas observações. A coleta de informações contábeis, orçamentárias e financeiras demandou o acesso a páginas eletrônicas de vários órgãos governamentais: Presidência da República (CGU e Portal da Transparência), Ministério da Fazenda (STN – Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF, SPI e DEST), TCU, Senado Federal (SIGA Brasil) e Câmara dos Deputados (Orçamento Brasil). A dispersão de dados denota, também, falta de transparência, na medida em que dificulta a busca.

Note-se que não se incentiva a produção centralizada desses dados, mas que o seja o local de publicação dos *links* para as páginas acima citadas. Sugere-se que esses *links* se concentrem em algum repositório federal de dados – por exemplo, o Portal de Serviços e Informações de Governo, também conhecido como e-gov (<http://www.e.gov.br/>), o *site* da CGU, ou mesmo o próprio Portal da Transparência.

## 6 CONCLUSÕES

O país avançou muito nos últimos 20 anos, no quesito transparência orçamentária. O Poder Legislativo ganhou espaço, a legislação garante a produção de documentos completos e tempestivos, há órgãos independentes de auditoria – características que fortalecem a democracia no país. Essa realidade foi captada por organismos como o FMI, a OCDE e o IBP, tendo este último classificado o nível de transparência do sistema orçamentário nacional em 10<sup>o</sup> lugar entre 59 pesquisados.

Este trabalho orientou-se por detectar o que poderia ser feito para que o Brasil seja ainda mais bem avaliado. Preparando a caminhada, a Seção 2 alcançou o primeiro objetivo específico. Ela buscou sedimentar as bases da pesquisa, fundamentando a resposta à questão: Por que falar em transparência orçamentária?

Um passo adiante, a Seção 3 chegou ao objetivo específico seguinte – apresentou e interpretou os critérios de avaliação de que se valeram as instituições citadas para aferir a transparência dos orçamentos, com foco nas informações que compõem a documentação orçamentária produzida pelos países.

A Seção 4 delineou o ambiente institucional brasileiro e analisou os documentos orçamentários da União, cotejando as informações neles contidas com os requisitos propugnados pelos organismos – análise requerida pelo terceiro objetivo específico. Ao final, confirmou-se a hipótese de pesquisa de que o país emite menos documentos orçamentários que outros países considerados, pelo IBP, de maior transparência orçamentária. Dos dez documentos possíveis, o país não emite o Relatório Pré-Eleitoral, o Orçamento-Cidadão e o Relatório Semestral.

Na Seção 5 se encontram as sugestões oferecidas para o aprimoramento dos documentos do orçamento federal brasileiro, aproveitando-se das lacunas elencadas na Seção 4. Atende-se, assim, ao objetivo geral do trabalho. Discutiu-se a falta de transparência inerente à prática de reservar montantes excessivos de despesas ao subtítulo 'NACIONAL', durante a etapa de elaboração orçamentária. Propôs-se como grau de especificidade mínimo a mesorregião do gasto, consoante classificação do IBGE, concedendo alguma flexibilidade para alterações orçamentárias entre subtítulos de mesmos programa e ação, durante o exercício.

O Relatório Semestral também mereceu destaque. Concluiu-se que o Brasil não emite esse relatório, embora a maior parte do conteúdo que supostamente de-

veria nele estar contido seja abarcada pelo relatório bimestral de reavaliação de receitas e despesas públicas e pelo relatório quadrimestral do cumprimento de metas fiscais. Sugeriu-se que eles estejam disponíveis na mesma página eletrônica, que contaria também com demonstrativos contábeis semestrais. O relatório bimestral passaria a discriminar o teor e o montante de cada crédito extraordinário que contribua para a limitação dos empenhos do orçamento em vigor.

Ainda a Seção 5 abordou a ausência do Relatório Pré-Eleitoral. Concluiu-se que os esforços adicionais para sua confecção seriam mínimos. Foi sugerido que o governo publique na Internet, no mês de agosto de anos eleitorais, os agregados de transferências voluntárias da União para cada ente subnacional, nos 18 meses anteriores, mês e mês. Tal medida tenderia a transparecer possíveis comportamentos eleitorais típicos, como excesso de gastos antes de eleições.

