

CÂMARA DOS DEPUTADOS Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC - Instituto Serzedello Corrêa	SENADO FEDERAL Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro
--	--	--

ROBERTO JARDIM CAVALCANTE

**TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO:
exame dos documentos orçamentários da União
e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão**

BRASÍLIA

2008

ROBERTO JARDIM CAVALCANTE

**TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO:
exame dos documentos orçamentários da União
e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Prof. Renato Jorge Brown Ribeiro

BRASÍLIA

NOV 2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Cavalcante, Roberto Jardim.

Transparência do orçamento público brasileiro [manuscrito] : exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão / Roberto Jardim Cavalcante. -- 2008.

98 f.

Orientador: Renato Jorge Brown Ribeiro.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Fiscalização orçamentária, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO:

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

Monografia – Curso de Especialização em
Orçamento Público – Tribunal de Contas da União,
Câmara dos Deputados, Senado Federal – 2º
semestre de 2008.

Grande Área: Ciências Sociais Aplicadas
Área de Concentração: Administração Pública
Linha de Pesquisa: Orçamento Público

Aluno: Roberto Jardim Cavalcante

Banca Examinadora:

Renato Jorge Brown Ribeiro

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, de de 2008.

Às minhas meninas,
Muna, Caroline e Isabela,
doces companhias diárias.
Esse esforço seria vão, sem o amor de vocês.

À querida Vó Aida (*in memoriam*).
Obrigado por aguardar-me chegar de viagem.
Nunca retribuí suficientemente o seu amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Causa Primeira das forças materiais e espirituais que me mantêm. Minha parte do ‘acordo’ consiste em dirigi-las àquilo que é justo. Ajuda-me...

À minha esposa, Muna, pelo suporte moral, mental e mesmo logístico, derivados de um amor cúmplice e operante.

Aos meus pais, Helder e Margarida, pelo incentivo ao desenvolvimento intelectual desde muito cedo, e meus irmãos, Ricardo, Margarete e Rafael, pela estima que ultrapassa os laços de sangue.

A todos os profissionais e colegas de curso que contribuíram para o bom termo desta Especialização – co-partícipes da minha formação; de modo particular, ao amigo Cassiano, pela contribuição no remate da monografia, bem como aos professores Renato, orientador, pelos apontamentos precisos ao trabalho e Rita de Cássia, cuja presença na banca enriquece a defesa.

Aos colegas do Departamento de Finanças da Câmara dos Deputados, particularmente da Coordenação de Administração Financeira, pelos debates que têm me lapidado ao longo desses anos; também aos diretores Evandro e Flávio, pelo meu ‘empréstimo’ às atividades acadêmicas. Em especial, aos amigos Ceíça, Joseilson, Karlo e Yoshiko, com quem trabalho aprendendo e que colaboram diariamente na construção do meu conhecimento; se “eu sou eu e minhas circunstâncias” (Ortega Y Gasset), eles são parte dessas circunstâncias que sustentam meu crescimento profissional.

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 torno de referências bibliográficas da área jurídica e de ciência política, buscando relacionar o instituto do orçamento público aos conceitos de planejamento, participação popular, controle social, cidadania, *accountability* e democracia – relações que fundamentam 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 estrutura 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.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Tema e Delimitação.....	11
1.2 Problemas de Pesquisa.....	11
1.3 Hipóteses	12
1.4 Objetivo Geral	12
1.5 Objetivos Específicos	12
1.6 Justificativa.....	13
1.7 Metodologia.....	14
1.8 Referencial Teórico	14
1.9 Sistematização do Trabalho.....	15
2 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA – CONCEITOS E PRINCÍPIOS CORRELATOS	16
2.1 Orçamento e Planejamento	16
2.2 Orçamento, Publicidade e Transparência	17
2.3 Orçamento, Participação Popular, Cidadania e Controle Social	20
2.3.1 Orçamento e Participação Popular	20
2.3.2 Orçamento e Cidadania	22
2.3.3 Orçamento e Controle Social.....	22
2.4 Orçamento e <i>Accountability</i>	25
2.5 Orçamento e Democracia	28
3 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA SEGUNDO OS DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS	32
3.1 Fundo Monetário Internacional – FMI	33
3.1.1 Abertura do Processo Orçamentário.....	35
3.1.2 Acesso Público à Informação	36
3.1.3 Garantias de Integridade.....	37
3.2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE	38
3.2.1 Relatórios Orçamentários	38
3.2.2 Demonstrativos Específicos	40
3.2.3 Integridade, Controle e Prestação de Contas	41
3.3 Projeto Internacional de Orçamento – IBP.....	41
4 A TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO BRASILEIRO – EXAME DOS DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS DA UNIÃO	45
4.1 Ambiente Institucional Brasileiro.....	45
4.2 Análise da Documentação Orçamentária	48
4.2.1 Declaração Pré-Orçamentária.....	48
4.2.2 Proposta de Orçamento do Executivo	50
4.2.3 Orçamento	51
4.2.4 Relatórios Mensais	54
4.2.5 Relatório Semestral.....	55
4.2.6 Relatório Anual.....	56
4.2.7 Relatório do Auditor.....	58
4.2.8 Relatório Pré-Eleitoral.....	59
4.2.9 Relatório Plurianual.....	59
4.2.10 Orçamento-Cidadão.....	60
4.2.11 Quadro-Síntese: Documentos Orçamentários X Requisitos.....	60

5 SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA E UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA O ORÇAMENTO-CIDADÃO.....	62
5.1 Relatório Semestral.....	62
5.2 Orçamento-Cidadão.....	66
5.2.1 Orçamento-Cidadão não é o mesmo que Orçamento Participativo.....	67
5.2.2 Destinação do gasto público.....	69
5.2.3 Proposta de Estrutura para o Orçamento-Cidadão.....	75
5.3 Outras Sugestões.....	79
6 CONCLUSÕES.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
APÊNDICE A - Distribuição de recursos primários na elaboração orçamentária, por UF (2003-09).....	92

1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2006, o Projeto Internacional de Orçamento (IBP – *International Budget Project*) concluiu uma pesquisa que objetivava 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 processo de orçamento público em seus países – valeu-se de 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 da pesquisa deu origem ao Índice de Orçamento Aberto, que permitiu a classificação dos países segundo a quantidade de informações disponíveis 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 entendimento dos cidadãos, a quem os governos deveriam prestar contas. Falta ao sistema transformar a nomenclatura hermética dos orçamentos em modelos de apresentação mais simples e objetivos, para que os contribuintes não tenham 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 mais a fundo e a oferta de sugestões para o aperfeiçoamento da apresentação dos documentos orçamentários citados na pesquisa, de modo que estes permitam à sociedade exercer um controle mais acurado sobre as contas públicas.

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 uma infinidade de 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 brasileiros, os quais serão examinados e confrontados com critérios de transparência recomendados por organismos multilaterais.

Saliente-se também que o recorte do tema recairá sobre o orçamento da União, apartando deste estudo os orçamentos dos Estados e Municípios.

Os documentos orçamentários a serem examinados são estes: 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 função 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

O levantamento do IBP indicou que apenas os seis citados de 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. 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.

Os problemas de pesquisa surgem da análise do quadro traçado: 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 – como a elaboração do Orçamento-Cidadão – e, especialmente, alterações nas leis que regem o orçamento.

1.4 Objetivo Geral

Este trabalho tem como objetivo geral propor sugestões de medidas para o Estado brasileiro aperfeiçoar seus indicadores de transparência orçamentária.

1.5 Objetivos Específicos

I) Evidenciar a necessidade da transparência na administração pública a partir de dispositivos constitucionais e legais e da doutrina inerente ao tema;

II) interpretar os critérios de transparência orçamentária considerados por organizações internacionais;

III) analisar os documentos orçamentários brasileiros à luz desses critérios; e

IV) avaliar documentos orçamentários de outros países em busca de sugestões para o orçamento nacional.

1.6 Justificativa

A prestação de informações do Estado à população é condição necessária para o exercício da cidadania, visto que não há como um indivíduo cumprir suas obrigações e usufruir plenamente de seus direitos – incluídos aqueles perante o Estado – se não os conhece. Mesmo o senso comum intui a necessidade da ampla publicidade que deve cercar as ações de um governo democrático, de modo a garantir a seus cidadãos total conhecimento das decisões que lhes afetem o cotidiano.

Regimes democráticos possibilitam que os governantes, de alguma forma, partilhem o poder com os governados, os quais são chamados a expressar oportunamente suas escolhas em questões de interesse público. Ora, o orçamento público é uma das formas mais importantes de eleger prioridades. Não há como se falar em regime democrático se um governo não presta contas à sociedade acerca de seu orçamento e de como aplica os recursos.

Ademais, a publicidade não é suficiente. É necessário avançar. Há que se falar em transparência. Graça (2003b, p. 354), citando o autor Viccari Júnior, registra que “não basta a *divulgação* dos atos e dos *números* de gestão, mas é necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condição de interpretá-los.” (grifos do autor)

A necessidade de contínuo aprimoramento da transparência no trato da coisa pública e o fato de o Brasil não compor a elite de países no quesito transparência orçamentária deveriam suscitar imediata movimentação de dirigentes públicos para a reversão do quadro. Ora, uma vez que possuímos uma avançada estrutura orçamentária institucional, um arcabouço legal vigoroso – vide Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e outros dispositivos legais – e variados sistemas de informação que fornecem suporte tecnológico às diversas ações orçamentárias, o que nos falta? É o que se pretende levantar.

Destarte, o aperfeiçoamento da transparência orçamentária auxiliaria a desfazer a idéia de que o orçamento é uma peça compreensível – ou mesmo útil – apenas para iniciados. Um sistema orçamentário transparente promove um maior envolvimento da população, acarretando maior demanda por qualidade nos serviços públicos. Em última instância, restaria fortalecida a democracia, o que já justificaria a existência deste trabalho.

1.7 Metodologia

Para alcançar o primeiro objetivo específico – o levantamento da doutrina e da legislação –, procedeu-se a uma pesquisa exploratória em torno de referências bibliográficas da área jurídica e de ciência política que apontam a necessidade da transparência na administração pública.

Outros objetivos específicos – interpretação de critérios de transparência orçamentária, análise dos documentos orçamentários brasileiros e avaliação de documentos de outros países – foram abarcados mediante pesquisa documental descritiva sobre métodos e resultados utilizados em levantamentos elaborados por instituições especializadas.

Por fim, para atingir o objetivo geral de sugerir medidas para aperfeiçoar os indicadores de transparência orçamentária do país, este trabalho valeu-se de pesquisa explicativa que expôs inferências derivadas de todos os dados apurados.

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 pelas organizações citadas 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.

O trabalho contou com uma abordagem qualitativa dos dados levantados, em função da inespecificidade e subjetividade dos objetivos elencados – procura responder a questões sobre como, o que e por quê.

1.8 Referencial Teórico

Esta pesquisa não tomou partido ou seguiu qualquer linha teórica predefinida, fato que não implicou deixar de lado a opinião de diversos autores sobre tópicos relacionados ao instituto do orçamento público.

