

# Índice Latino-americano de Transparência Orçamentária

## 2009



**Brasil**

No Brasil, o trabalho de apuração do Índice Latino americano de Transparência Orçamentária esteve a cargo do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, sob a coordenação geral de José Antonio Moroni. As tarefas de preparação e elaboração de informes foram realizadas por Eliana Magalhães Graça e Lucídio Barbosa. O trabalho de campo de coleta das informações foi conduzido por Gabriele Dias (estagiária) em conjunto com a equipe da Socius (Empresa Junior de Consultoria da Universidade de Brasília).

O apoio administrativo foi prestado por Isabela Santos e Eugenia Santana e o serviço de diagramação por Ivone Melo.

Esta publicação foi possível graças ao generoso apoio da Fundação Open Society Institute, por intermédio de uma parceria com o FUNDAR – Centro de Análises e Investigação, do México.

Agradecemos a preciosa supervisão de todo o trabalho, realizada por José María Marín Aguirre, desde o México.

Autoria desta publicação: Eliana Magalhães Graça

Brasília, 10 de novembro de 2009.

Este documento está disponível em: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

## **Sumário**

<b>1 - Introdução</b>	<b>04</b>
<b>2 – Metodologia</b>	<b>06</b>
<b>3 - Resultados do país</b>	<b>07</b>
<b>4 – Recomendações e Considerações Finais</b>	<b>23</b>
<b>5 – Anexo</b>	<b>25</b>

## INFORME DE RESULTADOS POR PAÍS

### I. Introdução

O Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC firmou uma parceria com o Centro de Análise e Investigação - FUNDAR, organização não governamental mexicana, para coordenar no Brasil a realização da pesquisa que apura o Índice Latino Americano de Transparência Orçamentária (ILTP na sigla em espanhol). Essa é a quinta edição do ILTP com a participação de 12 países da América Latina<sup>1</sup> com o objetivo de tornar os processos orçamentários cada vez mais transparentes, participativos e acessíveis aos cidadãos e cidadãs.

A transparência orçamentária é particularmente essencial se levamos em conta que o orçamento é o instrumento de política pública mais importante do governo. Isto porque nele se definem com recursos as prioridades de governo. São definidos os perdedores e os ganhadores. A retórica política deixa de ser meras palavras e se converte em realidade.

A transparência orçamentária se expressa num conjunto de normas e práticas claras no processo orçamentário, no acesso do público às informações e aos mecanismos concretos e formais de participação no processo. A existência desses elementos é condição necessária para a consolidação de qualquer Estado democrático.

O tema da transparência das ações públicas é uma constante nas relações entre o Estado e a sociedade brasileira. As organizações e movimentos sociais já afirmaram repetidas vezes que o avanço da democracia tem a ver com o quanto as ações do poder público são ou não transparentes. A publicização de dados e informações é condição necessária à participação social e controle democrático das ações e políticas de Estado por parte dos cidadãos e cidadãs. A convicção de que a democracia representativa tem que ir além do direito de votar orienta a ação dos movimentos sociais na direção do alargamento de espaços de participação e de controle.

O acesso à informação pública é também um direito conquistado na Constituição de 1988<sup>2</sup>. Nela está previsto o direito de todos/as a receber informações públicas tanto de seu próprio interesse quanto de interesse coletivo e geral. Para tanto, uma lei ordinária deveria ser elaborada contendo punições para o descumprimento desse direito. Porém, ao invés de se preocupar em elaborar um preceito legal que efetivasse o princípio constitucional, os governantes se preocuparam com a exceção. A regra é o acesso universal, a exceção é a preservação do sigilo das informações relativas à segurança do Estado e da sociedade.

Somente agora em 2009, é que o governo federal enviou ao Parlamento um projeto de lei que disciplina o acesso às informações públicas. Gestado no âmbito do Conselho Nacional de Transparência, órgão colegiado vinculado à Controladoria Geral da União, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados.

A participação social na definição de políticas e ações governamentais está também prevista na Constituição. A criação dos Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências é uma inegável conquista de parcela da sociedade que antes de 1988 lutava contra o regime militar e que trouxe para o processo constituinte (1987 -1988) formas enraizadas no movimento popular de luta por direitos e respeito à cidadania. Para Alexandre Ciconello, “O

<sup>1</sup> - Países que fazem parte desse projeto em 2009: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Panamá, Peru, Republica Dominicana e Venezuela.

<sup>2</sup> - Para maiores informações ver [Nota Técnica N° 100](#), de autoria de Lucídio Bicalho, disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

*movimento democrático que brotou na base da sociedade civil brasileira durante as décadas de 1970 e 1980 conseguiu ter força e expressão política suficientes para provocar uma verdadeira democratização no nível institucional-legal do sistema político da nação”.*<sup>3</sup>

No entanto, o autor ressalta os desafios que se colocam hoje à verdadeira participação social tais como a dificuldade do poder público em compartilhar o poder com as organizações da sociedade, ocasionando uma distância entre o formal e o real, quando se mede o resultado dessa participação.

Apesar dos desafios ainda existentes para que se efetivem como forma de democratização dos processos de decisão, a existência desses espaços de participação e controle social provocou algumas mudanças no interior do Estado brasileiro nos vários níveis de governo.

Porém, a iniciativa popular e sua capacidade de pressão não foram, no entanto, suficientes para garantir a participação e o controle no que diz respeito à política econômica. Os Conselhos e Conferências ficaram restritos às políticas chamadas de sociais. As análises elaboradas sobre essa lacuna evidenciam que na época da Constituinte de 1988 não existia acúmulo suficiente nos movimentos para entender a centralidade política da questão econômica como condicionante da realização das outras políticas. A necessária consciência de que uma política econômica equivocada pode impedir a realização de boas propostas na área social era incipiente. Ou seja, não adianta ter uma bela concepção das ações governamentais sem o necessário aporte de recursos. Até hoje, há quem defenda que essas condições ainda não existem e há também quem enfrente o debate público acerca da necessidade de democratizar os espaços de decisão sobre os destinos da economia.

Nesse contexto, a questão orçamentária seguiu sem a transparência e sem a participação social necessárias à sua democratização. Continuou sendo um assunto para iniciados, com um forte componente técnico que inviabiliza a compreensão e a apropriação por parte da sociedade ou de sua grande maioria.

O orçamento público no Brasil ainda não é totalmente transparente devido à dificuldade de publicização de informações oportunas que possibilitem a participação cidadã e sirvam de controle à corrupção e ao atendimento dos direitos da maioria da população. Apesar de existirem leis que postulam a abertura das informações para o público, não se tornaram efetivas até o momento principalmente por não conterem sanções pelo seu descumprimento.

Com a disseminação do acesso à rede mundial de computadores houve um avanço na divulgação tanto da lei orçamentária quanto dos dados e informações referentes à sua execução. Apesar de hoje existirem páginas da rede que oferecem sistemas mais ou menos amigáveis, ainda resta o desafio de torná-las mais legíveis ao cidadão(ã) mediano(a). A linguagem continua hermética de difícil entendimento, até mesmo para parcelas da população organizada.

Este Informe de País faz parte da metodologia geral de apuração do ILTP. Além da publicação de um Informe Regional que sintetiza os resultados de todos os países participantes da pesquisa, cada país publica uma análise mais pormenorizada dos resultados obtidos. No caso do Brasil, o presente documento pretende oferecer os resultados do ILTP além de apontar caminhos políticos para fazer avançar a democracia e encurtar cada vez mais a distância entre o Estado e a sociedade. A transparência, a informação e a participação popular são aspectos que interagem entre si e demonstram qual o caminho que está sendo trilhado pelo país na conquista de uma sociedade mais democrática e justa.

---

<sup>3</sup> - Ciconello, Alexandre, A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil, em “Da Pobreza ao Poder”, 2009, Editora Cortez/ OXFAM.

## 2. Metodologia

A apuração do Índice Latino americano de Transparência Orçamentária (ILTP, na sigla em espanhol), no Brasil, foi coordenada pelo Inesc e seguiu a metodologia estabelecida para toda a região. O processo foi construído em três etapas.

A primeira etapa constituiu na aplicação de um questionário padronizado que verificou a percepção de 86 especialistas ou pessoas que no seu trabalho cotidiano ou militância política lidam com a questão do orçamento da União. O objetivo principal foi captar as percepções que tinham sobre a transparência do processo orçamentário, durante as várias fases que o compõem. As pessoas entrevistadas eram jornalistas da mídia impressa, sindicalistas, dirigentes de organizações não governamentais, acadêmicos e parlamentares integrantes da Comissão Mista de Orçamento, do Congresso Nacional. A aplicação dos questionários, em sua maioria, se deu por meio eletrônico, com aplicação direta somente no caso dos/as parlamentares.