Outra deficiência do orçamento brasileiro reside na falta de participação do cidadão, entre outros motivos, pela falta de conversão da linguagem orçamentária em termos compreensíveis por não iniciados no assunto. A própria natureza do processo orçamentário oferece pouco espaço à participação de segmentos menos organizados nas decisões sobre o destino dos recursos públicos (REZENDE e CUNHA, 2002, p. 12). Tal deficiência poderia ser paulatinamente suprida a partir da elaboração do Orçamento-Cidadão, um documento básico que exprime o orçamento em termos mais simples, voltado à população leiga.

A não emissão do Orçamento-Cidadão constitui a principal lacuna do sistema orçamentário nacional. Diante do fato, foi oferecida uma proposta de estrutura para o documento, o qual contaria com informações nacionais e regionais. As informações regionais variariam conforme a mesorregião. Além da publicação na Internet, foi proposto que fosse impresso e disponibilizado nos órgãos públicos de todo o país.

Os exemplos de Orçamento-Cidadão emitidos por Reino Unido, África do Sul e El Salvador ofereceram sugestões para a estrutura e para o tipo de informação a constar do documento brasileiro – alcançando o último objetivo específico.

Finalizando as sugestões da Seção 5, a transparência e a clareza dos dados orçamentários seriam favorecidas se todos os *links* que apontam para essas informações se concentrassem numa mesma página eletrônica, nos moldes da “rede de informações” defendida por Nunes e Nunes.

Examinando a segunda hipótese formulada no projeto de pesquisa, confirmou-se que há como aperfeiçoar a transparência do orçamento federal brasileiro com esforços institucionais não desmedidos, descritos em outros pontos desta seção. Registre-se apenas que, contrariamente ao esperado, poucas propostas legislativas se mostraram necessárias para a implementação das alterações ora sugeridas.

Enfim, não falta muito para o Brasil se juntar ao grupo de países tidos como exemplo de transparência. Neste apagar das luzes, é justo confirmar as palavras de Nunes e Nunes (2003, p. 33): “O arcabouço legal está consolidado. Trata-se, agora, de aperfeiçoar os mecanismos de transparência e controle existentes”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁFRICA DO SUL. **Budget 2005: A People's guide**. Disponível em <<http://www.finance.gov.za/documents/budget/2005/guide.pdf>>. Acesso em 3 nov. 2007.

ALBALADEJO, Francisco José Bastida; LÓPEZ, Bernardino Benito. **Propuesta de un Índice de Transparencia Presupuestaria**. In: Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC, IX, fev. 2006. Logroño, Espanha: 2006.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. **Budget Deficits and Budget Institutions**. NBER Working Papers 5556. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, maio 1996. 40 p.

ALT, James E.; LASSEN, David Dreyer. **The Political Budget Cycle is Where You Can't See It: Transparency and Fiscal Manipulation**. Economic Policy Research Unit and Department of Economics, University of Copenhagen, mar. 2005. 41 p.

BRASIL. **Constituição** (1988).

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964** (Normas Gerais de Direito Financeiro).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007** (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 – LDO/2008).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008** (Lei Orçamentária Anual de 2008 – LOA/2008).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008** (Plano Plurianual – PPA 2008/2011).

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 30/2007-CN** (Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2008 – PLOA/2008).

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 38/2008-CN** (Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2009 – PLOA/2009).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. **Manual Técnico de Orçamento – MTO: Versão 2008-4**. Brasília: SOF, 2007. 152 p.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990. P. 30-50.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability: Algumas Notas Introdutórias**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Texto para Discussão, n. 13, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Governo de Minas Gerais, ago. 2004. 14 p.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **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.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 751 p.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **A Construção da Cidadania**. São Paulo: OAB-SP, 2005. Disponível em <[http://www.oabsp.org.br/palavra\\_presidente/2005/88/](http://www.oabsp.org.br/palavra_presidente/2005/88/)>. Acesso em 31 ago. 2008.