Antes de iniciar a discussão da temática orçamentária, o trabalho tem a intenção de esquadrihar a semântica de uma série de termos que, de tão utilizados, às vezes perdem seu

sentido último. Ao resgatar o significado mais profundo de termos como planejamento, cidadania, participação, publicidade, clareza, transparência e democracia, se perceberá como estão intimamente ligados ao orçamento público – tanto que se afigura difícil dissociá-los das boas práticas orçamentárias.

A partir de então, o trabalho passará à discussão dos orçamentos, buscando conferir maior qualidade à análise ao associar-lhe os termos citados.

1.9 Sistematização do Trabalho

A Seção 2 tratará dos pressupostos teóricos – legislação, princípios jurídicos, doutrina – concernentes à transparência no trato da coisa pública. Para tanto, explorará a relação do orçamento com planejamento, transparência, controle social, *accountability* e democracia. A Seção 3 apresentará e discutirá os critérios utilizados por instituições especializadas como FMI, OCDE e IBP para avaliar a transparência orçamentária, com foco nas informações que compõem os documentos orçamentários produzidos pelos países. A Seção 4 analisará e avaliará o orçamento brasileiro, cotejando os documentos com os padrões elencados na seção anterior. Na Seção 5 serão 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-lhe a compreensão por leigos. A Seção 6 apresentará as observações finais, pontuando as conclusões acerca das hipóteses.

2 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA – CONCEITOS E PRINCÍPIOS CORRELATOS

Este trabalho se propõe a abordar o orçamento público da União tomando como foco a análise de sua transparência. Durante a apresentação do tema, se perceberá a recorrência de uma série de termos – planejamento, publicidade, transparência, controle social, participação popular, cidadania, *accountability*, democracia –, os quais não encerram definições axiomáticas. Visando à compreensão mais precisa das idéias trazidas, esta seção delineará o sentido desses termos, especialmente quando relacionados ao instituto do orçamento público. Princípios jurídicos, legislação correlata e exposições de diversos autores auxiliarão na empreitada. Como fim último desta seção, espera-se ter fundamentado a resposta ao seguinte questionamento: Por que, afinal, há que se falar em transparência orçamentária?

2.1 Orçamento e Planejamento

Os orçamentos representam mais que documentos que autorizam a realização de despesas públicas. Eles são a expressão do 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 nesse total 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. Conforme aponta o art. 174, esse planejamento será “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

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, os quais são positivados pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA se constitui no principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo. Como apontado no art. 165, § 1º, tem como função estabelecer diretrizes, objetivos e

metas da administração pública. O parágrafo seguinte trata da LDO. Segundo a síntese de Gontijo (2004, *link* “Instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA”):

Uma das principais funções da LDO é de estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, 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.

A ação planejada do Estado para cada exercício financeiro materializa-se por meio da LOA, que discrimina a origem e o montante dos recursos a serem obtidos – a estimativa de receitas – 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 o órgão 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 pública. 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 e de normas metodológicas cria descompassos na articulação desses instrumentos, enfraquecendo a tarefa de planejamento (GIACOMONI, 2004, p. 83-84) – carência a ser abordada em outro ponto deste trabalho.

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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (grifo nosso). A ressalva contida na segunda parte do citado dispositivo constitucional é regulamentada pela Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.

No que se refere ao orçamento público, o princípio da publicidade vem sendo cumprido, pois os instrumentos de planejamento orçamentário – PPA, LDO e LOA – são publicados nos diários oficiais, como todas as outras leis. Há ainda 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 Federal¹, 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. A comunicação se dá quando atinge o destinatário. A publicidade das finanças públicas surtirá efeito apenas se os cidadãos puderem interpretar os dados, avaliar as intenções e prioridades do governo e a implementação de suas políticas. Só quando revestidos de significado os dados abstratos se tornam informação concreta ao usuário. É matéria de princípio orçamentário:

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. (GIACOMONI, 2007, p. 83) (grifos do autor)

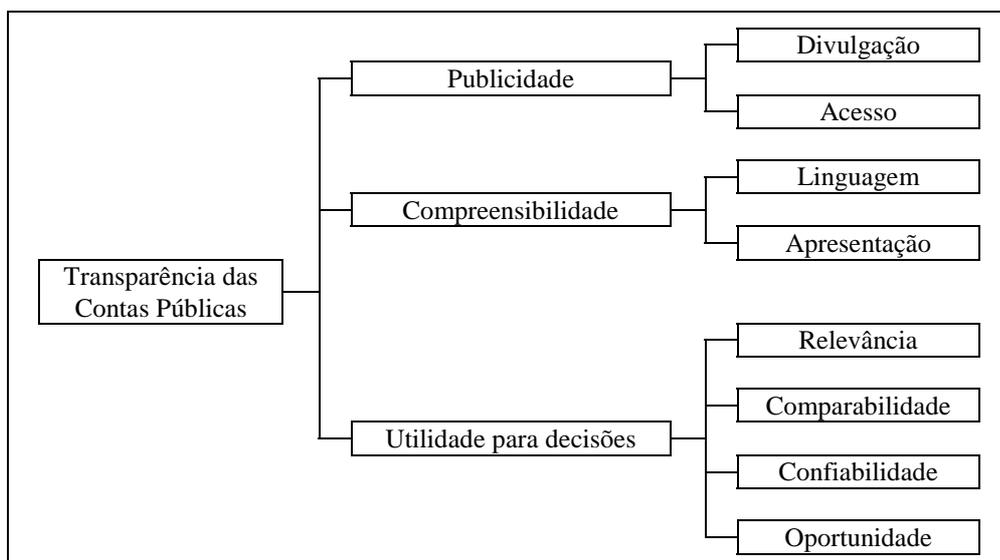
¹ <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

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:

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 na formação do conceito de transparência. Note-se que, mesmo que amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Em contrapartida, 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, bem como 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 intempestivas, 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 apenas o elemento da comparabilidade, um 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

A transparência, foco da subseção anterior, ganhará maior significado se não se fechar nela mesma. Ela terá propósito mais nobre ao atuar como instrumento de avaliação do desempenho dos governos e da conduta de seus titulares. Nesse sentido opinam Culau e Fortis, para quem a transparência é um meio para se alcançar um fim (2006, p. 1).

De certa forma, os termos abordados até o momento enfatizaram características desejáveis por parte dos governos perante seus cidadãos. Esta subseção exporá conceitos associados ao outro lado da relação. O foco, agora, passará a ser o comportamento do cidadão-administrado diante do governo-administrador, de modo que valha exigir uma postura transparente por parte do ente público.

2.3.1 Orçamento e Participação Popular

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 pública (*ibid.*, p. 302-303). Nessa ótica, pode-se enxergar a participação popular como uma contribuição à administração pública – que exige reciprocidade, na forma de transparência –, uma conjugação de esforços para a satisfação dos interesses coletivos. Trata-se de uma postura do cidadão mais ativa e apropriada perante o moderno Estado gerencial, contraposto ao antigo modelo de 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 política dos negócios públicos (*ibid.*, p. 304).

Moreira Neto² (1992, *apud* SANTOS, 2002, p. 29) indica que a intervenção participativa do administrado pode ser estruturada nas modalidades: “a) participação informativa; b) participação na execução; c) participação pela consulta e d) participação na decisão.” O atendimento à primeira modalidade é satisfeito com a publicidade dos atos administrativos. Frise-se que não há unanimidade entre os autores quanto à consideração dessa modalidade como participação popular. Os defensores dessa ressalva concebem a publicação de atos administrativos como condição para a participação, não como modalidade de participação, *em si*.

O administrado participa na execução quando adere às decisões do administrador. Participa pela consulta ao se manifestar por meio de audiências públicas, debates, coleta de opiniões e participação em órgãos administrativos colegiados. A participação na decisão se verifica quando parcela do poder decisório do Estado é conferido ao administrado; podem ser citados, a título de exemplo, 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. Seguindo a classificação de Moreira Neto, a participação informativa se verifica a partir da publicação dos instrumentos orçamentários. O parágrafo único do art. 48 da LRF incentiva a participação pela consulta ao garantir a “participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.” A participação nas decisões alocativas do orçamento público se dá propriamente em localidades que adotam o Orçamento Participativo, um mecanismo de gestão participativa que permite aos administrados influenciar sobre o destino de parcela dos recursos públicos. No Brasil, essa prática tem sido verificada apenas em municípios – poucos, aliás, como Porto Alegre, Belo Horizonte e Diadema (SP) –, que promovem assembleias abertas à população como via de negociação com o governo.

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

2.3.2 Orçamento e Cidadania

Postas as bases da participação popular, alcancemos o conceito de cidadania. Segundo concepção clássica, cidadania designa “um status jurídico e político mediante o 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, grifo nosso). 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 apenas de legislações garantidoras de direitos, mas também do conhecimento e amadurecimento da sociedade. Para tanto, são fundamentais a informação e a compreensão dos papéis do Estado-gestor e de seus governados.

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 deve operar para gerar benefícios à coletividade (MAWAD, 2001, p. 11). Analisando por esse ângulo, não há razão para os governantes não prestarem contas daquilo que arrecadam junto à população, nem há razões para a passividade do cidadão diante da administração pública. 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** – tema da próxima subseção.

2.3.3 Orçamento e Controle Social

A existência de uma cidadania ativa embasa o chamado controle social da administração pública, conforme veremos.

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 dos princípios referidos pela

doutrinadora são os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. Adiante, classifica o controle como interno – decorrente da própria estrutura em que se insere o órgão controlado – ou externo, se 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 do termo 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).

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 que os termos guardam estreita relação, 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 (v. subseção 2.3.1), 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 Carta Magna dedica ao tema a Seção IX – “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” do Capítulo I – “Do Poder Legislativo”, Título IV – “Da Organização dos Poderes”. O art. 70 atribui ao Congresso Nacional o exercício do controle externo das entidades da administração direta e indireta, avaliando a legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

A Constituição também reconhece o cidadão como controlador, conforme dispõe o art. 74, § 2º: “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”. Ocorre que a acepção de controle social tomada nesse dispositivo constitucional foca apenas a legalidade dos atos administrativos, a qual, se violada, pode ensejar denúncia. Essa redação da própria Carta Magna 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 busca pela 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 escolhendo seus representantes no Parlamento. Mas há outros instrumentos e instâncias de que o cidadão se vale para fiscalizar governo e governantes e interferir diretamente na administração pública, substituindo, assim, a democracia meramente 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 administração pública brasileira, há experiências de controle social em órgãos de meio ambiente, conselhos de saúde, conferências de saúde, conselhos escolares diversos, 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, uma vez que este surgiu exatamente com a finalidade de servir como instrumento de controle. Burkhead³ (1971, *apud* GIACOMONI, 2007, p. 31) reproduz um dispositivo legal do século 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 um capítulo à transparência, controle e fiscalização das contas públicas. Esse capítulo IX detalha as informações que deverão constar dos demonstrativos e relatórios integrantes das prestações de contas dos entes públicos, as quais se submeterão ao controle. Segue a redação do *caput* do art. 48, enfatizando a determinação de divulgação das contas:

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

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, 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).