A segunda etapa composta de um questionário, também padronizado, respondido pela equipe do Inesc, sobre a legislação existente e as respectivas praticas orçamentárias. Este instrumento foi bastante útil para a verificação do ambiente normativo e prático no qual se constrói o processo orçamentário no Brasil. Por meio dele é possível visualizar o contexto no qual ocorrem as percepções dos entrevistados sobre o mesmo processo.

E, por último, foi utilizado um guia de vinculação que estabelece os parâmetros para comparar os dois questionários. A partir desse Guia foi possível identificar e analisar as relações existentes entre os vários temas da enquete de percepções e o ambiente normativo e prático no qual elas se desenvolvem. A cada pergunta da enquete de percepções corresponde uma ou mais questões do questionário formal e prático. Essa vinculação entre os dois instrumentos forneceu suporte para a análise do resultado das percepções face ao ambiente em que o processo acontece, conforme consta desse documento.

No geral, a apuração do ILTP avalia cinco temas amplos sobre a transparência orçamentária: i) participação no orçamento, ii) elaboração, iii) fiscalização, iv) prestação de contas e v) acesso à informação. O desenvolvimento desses temas se dá por meio de variáveis que especificam em detalhes aspectos da transparência. Os atributos são a combinação de várias perguntas do questionário de percepções por meio dos quais se constroem as variáveis. A tabela I mostra a relação entre temas, variáveis e atributos.

É a junção dessas três etapas que permite uma análise articulada da situação da transparência orçamentária no Brasil, pois, há uma complementariedade entre elas. As percepções das pessoas entrevistadas se dão num determinado contexto, com previsões normativas, que são ou não observadas na prática. Buscar a correspondência entre as percepções e o ambiente é o foco da análise. O conjunto das três etapas permite explicar a real situação da transparência orçamentária, da participação e do acesso à informação no Brasil.

**Tabela 1. Temas, variáveis e atributos**

Tema	Variáveis	Atributos
		Total 2009/*
Participação no Orçamento	Participação cidadã no orçamento	5
	Atribuições e participação do legislativo no orçamento	4
Elaboração do orçamento	Informação sobre critérios macroeconômicos do orçamento	2
	Mudanças no orçamento	2
	Alocação de recursos do orçamento	5
Fiscalização	Fiscalização do orçamento	5
	Avaliação da controladoria interna	3
	Capacidades dos órgãos de controle externo	4
Rendição de contas	Prestação de contas	7
	Controle sobre funcionários federais	5
	Responsabilidade dos níveis de governo	1
Acesso a informação	Informação sobre dívida federal	4
	Qualidade da informação e estatísticas em geral	4
	Oportunidade da informação do orçamento	4
	Lei de Acesso à Informação	3
<b>Total</b>		<b>58</b>

\*/ Não inclui: duas perguntas de qualificação geral; seis perguntas sobre a importância de cada fase; cinco perguntas adicionais por país e perguntas sobre a crise econômica mundial.

Depois de fazer uma breve análise dos resultados alcançados no Brasil na apuração do ILTP para compor o Informe Regional, o Inesc apresenta este texto com uma análise mais detalhada dos mesmos resultados. Seguindo a metodologia definida para todos os 12 países latino americanos, participantes da pesquisa neste ano, serão evidenciadas as três variáveis mais bem avaliadas e as três pior avaliadas pelos entrevistados e que refletiram o índice de transparência orçamentária no caso do Brasil.

Além disso, serão apresentadas análises de outras variáveis julgadas importantes para um melhor entendimento da situação da transparência orçamentária no país.

### 3. Resultados do país

Na apuração regional do ILTP o Brasil ocupou a quarta posição dentre os doze países participantes da edição de 2009. Na sua frente estão, em primeiro lugar, a Costa Rica com 69 pontos, o Peru com 54 e o Panamá com 50. O Brasil obteve 49 pontos, seguido do México e da Argentina ambos com 48. Essa medição se deu por meio de uma escala de 1 a 100, onde 1 é nada transparente e 100 é totalmente transparente.

Gráfico I. Índice geral de transparência orçamentária 2009  
(Escala de 1 a 100)

	2009
Costa Rica	69
Peru	54
Panamá	50
Brasil	49
México	48
Argentina	48
Colômbia	46
República Dominicana	44
Guatemala	44
Equador	43
Bolívia	42
Venezuela	23

O Brasil não participou de todas as edições do ILTP, sendo que na sua última participação em 2003 obteve 50 pontos na classificação geral. Há um leve retrocesso entre 2003 e 2009, isso segundo a percepção dos entrevistados. A despeito dessa pontuação, em termos gerais, o Inesc monitorou diversos avanços na transparência orçamentária nesse período<sup>4</sup>.

Conforme dito anteriormente, os resultados alcançados pela pesquisa de percepções serão aqui analisados a partir das três variáveis melhor e pior avaliadas. Cada uma dessas variáveis foi construída a partir do enlace de alguns atributos ou perguntas e avaliam a posição que a percepção dos/as entrevistados/as obteve em valores percentuais.

Iniciando a análise pelas três variáveis pior avaliadas, os dados nos revelam, de acordo com a percepção dos/as entrevistados/as que o processo orçamentário federal no Brasil:

- i) não está aberto à participação cidadã;
- ii) não fornece informações oportunas para que a população possa acompanhar as diversas fases desde a sua elaboração até a avaliação e;
- iii) não há, por parte do Estado controle eficiente sobre os funcionários federais de alguma forma envolvidos no processo.

Ou seja, a avaliação que fazem do processo orçamentário no Brasil mostra que essas três variáveis merecem melhor atenção para que o país possa avançar na transparência do seu orçamento

<sup>4</sup> São exemplos de avanços no período: o Portal da Transparência ([www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br)) e a disponibilização de informações orçamentárias em cada um dos diversos sítios institucionais do governo.



## Participação Cidadã no Orçamento: somente 14% avaliam positivamente

**Tabela 2**

VARIÁVEL	
<b>Participação Cidadã no Orçamento</b>	<b>14%</b>
<b>AFIRMATIVAS</b>	
Existem mecanismos que permitem incorporar a opinião da população no orçamento.	17%
Existem mecanismos que permitem incorporar a opinião da população em geral na FORMULAÇÃO do orçamento.	17%
Existem mecanismos conhecidos pela população para incorporar sua opinião durante a aprovação do orçamento.	12%
O poder executivo informa amplamente à opinião pública sobre mudanças no orçamento aprovado	13%
Ao terminar o exercício do orçamento, o poder executivo apresenta informes exaustivos sobre o impacto de seu gasto.	10%

Na tabela 2, está a composição da variável participação cidadã traduzida por afirmações que foram apreciadas em termos de concordância ou não. O/a entrevistado/a poderia escolher numa escala que variava de totalmente de acordo a totalmente em desacordo. Essa percepção está evidenciada nos percentuais alcançados. O atributo que recebeu avaliação mais baixa (10%) foi o referente à divulgação pelo executivo do impacto dos seus gastos. Para que a população possa avaliar se a utilização dos recursos arrecadados está surtindo o efeito desejado, é fundamental conhecer o impacto dos gastos. Apesar da existência de normas legais que prevêm a prestação de contas pelo presidente da república, não existe ainda um sistema de acompanhamento e avaliação baseado em indicadores que permitam perceber o impacto dos gastos. Em sua maioria os indicadores ou são mal formulados ou não estão disponíveis no Plano Plurianual (PPA). Torna se impossível ter um cotejamento eficaz sobre o que foi executado e os objetivos almejados, na medida em que não há parâmetros para a comparação.

A prestação de contas do presidente tem sido considerada como uma etapa formal de cumprimento de obrigação frente ao Legislativo, sem a preocupação de prestar contas à sociedade do que foi alcançado com a aplicação dos recursos que ela mesma fornece, por meio de impostos e taxas. Dessa forma, é perfeitamente compreensível que não se perceba que o executivo informa sobre os resultados conseguidos com os gastos públicos.

Outra conclusão é a deficiência clara de mecanismos de participação em diferentes fases do processo de construção do orçamento. A existência de legislação sobre a participação social no ciclo orçamentário não prevê formas e canais concretos de acesso ao processo decisório na construção do orçamento federal. Outra fragilidade é a ausência de sanções em caso de descumprimento. É por isso que na prática não se percebe a existência de mecanismos de participação.

