



Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Economia

JULIO LOBO BLOCH

**ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO:
A Tecnologia da Informação e Comunicação
como ferramenta de Transparência e
Publicação do Orçamento-Cidadão.**

**BRASÍLIA - DF
2013**



**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Economia**

JULIO LOBO BLOCH

**Dissertação apresentada para aprovação na
Faculdade de Economia para o curso Mestrado
Profissional em Gestão de Finanças Públicas,
realizado na Universidade de Brasília - UnB.**

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Araújo

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

**BRASÍLIA - DF
Março 2013**

Bloch, Julio Lobo. ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO [manuscrito]: A Tecnologia da Informação e Comunicação como Ferramenta de Transparência e Publicação do Orçamento-Cidadão. Universidade de Brasília, 2013. 73 p. (Dissertação de Mestrado)

1. Orçamento Público Brasileiro. 2. Fiscalização Orçamentária. 3. Transparência Orçamentária. 4. Tecnologia da Informação e Comunicação. 5. Orçamento-Cidadão. 6. Plataforma de Governo Eletrônico (e-Gov). Dissertação – Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Finanças Públicas – Faculdade de Economia - Universidade de Brasília – UnB.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de Mestrado e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta Dissertação de Mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Silva Azevedo Araújo
(Orientador)

Prof. Dr. Tito Belchior Silva Moreira
(Examinador Externo)

Prof. Dr. Paulo Roberto Amorim Loureiro
(Examinador Interno)

DEDICATÓRIA

**Aos amores da minha vida,
Pollyana, Sarah, Yan, Caio e Lysa,
sustento e razão de todas as lutas.**

Essa batalha seria vã, sem o amor de vocês.

**Ao meu Pai (in memoriam).
Obrigado por deixar os fundamentos da vida tão bem escritos,
apesar de tão pouco tempo.**

À minha Mãe, pelos inúmeros sacrifícios.

AGRADECIMENTOS

À Deus, fundamento de toda minha caminhada e dedicação. Fica comigo Senhor!

À minha linda esposa, Pollyana, pela força moral, mental e mesmo logística, derivados de um amor maduro e cúmplice.

Aos meus pais, Carlos (in memoriam) e Nazaré Bloch, pelo incentivo ao desenvolvimento intelectual desde muito cedo, e minha sogra Vilani pela eterna dedicação e entrega à nossa família.

A todos os profissionais e colegas de curso que contribuíram para o bom andamento deste Mestrado, coparticipes da minha formação; bem como ao professor Ricardo Araújo, orientador, pelos apontamentos precisos ao trabalho.

Ao Amigo e Irmão em Cristo, Roberto Jardim, que gentilmente cedeu o tema e as ideias iniciais para o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo sugerir medidas para o aprimoramento da transparência do sistema orçamentário federal brasileiro utilizando as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), embasado na análise dos requisitos recomendados: no Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal, no Fundo Monetário Internacional (FMI), no manual de Melhores Práticas de Transparência Orçamentária da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e na Iniciativa do Projeto Internacional de Orçamento (IBP). Fundamenta o trabalho uma pesquisa exploratória em torno de referências bibliográficas da área jurídica, de ciência política e de tecnologia da informação, buscando relacionar o instituto do orçamento público aos conceitos de planejamento, participação popular, controle social, cidadania e democracia – relações que sustentam a defesa da transparência orçamentária, culminando com a hipótese de que maiores investimentos em tecnologia aumentariam a transparência. Sugere-se a emissão do Orçamento-Cidadão, um documento-síntese da peça orçamentária, voltado ao entendimento de boa parte da população leiga, de forma clara e simples. Esse documento foi proposto e formulado inicialmente por alguns países que alcançaram grau máximo de transparência pelo IBP, citado por Cavalcante (2008) e mais tarde por Oliveira (2010). Portanto, uma proposta para a elaboração desse documento com uma visão e com investimentos diretos na área de TIC se torna eminente. O volume de recursos investidos nessa área nos países estudados mostra claramente o resultado direto no *ranking* definido pelo IBP. Finalmente, propõe-se a criação de um percentual próprio de investimentos para a área de TIC dentro dos programas e projetos definidos no orçamento da União para os Órgãos, com o intuito de atribuir a esse setor a confecção, a publicação na internet, impressão e divulgação das informações de todos os órgãos públicos nacionais na plataforma de Governo Eletrônico (e-Gov).