No que diz respeito ao Orçamento Geral da União, o controle do cidadão acerca das decisões alocativas alcança apenas a esfera consultiva. Mesmo esse direito só foi garantido pela LRF, a partir do ano 2000. O parágrafo único de seu artigo 48, transcrito na subseção 2.3.1, incentiva a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos instrumentos orçamentários. Como inexistente dispositivo legal determinando o controle social pela via deliberativa – um controle orçamentário *ex-ante* –, o cidadão pode participar de modo decisivo tão-somente 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*

As subseções 2.1 e 2.2 enquadraram alguns compromissos esperados por parte da administração pública perante a população; no sentido inverso, a subseção 2.3 apresentou atributos desejáveis de indivíduos conscientes de seus direitos e deveres ante a administração.

Agora voltemos novamente a atenção à administração, mas enfocando-a juntamente com a relação entre os dois 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 próprio conceito, que advém da insuficiência de nossa prática política (1990, p. 31). O caso brasileiro

refere um tal distanciamento entre governantes e governados 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 um 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). Para enriquecer o conceito acima, cabe acrescentar as palavras de Loureiro e Abrúcio (2005), para quem os governantes devem ser responsáveis **ininterruptamente** e Nakagawa (1993, p. 17), que qualifica tal responsabilidade como decorrente de uma **delegação de poder**.

Informações transparentes municiam a sociedade, permitindo-lhe acionar os mecanismos de interpelação junto à gestão pública quando perceber seus interesses contrariados. 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, como já visto; *accountability*, por sua vez, é um atributo do Estado, **em decorrência desse poder social**, posto que dificilmente emergiria por si só. São termos que se influenciam de modo recíproco. 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 ou outras 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 por meio da 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 delas derivadas – e em sentido estrito, remetendo o significado para as áreas de economia, finanças e contabilidade. Daí a naturalidade da associação entre *accountability* e orçamento.

O exercício da *accountability* aplicada ao orçamento público passa pela integração de todos os meios de controle formais e informais por que pode passar a administração, que passa a submeter suas contas à fiscalização “não mais uma única 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, grifos nossos). Tais demonstrativos devem possibilitar ao público avaliar a honestidade do 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, a relevância 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 coadunem com as reais 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 no processo decisório e exija o cumprimento das escolhas refletidas na lei orçamentária. Para que as decisões governamentais

a respeito da alocação de recursos reflitam as escolhas dos contribuintes e garanta 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 para o 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 ausência de desperdício, o dispêndio pode não ser eficaz, em função de 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. Tais elementos são essenciais para se alcançar 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, aquele que é 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”. Em síntese, dizemos que o povo, titular do poder democrático, é fonte e fim desse poder.

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 [...]”, qualificando o Estado Democrático de Direito afirmado no *caput*. Comparando à definição clássica, o texto refere os termos “do povo”, de quem emana o poder, e “pelo povo”, declarando como o poder será exercido. Omite o “para o povo”, fator que ganhará relevo em outros pontos da Carta Magna, em especial, no título que aborda os direitos e garantias fundamentais.

Enio Moraes da Silva defende que o termo ‘soberania popular’ conste da definição de Estado Democrático. Corrobora sua posição o jurista José Afonso da Silva⁴, 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, grifos nossos). 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**” (grifos nossos).

Voltemos ao termo *accountability*, integrando-o ao que foi exposto sobre democracia. Vimos que, em vista da *accountability* horizontal, os Poderes, autônomos, 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 efetuada 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). Em afirmação mais contundente, prossegue: “a supremacia dos controles burocráticos tende a aumentar o autoritarismo no relacionamento entre Estado e sociedade”.

A *accountability* eleitoral vertical se configura no 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 limitação é inerente a um

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

processo que conta com a manifestação expressa e 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 – ainda que, conceda-se, à maioria delas. O voto implica um vasto conjunto de questões que são reduzidas a um jogo de ‘preto ou branco’, sem matizar os variados e intermediários tons de cinza. Ademais, é muito cômodo e 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 poucos exemplos de como as eleições podem não corresponder, necessariamente, a um poder **para o povo**.

O poder democrático abrangente é mais consistente em um sistema no qual vigora a *accountability* societal vertical. Os cidadãos se valem de ferramentas institucionais e não institucionais – participação popular em conselhos, instâncias de monitoramento, denúncias na mídia – para constranger o poder público e fazer valer suas preferências. Mediante 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”, como escreve Spink (2003, p. 8).

A conexão entre democracia e orçamento é imediata. Entre outras características, o orçamento público se constitui numa espécie de disposição organizada da autorização dos dispêndios públicos, num dado período. Em um 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 própria transmissão de informações entre representantes e representados há perda de conteúdo e de compreensão. Minimizar ao máximo essa assimetria informacional entre agente (o governo ou o representante no parlamento) e principal (o cidadão) demandaria exercer a democracia direta em todas as decisões do governo, feito não

factível, em função da lentidão do processo e dos altos custos envolvidos (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 gerado. 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 relevantes e mais os governos se prepararão para o atendimento dessa demanda.

Após a explanação desta Seção 2, espera-se haver contribuído para fundamentar a importância de aclamar a transparência orçamentária. Antes de prosseguir, à guisa de retoque, não é demasiado expor 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 primária [...] 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, quer de os substituir pacificamente, quando tal se torne oportuno; 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 co-responsabilidade.** [...]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, grifo nosso)

3 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA SEGUNDO OS DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

Não há uma regra universalmente aceita 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). Não obstante a ausência de consensos na busca de um melhor processo orçamentário, há significativa concordância ao se considerar a transparência como característica fundamental nas democracias.

A disseminação do interesse pela temática da transparência orçamentária tem obtido maior expressão nos últimos quinze anos. Grande parte dos artigos acadêmicos referenciais em matéria orçamentária data da década de 90; outros tantos, publicados já após o ano 2000. Não deixa de ser surpreendente o processo de esquadrinhamento minucioso dos orçamentos públicos se encontrar ainda na idade da adolescência, em especial quando consideramos inaugurado há mais de 60 anos o atual estágio das democracias ocidentais – inspiradoras das demais –, tomando como marco o fim da Segunda Guerra Mundial.

Esse interesse reflete a atual fase de abertura democrática mundial, na qual os cidadãos se julgam mais claramente como credores de um poder público que lhes tributa com progressivo vigor. A resposta dos governos vem sendo pautada por essa crescente exigência popular por serviços públicos de qualidade e pela divulgação de informações relevantes e tempestivas – uma demanda por *accountability*.

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 algumas 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 das organizações envolvidas – órgãos de controle interno e externo, 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 fase de preparação do orçamento, dentro do Poder Executivo; como se dão as negociações das rubricas orçamentárias no Parlamento; se há participação popular direta nas decisões alocativas – compondo o chamado Orçamento Participativo; já na etapa de execução do orçamento, que regras levam o poder público a optar entre concorrentes, no processo de aquisição de bens e contratação de serviços; ou ainda como opera o órgão de controle externo por ocasião do julgamento das 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.

Pode-se, enfim, aferir a transparência segundo o grau de envolvimento popular, as ferramentas tecnológicas de que se vale o processo, ou as técnicas contábeis utilizadas.

Diante das formas de avaliação possíveis, delimitamos 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 os critérios atinentes ao recorte do tema.

3.1 Fundo Monetário Internacional – FMI

A partir do final da década passada, o FMI deu início ao desenvolvimento de padrões de transparência – de aplicação voluntária, ressalte-se – 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 internos e internacionais, o FMI emitiu, em 1998, o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, com revisão em 2007. Na mesma ocasião, publicou um detalhado Manual de Transparência Fiscal (FMI, Manual..., 2007), distinguindo com maior clareza os princípios gerais e específicos delineados no código.

Preliminarmente, saliente-se que as recomendações do FMI são voltadas à estabilização da economia dos países. Como tal, abarcam toda a área fiscal, ocupando-se tanto da política de gastos governamentais, inclusive o gerenciamento da dívida, quanto da arrecadação tributária – esta, fora do escopo deste trabalho.

O código se divide em quatro princípios gerais (FMI, Code..., 2007): I) Clareza de papéis e responsabilidades – deve haver uma definição clara de funções e responsabilidades no governo; II) Abertura de processos orçamentários – as etapas de preparação, execução e prestação de contas do orçamento devem se suceder de maneira aberta; III) as informações sobre atividades fiscais do governo – passadas, presentes e programadas – devem ser alvo de ampla e tempestiva divulgação ao público; e IV) a informação fiscal deve se sujeitar a garantias de qualidade e integridade. Esses princípios gerais são detalhados em princípios específicos, os quais, por sua vez, descortinam uma série de requisitos básicos. Dentre estes, passa-se a explicitar sucintamente **os que se relacionarem aos documentos orçamentários**. Note-se que a verificação concreta desses requisitos no orçamento brasileiro será avaliada na Seção 4, razão por que, agora, cada qual receberá uma identificação, entre parênteses.

Uma nota que merece ser emitida acerca do teor do Código de Boas Práticas é a ênfase à importância do equilíbrio fiscal e à 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. Não há requisitos diretamente relacionados à qualidade do gasto, os quais demandariam a emissão de relatórios contendo dados não financeiros e permitiriam avaliações de eficácia e efetividade do gasto⁵. No relatório preparado pelo FMI sobre a observância de normas e códigos de transparência fiscal no Brasil, a única referência encontrada sobre a qualidade do gasto envolveu um comentário apontando que a implementação dos programas orçamentários contidos no Plano Plurianual (PPA) possibilitava aferir a performance de cada programa (2001, p. 33). Possivelmente explique essa lacuna nos requisitos do FMI o fato de este

⁵ 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).

organismo ser um fundo **monetário**, com foco primário 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.

3.1.1 Abertura do Processo Orçamentário

Este princípio geral abarca dois princípios específicos – os requisitos seguem adiante:

I) A preparação do orçamento deve obedecer a um cronograma estabelecido e ser guiada por objetivos macroeconômicos e de política fiscal bem definidos.

O primeiro requisito dispõe acerca da apresentação da proposta orçamentária perante o Poder Legislativo consoante o cronograma prescrito (FMI-1). Tal medida reserva ao processo orçamentário tempo necessário para um planejamento de qualidade, tanto na preparação pelo Poder Executivo, quanto na etapa legislativa. A previsibilidade das etapas orçamentárias é medida básica de transparência.

O requisito seguinte prevê descrição clara das políticas que estiverem sendo introduzidas no orçamento, bem como das novas receitas e despesas a elas associadas (FMI-2). O orçamento deve conter uma exposição dos motivos, em caso de mudanças significativas na política tributária ou nas decisões alocativas.

O terceiro requisito preceitua o esboço de um amplo panorama fiscal plurianual, conforme projeções econômicas realísticas (FMI-3). Compreende uma exposição dos objetivos de política fiscal a médio prazo, metas para dívida pública e crescimento do PIB, bem como uma previsão para gastos com benefícios continuados, como o seguro-desemprego.

II) Deve haver procedimentos claros para a execução, o monitoramento e a prestação de contas do orçamento.

Comporta dois requisitos ligados à documentação orçamentária. O primeiro diz respeito à confecção de um amplo relatório parcial, a ser submetido ao Legislativo, sobre a execução orçamentária até o meio do exercício; ademais, outros relatórios também poderiam ser publicados, com periodicidade ao menos trimestral (FMI-4). O relatório deveria incluir uma previsão atualizada do orçamento – por exemplo, mudanças imprevistas no ambiente econômico implicam alterações orçamentárias –, identificando os fatores que causaram diferença entre o resultado esperado no início do exercício e o executado até a metade do ano.