Apesar da experiência relativamente exitosa do orçamento participativo no nível sub-nacional, ainda não se construiu formas concretas de participação no orçamento para o país. O desafio é elaborar uma arquitetura da participação num país com as dimensões continentais do Brasil. A existência de legislação a respeito não fez com que essas dificuldades fossem

superadas, motivo pelo qual não há previsão legal de como proceder para que a participação se efetive. Permanece o princípio, tanto nas leis quanto nos discursos.

A lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup>, por exemplo, prevê a realização de audiências públicas que permitam a participação popular na discussão do orçamento. As experiências havidas até hoje não são satisfatórias para a efetiva participação, pois, as audiências realizadas não são desenhadas com esse objetivo. Tornaram-se momentos de promoção de autoridades dos estados na divulgação de suas próprias ações em benefício de suas bases eleitorais. Com isso, deixam de ser um momento de participação da sociedade local na discussão dos recursos do orçamento federal para aquela unidade da Federação. Em muitas ocasiões não houve sequer espaço para conceder a palavra às organizações da sociedade, ficando restrita aos discursos das autoridades.

Neste ano, tem-se verificado o esvaziamento dessas audiências na medida em que a sociedade organizada se desinteressou, por considerá-las inócuas, sem resultados objetivos além da mera promoção pessoal das autoridades.

Uma conquista que merece destaque foi a abertura de espaço no sistema que opera o registro de emendas de parlamentares para sugestões de emendas oriundas das audiências regionais. Esse registro permite também que se acompanhe o destino dessas sugestões: se foram aprovadas, rejeitadas ou simplesmente não consideradas. No entanto, um problema se apresenta. Ao final, as emendas chamadas de populares só são consideradas se forem acolhidas por algum parlamentar como de sua autoria. Por existir limitação do número de emendas por parlamentar, torna-se difícil que abram mão dos seus interesses paroquiais, com suas bases eleitorais para assumir emendas vindas da sociedade organizada. Por diversas vezes, quando da definição das regras de tramitação do projeto de lei do orçamento, foi tentada a obrigatoriedade de acolhimento dessas sugestões por parte dos parlamentares, mas não prosperou.

Em 2003, no início do governo Lula, houve uma grande mobilização para discutir as diretrizes do Plano Plurianual 2004-2007. Na ocasião foram criados os “Fóruns Desenvolvimento, Participação e Inclusão” para discutir e analisar o Plano Brasil de Todos em audiências realizadas nas vinte e seis capitais e no Distrito Federal, entre os meses de maio e agosto. Os resultados foram solenemente entregues ao presidente Lula e várias sugestões oriundas dos encontros foram incorporadas pelo governo<sup>6</sup>.

No entanto, a abertura para a escuta da sociedade ficou restrita às diretrizes, sem a discussão dos programas e ações contidas no PPA. E também não se pensou em como monitorar o processo de implementação dessas diretrizes. No mandato seguinte, o PPA 2008-2011 foi elaborado e aprovado sem a participação da sociedade organizada, apesar dos apelos e pressões realizadas pelos movimentos, em especial pelo Fórum Brasil de Orçamento (FBO)<sup>7</sup>. Na ocasião duas principais alegações foram apresentadas pelo governo, para não abrir um processo semelhante a 2003: i) era uma continuidade de governo, o que não mudaria as diretrizes gerais e ii) a participação seria viabilizada por meio de audiências como os Conselhos de políticas públicas e a observância dos resultados das Conferências setoriais acontecidas durante o primeiro mandato.

<sup>5</sup> - Lei Complementar Nº 101 de maio de 2000.

<sup>6</sup> - Para maiores detalhes sobre este processo ver “O Desenvolvimento que Queremos: Resultados da Contribuição da Sociedade Civil Organizada para a Construção do PPA 2004-2007”, 2004, disponível em [www.fgv.org.br](http://www.fgv.org.br)

<sup>7</sup> - Articulação política que congrega hoje 57 organizações e movimentos da sociedade civil. Para conhecer melhor o FBO ver [www.forumfbo.org.br](http://www.forumfbo.org.br)

O que se verificou posteriormente foi a deficiência do processo de escuta dos Conselhos e a pouca incorporação dos resultados das Conferências. Muitos Conselhos sequer foram convocados a se pronunciar sobre as propostas do novo PPA.

Como resultado do processo ocorrido em 2003, o governo federal se comprometeu, com as organizações envolvidas, a dar continuidade à parceria, a partir de um documento em que se colocavam quais seriam os desdobramentos. O mais importante deles era a criação de um espaço de interlocução e participação da sociedade civil organizada no ciclo orçamentário. Somente depois de mais de quatro anos, em 2007, o governo voltou ao diálogo com esse grupo de organizações e criou, por força de um decreto presidencial, um Grupo de Trabalho<sup>8</sup> para pensar qual seria esse espaço, regras para seu funcionamento e sua composição.

Era um GT paritário com o mesmo número de organizações da sociedade (quatro) e de órgãos do governo. Depois de mais de um ano de discussões não se conseguiu chegar a um consenso entre governo e sociedade. Os prazos de funcionamento foram dilatados e depois houve um abandono do GT por parte do governo que nem destituiu o GT e nem deu seqüência às discussões. O que foi possível concluir é que não havia uma vontade política real por parte do executivo de criar um espaço que permitisse o compartilhamento do poder de decisão sobre a repartição das verbas públicas com a sociedade civil organizada. A alta burocracia ali representada teve dificuldades com a possibilidade de ver o processo orçamentário ser influenciado pela sociedade. Para o outro lado, não era plausível criar um espaço de participação que não fosse de fato uma possibilidade concreta de interferir nas decisões. Daí o fracasso das discussões e do GT.

Toda essa situação não é por acaso. Há resistências concretas tanto por parte do Parlamento quanto por parte do Executivo a abrir espaços políticos de participação cidadã<sup>9</sup>. Em última instância a democracia representativa existente não se permite conviver com a democracia participativa. Os representantes se sentem suficientes para decidir sobre a repartição e aplicação das verbas públicas sem a necessária escuta do que pensam seus representados. E muito menos de acatar suas sugestões.

Por parte da sociedade organizada, continua existindo a vontade política de buscar maior abertura do Estado brasileiro à participação popular. Em termos gerais esta luta se insere numa disputa política pela transformação da forma como se exerce o poder no Brasil e consta de uma Plataforma para a Reforma do Sistema Político<sup>10</sup>, construída por diversas organizações, fóruns e redes. A democratização do processo orçamentário é um dos seus eixos prioritários que passa inclusive pela criação de espaços de discussão e decisão democráticas sobre os rumos da política orçamentária no Brasil. Ainda há muito o quê construir para se chegar lá.

---

<sup>8</sup> - Para maiores detalhes ver decreto presidencial, sem número, de 01/03/2007.

<sup>9</sup> - Outra opção seria dar poder real aos conselhos de políticas públicas já existentes.

<sup>10</sup> - Para conhecer melhor a Plataforma consultar [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br).

## Oportunidade da Informação: apenas 21% avaliam positivamente

**Tabela 3**

VARIÁVEL	
<b>Oportunidade da informação</b>	<b>21%</b>
<b>PERGUNTAS</b>	
Grau de oportunidade em que se torna pública a informação do orçamento durante a fase de formulação.	16%
Grau de oportunidade em que se torna pública a informação do orçamento durante a fase de discussão-aprovação.	20%
Grau de oportunidade em que se torna pública a informação do orçamento durante a fase de execução.	28%
Grau de oportunidade em que se torna pública a informação do orçamento durante a fase de fiscalização.	19%

A oportunidade das informações sobre as diferentes etapas do processo orçamentário recebeu a segunda pior avaliação por parte das pessoas consultadas, apesar de estar prevista em várias leis. Esse é o resultado da pergunta sobre o grau de oportunidade das informações sobre cada uma das etapas do processo orçamentário. Foi utilizada uma escala de 0 a 5, onde zero é nada pública e 5 é totalmente pública e oportuna. Em média, somente 21% dos/as entrevistados/as consideram que as informações sobre o processo orçamentário são oportunas. Em vários anos a Lei de Diretrizes Orçamentárias contemplou a disponibilização das informações do processo orçamentário seguinte e definiu como deveria ser feito. Como se trata de lei que tem o seu período de validade restrito a um ano, não surtiu os efeitos desejados, inclusive por não prever punição para o seu descumprimento.

No caso da fase de formulação, na prática, as informações sobre o orçamento só se tornam públicas quando o projeto chega ao Parlamento. Não é por outro motivo que essa fase foi percebida pelos/as entrevistados/as como a menos transparente. Apenas 16% a avaliaram positivamente. A concepção que vigora dentro da máquina pública encarregada de elaborar os projetos de lei do orçamento é de que o momento da participação da sociedade se limita ao Parlamento.