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público brasileiro. Transparência - Investimento em TIC. Documentos orçamentários. Orçamento-Cidadão. E-Gov.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to suggest measures to improve the transparency of the Brazilian federal budget with a focus on new technologies of information and communication (ICT). The starting point of the analysis is the recommended requirements: Code of Good Practices on Fiscal Transparency of the Monetary Fund (IMF), Manual of Best Practices for Budget Transparency Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and the Initiative on International Budget Project (IBP). The work is based on an exploratory enquire from references from law, political science and information technology, trying to relate the public budget to the concepts of planning, popular participation, social control, citizenship and democracy - relationships that sustain the support of budget transparency, culminating with the hypothesis that greater investments in technology enhance transparency. It is suggested the issue of Citizen Budget, a synthesis document of budget aimed at reaching the lay population, in a clear and simple format. This document was initially proposed and formulated by some countries that have achieved the highest degree of transparency by IBP, quoted by Cavalcante (2008) and later by Oliveira (2010). Therefore, a proposal to draw up this document with a vision and with direct investments in ICT becomes eminent. The volume of funds invested in the countries studied in this area clearly shows the direct result of the ranking defined by IBP. Finally, we propose the creation of a proper percentage of investments to the area of ICT programs and projects within the defined budget of the Union for Organs, in order to assign this sector to manufacturing, publishing on the internet, printing and disclosure of all public agencies in the national platform of Electronic Government (e-Gov).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	Contextualização	11
1.2	O Problema	11
1.3	Hipóteses da Premissa	12
1.4	Objetivo Geral	12
1.5	Objetivos Específicos	13
1.6	Justificativa	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO E BIBLIOGRÁFICO	19
2.1	Transparência Orçamentária – Conceitos e Definições	19
2.2	Orçamento e Planejamento	20
2.3	Orçamento, Publicidade e Transparência	22
2.4	Orçamento, Participação Popular, Cidadania e Controle Social	24
2.4.1	Orçamento e Participação Popular	25
2.4.2	Orçamento e Cidadania	26
2.4.3	Orçamento e Controle Social	27
2.5	Orçamento e Democracia	31
3	METODOLOGIA	34
4	A AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA SEGUNDO ÓRGÃOS INTERNACIONAIS	35
4.1	Fundo Monetário Internacional – FMI	36
4.1.1	Abertura do Processo Orçamentário	37
4.1.2	Acesso Público à Informação	37
4.1.3	Garantias da Integridade	38
4.2	Organização p/ Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE	38
4.2.1	Relatórios Orçamentários	39
4.2.2	Demonstrativos Específicos	41
4.2.3	Integridade, Controle e Prestação de Contas	43
4.3	Projeto Internacional de Orçamento – IBP	43

5	A VISÃO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO NA TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO BRASILEIRO – PLATAFORMA DE GOVERNO ELETRÔNICO (e-GOV)	46
5.1	e-Governo ou e-Gov	47
5.2	Classificação da Plataforma e-Gov Segundo NEC3	49
6	PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA O ORÇAMENTO-CIDADÃO E PERCENTUAL DE INVESTIMENTOS EM TIC	51
6.1	Orçamento-Cidadão	51
6.2	Percentual de investimento em TIC	58
	6.2.1 Curva de Credibilidade da Área de TIC	60
7	CONCLUSÕES	64
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	67

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2006, o Projeto Internacional de Orçamento (IBP – International Budget Project) finalizou uma pesquisa que buscava identificar 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. O resultado obtido da pesquisa deu origem ao Índice de Orçamento Aberto (IOC), dando subsídio para 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 de forma espantosa, 73% dos pontos possíveis, caracterizando abertura orçamentária acima da média – o País 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 brasileiro 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. Torna-se, portanto, primordial a transparência dos dados ao contribuinte em informações mais acessíveis, através da tecnologia da informação e comunicação na construção de novos modelos de consulta e controle.

A ausência do Brasil no grupo dos países tidos como exemplo de transparência Orçamentária, e baixa existência de sistemas de informação mais interativos e de fácil análise, motivou esse estudo, juntamente com as

razões para a propositura de mudanças na alocação de recursos ao Setor de TIC definidos para cada programa e projeto governamental, de modo que através destes se permita à sociedade exercer um controle mais acurado e transparente sobre as contas públicas.

1.1 Contextualização

O foco principal deste estudo é o grau de transparência do orçamento público brasileiro de forma clara e autoexplicativa. Como o enfoque para esse tema é bastante amplo, dentre eles o conteúdo da documentação orçamentária, os procedimentos orçamentários, o papel dos atores envolvidos no processo e o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento, optou-se, portanto, por focar os documentos orçamentários brasileiros através dos órgãos da administração pública direta no que concernem os gastos em tecnologia da informação e comunicação, e os sistemas implantados para esse fim, juntamente com os seus resultados e públicos alvos, que a nosso ver, demonstram forte indicativo do governo em postular melhor colocação do índice de transparência IOC.

Importante ressaltar ainda, que o recorte do tema recairá sobre o orçamento da União, excluindo deste estudo os orçamentos dos Estados e Municípios.