EL SALVADOR. **Guia del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano** – Ejercicio Fiscal 2005. San Salvador: mar. 2005. Disponível em <[http://www.mh.gob.sv/pls/portal/docs/PAGE/MH\\_FINANZAS/MH\\_PRESUPUESTO/GUIA\\_DEL\\_CIUDADANO/GDC2005.PDF](http://www.mh.gob.sv/pls/portal/docs/PAGE/MH_FINANZAS/MH_PRESUPUESTO/GUIA_DEL_CIUDADANO/GDC2005.PDF)>. Acesso em 3 nov. 2007.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Experiências Recentes de Controle Social sobre o Processo de Orçamentação Pública Municipal no Brasil**. Brasília: ESAF, 2006. 79 p. Monografia premiada em 2º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.

FMI – Fundo Monetário Internacional. **Brazil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC)** - Fiscal Transparency Module. Washington, IMF – Fiscal Affairs Department, dez. 2001. 34 p.

\_\_\_\_\_. **Manual on Fiscal Transparency**. Washington: IMF - Fiscal Affairs Dept., 2007 rev.ed., 164p.

\_\_\_\_\_. **Questionário sobre Instituições Fiscais**. Washington: FMI, 2007. 32 p. Disponível em <[http://www.imf.org/external/np/fad/trans/dload/por/quest\\_p.doc](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/dload/por/quest_p.doc)>. Acesso em 29 set. 2008.

\_\_\_\_\_. **Code of Good Practices on Fiscal Transparency**. Washington: IMF, 2007. 4 p. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>>. Acesso em 19 set. 2008.

GARSON, Sol. Planejamento público e responsabilidade fiscal: um edifício em construção. In: **Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal** – Documentos presentados. Seminario Regional de Política Fiscal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, XV, jan. 2003. Serie seminarios y conferencias, n. 32. Santiago, Chile: CEPAL, out. 2003. P. 53-65.

GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 79-91, jan./fev. 2004.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Público**. 14. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2007. 365 p.

GONTIJO, Vander. **Curso sobre Processo Orçamentário**. Brasília: Câmara dos Deputados, set. 2004. Disponível em <[http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/cidadao/entenda/curso/curso\\_planejamento.html](http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/cidadao/entenda/curso/curso_planejamento.html)>. Acesso em 31 ago. 2008.



GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. **Orçamento impositivo: uma análise à luz da Economia Política**. Brasília: UnB, 2003. 79 p. Dissertação – Mestrado em Economia do Setor Público, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Transparência no processo orçamentário. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 160, p. 353-360, out./dez. 2003.

IBP – The International Budget Project. **Open Budget Initiative**. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 2006. Disponível em <<http://www.openbudgetindex.org/>>. Acesso em 21 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. **Necessária Mais Informação para Assegurar Prestação de Contas pelos Governos**. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 2006. Disponível em <<http://www.openbudgetindex.org/SummaryReportPortuguese.pdf>>. Acesso em 17 out. 2008. 34 p.

\_\_\_\_\_. **Open Budget Questionnaire: Brazil**. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, out. 2005. 84 p.

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **Declaração de Lima para Diretrizes de Princípios de Auditoria**, out. 1977. Disponível em <[http://www.tcontas.ao/declaracao\\_lima.htm](http://www.tcontas.ao/declaracao_lima.htm)>. Acesso em 22 nov. 2007.

ISAKSEN, Jan; AMUNDSEN, Inge; WIIG, Arne. **Orçamento, Estado e Povo**. Processo de Orçamento, Sociedade Civil e Transparência em Angola. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2007: 14), 2007. 91 p.

JOÃO PAULO II, Papa. **Carta Encíclica *Veritatis splendor***. Roma, ago. 1993. Disponível em <[http://www.vatican.va/edocs/POR0072/\\_INDEX.HTM](http://www.vatican.va/edocs/POR0072/_INDEX.HTM)>. Acesso em 10 set. 2008.