Nossa avaliação é que, para muitos gestores, a formulação é um espaço que deva ser ocupado somente pelos técnicos dos diferentes ministérios e especialmente da Secretaria do Orçamento Federal em conjunto com os técnicos do Ministério da Fazenda. Qualquer iniciativa de abrir espaços à participação social é tida como intromissão.

Até mesmo para os integrantes dos Conselhos de Políticas Públicas que em alguns casos têm a prerrogativa de participar da construção dos orçamentos de suas áreas, o processo não se dá sem dificuldades e conflitos. Os resultados das Conferências em muitos casos não são incorporados ao orçamento. São construídos belos planos que muitas vezes ficam sem efetividade, pois, não são traduzidos em programas orçamentários. Por isso quando chegam ao Legislativo os projetos são uma verdadeira caixa de surpresas.

Na etapa de discussão e aprovação no Legislativo há ampla divulgação na rede mundial de computadores do projeto enviado pelo executivo. Tanto no sítio do Ministério do Planejamento quanto nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Essa fase do processo orçamentário foi percebida como mais transparente em 20% das respostas.

Por força dessa disposição do Parlamento em disponibilizar informações para a sociedade de forma mais amigável, a fase de execução também mereceu uma apreciação positiva por 28% das pessoas entrevistadas. Para elas este é o momento em que a informação está mais disponível e oportuna. É possível, a quem possa acessar a rede, acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários. Nos sítios acima citados há uma tradução do complexo sistema de administração financeira (SIAFI) do governo federal para um banco de dados que permite acompanhar o andamento da alocação de recursos durante a execução do orçamento.

Mesmo assim a complexidade técnica da gramática orçamentária torna difícil a compreensão de quadros e tabelas pela maior parte da população. Vale lembrar que nem todos/as têm acesso à rede. Ainda que essa situação venha melhorando e o Brasil, um dos países em há o maior número de pessoas ligadas à rede, boa parcela da população fica de fora desse universo.

Na legislação existente<sup>11</sup> não há previsão de tornar públicas informações que permitam o acompanhamento com relação aos programas e ações sociais. Há, sim, uma obrigação de monitoramento e informação das metas fiscais. O governo é obrigado a divulgar com periodicidade durante o ano fiscal como está sua execução. Há um acompanhamento constante por parte do Legislativo, tanto por meio de relatórios como pela presença em audiência do presidente do Banco Central e do Ministro do Planejamento para informar sobre o andamento da execução dessas metas. Esse monitoramento se estende para a mídia também, que divulga os resultados fiscais de forma sistemática.

Além disso, não há essa fluidez de informações com relação às outras políticas porque não há exigência legal de informar sobre o alcance das metas sociais. Neste caso a informação não só não é oportuna como na maioria dos casos é inexistente.

Essa lacuna com relação às metas sociais motivou o Fórum Brasil de Orçamento (FBO) a propor um projeto de lei na Comissão de Legislação Participativa que modifica a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para incluir as metas sociais, no mínimo, no mesmo nível de importância considerado para as metas fiscais. Esse projeto de lei se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

Outra modificação importante na LRF foi transformada em lei em maio último e determina a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. É a lei complementar nº 131, de 2009, que estabelece parâmetros e prazos para a implementação de sistemas que permitam o acesso em tempo real aos dados e informações sobre a fase de execução dos orçamentos. Essa é uma lacuna que precisava ser preenchida. Apesar de já estar em vigor há um entendimento de que precisa ser regulamentada pelo poder executivo. É fundamental que esse regulamento seja publicado o mais rápido possível para que se possa exigir seu cumprimento. Um aspecto relevante dessa lei é que ela prevê sanções em caso de descumprimento, o que leva a crer que será levada a sério. E, à sociedade, caberá monitorar seu cumprimento.

O tema da disponibilidade da informação de forma oportuna tem relação estrutural com a questão da participação, pois, sua existência possibilita ou não uma participação efetiva e de qualidade. Além da disponibilidade oportuna da informação é importante que a mesma seja acessível e compreensível. No caso do orçamento essa questão ganha mais importância devido ao excesso de tecnicidade que envolve o tema. O orçamento é um assunto árido e repleto de noções técnicas incompreensíveis à população em geral.

---

<sup>11</sup> - Principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Nº 101, de maio de 2000.

## Controle sobre os Funcionários Federais: Apenas 23% consideram positivo.

**Tabela 4**

VARIÁVEL	
<b>Controle sobre Funcionários Federais.</b>	<b>23%</b>
<b>AFIRMATIVAS</b>	
É possível detectar enriquecimentos não explicáveis por meio das declarações de bens que fazem os funcionários/as	27%
Pode se conhecer com exatidão os salários dos funcionários/as federais	20%
A informação sobre todos os vencimentos dos funcionários/as federais é pública	24%
No caso de uma irregularidade no exercício do orçamento pode-se estabelecer quem são os/as culpados/as.	21%
Se penaliza ao funcionário que faz mau uso do orçamento em benefício próprio ou de terceiros	22%

Como se pode ver pelo quadro acima, os resultados da pesquisa de percepções apontam para uma baixa apreciação sobre o controle que o Estado brasileiro tem sobre seus servidores. A média alcançada é de 23% de respostas positivas. Dentre as perguntas que compõem essa variável a que mereceu menor grau (20%) de pontuação positiva refere-se à publicidade dos salários dos servidores públicos. Possivelmente essa questão foi influenciada por escândalos recentes em que houve denúncias de aumentos irregulares de salários por parte de funcionários do Senado Federal. Foi detectada a existência de atos secretos que distribuíam gratificações aos servidores sem a devida publicidade.

Alguns governos sub-nacionais têm gerado polêmicas quando se propõem a publicar em páginas virtuais os salários dos servidores. O corporativismo tem falado mais alto considerando que o salário é um dado sigiloso, que pertence somente ao seu proprietário. Em contraponto existe a interpretação de que qualquer informação da administração pública deve ser pública, com exceção dos dados que se referem à segurança do Estado e da sociedade.

Existe uma campanha que perdura desde os anos de 1990 sobre a existência de verdadeiros marajás no serviço público. Esta questão está atrelada à concepção neoliberal de estado mínimo, que buscava a desqualificação do trabalho dos servidores públicos. Ainda que haja abusos salariais e desvios sejam encontrados, certos setores da opinião pública muitas vezes não percebem que para um país com a imensa dívida social como o Brasil é fundamental ter serviços de qualidade prestados por funcionários bem remunerados e capacitados. Deixam-se levar por campanhas da mídia que muitas vezes são moralistas e com objetivos ligados a interesses não revelados. A população já se enganou elegendo um “caçador de marajás” como Presidente da República, depois teve que retirá-lo do poder, exatamente por denúncias de corrupção. Esta é uma generalização indevida, apesar de que não se pode esquecer a existência, até hoje, de exemplos de vencimentos indecentes no serviço público.

No entanto, a falta de publicidade da remuneração dos funcionários leva a uma percepção da falta de controle por parte do Estado. O Ministério do Planejamento publica somente o percentual de servidores por faixa de remuneração que muitas vezes não corresponde ao salário real, pois, omite gratificações e outros valores que fazem parte do montante final recebido.

Por outro lado, a pergunta que foi mais bem avaliada diz respeito à eficácia das declarações de bens como instrumento para detectar o enriquecimento ilícito dos funcionários (27%). Realmente a Receita Federal do Brasil tem utilizado vários sistemas de cruzamentos de dados para coibir a fraude, a sonegação e o enriquecimento ilícito, abrangendo não só os servidores, mas todos os contribuintes que declaram rendimentos. Mesmo assim, o percentual encontrado na pesquisa é muito baixo como avaliação de uma questão tão importante. Talvez, isso aconteça porque haja pouca divulgação desse trabalho da Receita.

A corrupção dentro do aparelho do Estado brasileiro merece atenção especial da sociedade e a participação dos agentes públicos em delitos de malversação e desvio de recursos públicos ocupa um grande espaço no debate nacional. Os mecanismos de prevenção e de repressão existem, mas são frágeis frente à grande sensação de impunidade que percorre o imaginário social. Historicamente, existe uma cultura da não separação do que é público e do que é privado. Existem avanços, porém, ainda há um longo caminho a percorrer para mudar essa cultura.

Desde 1992 (Lei nº 8429), existe legislação que trata dos atos de improbidade administrativa dispondo sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública. São previstas várias situações que configuram delitos e a cada uma corresponde determinada punição.