O segundo ponto orienta que sejam apresentadas ao parlamento as propostas de receitas ou despesas suplementares durante o exercício, de forma compatível com o orçamento aprovado (FMI-5). Trata-se de uma prevenção contra a prática corrente em alguns países, nos quais os orçamentos suplementares se constituem numa forma de *bypass* sobre o Poder Legislativo ou ainda em um meio de legalizar despesas após a ocorrência dos fatos que as originaram. 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 se afiguram menores, porquanto normalmente acolhem despesas urgentes.

3.1.2 Acesso Público à Informação

Serão explorados dois princípios específicos:

D) O público deve ser plenamente informado sobre atividades fiscais passadas, presentes e programadas e sobre os riscos fiscais.

A documentação orçamentária e a auditoria devem abarcar atividades orçamentárias e extra-orçamentárias, a posição fiscal dos entes subnacionais e informações financeiras das empresas públicas (FMI-6). Sem esses detalhes adicionais, não há como se apurar com precisão a extensão da atividade governamental. Por exemplo, há países nos quais o lucro das empresas públicas pode ser transferido para fundos extra-orçamentários, usados para financiar a compra de bens ou a contratação de serviços.

A documentação deve incluir dados sobre passivos contingentes e renúncias fiscais (FMI-7). As obrigações eventuais podem complicar a situação fiscal do país, em caso de se tornarem efetivas. No caso das renúncias fiscais – que têm efeito orçamentário semelhante ao das despesas –, uma vez em vigor, não requerem aprovação anual pelo Legislativo; logo, se não explicitadas, dificilmente serão avaliadas com tanto rigor como as despesas.

Ainda com relação ao acesso público à informação, o FMI recomenda a publicação de dados sobre a composição da dívida, dos ativos financeiros, passivos significativos não relacionados à dívida (p. ex., pensão previdenciária) e bens caracterizados como recursos naturais – por exemplo, petróleo, gás natural, carvão, minerais (FMI-8). Sem informações sobre ativos e passivos financeiros, explicitados no balanço patrimonial, não há como o governo avaliar sua capacidade de honrar seus compromissos. 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).

II) Informações fiscais deveriam ser apresentadas de modo a facilitar a análise política e promover *accountability*.

Além da informação técnica para o público especializado, o governo deveria emitir o “Orçamento-Cidadão”, explicando as características básicas da peça orçamentária para a população leiga, ou seja, de forma objetiva e de simples compreensão (FMI-9). Clareza é o objetivo essencial deste requisito, voltado à *accountability* societal. Sem essa característica, o orçamento continuará a ser visto como um documento essencialmente técnico, sendo que, na verdade, ele denota expressões e escolhas políticas e, como tal, deve ser manifestado com clareza à população.

No intuito de permitir a comparação entre áreas atendidas, a despesa deve ser classificada segundo a categoria econômica, funcional e administrativa (FMI-10). Ainda visando ao fortalecimento da *accountability* – no caso, a horizontal – os resultados alcançados pelos programas do governo devem ser apresentados ao Poder Legislativo (FMI-11).

3.1.3 Garantias de Integridade

Este princípio geral apresenta um princípio específico ligado à documentação orçamentária comumente produzida pelos países, qual seja, as informações fiscais deveriam ser objeto de escrutínio externo. Para alcançar esse princípio, um requisito básico de transparência fiscal denota que o poder público deve remeter suas contas a um órgão nacional de auditoria – de preferência, no mesmo formato do orçamento –, o qual deve examinar as contas definitivas do governo, emitir o respectivo parecer, apresentá-lo ao Legislativo e publicá-lo no prazo de um ano (FMI-12). Esse relatório sujeito a auditoria deve acusar as divergências e as razões por eventuais diferenças entre o total de receitas e despesas projetado no orçamento e o nível de fato executado.

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. Neste ano de 2008, a OCDE 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 organização não concede empréstimos. Para alcançar seus objetivos na área econômica, a entidade provê estatísticas e dados comparativos, 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, a Equipe de Trabalho de Técnicos de Orçamento da instituição 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.

Esse guia contém três partes, que emprestam seus nomes às subseções seguintes deste trabalho. Os conceitos nelas desenvolvidos apresentam grande concordância com os apresentados pelo 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.

Analogamente ao procedimento adotado na narrativa do Código do FMI, para facilitar a avaliação do caso brasileiro, as práticas da OCDE citadas a seguir serão identificadas entre parênteses. Recomendações idênticas a requisitos do FMI serão omitidas, por abreviação.

3.2.1 Relatórios Orçamentários

Esta parte do guia da OCDE faz menção a cada documento orçamentário que deveria ser emitido pelos países, bem como seus conteúdos, para fomentar a transparência. Ei-los:

I) Orçamento (OCDE-1).

Deve ser submetido ao Poder Legislativo pelo menos três meses antes do início do exercício; o Legislativo, por sua vez, deve aprová-lo antes do início do ano fiscal.

Deve conter todas as receitas e despesas do governo, incluindo comentários para cada programa e indicadores de resultado e metas de desempenho para as despesas. Inclui-se no documento uma previsão para o comportamento das receitas e despesas pelo prazo de dois anos, pelo menos. Receitas vinculadas e custos administrativos devem ser contabilizados separadamente.

II) Relatório Pré-Orçamento (OCDE-2).

Apresentado pelo menos um mês antes da introdução da proposta orçamentária, o relatório deve expor as intenções do governo para o exercício vindouro e para os dois seguintes, em função dos objetivos de longo prazo das políticas econômicas do governo, os quais também devem ser explicitados.

III) Relatórios Mensais (OCDE-3).

Denotam o progresso na implementação do orçamento – as somas dos valores de receita e despesa a cada mês e o acumulado no ano. A divulgação deve ocorrer até quatro semanas após o fim do mês. Devem incluir o fluxo financeiro mensal.

IV) Relatório do Primeiro Semestre (OCDE-4).

Com divulgação até seis semanas após o fim do primeiro semestre do ano fiscal, deve incluir previsão atualizada dos resultados do orçamento para o exercício corrente e para os dois seguintes.

V) Relatório Anual (OCDE-5).

Agrega todas as informações financeiras e fiscais consolidadas ao final do exercício. Deve ser auditado pela suprema instituição de auditoria contábil e fiscal.

VI) Relatório Pré-Eleições (OCDE-6).

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.

VII) Relatório Plurianual (OCDE-7).

Ofertado pelo menos a cada cinco anos ou a cada grande mudança nos programas de receita ou despesa, esse demonstrativo avalia a sustentabilidade das políticas no longo prazo e apresenta projeções para cada cenário provável. Deve incluir informações demográficas.

3.2.2 *Demonstrativos Específicos*

Aqui são detalhadas informações relativas ao desempenho do governo, avaliando indicadores financeiros e não financeiros. São eles:

I) Premissas Econômicas (OCDE-8).

Deve conter, além da previsão e composição do crescimento do PIB, as taxas de emprego e desemprego, o saldo da balança comercial (transações correntes), a inflação e as taxas de juros. Ademais, cabe uma análise sobre o comportamento desses indicadores sob o impacto de mudanças nas principais premissas econômicas.

II) Incentivos Fiscais (OCDE-9).

São os custos sobre a receita, em função de tratamento preferencial dado a atividades específicas. Deve ser informado juntamente com outras escolhas orçamentárias.

III) Obrigações e Haveres Financeiros (OCDE-10).

Relatório de publicação semestral, no qual os empréstimos são agrupados segundo várias classificações – por exemplo, conforme o perfil dos vencimentos, se a taxa de juros é fixa ou variável e se a dívida pode ser resgatada antes do prazo pelo credor.

IV) Haveres Não-Financeiros (OCDE-11).

Inclui bens imobiliários e equipamentos, registrados de acordo com manifesta metodologia de valorização e depreciação.

V) Obrigações Previdenciárias (OCDE-12).

Devem informar semestralmente a diferença entre os custos vigentes dos benefícios concedidos e as contribuições feitas pelo governo para tais fins.

VI) Responsabilidades Contingentes (OCDE-13).

Deve mostrar o histórico de inadimplência de cada obrigação e, se possível, o valor quantitativo de cada uma. Freqüência semestral.

3.2.3 Integridade, Controle e Prestação de Contas

A última parte lista as práticas que deveriam ser levadas em consideração para assegurar a qualidade e a integridade de todas as informações orçamentárias.

I) Políticas Contábeis (OCDE-14).

Inclui o regime contábil usado na preparação dos relatórios. As políticas contábeis devem ser uniformes; se houver mudanças, relatórios anteriores devem ser adequados, de modo a possibilitar a comparação entre períodos.

II) Auditoria (OCDE-15).

Praticada pela instituição suprema de auditoria contábil e fiscal. Deve produzir um relatório a ser apreciado pelo Parlamento.

III) Escrutínio Público e Parlamentar (OCDE-16).

O Parlamento deve poder analisar qualquer relatório sobre as contas públicas. Ademais, todos os relatórios acima descritos devem estar disponíveis ao público pela Internet. Para a OCDE, o papel ativo de oferecer aos cidadãos uma melhor compreensão do processo orçamentário cabe ao Ministério da Fazenda.

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 compreensíveis 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 um instrumento de pesquisa comparativa de coleta de dados relativos ao sistema orçamentário de diversos 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 – o foco se encontra nos documentos orçamentários emitidos e em seus conteúdos. O questionário do IBP analisa a quantidade de informações disponíveis em documentos-chave do orçamento (Declaração Pré-Orçamentária, Proposta de Orçamento do Executivo, Orçamento Aprovado, Orçamento-Cidadão, Relatório do Ano Corrente, Avaliação do Meio do Ano, Relatório do Final de Ano e Relatório do Auditor) 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 país⁶.

Seguindo o conteúdo do questionário, na Declaração Pré-Orçamentária, o governo deve iniciar o debate orçamentário e revelar as premissas da política econômica levadas em consideração para a elaboração do orçamento, antes de sua apreciação pelo legislativo (IBP-1). O IBP avalia quão antes do início do exercício o Executivo o remete ao Legislativo, a quantidade de informações referentes ao quadro macroeconômico e fiscal, além da quantidade de detalhes explicativos acerca das políticas prioritárias do governo.

A Proposta de Orçamento do Executivo é a declaração do governo sobre como pretende implementar suas políticas no exercício seguinte. Essa proposta é submetida à apreciação do Poder Legislativo, que aprovará o documento legal intitulado “Orçamento Aprovado” pelo IBP (IBP-2). O organismo considera dezenas de critérios. Destaca-se alguns mais relevantes não suficientemente explorados pelas outras entidades: o questionário apura se o Executivo apresenta ao público um cronograma para o processo orçamentário durante a etapa de formulação; se as despesas que se estendem por alguns anos podem ser comparadas ano a ano em termos de classificação e apresentação; se há informação suficiente a respeito de atividades parafiscais e de transferências intergovernamentais e para empresas públicas; a proporção de despesas alocadas para programas secretos; e a proporção de dados não financeiros associados aos programas.