Os documentos orçamentários que foram estudados são estes: Declaração Pré-Orçamentária, Proposta de Orçamento do Executivo, Orçamento, Relatórios Mensais, Relatório Semestral, Relatório Anual, Relatório Plurianual e os Relatórios de Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC de cada Ministério e Entidades Públicas.

1.2 O Problema

Na análise do IBP indicou-se que apenas seis entre 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 da Pesquisa

Como primeira hipótese relacionada ao problema da 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.

Uma segunda hipótese do problema em questão seria o direcionamento dos recursos do orçamento a programas de governo específicos, isto é, o processo de transparência e de desenvolvimento tecnológico se torna uma questão secundária e até terciária, pois se o programa em questão ao qual recebera o recurso não vislumbrar uma análise informacional e uma visão do gasto como parte de um todo, dentro do orçamento, essa informação não trará a clareza necessária do investimento demandado e seus reais resultados alcançados.

1.4 Objetivo Geral

Este trabalho tem como objetivo geral propor sugestões de medidas para o Estado brasileiro aperfeiçoar seus indicadores de transparência orçamentária com foco principalmente nos investimentos diretos em Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, que terão como tarefa a

criação e manutenção do documento chamado de Orçamento-Cidadão, dentro de uma plataforma chamada de Governo Eletrônico (e-Gov).

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) avaliar proposta da criação do documento – “Orçamento-Cidadão”; e

IV) atribuir percentual de recursos da União diretos na área de Tecnologia da Informação e Comunicação dos órgãos, para a confecção, manutenção, e a efetiva implantação do “Orçamento-Cidadão” numa plataforma de governo eletrônico (e-Gov ou e-Governo).

1.6 Justificativa

O fundamento legal de um Estado constituído é fornecer informações à população de forma total e irrestrita, pois se torna 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 aos cidadãos total conhecimento das decisões que lhes afetem o cotidiano.

Os 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. 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. [ver Cavalcante (2008)].

A publicação dos valores gastos não é suficiente. Torna-se fundamental uma melhoria do tipo e da forma da publicação. Há que se falar em transparência. Graça (2003b, p. 354), citando 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 maior aprimoramento da transparência no trato da coisa pública e o fato de o Brasil não estar na elite de países no quesito transparência orçamentária deveriam suscitar imediata movimentação dos dirigentes públicos para a reversão do quadro.

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 então?

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 fato de tentar combater o processo de corrosão das receitas do Estado - a corrupção -, o qual seria o maior empecilho para o crescimento econômico, o que já justificaria a existência deste trabalho.

Ao longo dos tempos vários autores demandaram e ainda demandam elevados esforços na busca de variáveis que possibilitassem ao Estado um maior controle dos gastos públicos e seus supostos vazamentos. Como dito anteriormente, a corrupção em todos os setores da economia de um país é um dos maiores desafios das políticas de controle e transparências dos orçamentos e do bem comum. A corrosão ao erário público faz com que o

Estado não tenha recurso necessário para seu crescimento econômico sustentado.

Mauro (1995), utilizando dados de índice de corrupção, eficiência do sistema judiciário e estabilidade política, chegou à conclusão que a corrupção diminui o investimento e, desse modo, tem um impacto negativo sobre um crescimento econômico efetivo. Já Hung Mo (1991) vai um passo além e provê estimativas quantitativas do impacto da corrupção sobre o crescimento e a importância de canais de transmissão.

O economista americano Robert Klitgaard, que estuda o fenômeno há décadas e é considerado um cientista do assunto, deu-se ao trabalho de criar uma fórmula para explicar a corrupção: $C = M + D - A$, onde:

C = Corrupção

M = Monopólio

D = Discretion (Critério Próprio)

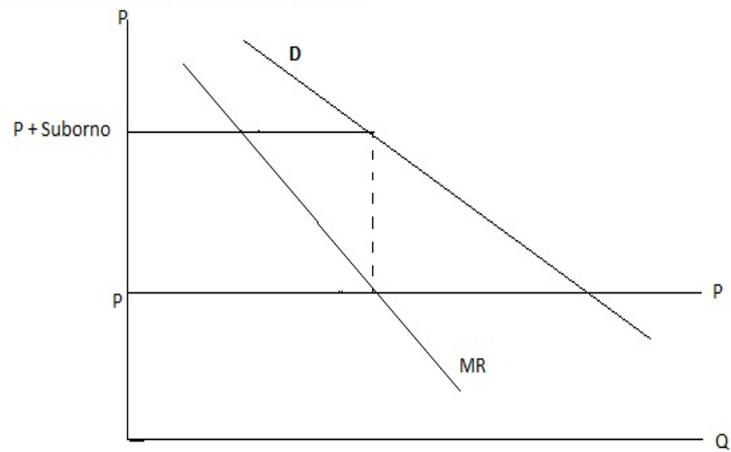
A = Accountability (Responsabilização Pública)

Assim, para Klitgaard, o clima que permite o avanço da corrupção é marcado pelo monopólio em determinada atividade, decisões tomadas com critérios próprios e resultados que não são alvo de responsabilização pública, ou seja, não há cobrança sobre a finalização dos processos.