Segundo informações fornecidas pela Controladoria Geral da União (CGU)<sup>12</sup>, desde 2003 até junho deste ano, “... as punições expulsivas na Administração Pública Federal já chegaram a 2.179, sendo 1.878 demissões, 169 destituições de cargo ou função e 132 cassações de aposentadorias. As questões relacionadas à improbidade administrativa, incluindo o uso do cargo em proveito pessoal e o recebimento de propina, corresponderam a mais de 70% das causas das penalidades aplicadas.” Esses números se referem à administração direta, autarquias e fundações públicas.

Para o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, a aplicação dessas penalidades, que dependem apenas do Poder Executivo, é a opção mais rápida e eficaz de evitar a impunidade. “Se fôssemos esperar pela aplicação das sanções pela via judicial teríamos de aguardar por anos a fio, pois os processos civis e criminais, no Brasil, nunca terminam”, explicou o ministro. O grande problema, segundo ele, não está nos juízes, mas sim nas leis processuais, que permitem uma quantidade inacreditável de recursos e artifícios protelatórios.

A morosidade da Justiça em julgar processos tem levado o país a viver de tempos em tempos os escândalos envolvendo agentes públicos e tem justificado a sensação de impunidade que povoa o imaginário social. O resultado da pesquisa está de acordo com a realidade vivida hoje que apesar de tudo registra avanços pelo menos nos mecanismos de prevenção e de publicização desses crimes.

Por outro lado, a pesquisa nos revela variáveis que foram bem avaliadas pelas pessoas que responderam ao questionário. As três variáveis melhor avaliadas são, em ordem decrescente: Informação sobre os indicadores macroeconômicos; Capacidades do Órgão de Controle Externo (TCU) e as Atribuições e Participação do Legislativo.

---

<sup>12</sup> - Para maiores esclarecimentos ver [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

**Informação sobre os Indicadores Macroeconômicos: avaliada por 53%.****Tabela 5**

<b>VARIÁVEL</b>	
<b>Informação sobre Critérios Macroeconômicos</b>	<b>53%</b>
<b>Afirmativas</b>	
O Executivo publica os indicadores macroeconômicos que utiliza quando elabora um novo orçamento.	69%
As projeções das receitas no orçamento são confiáveis.	37%

Esta foi a variável melhor avaliada, obtendo, em média, 53% de opiniões positivas. A maioria dos/as entrevistados/as percebe que há divulgação das informações sobre os indicadores macroeconômicos. Isso fica mais evidente quando 69% concordam com a afirmação de que o executivo publica essas informações quando elabora o projeto de lei do orçamento. No entanto, há uma grande redução quando somente 37% concordam que as projeções sobre as receitas no orçamento são confiáveis. Percebe-se a divulgação da informação, mas há muito pouca confiança nos dados oferecidos pelo governo.

A partir de 2000, quando da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), há uma obrigatoriedade de publicação dessas informações. Desde a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) esses parâmetros macroeconômicos já estão definidos, no chamado Anexo de Metas Fiscais. A elaboração do orçamento tem que seguir o que está estabelecido na LDO. A LRF acrescenta atribuições à LDO para além do que a Constituição prevê, com o objetivo de atender a necessidade de monitorar e controlar todo o gasto orçamentário e financeiro do governo. Há também a previsão, na LRF, do nível de detalhamento que os relatórios de prestação de contas devem conter, no que se refere aos parâmetros macroeconômicos.

Com relação aos outros programas e ações não há indicadores formulados que possam balizar uma avaliação precisa dos avanços e retrocessos provocados pela aplicação dos recursos públicos. Quiçá chegar o momento em que estarão disponíveis informações sobre todos os programas e ações da mesma qualidade com que se divulgam os parâmetros macroeconômicos.

O grande objetivo dessa obrigatoriedade contida na LRF é manter o “mercado” informado sobre a capacidade de gestão financeira do governo com vistas a garantir a sua capacidade de pagamento da dívida pública.

Como já foi dito anteriormente, não existe essa mesma exigência com relação às metas sociais. A LRF é o instrumento jurídico que o governo criou e o Legislativo aprovou para que a proposta neoliberal pudesse fluir com mais tranquilidade no país. E como se sabe nessa proposta não há lugar de destaque para programas e ações que visem o bem estar social da população.

O grau de percepção apurado pela pesquisa reflete bem o que ocorre na realidade no que diz respeito aos indicadores macroeconômicos. A proposta elaborada pelo executivo traz uma análise desses indicadores na mensagem presidencial que encaminha o orçamento da União ao Parlamento Nacional. Esse procedimento está em consonância com a legislação que obriga a análise desses indicadores.



Além disso, a grande mídia não só se preocupa em divulgar esses indicadores na época da discussão do projeto de lei do orçamento como também acompanha seu desenvolvimento como questão fundamental da vida nacional. O resultado da reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM), que define a taxa básica de juros da economia, a SELIC, é divulgado na mídia logo após o término do encontro. Às vezes com manchetes especiais.

Esse mesmo procedimento não se verifica com relação aos programas e ações governamentais. Saber se a taxa de juros subiu ou desceu, se o superávit primário está menor ou maior, é mais fácil para a população do que saber se os recursos da saúde ou da educação estão sendo bem gastos. Isto porque, para a grande mídia, os interesses da elite política e econômica pesam mais do que os interesses da população em geral.

A defesa de que esses parâmetros devam ser preservados durante a execução do orçamento é um compromisso político assumido com muito mais força do que o compromisso com o atendimento aos direitos conquistados pelos cidadãos e cidadãs. Daí a fluidez com que as informações são fornecidas.

### Capacidades do Órgão de Controle Externo: avaliada por 43%.

**Tabela 6**

VARIÁVEL	
<b>Capacidades do Órgão de Controle Externo (TCU)</b>	<b>43%</b>
<b>Afirmativas</b>	
A controladoria externa é confiável.	38%
As recomendações do TCU têm contribuído para combater a corrupção.	39%
O TCU verifica que o Executivo cumpra com as metas físicas dos programas do orçamento.	42%
O TCU tem capacidade para fiscalizar o gasto federal.	51%

A segunda variável mais bem avaliada da enquete de percepções foram as capacidades do órgão de controle externo, ou seja, no caso do Brasil, as capacidades do Tribunal de Contas da União (TCU), com 43% de pessoas, em média, que o percebem em condições de controlar a aplicação de recursos federais.

No entanto, 51% concordam que o TCU tem capacidade para fiscalizar o gasto federal, ou seja, neste quesito estão muito acima da média. Já quando se trata de confiar no trabalho do TCU, as respostas ficam bem abaixo, somente 38%. Como já foi dito anteriormente, a corrupção é um tema do debate nacional e a pesquisa nos revela que somente 39% responderam positivamente sobre a capacidade de o controle externo contribuir para o seu combate. Para a maioria das pessoas que responderam ao questionário de percepções, há o entendimento de que a capacidade de fiscalizar existe, mas, as recomendações do TCU não contribuem para combater a corrupção e que a instituição não é confiável.

No Brasil, o controle externo dos recursos arrecadados e aplicados pelo executivo está a cargo do Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A própria Constituição Federal e a lei orgânica do TCU prevêm os processos de análise

de todo e qualquer recurso federal em forma de auditorias não só financeira, mas também operacional. Com isso, é possível saber não só a legalidade dos gastos públicos, mas também a aplicação correta dos recursos com base nos objetivos propostos pelos programas e ações previstos no orçamento. As auditorias operacionais são importantes para esclarecer em muitos casos a localização de entraves para o alcance de objetivos traçados por programas e ações governamentais. E sua publicidade é um subsídio importante para as organizações da sociedade que buscam incidir sobre o processo orçamentário.

Existe hoje por parte do TCU uma política de considerar como relevante o controle democrático das políticas públicas levado a cabo pelas organizações da sociedade civil. Hoje, o Tribunal tem um programa chamado de Diálogo Público cujo objetivo é a “promoção da cidadania por intermédio do estímulo ao controle social exercido pelos cidadãos diretamente ou por intermédio dos órgãos de controle, e na promoção de competências para o exercício do controle”.<sup>13</sup> A realização de seminários e debates entre o controle oficial e o controle exercido pelas organizações da sociedade civil proporciona uma reflexão sobre a possibilidade de diálogo entre essas duas esferas. Apesar da autonomia de cada uma delas, há zonas de convergência de interesses.