Os Relatórios do Ano Corrente devem apresentar à sociedade o progresso na implementação do orçamento – receitas e despesas executadas, em confronto com as previstas –, preferencialmente a cada mês (IBP-3). A avaliação recai sobre a frequência dos relatórios de despesa, a proporção de despesas cobertas, uma comparação entre as despesas acumuladas

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

e as inicialmente estimadas. As mesmas mensurações se aplicam para as receitas. Além disso, o IBP avalia a frequência e a quantidade de informação publicada acerca dos empréstimos governamentais, nos moldes dos requisitos contidos em FMI-8 e OCDE-10.

Mais abrangente que essas avaliações mensais deve ser a Avaliação do Meio do Ano, no qual o governo precisa informar as alterações nas hipóteses econômicas consideradas no início do ano e suas implicações sobre o orçamento – gastos, receitas, ativo, passivo e dívidas do governo para o restante do ano (IBP-4). O IBP avalia a quantidade de informações econômicas contida nesses documentos, bem como a extensão das estimativas atualizadas de despesas e receitas.

O Relatório do Final de Ano é o principal instrumento de prestação de contas do governo para a população, apresentando uma comparação entre metas de desempenho e resultados alcançados por meio dos gastos governamentais (IBP-5). Avalia-se tempestividade de publicação do relatório, proporção de resultados apurados (receita e despesa), a existência de explicações sobre a situação macroeconômica prevista e a real, razões pela diferença entre resultados não financeiros estimados e obtidos, e a situação dos fundos extra-orçamentários.

O Relatório do Auditor deve ser emitido por um órgão independente do Poder Executivo, apontando se os gastos governamentais foram efetuados conforme os requerimentos e procedimentos aprovados pelo Legislativo (INTOSAI, 1977, Secção 13), consoante as leis orçamentárias vigentes (IBP-6). O IBP apura a transparência averiguando o tempo gasto após o final do exercício para auditar e publicar o relatório. Também observa se há auditoria sobre fundos extra-orçamentários e se há manifestação do Executivo e acompanhamento do Legislativo quanto às ações tomadas a partir das recomendações da entidade de controle externo.

Finalmente, o IBP recomenda a publicação do Orçamento-Cidadão (IBP-7) com variadas informações não-técnicas, traduzindo a linguagem hermética do orçamento para termos mais comuns, tornando-o mais palatável ao grande público. A organização avalia não apenas a existência de um Orçamento-Cidadão, como também a quantidade de informação não especializada que ele contém (“muita”, “alguma”, “pouca” ou “nenhuma”).

No levantamento efetuado em 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.

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.

O relatório de 2006 já é o segundo emitido pela entidade. O IBP pretende publicar esse índice a cada dois anos, cobrindo um crescente número de países e observando o progresso na transparência de seus sistemas orçamentários.

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

No prólogo da seção anterior, destacou-se a existência de diversas formas de avaliação da transparência fiscal e orçamentária. Blöndal (2003, p. 9) apresenta uma síntese contendo os elementos a seguir elencados: I) a emissão tempestiva e sistemática de dados orçamentários; II) o papel efetivo e a qualidade do controle exercido pelo Poder Legislativo; e III) o papel da sociedade civil – população, imprensa e organizações não-governamentais.

O segundo e o terceiro elementos apresentados pelo autor dependem não apenas de legislação, mas de variáveis conjunturais, comportamentais e procedimentais que passam ao largo do objetivo deste trabalho. Enfoca-se, assim, o primeiro elemento, recorte que orienta a uma análise mais detalhada do conteúdo dos documentos orçamentários. Esta seção buscará cotejar os documentos produzidos pelo sistema orçamentário federal brasileiro com os padrões sugeridos pelos organismos citados na seção anterior.

Não obstante o recorte apresentado, cabe efetuar uma breve menção ao contexto institucional brasileiro, o que será feito na próxima subseção. Adiante, na subseção 4.2, sucede-se a análise dos documentos orçamentários.

4.1 Ambiente Institucional Brasileiro

Segundo a citada avaliação do IBP, o Brasil atingiu 73% no *Índice do Orçamento Aberto 2006*, indicando que o governo fornece aos cidadãos significativa quantidade de informação sobre as atividades financeiras e o orçamento do governo central, mas também que 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 Declaração Pré-Orçamentária – no caso brasileiro, à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano Plurianual (PPA) –, com vistas a respeitar a programação governamental de médio prazo. 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, com função diversa da Lei Orçamentária Anual (LOA), que abarca apenas as programações físicas e financeiras. No entendimento de Osvaldo M. Sanches⁷ (*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 alguns 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.

A estrutura institucional brasileira foi reforçada com a promulgação da Constituição de 1988, que devolveu ao Poder Legislativo a capacidade de influir no processo orçamentário e alterou significativamente o processo e a estrutura do orçamento público federal, ao romper com a fragmentação orçamentária vigente até então. Prossegue Rezende:

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. (2006, p. 104)

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 constante 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

⁷ 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.

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 consolidadas 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), administração 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 decisões⁸.

A conclusão de um levantamento do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI sobre a transparência fiscal brasileira resume bem 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,

⁸ Vide modalidades de intervenção participativa segundo Moreira Neto, apresentadas na subseção 2.3.1.

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 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 na próxima subseção, quando emergirão as principais críticas à transparência dos documentos orçamentários nacionais.

4.2 Análise da Documentação Orçamentária

Na Seção 3, os requisitos indicados pelas organizações especializadas foram identificados, de modo a facilitar a verificação da aplicação de cada um dentro do orçamento brasileiro – o que será efetuado a seguir. 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.

Para avaliar o cumprimento dos requisitos propostos por cada organização, os seguintes levantamentos foram consultados:

- FMI: *Brazil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module* (2001) e *Questionário sobre Instituições Fiscais* (2007);
- OCDE: *Results of OECD Budget Practices and Procedures Survey 2006 for Latin American Countries*;
- IBP: *International Budget Project – Open Budget Questionnaire – Brazil* (2005).

4.2.1 Declaração Pré-Orçamentária

O IBP e a OCDE (esta última, sob o nome de Relatório Pré-Orçamentário) sugerem 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 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 2007⁹. O Anexo de Metas Fiscais (Anexo III da LDO para o ano de 2008¹⁰) 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 (Anexo III.2a). As intenções do governo pautadas pelo contexto macroeconômico são explicitadas na Exposição de Motivos¹¹ 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

⁹ Disponível no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm. Acesso em 27 set. 2008.

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

¹¹ V. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2008/EXPOSICAO%20DE%20MOTIVOS/52.htm. Acesso em 27 set. 2008.

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 relacionados e 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.

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 sugerido em 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 Mensagem (p. 146-147).

A Mensagem Presidencial presta-se também a sintetizar as políticas governamentais – inclusive os programas estreates (FMI-2) – caso da implantação da Ferrovia Nova Transnordestina (p. 60), apresentada no capítulo das Políticas Setoriais 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. Cabe transcrever as palavras de Pederiva para que se perceba 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 todos os outros documentos orçamentários estão voltados. 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 aprovado 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 I¹². Observando os quadros consolidados, podem ser encontradas todas as receitas previstas para a elaboração do orçamento, classificadas segundo vários critérios¹³. 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 orçamentária – 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

¹² V. 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.

¹³ V. quadros 1 a 3, 11 a 14, 19 e 20.

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 diverso. 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 – e assim mesmo, tão-somente os realizados dentro da própria empresa – precisam constar do Orçamento Geral da União, deixando as outras despesas de fora do controle¹⁴. 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 (dados de 2005). O restante dos investimentos – diz respeito ao tamanho da atividade estatal ou não? – 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.

¹⁴ 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.

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-las¹⁵, por serem dadas a conhecer pela Coordenação-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 5% e 10% 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 1% 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.

¹⁵ V. site 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.

Grandes agregados de despesa por órgão, natureza da despesa, categoria econômica e modalidade de aplicação são oferecidos no site “Estatísticas Fiscais”¹⁶, 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 STN¹⁷. 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 Federal¹⁸, 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.

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, por sua vez, 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

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

¹⁷ V. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp. Acesso em 6 out. 2008.

inflação afetam o PIB nominal e, por consequência, a arrecadação. Do lado das despesas, o câmbio afeta os encargos da dívida a ele indexados. Desse modo, não é difícil perceber que cenários econômicos podem sofrer uma revolução completa em poucos meses, em especial nestes tempos de economia globalizada – 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

Avaliado pelos requisitos FMI-8, FMI-11, OCDE-5 e IBP-5 – este último denominando-o Relatório do Final de Ano.

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 Poder Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, por força do art. 56 da LRF.

As contas estão presentes no site da CGU¹⁹, 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. As contas não englobam os 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,

¹⁸ V. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/relatorios_divida_publica.asp. Acesso em 13 out. 2008.

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

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 utilizadas 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 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)²⁰, estrutura subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Quanto às empresas estatais dependentes e às não-dependentes usuárias do SIAFI, o BGU²¹ (Volume 3) contempla seus demonstrativos.

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

²⁰ 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”.

²¹ 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 “Balancos” no tipo de relatório e “Informações Adicionais”, no campo “Conteúdo das Informações”. Informações gentilmente fornecidas, em 13 out. 2008, por Gilvan da Silva Dantas, Coordenador da Coordenação-Geral de Contabilidade – CCONT, vinculada à STN.

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.

O TCU avalia as informações prestadas pelo Poder Executivo no Relatório Anual, incluindo atividades extra-orçamentárias (TCU, 2007, p. 182), de acordo com o recomendado em 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).

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 sistema orçamentário nacional. Na subseção 5.3, sugestões serão apresentadas acerca de sua formatação.

4.2.9 Relatório Plurianual

Equivalente ao Plano Plurianual (PPA), no Brasil (v. requisito 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 norteia 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 eletrônica²² 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.

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

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 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).

Outro aspecto negativo referente à transparência do processo orçamentário nacional diz respeito à falta de especificidade da destinação dos recursos previstos na LOA. 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.

4.2.11 Quadro-Síntese: Documentos Orçamentários X Requisitos

Para fins didáticos, segue, na página seguinte, uma 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.

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 – diferença entre custo dos benefícios previd. e contrib. do governo OCDE 13 – passivos contingentes IBP-1 – tempestividade / quant. de informações macroecon. / políticas prioritárias
Proposta de Orçamento do Executivo	Sim	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 para fiscais / 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

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, efetuada na Seção 4, esta seção destina-se a apresentar sugestões de alterações em alguns documentos, ou ainda 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, posto que diversas demandas desprezadas durante a etapa de preparação poderiam ser contempladas. Por outro lado, um aumento imprevisto de 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 – conforme discutido na subseção 4.2.5 –, afetando, por conseguinte, 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.

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 acolher novas demandas, ou ainda, as propostas orçamentárias anteriormente descartadas. Para tanto, o orçamento brasileiro se vale dos créditos adicionais. Vejamos o que diz a esse respeito a Lei nº 4.320/64:

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 [...]:

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

.....
§ 3º **Entende-se por excesso de arrecadação [...] 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. (grifos nossos)

Mediante esse dispositivo, diante de um quadro macroeconômico expansivo, que venha a proporcionar uma arrecadação **sustentada** (considerar a ressalva contida no final do § 3º) acima do estimado, há como atender demandas inicialmente não aprovadas. 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.