Para Shleifer e Vishny (1993), no artigo “Corruption”, dizem que existem duas condições fundamentais para a existência da corrupção nos governos; a primeira seria a estrutura das instituições de governo e o baixo controle de suas agências, e a segunda se caracteriza pelo baixíssimo nível de transparência das operações governamentais, o que suscitaria os famosos *pedágios* – a propina -, recebidas por agentes públicos.

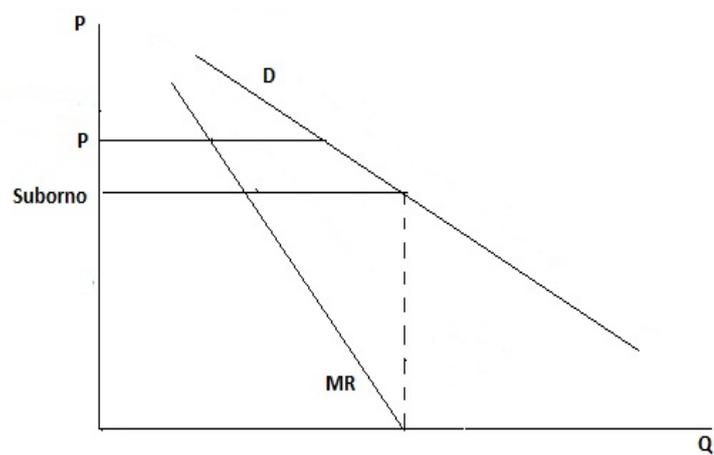
Os autores ainda classificam os níveis de corrupção (gráficos a seguir), nos casos em que o suborno é oferecido nos valores de produtos ou serviços pré-fixados, que caracteriza (segundo autores) compra “*sem roubo*”, e nos casos em que os valores dos produtos ou serviços só são determinados após a aceitação do percentual de ganho inicial, dessa forma seria uma compra “*com roubo*”.

Gráfico 1. (Fonte: Shleifer e Vishny - 1993)



Corrupção - Preço Determinado + Suborno
Sem Roubo

Gráfico 2. (Fonte: Shleifer e Vishny - 1993)



Corrupção - Suborno Inicial + Elevação de Preço
Com Roubo

Não importa qual modalidade os maus administradores optem para se locupletarem do dinheiro público, pois as duas opções são criminosas e injustas. Nos dois casos estudados existe a corrupção efetiva. Verificamos que no primeiro caso, “*sem roubo*”, a propina é exatamente igual ao valor do suborno, onde o custo marginal é igual ao preço pago pelo Estado (P), ou supostamente o preço de mercado, existe um desembolso do suborno ao agente público que não afeta no valor final do produto ou serviço adquirido pelo Estado. Analogamente, o segundo caso, “*com roubo*”, o valor do preço de mercado deixa de existir, pois com o suborno inicial o preço a ser pago pelo Estado (P) se eleva consideravelmente, fazendo com que o Estado pague um valor inflado e irreal ao mercado. Não há dúvidas que essa modalidade faz com que os “corruptos” tenham maiores rendimentos e a sociedade “*desfrute*” de maiores perdas.

Um estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Fiesp (Federação das Indústrias de São Paulo) revelou os prejuízos econômicos e sociais que a corrupção causa ao País. O valor chega a R\$ 69 bilhões de reais por ano. Segundo o levantamento, a renda per capita do País poderia ser de US\$ 9 mil, 15,5% mais elevada que o nível atual. No período entre 1990 e 2008, a média do PIB per capita do País era de US\$ 7.954.

Contudo, o estudo constatou que se o Brasil estivesse entre os países menos corruptos este valor subiria para US\$ 9.184, aumento de 15,5% na média do período, equivalente a 1,36% ao ano. Entre 180 países, o Brasil está na 75ª colocação, no ranking da corrupção elaborado pela Transparência Internacional. Numa escala de zero a 10, sendo que números mais altos representam países menos corruptos, o Brasil tem nota 3,7. A média mundial é 4,03 pontos. Além disso, o levantamento também traz simulações de quanto a União poderia investir, em diversas áreas econômicas e sociais, caso a corrupção fosse menos elevada. (Fonte: Revista Ideias - Marianna Camargo - FIESP).