Conforme previsto na Constituição, os relatórios de fiscalização do TCU têm municiado a atuação do Parlamento no cumprimento da sua missão fiscalizadora da aplicação dos recursos públicos federais. Cabe ao Legislativo decidir sobre as recomendações técnicas encaminhadas pelo Tribunal. Muitas vezes o que é encaminhado não recebe o devido acolhimento por questões políticas. De maneira geral, os processos abertos pelo TCU sobre a conduta indevida dos agentes públicos são publicizadas e encaminhadas ao ministério público e à justiça para as providências cabíveis. Este é o seu papel no combate à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos.

Existe hoje uma movimentação social para que os ministros do TCU não sejam mais indicados pelo Parlamento e pelo Presidente da República, para que a sua independência e autonomia sejam preservadas. Há propostas de critérios como a realização de concursos públicos para a nomeação dos ministros e eleição interna para a definição do seu presidente.

---

<sup>13</sup> - Para detalhes do programa: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo\\_publico](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico)

**Atribuições e Participação do Legislativo: avaliada por 35%.****Tabela 7**

<b>VARIÁVEL</b>	
<b>Atribuições e Participação do Legislativo</b>	<b>35%</b>
<b>Afirmativas</b>	
O poder legislativo tem suficientes atribuições para modificar o projeto de orçamento do Poder Executivo	44%
É suficiente o período que se destina legalmente para a análise e a discussão do orçamento.	60%
Existe um debate significativo no legislativo sobre a proposta orçamentária do executivo.	17%
O Poder Legislativo tem informações para avaliar o desempenho dos programas na aprovação do orçamento.	20%

Pela metodologia estabelecida para a apuração do ILTP, o tema Participação no Orçamento é composto de duas variáveis: a participação cidadã e a participação do Legislativo. Enquanto a primeira recebeu a pior avaliação (14%) a segunda faz parte das mais bem avaliadas, com média de 35%. A percepção dos/as entrevistados/as é de que não há participação da sociedade no orçamento ao passo que há uma importante participação do Legislativo. A média poderia ser outra, bem superior se a afirmação sobre a existência de debate no legislativo a respeito do orçamento não tivesse sido tão mal apreciada: 17%.

Outra questão que puxa para baixo a média é a disponibilidade de informações para o legislativo avaliar o desempenho dos programas: 20%. Interessante perceber que mais uma vez a questão da participação da sociedade não é percebida como positiva mesmo no âmbito do poder Legislativo, e a disponibilidade de informações novamente não é bem avaliada.

Já a maioria (60%) acha suficiente o tempo concedido por lei ao Legislativo para apreciar e aprovar o orçamento; sendo que 44% avaliam como suficientes as prerrogativas que o Parlamento tem para modificá-lo.

Os preceitos constitucionais garantem ao Parlamento uma participação efetiva na discussão e aprovação do orçamento, o que é percebido pela enquete. Informações e dados são disponibilizados pelo Executivo para que os parlamentares possam de forma efetiva influenciar na proposta orçamentária enviada para sua apreciação. Há toda uma legislação que obriga o Executivo a municiar de dados e informações o Parlamento. A legislação também disciplina a presença de autoridades, como o Ministro do Planejamento, a prestar esclarecimentos em audiência na Comissão Mista de Orçamento. Essas audiências giram em torno dos grandes números previstos no orçamento, como os relativos a receitas e despesas e aos parâmetros macroeconômicos. O percentual de respostas de baixa avaliação sobre informações relativas aos programas do orçamento é procedente, pois, não há essa disponibilidade por parte do executivo e os parlamentares não estão interessados nesta avaliação de desempenho para proceder a modificações no orçamento proposto pelo executivo.

No entanto, as modificações realizadas são, no mais das vezes, de caráter paroquial: buscam atender aos interesses dos deputados e senadores com relação a suas bases eleitorais. É muito raro que alguma política pública seja discutida em termos abrangentes, pela sua concepção, entraves de execução e metas alcançadas, com base em indicadores de processo e de avaliação. Não se analisa os gastos pelo seu impacto na realidade, mas a distribuição de recursos pelo resultado que podem oferecer nas candidaturas às próximas eleições. Assim, o

Parlamento não cumpre o seu papel apesar de ter as atribuições e a participação garantidas constitucionalmente.

Já foi dito anteriormente das dificuldades com relação à participação da sociedade na discussão e aprovação do orçamento. Apesar da existência de normas legais na prática não há canais efetivos de participação nas decisões do Legislativo. As audiências ou seminários realizados pela Comissão Mista de Orçamento nos Estados são uma tentativa, mas estão longe de ser um espaço de participação social. Essas nem conseguem ser um espaço de escuta forte.

Com o intuito de agregar mais informação sobre os resultados da pesquisa de percepções, e permitir que se tenha uma melhor compreensão sobre o processo orçamentário no Brasil, segue abaixo a análise de variáveis julgadas importantes.

A primeira delas é a que se refere à avaliação feita sobre a atuação da Controladoria Geral da União (CGU), órgão coordenador das ações de controle interno do governo federal.

**Tabela 8**

VARIÁVEL	
<b>Avaliação da Controladoria Interna (CGU)</b>	<b>30%</b>
<b>Afirmativas</b>	
A Controladoria Geral da União é confiável.	45%
As recomendações da CGU têm contribuído para combater a corrupção.	41%
É exigido que as recomendações da CGU sejam públicas para assegurar um controle efetivo.	4%

Como mostra a tabela acima, 30%, em média, fizeram uma avaliação positiva da atuação da CGU. Esse resultado está distorcido pela apreciação bastante negativa que obteve a questão que trata da necessidade de tornar públicas as recomendações da CGU. Apenas 4% concordaram com essa afirmação. As outras duas afirmações alcançaram percentuais acima de 40%. Foi o caso da confiabilidade da instituição que alcançou 45% e da colaboração que o controle interno tem dado ao combate à corrupção.

Neste ponto é interessante lembrar que o controle externo, em termos de confiabilidade, ficou atrás em sete pontos percentuais em comparação com o controle interno. No que se refere ao combate à corrupção, a percepção foi de que a CGU contribui um pouco mais do que o TCU, apresentando uma diferença de dois pontos percentuais.

O trabalho que a Controladoria Geral da União desenvolve hoje já foi mencionado quando tratou-se do controle sobre os funcionários federais. Além disso, a partir de 2003, a CGU desenvolve um interessante trabalho de controle sobre as verbas públicas da União repassadas a Estados e Municípios. O sistema consiste em escolher por sorteio<sup>14</sup>, as unidades da federação a serem fiscalizadas pela equipe da CGU, quanto ao uso correto dos recursos públicos federais.

Por lei, o controle interno tem a obrigação de comunicar ao TCU qualquer irregularidade encontrada sob pena de responsabilidade solidária, conforme consta na Constituição. Além dessa inter-relação entre os controles interno e externo no combate à corrupção, a CGU mantém convênios com órgãos públicos, sociedade civil e organizações não

<sup>14</sup> - Para maiores informações ver [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

governamentais com o objetivo de aprimorar e ampliar instrumentos e técnicas de prevenção e combate à corrupção.

Importante destacar que também em 2003 foi criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Órgão colegiado, vinculado à CGU, de caráter consultivo, encarregado “de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade”<sup>15</sup>. Uma das iniciativas importantes desse Conselho foi a elaboração e envio ao Legislativo de um projeto de lei que trata do direito de acesso às informações públicas de uma maneira geral, não restrita às questões orçamentárias.

Ao contrário do que revela a pesquisa, todas as informações referentes às ações desenvolvidas pela CGU são públicas e estão disponíveis no portal da instituição. Parece contraditório na medida em que os resultados demonstram confiança e boa avaliação das ações da CGU ao mesmo tempo em que não se dá importância à publicidade dessas ações. Neste ponto reside uma das forças da instituição que garante a publicidade da fiscalização para que ela seja respeitada. Resta saber por que não se tem a percepção condizente com o que acontece na prática. Ou o atributo da publicidade não foi bem compreendido por estar mal formulado, ou resta à CGU realizar esforços para divulgar melhor o seu trabalho.

Ao final do questionário de percepções o Inesc incluiu algumas questões que foram aplicadas somente no caso do Brasil. São informações que nos auxiliam a entender melhor as peculiaridades do processo no país. Segue a análise dessas questões específicas.