Em contrapartida, 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 subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifos nossos)

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 [...] 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 SOF²³. Analisemos mais detidamente o relatório de avaliação do 1º bimestre de 2008²⁴. 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 suficientes detalhes a memória de cálculo associada a cada um destes fatores: nova previsão da receita líquida (a qual desconta da receita primária total – exceto a contribuição para o RGPS – as transferências a Estados e Municípios), nova projeção de despesas 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 PLOA²⁵) 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 o total de R\$ 11,0 bilhões referente a créditos extraordinários – a maior parte formada por restos a pagar e reabertura de créditos abertos 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 principais decisões alocativas extraordinárias que impactam o orçamento corrente, de modo especial, as efetuadas no exercício anterior.

²³ V. https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orcamento_2008. Acesso em 6 out. 2008.

²⁴ 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.

²⁵ O reajuste chegou a R\$ 415, além dos R\$ 407,33 previstos no Volume 1 das Informações Complementares ao PLOA/2008 (p. 141).

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 (Tommasi, 2007, p. 301, p. ex., levanta que o controle da execução orçamentária é dificultado se o orçamento está em contínua revisão). Visto que a discussão dessa temática não é matéria deste trabalho, o qual não pretende avaliar procedimentos, mas documentos orçamentários, feche-se parêntese, sem mais argumentações.

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 fiscais²⁶, 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 propugnados pelas organizações internacionais para um relatório de meio de ano, falta apenas a publicação dos demonstrativos contábeis (IBP-4) e de informações referentes a passivos contingentes (OCDE-13).

Tais omissões não configuram falhas tão graves que permitam divergir significativamente 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’.

²⁶ V. https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/relatorios_aval_fiscal. Acesso em 6 out. 2008.

Concluindo esta 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 do início da subseção. Dúvida análoga à de tantos brasileiros, diante da documentação orçamentária. Em vista da inviabilidade prática de a população recorrer a tantos ‘Filipes’ quantos necessários forem – alguém 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*. São pilares 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 inclusive 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 induzir o poder público a fazer valer suas preferências – constringendo-o a ser um governo verdadeiramente **para o povo**.

Toda esta subseção 5.2 subsidiará a proposta de estrutura do Orçamento-Cidadão. Entretanto, por questões didáticas e 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 o Orçamento-Cidadão **não é**. O Orçamento-Cidadão defendido neste trabalho é um documento. Difere do conhecido Orçamento Participativo²⁷, 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. Tal procedimento exemplifica as modalidades mais atuantes de participação popular: a participação pela consulta e a participação nas decisões (cf. classificação de Moreira Neto, apresentada na subseção 2.3.1).

²⁷ Algumas cidades alemãs chamam o processo de Orçamento Participativo de Orçamento-Cidadão, o que pode causar confusão com o modelo de Orçamento-Cidadão que este trabalho defende – um documento, não um procedimento deliberativo.

Pode-se dizer, sem grande prejuízo, que o Orçamento Participativo, mesmo podendo envolver outras fases, caracteriza-se pela estreita ligação com a elaboração orçamentária – a etapa de alocação de recursos; o Orçamento-Cidadão, embora confeccionado durante a elaboração, se presta a facilitar o acompanhamento da execução orçamentária. 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, como o alto custo envolvido numa operação de tal porte, o recorrente 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 – por qualquer ente público, não apenas o federal –, seria melhor sê-lo após a devida popularização do Orçamento-Cidadão. Antes que o povo possa discernir entre várias 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 ainda para aclarar que o orçamento público não vê dicotomia entre o ente que tem seus recursos subtraídos pela via tributária e o 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

Uma prática que contribui para tornar mais opaco o processo orçamentário nacional refere-se à inespecificidade da destinação de recursos previstos na LOA. Tal aspecto não foi observado 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 maioria das despesas alocadas na LOA obtém destinação para algum estado ou região, em prol 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 momento²⁸, ainda não foi votado. As tabelas contendo os valores absolutos da pesquisa encontram-se no Apêndice A.

²⁸ Novembro de 2008.

Tabela 1 - Percentual de despesas primárias não associadas aos localizadores de gastos ‘NACIONAL’ e ‘EXTERIOR’, projetadas na etapa de 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 Brasil²⁹

De acordo com a classificação funcional e estrutura programática associadas às rubricas orçamentárias da LOA³⁰, 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, grifo nosso)

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 na execução do orçamento confere ao Poder Executivo substancial margem de manobra,

²⁹ Dados obtidos a partir do Sistema SIGA Brasil, utilizado pelo Senado Federal. Segue descrição dos parâmetros utilizados na pesquisa. No universo de pesquisas possíveis, selecionou-se a opção “Despesa Elaboração” para cada ano analisado (LOA2003, LOA2004, etc.). As variáveis utilizadas foram “UF” (pasta “Localidade”) e “PL” e “Autógrafo” (pasta “Valores da Despesa”). No intuito de excluir as despesas com refinanciamento e serviço da dívida, recorreu-se ao filtro “GND ‘Fora da lista’ 2;6”. Para a confecção da tabela, foram somados os totais alocados a todas as UF encontradas pela pesquisa, exceto ‘NACIONAL’ e ‘EXTERIOR’.

³⁰ 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.

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” acerca de como as políticas se traduzem em resultados proporciona uma vantagem estratégica aos responsáveis por essas políticas, com relação à população, e que tal vantagem se esvairia diante de procedimentos mais transparentes. Para os autores, quão 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 distinto do que ora se expõe – 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.

Mencione-se que o PLOA, ainda que conceda preferência às rubricas ‘NACIONAIS’, esboça um arrazoado que pretende explicitar os critérios adotados para a regionalização dos gastos dos programas nas áreas de assistência social, educação, desporto, habitação, saúde, saneamento, transportes e irrigação (Volume I das Informações Complementares ao PLOA/2008, p. 96 a 133). Ainda assim, é praxe os Ministérios apresentarem essa informação de modo inadequado. Basta constatar que a célula que informa os critérios de regionalização para cada programa está vazia (v. Ministério do Esporte, p. 100), com texto truncado (por exemplo, os programas do Ministério da Educação, p. 102) ou ainda com explicações insuficientes – caso do programa Desenvolvimento da Agricultura Irrigada (p. 104), de responsabilidade 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 Poder Executivo discricionariedade para, inclusive, não observar a determinação constitucional que versa sobre desenvolvimento regional, citada no início da subseção.

A partir da ótica do Poder Legislativo, também há algo a se ponderar. 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

conseqüência a eleição de parlamentares com base eleitoral geograficamente definida, o que **permite pressão direta de eleitores e políticos locais que ‘trocaram’,** 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***³¹, 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 da União [...]. (SANTOS, MACHADO e ROCHA, 1997, p. 96, grifos nossos)

Tais práticas, apesar de criticadas, não serão aqui avaliadas. Fazem parte das atuais regras do jogo. Vejamos uma situação que abarca uma prática como essa. O Poder Executivo apresenta ao parlamento o PLOA dispondo de 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 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.

Sim, esse tipo de prática e as conseqüências dela derivadas merecem críticas. 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 retamente planejadas na elaboração.

Registre-se que mesmo alocações destinadas a Estados na etapa de elaboração do orçamento não se prestam muito ao controle social. Basta imaginar uma ação orçamentária como a do exemplo utilizado alguns parágrafos acima. Avancemos nesse exemplo e 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

³¹ 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 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.

que um cidadão de Barreiras ou de Ilhéus 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 (tratada na subseção 2.1) seria significativamente aprimorada se, durante a etapa de elaboração orçamentária, 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**³² 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 “Cadastro de Ações Orçamentárias”, uma página eletrônica na Internet, vinculada ao Portal SOF, “que contém informações qualitativas sobre as ações programadas no orçamento, de

³² 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 brasileiras. V. <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/mesorregiao.html>. A utilização das mesorregiões como critério de regionalização do orçamento já é verificada no PPA de Pernambuco (cf. GIACOMONI, 2007, p. 216).

forma a subsidiar o processo de monitoramento e avaliação das ações de governo”³³. Esse cadastro está organizado por ordem alfabética de programas, cada qual descortinando o rol de ações a eles vinculadas.

Poder-se-ia argumentar que especificar mesorregiões como nível mínimo de especificidade engessaria o orçamento nacional, inviabilizando a existência de 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 à ponderação, sugere-se permitir, entre subtítulos com mesma codificação de programa e ação orçamentária, a existência de um subtítulo ‘NACIONAL’ contendo no máximo 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 PLOA/2009 (PL nº 38/2008-CN), sugere-se a adição de inciso IV ao § 1º do art. 4º. Eis a proposta de redação:

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

I – a cada subtítulo, até o limite de 10% (dez por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação parcial de dotações, limitada a 10% (dez por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

[...]

§ 1º Os limites referidos no inciso I e respectiva alínea “a” deste artigo [...] poderão ser ampliados quando o remanejamento:

[...]

IV – ocorrer entre subtítulos de mesmo programa e ação orçamentária, até o limite de 30% (trinta por cento) da soma das dotações desses subtítulos.

Tal medida concederia 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 exigiria maior cuidado no planejamento não apenas do governo federal, como também dos parlamentares e das prefeituras, ao pleitear

³³ V. <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/>.

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 prefeitura 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 dez 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 públicas afetam suas vidas. São exemplos de temas constantes do Orçamento-Cidadão sul-africano de 2005: informações 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 de recursos 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 de suas doze regiões administrativas. Cada região conta com um Orçamento-Cidadão diferenciado, confeccionado para ser distribuído em panfletos – os chamados *leaflets* – ou para ser aberto via Internet. Por exemplo, para a Escócia, o Orçamento-Cidadão intitula-se “*What the Budget means for*

Scotland” – ou, em tradução livre, “O que o orçamento significa para a Escócia”. E seguem-se informações sobre 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. Apresenta também 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 orçamentos 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, Orçamento e Gestão, 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 Social³⁴. Sugere-se que se inclua o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e que essas informações sejam oferecidas a partir do nível de mesorregião, incorporando a idéia formulada na subseção anterior. Inclua-se ainda 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 atualmente 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 a impressão desse Orçamento-Cidadão mesorregional, a exemplo dos panfletos voltados a 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);

³⁴ 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.

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, 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 (na versão impressa do Orçamento-Cidadão, apenas as 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 simples proposta. Urge criar o Orçamento-Cidadão, ainda que com lacunas informacionais. Após esse passo, os próprios reclamos da sociedade, das comunidades acadêmicas, da imprensa e de outras entidades organizadas haverão de 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 requisitos propugnados 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 estão publicados no Cadastro de Ações Orçamentárias, na página eletrônica da SOF. As ações estão organizadas por ordem alfabética de programas. Sugere-se que as próprias ações estejam dispostas alfabeticamente, permitindo a consulta a elas sem que haja a necessidade de saber a qual programa pertencem. 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”³⁵, 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:

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.

A Rede de Informações seria mais um exemplo de cooperação na federação, onde já foram realizados avanços significativos, motivados pela necessidade de implementar a LRF.