O combate à corrupção e à impunidade na Administração Pública do Brasil levou o Governo Federal a expulsar 2.969 agentes públicos por envolvimento em práticas ilícitas, no período entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010. Os dados constam do último levantamento realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que consolida as informações sobre demissões, destituições de cargos comissionados e cassações de aposentadorias aplicadas a servidores públicos do Poder Executivo Federal. Do total de penas expulsivas no período, as demissões somaram 2.544 casos; as destituições de cargos em comissão, 247, e as cassações de aposentadorias, 178. Somente no ano de 2010, foram 521 os servidores penalizados por práticas ilícitas no exercício da função, o que representa um aumento de 18,94% em relação ao ano anterior, que apresentou um total de 438 agentes públicos expulsos do serviço público. O principal tipo de punição aplicada em 2010 também foi a demissão, com 433 casos. Foram aplicadas ainda 35 penas de cassação de aposentadoria e 53 de destituição de cargo em comissão.

Não há dúvidas que tais condutas devam ser severamente combatidas e penalizadas. Com esse intuito o trabalho em tela tenta contribuir com o processo de “Aeração”, “Assepsia”, sinônimos de Transparência, no tocante as premissas básicas para o melhor alcance da aplicação dos recursos recolhidos de todos os cidadãos, melhorando a *Accountability*¹ de todas as instâncias de governo através de uma rede corporativa de informações (e-Gov) de fácil acesso, juntamente com a publicação, nesse mesmo meio, do documento “Orçamento- Cidadão”.

A fundamentação para todo o estudo será iniciada no Capítulo 2, que tratará dos pressupostos teóricos, legislação, princípios jurídicos, doutrinas referentes à transparência no trato da coisa pública. Para tanto, explorará a relação do orçamento com planejamento, transparência, controle social e democracia. O Capítulo 4 apresentará e discutirá os critérios utilizados por instituições especializadas como FMI, OCDE e IBP para avaliar a transparência

¹ O termo *accountability* não possui tradução precisa para o nosso idioma, representa, segundo definição extraída do Manual de Auditoria Integrada do Escritório do Auditor-Geral do Canadá (OAG), a obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita, mediante o compromisso de prestar contas sobre como essa responsabilidade foi cumprida.

orçamentária, com foco nos exemplos dessas instituições para justificar a disseminação das informações orçamentárias para o Governo Brasileiro. O Capítulo 5 conceituará a plataforma de Governo Eletrônico (e-Gov ou e-Governo), uma rede de dados corporativa de informações, e avaliará a possibilidade da utilização do Orçamento-Cidadão de forma integrada pelos órgãos governamentais do País. No Capítulo 6 será apresentado um modelo para a confecção do Orçamento-Cidadão, um documento-síntese da peça orçamentária que a exprima em termos mais simples e objetivos, juntamente com a proposta orçamentária direta aos setores de TIC dos órgãos, na confecção e manutenção desse documento dentro de uma plataforma de e-governo. O Capítulo 7 apresentará as observações finais e resultados, pontuando as conclusões acerca das hipóteses.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E BIBLIOGRÁFICO

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 e suas publicações.

2.1 Transparência Orçamentária – Conceitos e definições

Este trabalho tem por objetivo abordar o orçamento público da União tomando como base de estudo a análise de sua transparência e os meios que os gestores dos recursos disponibilizam as informações da aplicação desses mesmos recursos. Como fim último deste capítulo, espera-se ter fundamentado a resposta ao seguinte questionamento: Por que, afinal, há que se falar em transparência orçamentária?

2.2 Orçamento e Planejamento

O Orçamento pode ser definido como um plano financeiro de uma Administração, por meio do qual, para um período determinado de tempo,

são previstas suas receitas e fixadas as correspondentes despesas. Como a simples exposição de valores agregados não propiciaria grande utilidade, são de grande importância as denominadas classificações orçamentárias. Cada classificação é uma lista de códigos e seus significados, por meio das quais diversos itens de receitas e despesas são agregados em classes semelhantes. De acordo com os critérios utilizados, torna-se possível a criação de diversos tipos de classificações, cada uma apropriada para determinado tipo de análise.

Como técnica financeira, o orçamento possui múltiplas finalidades. Contabilmente, pode ser utilizado para calcular os valores auferidos ou despendidos em diversas classes de valores. Como instrumento do planejamento e administração, permite que se projetem os gastos necessários a um determinado período de tempo. Possui função econômica, como instrumento de realização da política fiscal do governo. Por fim, possui importante função de controle, já que a peça orçamentária é instrumento de autorização de gastos e permite a análise da conformidade legal das despesas autorizadas.

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 validados 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 contemplados 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 executará 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. Notamos que a lei complementar prevista na CF (art. 165, § 9o, I), que deve tratar de ajustes referentes a exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização do PPA, LDO e LOA, ainda se encontra inexistente. 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.

2.3 Orçamento, Publicidade e Transparência

A publicidade dos atos de governo constitui uma exigência do estado democrático de direito e está consignada dentro do 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: [...]