### **Sobre o Acesso a Informações Orçamentárias:**

Por não possuir uma lei de acesso às informações orçamentárias, uma parte do questionário deixou de ser aplicada no Brasil. Como a lei complementar N° 131 é de maio de 2009 não havia tempo hábil para se avaliar seu impacto no acesso às informações. O Inesc optou então a incluir no questionário uma questão sobre o conhecimento que se tinha sobre essa nova norma legal. O resultado obtido foi que 66% das pessoas entrevistadas já tinham conhecimento da lei. Fruto da modificação de outra lei complementar, N° 101 de 2000, ou a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. A nova Lei estabelece a universalização do acesso à informação sobre a execução orçamentária relativa à receita e à despesa, assegurando a sua transparência. Como necessita de regulamentação, há que esperar algum tempo para avaliar sua efetividade.

Além da disponibilidade oportuna da informação, é necessário que esta esteja em linguagem acessível à população. A pesquisa buscou medir o grau de acessibilidade das informações orçamentárias quando solicita uma avaliação da seguinte afirmação: “O orçamento se apresenta em uma linguagem acessível para a maioria da população”. Uma expressiva maioria discordou na medida em que 84% se manifestaram em desacordo total ou parcial. A busca de adequação da linguagem requer uma maior clareza de metas e indicadores, que possam balizar uma melhor compreensão dos avanços, para além dos valores monetários aplicados e executados. E dessa questão a nova Lei não trata.

<sup>15</sup> - Acessível em <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Legislacao.asp>

**Sobre os espaços de participação:**

Com o objetivo de avaliar a percepção sobre a participação da sociedade civil foi incluída na pesquisa uma questão para que avaliassem os espaços institucionais de participação. A grande concentração de respostas, 49%, se deu no item que reconhece a existência desses espaços, mas que os mesmos não conseguem cumprir o seu papel. Já 19% afirmaram que esses espaços não existem e 18% admitem a sua existência com a ressalva de que cumprem parcialmente o papel para o qual foram criados.

Conforme citado anteriormente, os Conselhos e Conferências de políticas públicas são os principais espaços institucionalizados de participação, fruto de conquistas da própria sociedade na Constituição. Os resultados nos mostram que quando é percebida a sua existência deixam muito a desejar com relação à sua efetividade, tendo em vista o papel para o qual foram criados.

**Sobre a transparência dos Poderes da República:**

Dos poderes da República o Executivo é o mais transparente. É o que pensa mais de 74% dos/as entrevistados/as. Apesar de estar devendo à democracia maiores e melhores espaços de participação, principalmente, com relação ao orçamento, com certeza as suas ações são de domínio público, conforme prevê a Constituição. É também hoje o Poder mais vigiado pela sociedade. E também o que tem maior legitimidade. O atendimento pelo governo Lula de reivindicações históricas de uma grande parcela da sociedade tem garantido uma avaliação positiva com relação ao desempenho do governo.

Tornar o Poder Judiciário mais transparente continua sendo um desafio. O resultado da pesquisa capta essa afirmação na medida em que somente 4% o escolheram como Poder mais transparente. Para o Poder Legislativo o resultado foi de 11%. Há uma descrença muito grande com relação às instituições públicas no Brasil. Para uma parcela considerável da população os políticos são corruptos e o judiciário não funciona, ou melhor, só funciona para os ricos. Existe tanto por parte de um quanto de outro um esforço para se aproximar mais da população e desfazer essa visão negativa.

**Sobre a crise econômica de 2008:**

Devido à importância que tomou a crise econômica mundial, agravada no segundo semestre de 2008, foi incluída uma pergunta no questionário para captar o grau de transparência das medidas adotadas pelo governo brasileiro para enfrentar a situação adversa. As questões formuladas deram destaque à questão da mudança nos parâmetros macroeconômicos e seus reflexos no orçamento da União.

Do total de respostas válidas, 56% opinaram que as medidas adotadas não foram realizadas de maneira clara e transparente. Para 69% as mudanças ocorridas não incluíram a opinião pública (por exemplo, acadêmicos e sociedade civil). No tocante à participação do Legislativo na revisão e aprovação das providências tomadas, 42% discordaram total ou parcialmente. A existência de mecanismos e informação para medir o impacto dessas mudanças, ou seja, quem foi mais beneficiado com elas, também foi percebida negativamente. Apenas 8% concordaram com a possibilidade de medir esse impacto.

Boa parte das medidas tomadas pelo governo federal se tornou possível sem a anuência do Legislativo. Como a liberação de crédito nos bancos públicos, redução de impostos de

certos produtos, liberação de parte dos depósitos compulsórios e outras. Já algumas delas só foram implementadas depois que o governo editou medidas provisórias encaminhadas para a apreciação dos parlamentares como, por exemplo, aumento dos poderes do Banco Central e alteração de datas para o recolhimento de impostos.

Ao mesmo tempo em que o executivo usava suas prerrogativas para colocar em prática medidas de enfrentamento da crise o Legislativo criava comissões internas provisórias para analisar a própria crise e as providências tomadas.

Pelo visto as pessoas entrevistadas não conseguiram perceber as articulações que existiram e o papel de cada um na situação especial que o país estava vivendo. No entanto, parece correta a percepção de que não temos como avaliar resultados das ações desenvolvidas. Até o momento não se tem clareza de quem perdeu ou quem ganhou com a crise e com a forma como foi enfrentada. Na euforia que se vive agora de que o Brasil já superou a crise essa questão não passa de detalhe.

#### 4. Recomendações e comentários finais

Os resultados gerais da pesquisa que apurou o Índice Latino Americano de Transparência Orçamentária evidenciam por meio da avaliação feita na enquete de percepções que a situação no Brasil está longe de ser confortável. O índice geral obtido em 49 pontos indica que o país não consegue superar a faixa da não transparência, ou está no seu limite negativo. Esse mesmo fato acontece ao examinar as variáveis específicas.

Das 14 variáveis observadas no caso do Brasil<sup>16</sup>, somente uma delas ultrapassa os 50%, no caso, a publicidade dos indicadores macroeconômicos que obteve 53% de respostas positivas. O restante ficou abaixo desse patamar. Sete delas estão acima de 30% e as seis restantes ficaram abaixo. Estes são resultados insuficientes para um país que se deseja democrático. Isso evidencia os desafios colocados tanto para os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quanto para a sociedade civil organizada comprometida com o avanço da cidadania, com o respeito aos direitos e com a democratização do Estado brasileiro.

O que se verifica com relação ao processo orçamentário tem a ver com questões mais gerais da conformação histórica do país. A forma como poder é exercido precisa ser modificada. O sistema político requer reformas estruturais que permitam superar problemas crônicos como corrupção, clientelismo e patrimonialismo. O sistema de representação também merece atenção especial na medida em que não reflete a complexa sociedade que pretende representar e que não se abre para a efetiva participação dos seus representados.<sup>17</sup> A questão da transparência orçamentária está aí incluída. Nesse sentido, os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de uma reforma do sistema político brasileiro para além de uma simples reforma eleitoral e partidária. Enquanto não se conseguir avançar nesse sentido será difícil ter um orçamento transparente, com a necessária participação cidadã e o acesso a informações oportunas.

No entanto, algumas recomendações pontuais, que se constituem parte desse processo mais geral, podem ser extraídas desses mesmos resultados:

---

<sup>16</sup> - A variável Lei de Acesso à Informação, parte integrante do questionário de percepções, não se aplicou ao Brasil por ser muito recente a edição de lei específica (Lei Complementar N°131, de maio de 2009). Somente três meses eram insuficientes para avaliar sua vigência.

<sup>17</sup> - Para maiores informações ver a Plataforma de Reforma do Sistema Político, acessível em [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br)

- **criação de um espaço participativo, no âmbito do poder Executivo, com a finalidade de discutir e acolher as reivindicações da sociedade com relação ao processo orçamentário.** É importante que o governo federal retome o diálogo com os representantes da sociedade para dar seguimento aos esforços iniciados pelo Grupo de Trabalho sobre a participação social no ciclo orçamentário. Já existe um acúmulo do GT que permite a imediata criação desse espaço desde que haja vontade política do governo em compartilhar as decisões sobre a repartição das verbas públicas.

- **criação de mecanismos formais de participação nas discussões do orçamento no âmbito do Poder Legislativo.** A Comissão Mista de Orçamento deve retomar o diálogo com a sociedade para definir a melhor forma de ouvir as sugestões que esta tem para aperfeiçoar o orçamento da União em termos de políticas públicas que melhor atendam os direitos conquistados.

- **criação de mecanismos de escuta das opiniões da sociedade sobre a regulamentação da Lei Complementar N° 131/2009.** Esta regulamentação se faz necessária e urgente para que se possa vivenciar os efeitos de uma lei que regulamenta o acesso às informações orçamentárias. Seria uma boa contribuição à existência de informações oportunas, desde que seja feita a partir de um diálogo aberto com os mais diversos setores da sociedade.