Não são necessárias delongas para aderir a essas observações. Apenas neste trabalho, para a coleta das informações contábeis, orçamentárias e financeiras, precisou-se recorrer a páginas eletrônicas de pelo menos nove órgãos governamentais: Presidência da República (Controladoria-Geral da União e Portal da Transparência), Planejamento (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e Departamento de Coordenação e Controle das

³⁵ V. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp. Acesso em 20 out. 2008.

Empresas Estatais), Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional – Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios), Tribunal de Contas da União e Câmara dos Deputados (Orçamento Brasil). Essa grande dispersão de dados denota, também, falta de transparência, na medida em que há maior dificuldade de 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. Mais claramente, 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 em pesquisa efetuada por organismos como o FMI, a OCDE e o IBP, tendo este último classificado o nível de transparência do sistema orçamentário nacional em 10^o 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, afinal, há que se 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. Atendeu, 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 deveria 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, a qual 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, no 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 a mês. Tal medida tenderia a transparecer comportamentos eleitorais típicos, como o 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. 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 criticamente 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 que o Brasil se junte ao grupo de países tidos como exemplo de transparência. Como último juízo, 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.

BLÖNDAL, Jón R. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. In: **OECD Journal on Budgeting**. V. 2, n. 4. Paris: OCDE, 2003. P. 7-25.

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: Congresso 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/>. 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>. 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., 164 p.

_____. **Questionário sobre Instituições Fiscais.** Washington: FMI, 2007. 32 p. Disponível em <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/cursopo/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>. 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>>. Acesso em 10 set. 2008.

_____. **Carta Encíclica *Centesimus Annus***. Roma, maio 1991. Disponível em <<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>. 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^o 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 2º lugar.

WIKIMEDIA COMMONS. **Map of Bahia's mesoregions**. Disponível em:
http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:Bahia_Mesoregions.svg . Acesso em 20 out. 2008.

APÊNDICE A - Distribuição de recursos primários na elaboração orçamentária, por UF (2003-09)

Tabela 2 - Valores absoluto e relativo de despesas primárias projetadas durante a etapa de elaboração orçamentária (PLOA e Autógrafo), por UF – Brasil – 2003

UF	PL (em R\$)	Porcentagem	Autógrafo (em R\$)	Porcentagem
AC	293.485.761	0,08%	478.183.943	0,12%
AL	703.953.172	0,20%	932.379.554	0,24%
AM	760.119.172	0,21%	1.136.893.244	0,30%
AP	535.202.680	0,15%	675.001.380	0,18%
BA	2.891.881.060	0,81%	3.379.866.954	0,88%
CE	1.653.415.486	0,46%	1.994.869.077	0,52%
CO (1)	667.414.032	0,19%	729.509.532	0,19%
DF	4.980.435.792	1,39%	5.193.017.434	1,35%
ES	787.867.682	0,22%	1.076.701.107	0,28%
EX (2)	4.228.676.037	1,18%	4.228.676.037	1,10%
GO	1.014.864.925	0,28%	1.308.013.643	0,34%
MA	1.291.137.013	0,36%	1.628.953.167	0,42%
MG	4.202.995.212	1,18%	4.746.573.463	1,24%
MS	507.974.554	0,14%	670.491.552	0,17%
MT	699.428.662	0,20%	906.238.728	0,24%
NA (3)	297.083.178.632	83,12%	315.472.085.133	82,15%
NE (4)	3.451.592.200	0,97%	3.563.891.076	0,93%
NO (5)	1.110.227.518	0,31%	1.235.831.817	0,32%
PA	1.988.278.942	0,56%	2.300.009.421	0,60%
PB	1.004.599.124	0,28%	1.299.141.806	0,34%
PE	1.827.456.321	0,51%	2.188.447.906	0,57%
PI	783.680.384	0,22%	993.447.701	0,26%
PR	1.916.945.866	0,54%	2.210.756.708	0,58%
RJ	6.955.084.710	1,95%	7.400.727.376	1,93%
RN	821.493.047	0,23%	1.053.885.504	0,27%
RO	606.715.513	0,17%	801.867.294	0,21%
RR	388.971.308	0,11%	570.336.165	0,15%
RS	4.045.870.788	1,13%	4.332.211.412	1,13%
SC	1.091.014.590	0,31%	1.366.054.246	0,36%
SD (6)	2.266.527.676	0,63%	2.272.421.006	0,59%
SE	419.426.565	0,12%	631.364.699	0,16%
SL (7)	214.808.022	0,06%	222.337.224	0,06%
SP	5.832.403.991	1,63%	6.368.468.775	1,66%
TO	400.679.933	0,11%	635.539.617	0,17%
Total	357.427.806.370	100,00%	384.004.193.701	100,00%

Fonte: SIGA Brasil

Notas: Dados complementares à Tabela 1, subseção 5.2.2. Ver nota de rodapé.

- (1) Região Centro-Oeste
- (2) Exterior
- (3) Nacional
- (4) Região Nordeste
- (5) Região Norte
- (6) Região Sudeste
- (7) Região Sul

Tabela 3 - Valores absoluto e relativo de despesas primárias projetadas durante a etapa de elaboração orçamentária (PLOA e Autógrafo), por UF – Brasil – 2004

UF	PL (em R\$)	Porcentagem	Autógrafo (em R\$)	Porcentagem
AC	275.244.689	0,06%	380.980.344	0,08%
AL	697.757.767	0,16%	894.531.071	0,20%
AM	821.380.968	0,18%	1.036.255.871	0,23%
AP	635.655.771	0,14%	797.431.944	0,17%
BA	2.637.028.405	0,59%	3.152.820.015	0,69%
CE	1.461.288.874	0,33%	1.817.841.989	0,40%
CO (1)	699.805.332	0,16%	757.908.095	0,17%
DF	5.704.887.822	1,28%	5.844.096.652	1,27%
ES	855.596.445	0,19%	1.024.986.858	0,22%
EX (2)	8.173.377.724	1,83%	8.173.377.724	1,78%
GO	1.072.302.068	0,24%	1.231.614.896	0,27%
MA	1.264.449.991	0,28%	1.561.303.991	0,34%
MG	4.035.037.201	0,90%	4.799.430.782	1,05%
MS	560.440.735	0,13%	706.145.534	0,15%
MT	676.539.991	0,15%	852.901.187	0,19%
NA (3)	378.965.622.677	84,86%	381.459.809.204	83,22%
NE (4)	3.183.785.061	0,71%	4.208.406.911	0,92%
NO (5)	1.207.746.020	0,27%	1.284.348.751	0,28%
PA	1.939.256.943	0,43%	2.292.937.963	0,50%
PB	929.680.741	0,21%	1.130.061.711	0,25%
PE	1.751.805.812	0,39%	2.015.062.957	0,44%
PI	656.777.531	0,15%	857.937.172	0,19%
PR	1.845.414.583	0,41%	2.268.495.971	0,49%
RJ	8.458.790.188	1,89%	9.131.359.838	1,99%
RN	849.139.517	0,19%	1.032.025.739	0,23%
RO	596.683.011	0,13%	784.939.744	0,17%
RR	420.527.246	0,09%	529.861.112	0,12%
RS	3.998.855.686	0,90%	4.413.456.077	0,96%
SC	1.129.498.336	0,25%	1.402.897.980	0,31%
SD (6)	3.593.744.530	0,80%	3.600.494.530	0,79%
SE	398.259.055	0,09%	570.249.806	0,12%
SL (7)	497.196.640	0,11%	515.521.640	0,11%
SP	6.216.092.108	1,39%	7.315.053.307	1,60%
TO	358.408.716	0,08%	524.832.228	0,11%
Total	446.568.078.184	100,00%	458.369.379.594	100,00%

Fonte: SIGA Brasil

Notas: Dados complementares à Tabela 1, subseção 5.2.2. Ver nota de rodapé.

- (1) Região Centro-Oeste
- (2) Exterior
- (3) Nacional
- (4) Região Nordeste
- (5) Região Norte
- (6) Região Sudeste
- (7) Região Sul

Tabela 4 - Valores absoluto e relativo de despesas primárias projetadas durante a etapa de elaboração orçamentária (PLOA e Autógrafo), por UF – Brasil – 2005

UF	PL (em R\$)	Porcentagem	Autógrafo (em R\$)	Porcentagem
AC	405.408.109	0,08%	612.652.466	0,12%
AL	891.169.723	0,18%	1.129.654.480	0,21%
AM	1.393.058.172	0,28%	1.547.514.207	0,29%
AP	713.597.974	0,14%	907.208.393	0,17%
BA	2.919.887.645	0,58%	3.548.699.034	0,67%
CE	1.887.898.573	0,38%	2.258.348.049	0,43%
CO (1)	1.139.134.476	0,23%	1.220.979.284	0,23%
DF	6.896.403.531	1,37%	6.987.315.833	1,32%
ES	1.019.921.348	0,20%	1.250.876.204	0,24%
EX (2)	7.162.718.713	1,43%	7.159.349.713	1,35%
GO	1.300.489.307	0,26%	1.705.022.006	0,32%
MA	1.486.462.449	0,30%	1.727.925.399	0,33%
MG	5.118.931.944	1,02%	6.178.820.394	1,17%
MS	783.997.312	0,16%	1.043.154.773	0,20%
MT	795.539.537	0,16%	1.047.896.913	0,20%
NA (3)	414.318.983.279	82,49%	432.214.202.752	81,56%
NE (4)	8.774.866.484	1,75%	8.504.982.156	1,60%
NO (5)	1.819.136.512	0,36%	2.010.618.380	0,38%
PA	2.134.218.047	0,42%	2.456.833.209	0,46%
PB	1.236.922.276	0,25%	1.571.600.468	0,30%
PE	2.045.901.798	0,41%	2.655.242.036	0,50%
PI	961.337.528	0,19%	1.234.866.626	0,23%
PR	2.239.615.244	0,45%	2.605.406.268	0,49%
RJ	9.454.370.516	1,88%	10.073.940.957	1,90%
RN	1.024.866.236	0,20%	1.336.340.593	0,25%
RO	793.739.671	0,16%	1.012.901.793	0,19%
RR	480.638.640	0,10%	722.231.582	0,14%
RS	4.503.048.955	0,90%	4.976.875.934	0,94%
SC	1.501.124.468	0,30%	1.942.248.693	0,37%
SD (6)	7.766.385.879	1,55%	7.753.089.055	1,46%
SE	515.990.222	0,10%	690.493.001	0,13%
SL (7)	1.113.178.898	0,22%	1.111.183.068	0,21%
SP	7.208.601.910	1,44%	7.924.002.538	1,50%
TO	455.559.160	0,09%	808.129.298	0,15%
Total	502.263.104.536	100,00%	529.930.605.555	100,00%

Fonte: SIGA Brasil

Notas: Dados complementares à Tabela 1, subseção 5.2.2. Ver nota de rodapé.