A publicidade significa comunicar ao público algo que não pode ter caráter reservado ou sigiloso. 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). 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. A chegada da “Lei da Transparência” (Dec. 7.724 de 16 de maio de 2012) – que regulamenta a Lei nº

12.527 de 18 de novembro de 2011, veio consolidar ainda mais a visão de que as informações do gasto público deverá estar sempre a disposição do cidadão a qualquer tempo e hora. Por meio da página Contas Públicas, os órgãos contemplados no Orçamento Geral da União devem publicar relatórios e balanços, conforme especifica a lei. O mesmo princípio pautou o Decreto no 5.482, de 30 de junho de 2005, que determinou a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, 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.

Contudo, não basta a divulgação de atos e números relativos aos demonstrativos de gestão do Poder Central. A comunicação só se dará quando atingir o destinatário de forma efetiva e clara. 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)

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. Os 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 não razoável, inútil para o apoio das decisões de quem as recebe (PLATT NETO et al, 2005, p. 7).

2.4 Orçamento, Participação Popular, Cidadania e Controle Social

A transparência, foco da seção 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, o que somente é possível com a maturidade dos processos e a informatização de todo o contexto. 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 seção 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 vanha exigir uma postura transparente por parte do ente público.

2.4.1 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 maiores. 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 como parâmetro na tomada de decisões, sendo elemento das relações colaborativas administrador-administrado e como legitimadora da condução política dos negócios públicos (ibid., p. 304).

Moreira Neto (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 a 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 citadas, a título de exemplo, as denúncias e reclamações dirigidas à administração, e o exercício do voto em audiências públicas ou colegiados deliberativos. Vislumbrando 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 (1992, Direito da participação política: Legislativa, Administrativa, Judicial - fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade), 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 poucos municípios, como Porto Alegre, Belo Horizonte, Diadema (SP) e ultimamente no Distrito Federal, que promovem assembléias abertas à população como via de negociação com o governo.

2.4.2 Orçamento e Cidadania

Consolidadas 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. Cabe aqui 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 uma certa 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 social.

2.4.3 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. Torna-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 infelizmente, 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, ainda 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. (Burkhead, 1971, Orçamento Público) e (1971, apud GIACOMONI, 2007, p. 31) reproduzem 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. Essa Seção 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:

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, a relação 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 com relação às decisões alocativas de recursos, alcança apenas e somente a esfera consultiva. Mesmo esse direito só foi garantido pela LRF, a partir do ano 2000. O parágrafo único de seu artigo 48, já citado na seção 2.4.1, 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 ou a CGU diante de irregularidades ou ilegalidades detectadas ou suspeitas.

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 “[...] *todo 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 Silva, 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).

Os Poderes, autônomos, se regulam mutuamente. Sendo assim, 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 reguladoras enfocar 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”*.

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 processo que conta com a manifestação expressa e direta do povo a cada ano. 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 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 refinado e pormenorizado 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*¹. “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 deste Capítulo 2, espera-se haver contribuído para fundamentar a importância da transparência orçamentária como questão de interesse de todos os povos.

3 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 seriam as interpretações de critérios de transparência orçamentária, a análise dos documentos orçamentários brasileiros e a avaliação de documentos de outros países que 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 com estudo de casos das melhores práticas de gerenciamento dos mesmos dados através da tecnologia da informação e comunicação.

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.

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.

4 A AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA SEGUNDO ORGÃOS INTERNACIONAIS

Não existe uma “*receita de bolo*” no que concerne um orçamento de sucesso, uma regra específica e ideal na administração dos recursos de um Estado Democrático de Direito. Existem fundamentalmente necessidades que são requisitos inquestionáveis do administrador-gestor para a sua investidura do cargo, dentre elas a transparência da sua gestão e as prioridades definidas pela massa administrada.

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.

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.

4.1 Fundo Monetário Internacional – FMI

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, englobam toda a área fiscal, ocupando-se tanto da política de gastos governamentais, inclusive o gerenciamento da dívida, quanto da arrecadação tributária, o qual 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;
- 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, englobam uma série de requisitos básicos. Dentre estes, passa-se a explicitar sucintamente os que se relacionarem aos documentos orçamentários.

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.

4.1.1 Abertura do Processo Orçamentário

Este princípio geral possui dois princípios específicos, os quais são:

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

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

4.1.2 Acesso Público à Informação

Serão explorados dois princípios específicos:

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

II) Informações fiscais deveriam ser apresentadas de modo a facilitar a análise política e promover *accountability*¹.

Esse princípio deixa clara a necessidade de criação de mecanismos para análises menos teóricas e informação técnicas mais acessíveis ao público, o que suscitaria ao governo o poder-dever de emitir o “Orçamento-Cidadão”, explicando as características básicas da peça orçamentária para a população leiga, de forma objetiva e de simples compreensão. Clareza é o objetivo essencial deste requisito, voltado à *accountability*¹. 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.