- **aprovação do PL N° 264/2007, de autoria do FBO, que modifica a LRF, para criar as metas sociais.** Essa proposta é fundamental para que se equipare em importância às metas fiscais e as metas sociais. Será possível também por meio dela se criar mecanismos formais de participação.

- **melhor divulgação por parte do TCU e da AGU das ações empreendidas pelos controles oficiais.** Há que existir formas mais acessíveis de divulgar os resultados de auditorias e de processos para que a população conheça os avanços dessas instituições. Pelo visto não basta colocar as informações na rede mundial de computadores.

- **que a grande mídia assuma o compromisso de divulgar também os atos empreendidos para apurar denúncias e seus resultados.** Da mesma forma que é importante para a democracia a vigilância da mídia sobre a administração pública no que se refere à ocorrência de comportamentos ilícitos é igualmente importante a divulgação da sua apuração e dos resultados obtidos. O mero denunciamento não constrói mais democracia.

- **reformulação do SIAFI para uma plataforma da rede mundial de computadores.** É urgente que o sistema de gerenciamento dos gastos públicos federais tenha um nível de acesso universal, possibilitando acompanhamento em tempo real das despesas e receitas por parte dos/as cidadãos/ãs. O próprio Tribunal de Contas da União já declarou a sua defasagem tecnológica e a urgência de sua reformulação.<sup>18</sup>

- **publicação, por parte do Ministério do Planejamento, do orçamento cidadão.** Torna-se urgente que o governo federal torne pública sua proposta de orçamento a cada ano em versão acessível à população.

- **aprimoramento, por parte do Ministério do Planejamento, do sistema de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual.** É urgente a construção de um consistente sistema de metas e indicadores que estejam de acordo com as dimensões dos problemas que os programas e ações pretendem atacar. Deve ser publicizado e acessível.

---

<sup>18</sup> - Ver matéria do jornal Valor Econômico, edição de 28/10/2009 – “TCU vê falhas em sistema de transparência das contas federais”.



## Anexo I

### Índice Latino americano de Transparência Orçamentária – Quinta edição 2009 - BRASIL

#### Variáveis da pesquisa de percepções

VARIÁVEL	PERGUNTA	
	<b>Participação Cidadã no Orçamento</b>	<b>14%</b>
	Existem mecanismos que permitem incorporar a opinião da população no orçamento.	17%
	Existem mecanismos que permitem incorporar a opinião da população em geral na FORMULAÇÃO do orçamento.	17%
	Existem mecanismos conhecidos pela população para incorporar sua opinião durante a aprovação do orçamento.	12%
	O poder executivo informa amplamente à opinião pública sobre mudanças no orçamento aprovado	13%
	Ao terminar o exercício do orçamento, o poder executivo apresenta informes exaustivos sobre o impacto de seu gasto.	10%

VARIABLE	PERGUNTA	
	<b>Atribuições e Participação do Legislativo</b>	<b>35%</b>
	O poder legislativo tem suficientes atribuições para modificar o projeto de orçamento do poder Executivo.	44%
	É suficiente o período que se outorga legalmente para a análise a discussão do orçamento.	60%
	Existe um debate significativo no Legislativo sobre a proposta orçamentária do executivo.	17%
	O Poder Legislativo tem informação para avaliar o desempenho dos programas na aprovação do orçamento.	20%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
	<b>Informação sobre Critérios Macroeconômicos</b>	<b>53%</b>
	O Executivo publica os parâmetros macroeconômicos que utiliza quando elabora um novo orçamento.	69%
	As projeções das receitas no orçamento são confiáveis.	37%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Alocação de recursos no orçamento</b>		<b>24%</b>
	A alocação de recursos no orçamento é basicamente inercial, isto é, se baseia em alocações passadas.	25%
	A maioria dos recursos que o executivo federal destina aos estados é alocada segundo critérios públicos.	35%
	Os orçamentos anuais são elaborados seguindo as políticas de longo prazo estabelecidas no Plano Plurianual.	32%
	Os recursos executados se restringem ao nível de gasto aprovados pelo Legislativo.	16%
	A alocação de recursos no orçamento é feita com base em avaliação de desempenho dos programas.	13%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Mudanças no orçamento</b>		<b>33%</b>
	Atribuições do legislativo para revisar e autorizar mudanças do orçamento.	38%
	Participação do Poder Legislativo nas mudanças do orçamento durante a execução.	27%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Fiscalização do Orçamento.</b>		<b>31%</b>
	Os recursos executados pelas empresas estatais são bem fiscalizados.	33%
	Os recursos executados por órgãos descentralizados são bem fiscalizados.	38%
	O gasto federal para defesa está bem fiscalizado.	22%
	A contratação da dívida externa é fiscalizada.	35%
	A contratação da dívida interna é fiscalizada.	28%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Capacidades do Órgão de Controle Externo (TCU)</b>		<b>43%</b>
	A controladoria externa é confiável.	38%
	As recomendações do TCU têm contribuído para combater a corrupção.	39%
	O TCU verifica o cumprimento, pelo Executivo, das metas físicas dos programas do orçamento.	42%
	O TCU tem capacidade para fiscalizar o gasto federal.	51%

VARIABLE	PERGUNTA	
<b>Avaliação da Controladoria Interna (CGU)</b>		<b>30%</b>
	A Controladoria Geral da União é confiável.	45,0%
	As recomendações da CGU têm contribuído para combater a corrupção.	41%
	É exigido que as recomendações da CGU sejam públicas para assegurar o controle efetivo.	4%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Prestação de Contas</b>		<b>26%</b>
	Os preços de compra pagos pelo Poder Executivo se tornam públicos nas compras ou gastos acima de R\$ 8.000,00.	34%
	O governo fornece indicadores que permitam avaliar adequadamente o impacto do gasto.	15%
	Os informes da execução do orçamento incluem informação exaustiva sobre o gasto de qualquer tipo de organismo descentralizado ou empresa estatal.	6%
	O Executivo Federal publica periodicamente informação para avaliar o alcance do cumprimento das metas de seus programas.	13%
	Existem informes sobre o estado das receitas e das despesas do governo.	41%
	Existem informes sobre o avanço na execução de programas e metas físicas.	36%
	Os documentos do orçamento apresentam claramente as principais políticas que se financiam por meio do orçamento.	38%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Controle sobre Funcionários Federais</b>		<b>23%</b>
	É possível detectar enriquecimentos não explicáveis por meio das declarações de bens que fazem os/as funcionários/as.	27%
	É possível conhecer com exatidão os salários dos/as funcionários/as federais.	20%
	A informação sobre os vencimentos dos/as funcionários/as federais é pública.	24%
	Em caso de uma irregularidade na execução do orçamento é possível estabelecer quem são os/as culpados/as.	21%
	O funcionário/a que faz mau uso dos recursos do orçamento em benefício próprio ou de terceiros é penalizado/a.	22%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Informação sobre Dívida Federal</b>		<b>34%</b>
	Qualquer obrigação futura ou passivo do governo se tornam públicos.	41%
	Toda obrigação futura do governo se contabiliza como dívida pública.	33%
	O destino da dívida contraída é público.	31%
	A duração da dívida ou os prazos de pagamento são públicos.	32%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Qualidade da Informação e Estatísticas</b>		<b>34%</b>
	Em geral as instituições que geram estatísticas nacionais produzem dados verídicos.	62%
	O orçamento fornece um panorama completo das finanças do governo nacional.	26%
	A informação orçamentária é apresentada de forma desagregada permitindo uma análise detalhada.	26%
	A informação orçamentária inclui agregações que permitem uma análise integral.	22%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
<b>Responsabilidades dos Níveis de Governo.</b>		
	A divisão de responsabilidades orçamentárias entre governo nacional e governos sub-nacionais é muito clara.	23%

VARIÁVEL	PERGUNTA	
	Grau de oportunidade em que se torna pública a informação durante a fase de formulação do orçamento.	16%
	Grau de oportunidade em que se torna pública a informação durante a fase de discussão-aprovação do orçamento.	20%
	Grau de oportunidade em que se torna pública a informação durante a fase de execução do orçamento.	28%
	Grau de oportunidade em que se torna pública a informação durante a fase de fiscalização do orçamento.	19%

## EXPEDIENTE

**INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos** - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP. 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Analuze Rojas, Armando Martinho Raggio, David Fleisher, Eva Faleiros, Fernando Paulino, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Oswaldo Braga Jr. e Taciana Gouveia - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assesores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Cleomar Manhas, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Márcia Acioli, Ricardo Verdum - Assistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa - Diagramação: Ivone Melo.