- (1) Região Centro-Oeste
- (2) Exterior
- (3) Nacional
- (4) Região Nordeste
- (5) Região Norte
- (6) Região Sudeste
- (7) Região Sul

Tabela 5 - Valores absoluto e relativo de despesas primárias projetadas durante a etapa de elaboração orçamentária (PLOA e Autógrafo), por UF – Brasil – 2006

UF	PL (em R\$)	Porcentagem	Autógrafo (em R\$)	Porcentagem
AC	453.193.823	0,08%	640.495.519	0,11%
AL	879.827.628	0,15%	1.150.570.388	0,19%
AM	1.235.669.767	0,22%	1.487.494.286	0,25%
AP	707.543.903	0,12%	879.731.694	0,15%
BA	3.322.205.516	0,58%	3.766.648.526	0,63%
CE	2.102.970.349	0,37%	2.497.431.098	0,42%
CO (1)	1.684.844.548	0,29%	1.805.342.149	0,30%
DF	7.751.406.445	1,35%	7.890.882.258	1,32%
ES	964.861.448	0,17%	1.183.698.815	0,20%
EX (2)	8.104.930.895	1,41%	8.104.930.895	1,36%
GO	1.430.417.231	0,25%	1.882.332.764	0,32%
MA	1.700.459.775	0,30%	1.995.144.816	0,33%
MG	5.857.215.009	1,02%	6.423.760.234	1,08%
MS	952.645.677	0,17%	1.184.021.838	0,20%
MT	899.992.103	0,16%	1.132.201.029	0,19%
NA (3)	471.630.362.626	82,31%	485.977.356.494	81,50%
NE (4)	10.547.389.256	1,84%	10.337.618.145	1,73%
NO (5)	2.497.217.007	0,44%	2.684.277.590	0,45%
PA	2.065.096.485	0,36%	2.529.255.111	0,42%
PB	1.405.217.419	0,25%	1.669.271.744	0,28%
PE	2.366.755.191	0,41%	2.786.637.132	0,47%
PI	1.144.995.794	0,20%	1.405.578.050	0,24%
PR	2.659.245.789	0,46%	3.014.994.932	0,51%
RJ	11.904.245.152	2,08%	12.511.008.817	2,10%
RN	1.197.291.687	0,21%	1.393.443.801	0,23%
RO	831.363.389	0,15%	1.060.056.608	0,18%
RR	490.819.084	0,09%	694.608.975	0,12%
RS	4.904.906.771	0,86%	5.251.266.077	0,88%
SC	1.790.566.333	0,31%	2.109.604.876	0,35%
SD (6)	8.153.678.707	1,42%	8.160.159.772	1,37%
SE	561.769.179	0,10%	732.482.800	0,12%
SL (7)	1.378.819.634	0,24%	1.339.856.449	0,22%
SP	8.899.120.883	1,55%	9.805.470.113	1,64%
TO	515.507.868	0,09%	823.066.644	0,14%
Total	572.992.552.371	100,00%	596.310.700.439	100,00%

Fonte: SIGA Brasil

Notas: Dados complementares à Tabela 1, subseção 5.2.2. Ver nota de rodapé.

- (1) Região Centro-Oeste
- (2) Exterior
- (3) Nacional
- (4) Região Nordeste
- (5) Região Norte
- (6) Região Sudeste
- (7) Região Sul

Tabela 6 - Valores absoluto e relativo de despesas primárias projetadas durante a etapa de elaboração orçamentária (PLOA e Autógrafo), por UF – Brasil – 2007

UF	PL (em R\$)	Porcentagem	Autógrafo (em R\$)	Porcentagem
AC	534.421.700	0,08%	853.133.442	0,13%
AL	1.275.534.853	0,19%	1.676.592.816	0,25%
AM	1.459.876.545	0,22%	1.744.099.786	0,26%
AP	1.036.300.343	0,16%	1.352.679.078	0,20%
BA	4.061.851.868	0,61%	4.602.020.440	0,68%
CE	2.759.317.901	0,42%	3.245.893.566	0,48%
CO (1)	1.631.265.832	0,25%	1.725.437.820	0,25%
DF	8.819.130.947	1,33%	9.062.978.515	1,34%
ES	2.041.804.868	0,31%	2.330.877.910	0,34%
EX (2)	7.653.034.031	1,16%	7.653.034.031	1,13%
GO	1.632.921.768	0,25%	2.185.131.574	0,32%
MA	2.303.041.250	0,35%	2.793.523.959	0,41%
MG	6.442.791.531	0,97%	7.591.515.228	1,12%
MS	1.066.124.851	0,16%	1.452.831.487	0,21%
MT	1.053.989.706	0,16%	1.444.784.943	0,21%
NA (3)	547.082.298.601	82,61%	549.587.772.469	81,16%
NE (4)	9.486.029.805	1,43%	9.486.884.882	1,40%
NO (5)	2.901.542.089	0,44%	2.989.042.720	0,44%
PA	2.318.024.028	0,35%	2.719.260.409	0,40%
PB	1.747.103.459	0,26%	2.207.425.307	0,33%
PE	2.851.732.303	0,43%	3.420.350.990	0,51%
PI	1.266.921.587	0,19%	1.648.949.729	0,24%
PR	3.294.897.872	0,50%	3.771.257.474	0,56%
RJ	10.011.345.988	1,51%	10.572.968.909	1,56%
RN	1.462.041.080	0,22%	1.712.183.716	0,25%
RO	1.107.098.458	0,17%	1.628.944.721	0,24%
RR	676.975.785	0,10%	1.033.345.765	0,15%
RS	5.924.673.240	0,89%	6.381.302.895	0,94%
SC	2.026.213.027	0,31%	2.319.511.628	0,34%
SD (6)	12.556.419.246	1,90%	12.479.862.505	1,84%
SE	702.416.963	0,11%	954.538.813	0,14%
SL (7)	1.510.097.860	0,23%	1.533.295.060	0,23%
SP	11.099.503.594	1,68%	12.093.912.952	1,79%
TO	447.390.593	0,07%	942.538.442	0,14%
Total	662.244.133.572	100,00%	677.197.883.981	100,00%

Fonte: SIGA Brasil

Notas: Dados complementares à Tabela 1, subseção 5.2.2. Ver nota de rodapé.

- (1) Região Centro-Oeste
- (2) Exterior
- (3) Nacional
- (4) Região Nordeste
- (5) Região Norte
- (6) Região Sudeste
- (7) Região Sul

Tabela 7 - Valores absoluto e relativo de despesas primárias projetadas durante a etapa de elaboração orçamentária (PLOA e Autógrafo), por UF – Brasil – 2008

UF	PL (em R\$)	Porcentagem	Autógrafo (em R\$)	Porcentagem
AC	682.802.689	0,09%	1.019.453.307	0,13%
AL	1.443.016.242	0,19%	1.730.844.299	0,23%
AM	1.861.956.099	0,25%	2.134.921.842	0,28%
AP	1.056.078.684	0,14%	1.316.036.661	0,17%
BA	5.836.079.712	0,77%	6.356.639.660	0,83%
CE	3.476.815.067	0,46%	4.065.579.143	0,53%
CO (1)	1.853.993.169	0,24%	2.097.788.832	0,27%
DF	9.868.016.076	1,30%	10.170.402.565	1,32%
ES	3.228.956.509	0,43%	3.525.099.446	0,46%
EX (2)	9.762.820.461	1,29%	9.762.820.461	1,27%
GO	2.065.157.911	0,27%	2.407.336.304	0,31%
MA	2.655.552.527	0,35%	3.205.575.139	0,42%
MG	8.332.471.287	1,10%	8.998.450.099	1,17%
MS	1.075.932.186	0,14%	1.343.304.234	0,17%
MT	1.395.471.122	0,18%	1.698.647.659	0,22%
NA (3)	615.062.709.476	81,15%	613.640.380.541	79,94%
NE (4)	12.830.268.500	1,69%	12.787.513.471	1,67%
NO (5)	3.311.116.885	0,44%	3.332.572.927	0,43%
PA	3.330.958.171	0,44%	3.792.797.367	0,49%
PB	1.938.746.520	0,26%	2.441.368.000	0,32%
PE	3.952.161.414	0,52%	4.492.629.620	0,59%
PI	1.658.972.195	0,22%	2.022.398.290	0,26%
PR	4.362.320.100	0,58%	4.881.129.373	0,64%
RJ	12.638.941.123	1,67%	13.129.407.286	1,71%
RN	1.603.635.532	0,21%	1.920.839.632	0,25%
RO	1.173.522.314	0,15%	1.505.992.558	0,20%
RR	658.272.717	0,09%	1.026.603.531	0,13%
RS	6.903.921.159	0,91%	7.384.619.461	0,96%
SC	2.868.940.326	0,38%	3.145.325.884	0,41%
SD (6)	14.354.916.595	1,89%	14.195.972.731	1,85%
SE	902.298.479	0,12%	1.209.047.902	0,16%
SL (7)	1.471.442.215	0,19%	1.436.096.244	0,19%
SP	13.693.450.960	1,81%	14.441.923.245	1,88%
TO	594.780.767	0,08%	1.034.381.012	0,13%
Total	757.906.495.189	100,00%	767.653.898.726	100,00%

Fonte: SIGA Brasil

Notas: Dados complementares à Tabela 1, subseção 5.2.2. Ver nota de rodapé.

- (1) Região Centro-Oeste
- (2) Exterior
- (3) Nacional
- (4) Região Nordeste
- (5) Região Norte
- (6) Região Sudeste
- (7) Região Sul

Tabela 8 - Valor absoluto e relativo de despesas primárias projetadas pelo Poder Executivo no PLOA, por UF – Brasil – 2009

UF	PL (em R\$)	Porcentagem
AC	921.854.471	0,10%
AL	1.868.629.381	0,21%
AM	3.293.752.265	0,36%
AP	1.038.226.030	0,11%
BA	7.889.746.224	0,87%
CE	3.966.016.246	0,44%
CO (1)	2.383.786.118	0,26%
DF	11.981.681.501	1,32%
ES	2.029.128.418	0,22%
EX (2)	12.410.079.521	1,37%
GO	2.553.941.752	0,28%
MA	3.411.619.796	0,38%
MG	8.725.850.241	0,96%
MS	1.356.156.028	0,15%
MT	1.654.940.189	0,18%
NA (3)	728.772.155.759	80,44%
NE (4)	17.523.714.077	1,93%
NO (5)	4.169.200.136	0,46%
PA	3.955.468.763	0,44%
PB	1.983.904.932	0,22%
PE	8.596.867.141	0,95%
PI	1.939.177.561	0,21%
PR	6.170.722.919	0,68%
RJ	15.462.380.396	1,71%
RN	1.632.825.600	0,18%
RO	1.694.717.312	0,19%
RR	742.184.336	0,08%
RS	7.457.602.560	0,82%
SC	2.665.618.861	0,29%
SD (6)	17.912.924.286	1,98%
SE	962.246.836	0,11%
SL (7)	1.494.471.931	0,16%
SP	16.719.711.362	1,85%
TO	646.847.376	0,07%
Total	905.988.150.325	100,00%

Fonte: SIGA Brasil

Notas: Dados complementares à Tabela 1, subseção 5.2.2. Ver nota de rodapé.

A ausência de dados referentes ao Autógrafo deve-se ao fato de o PLOA/2009 (Projeto de Lei nº 38/2008-CN) ainda não ter sido votado (novembro de 2008).

- (1) Região Centro-Oeste
- (2) Exterior
- (3) Nacional
- (4) Região Nordeste
- (5) Região Norte
- (6) Região Sudeste
- (7) Região Sul