\_\_\_\_\_. **Carta Encíclica *Centesimus Annus***. Roma, maio 1991. Disponível em <[http://www.vatican.va/edocs/POR0067/\\_INDEX.HTM](http://www.vatican.va/edocs/POR0067/_INDEX.HTM)>. Acesso em 10 set. 2008.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability**, 2005. Disponível em <<http://aldeiajuridica.incubadora.fapesp.br/portal/direito-publico/financeiro/financaspublicas>>. Acesso em 31 ago. 2008.

MARÍN, José M. Making Citizen's Budgets Effective. Washington, DC: **The International Budget Project**, n. 38, mar./abr. 2007. Disponível em <<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter38.htm#CitizensBudget>>. Acesso em 11 nov. 2007.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004. 406 p.

MAWAD, Ana Paula de Barros. **Sistema de Informação e Cidadania: Um Desafio na Gestão de Recursos Públicos**. Brasília: ESAF, 2001. 59 p. Monografia premiada em 3º lugar no VI Prêmio Tesouro Nacional – 2001. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à Controladoria**: conceitos, sistemas, implementação. São Paulo: Atlas, 1993. 102 p.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil**: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum. Brasília: UnB, 2003. Série Textos para Discussão, n. 276, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, jan. 2003.

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **As Melhores Práticas de Transparência Orçamentária da OCDE**. Paris: OECD, maio 2001. 9 p. Disponível em <<http://www.openbudgetindex.org/OECDBestPracticesPortuguese.pdf>>. Acesso em 8 set. 2008.

\_\_\_\_\_. **Results of OECD Budget Practices and Procedures Survey 2006 for Latin American Countries**. OECD, maio 2006. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/23/37848494.xls>>. Acesso em 23 set. 2008.

O'DONNELL, Guillermo. Notes on Various *Accountabilities* and Their Interrelations. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Orgs.). **Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. P. 334-343.

OLIVEIRA, Arildo da Silva. Controle Social: Perspectivas para a Fiscalização Popular da Administração Pública no Brasil. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias Vencedoras**: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública, Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2002. P. 143-207. Monografia premiada em 3º lugar.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 140, out./dez. 1998. P. 17-39.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública**: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública. 7. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2002. 364 p.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas**: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 5., out. 2005. São Paulo: USP, 2005. 12 p.

POPE, Jeremy. Capítulo 9 – El Contralor General. In: \_\_\_\_\_. **Libro de Consulta 2000 de TI**. Londres: Transparency International, set. 2000. 417 p.

REINO UNIDO. **Budget 2005** – What the Budget Report 2005 means for your region: regional leaflets. Disponível em <[http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget\\_05/bud\\_bud05\\_regionalleaflets.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_05/bud_bud05_regionalleaflets.cfm)>. Acesso em 3 nov. 2007.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 382 p.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**: compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 152 p.

\_\_\_\_\_. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 156 p.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os Controles Estatal e Social da Administração Pública. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 33, n. 94, out./dez. 2002. P. 13-47.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do *Pork-Barrel*. In: **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**: Dilemas e Perspectivas. Brasília: Editora UnB, 1997. P. 83-124.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 42, n. 167, jul./set. 2005. P. 213-229.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias Vencedoras**: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública, Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2002. P. 21-72. Monografia premiada em 1<sup>o</sup> lugar.

SPINK, Peter K. Informação, Transparência e Cidadania – O Controle da Execução Orçamentária pelo Cidadão. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: EAFGV, 2003. V. 23. 14 p.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República**: Exercício de 2006. Brasília: TCU, 2007. 360 p.

TOMMASI, Daniel. Budget Execution. In: SHAH, Anwar (ed.). **Budgeting and Budgetary Institutions**. Washington: The World Bank, 2007. P. 279-322.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Social: Promovendo a Aproximação entre Administração Pública e a Cidadania. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias Vencedoras**: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública, Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2002. P. 75-139. Monografia premiada em 2<sup>o</sup> lugar.

WIKIMEDIA COMMONS. **Map of Bahia's mesoregions**. Disponível em: <[http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:Bahia\\_Mesoregions.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:Bahia_Mesoregions.svg)>. Acesso em 20 out. 2008.