4.1.3 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. 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.

4.2 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. A OCDE conta com 35 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.

O Guia de Melhores Práticas 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

consequente, 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.

4.2.1 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. Aqui estão eles:

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*¹.

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.

4.2.2 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.

4.2.3 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.

4.3 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.

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.

Vamos às premissas do Instituto:

- I) IBP1 - 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.
- II) IBP2 - A Proposta de Orçamento do Executivo é a declaração do governo sobre como pretende programar suas políticas no exercício seguinte. Essa proposta é submetida à apreciação do Poder Legislativo, que aprovará o documento legal intitulado “Orçamento Aprovado” pelo IBP.
- III) IBP3 - 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.
- IV) IBP4 - Na Avaliação do Meio do Ano, 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. O IBP avalia a quantidade de informações econômicas contida nesses documentos, bem como a extensão das estimativas atualizadas de despesas e receitas.
- V) IBP5 - 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. 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.

- VI) IBP6 - 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, consoante as leis orçamentárias vigentes. O IBP apura a transparência averiguando o tempo gasto após o final do exercício para auditar e publicar o relatório.
- VII) IBP7 - Finalmente, o IBP recomenda a publicação do Orçamento-Cidadão 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”).

5 A VISÃO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO NA TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO BRASILEIRO - PLATAFORMA DE GOVERNO ELETRÔNICO (e-Gov)

As seções anteriores delinearão a existência de diversas formas de avaliação da transparência fiscal e orçamentária adotadas por muitos países e institutos internacionais. Não restam dúvidas sobre uma maior necessidade do Estado Brasileiro em fornecer e fomentar ações que aprimorem o *feedback*² – o retorno das informações e a prestação de contas a toda a população de forma mais simples, clara, irrestrita e fundamentalmente universal.

Nunes e Nunes (2003, p. 33) defendem a ideia de uma “rede de informações” que permita acesso público, especificamente quanto às informações exigidas pela LRF, em especial os relatórios bimestral e quadrimestral.

² Feedback - Em [administração](#), *feedback* (retorno de informação ou, simplesmente, retorno) é o [procedimento](#) que consiste no provimento de [informação](#) a uma pessoa sobre o desempenho, conduta, ou ação executada por esta, objetivando reorientar ou estimular comportamentos futuros mais adequados.

Ainda segundo Nunes e Nunes (2003, p. 33), 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.

Diante desse desafio vamos analisar uma proposta a muito difundida nos Países da América Latina e na Organização dos Estados Americanos - OEA, a respeito da universalidade da informação, com resultado prático na transparência das informações orçamentárias pelos governos que adotaram essa perspectiva tecnológica. Entendemos que não basta a elaboração de documentos que facilitem o entendimento do público a respeito das questões orçamentárias, dentre eles o “Orçamento-Cidadão”, (que vamos apresentar na próxima seção), mas que tais documentos, como tantos outros, tenham efetiva publicação e atualização, bem como a facilidade do acesso irrestrito. Para isso seria fundamental a criação da Rede de Dados citada, o qual subsidiaria a alimentação e a atualização das ações pontuais dos órgãos governamentais. Sendo assim, lançaremos mão da perspectiva tecnológica de Plataforma de Governo Eletrônico, conhecida comumente por e-Gov ou e-Governo, que iremos explicitar nos próximos itens.

5.1 e-Governo ou e-Gov

O e-Governo ou e-Gov, também conhecido como governo digital, utiliza a tecnologia da informação e da comunicação para ajudar os governos a se tornarem mais acessíveis para os constituintes, melhorar seus serviços, eficiência, e tornar-se mais conectados as outras partes da sociedade. Grosso

modo, o e-Gov se trata de um grande *site*³, um portal institucional que é alimentado por todos os órgãos públicos que fazem parte de instituições governamentais, de forma integrada e ordenada.

O conceito não se restringe a simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos através de serviços on-line na Internet, mas sim na transformação da maneira com que o governo, através da TIC, atinge os seus objetivos para o cumprimento do papel do estado [ABRAMSON, 2001].

O governo eletrônico engloba, principalmente, três tipos de transações, a saber:

- G2G (forma reduzida da expressão em inglês “*Government to Government*”) trata-se de uma relação intra ou inter-governos (Gestão interna: Sistemas Internos - Intranet) [Fernandes, 2000];
- G2B (forma reduzida da expressão em inglês “*Government to Business*”) caracteriza-se por transações entre governos e fornecedores (integração com a cadeia de valor: Sistemas Estruturadores - Extranet) [Fernandes, 2000];
- G2C (forma reduzida da expressão em inglês “*Government to Citizen*”) envolvendo relações entre governos e cidadãos (interação com cidadão: Portal de atendimento - Internet) [Fernandes, 2000].

Essas transações ocorrem não apenas por meio da Internet, mas também por meio de telefonia móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores [Fernandes, 2000].

Em G2C têm-se exemplos muito positivos que facilitam a vida do cidadão, como serviços de licenciamento de veículos e pagamento de IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), a facilidade de registro de Boletins de Ocorrência via WEB oferecida pela Secretaria de Segurança

³ Site - Um **website** ou **site** (sítio eletrônico ou sítio) é um conjunto de [páginas web](#), isto é, de [hipertextos](#) acessíveis geralmente pelo protocolo [HTTP](#) na [Internet](#).

Pública de São Paulo e, mais recentemente, a possibilidade do contribuinte pagar impostos por meio do Receitanet, disponível no *site* da Receita Federal. Com a evolução desse tipo de transação, o cidadão começa a interagir cada vez mais com o governo, passando a ter acesso às facilidades oferecidas pela tecnologia. (<http://www.governoeletronico.com.br>) – Acesso em 02/02/2013.

Em âmbito municipal podemos citar como exemplos de G2C o pagamento de impostos e tarifas como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), solicitações de serviços como limpeza urbana e emissão de laudos e guias.

Para que esse benefício seja utilizado em prol da população são necessárias várias etapas exigidas pelos administradores públicos antes da efetiva publicação da informação. Dentre elas estão o conhecimento específico dos programas de governo existentes, a capacitação constante dos envolvidos e a baixa alternância de gestores e técnicos especializados para gerir e manter a alimentação das informações. O sucesso dessa plataforma necessita que seus responsáveis tenham a compreensão sobre o papel da informação e do conhecimento no desenvolvimento organizacional e econômico-social que suas pastas podem propiciar ao processo maior da efetiva transparência governamental.

5.2 Classificação da Plataforma e-Gov segundo (NEC3)

Apresentamos a seguir os níveis de agregação de serviços que devem ser analisados para se alcançar índices aceitáveis no trato da disseminação da informação ao cidadão. A tabela abaixo é utilizada pelo U.S. National Electronic Commerce Coordinating Council – NEC3 (Holmes, 2001, p. 23-24), o qual classifica o nível que se encontra a plataforma de governo eletrônico estudado e o nível que se deseja alcançar.

CLASSIFICAÇÃO NEC3

Níveis	Característica do Nível
1º. Nível	Portal provê informações e esconde a complexidade organizacional, mostra o governo que o cidadão quer ver.
2º. Nível	Plataforma proposta divulga informações sobre os programas do governo federal direcionado aos municípios e oferta serviços para auxílio na execução de cada programa. Ex.: www.redegoverno.gov.br
3º. Nível	Portal permite ao cidadão passar de um serviço a outro sem identificar-se novamente, a partir da colaboração e compartilhamento de serviços entre as diversas entidades.
4º. Nível	Portal que coleta a informação necessária para transações de todas as fontes governamentais disponíveis, requerendo colaboração entre diversas organizações, além de tecnologia de interconexão (middleware) e pré-processamento de informação analítica (data warehouse).
5º. Nível	Portal que permite ao cidadão acessar serviços segundo seus interesses. Ex. Acesso aos DETRANS, que além de identificar o veículo permite pagamentos de taxas, multas, seguros, valor de depreciação anual, localização, tráfego da região, recalls e outros alertas que possam ser visualizados também em dispositivos móveis.

Fonte: Adaptado de Pacheco *et al.*, 2008 e Buss (2012).

Para Buss (2012) são necessários requisitos essenciais para a implantação das plataformas do governo eletrônico (e-Gov):

- a. Prover uma representação de e-Gov sem beneficiar grupos de interesse;
- b. Possibilitar a identificação e articulação de objetivos e metas do e-Gov;
- c. Identificar o hiato entre o estado atual e o estado futuro no uso do e-Gov;
- d. Prever tendências futuras que podem causar risco ao uso do e-Gov;

- e. Ser acessível entre diferentes contextos de aplicação e informação;
- f. Apoiar uma representação em sistemas de agendas estratégicas e esforços de implantação (cronogramas);
- g. Manter constante aperfeiçoamento dos gestores que alimentam os sistemas.

As premissas acima citadas fazem parte do processo introdutório na utilização da ferramenta. Ainda restam todas as provisões e levantamentos de infraestrutura de software e hardware que os órgãos devam analisar antes de ingressar nessa nova filosofia de transparência e universalização das informações.

No Brasil, a política governamental de uso da tecnologia de informação na relação com o cidadão (e-Gov) abrange, tendo como recurso técnico principal a Internet, três programas básicos:

- (i) A Sociedade da Informação, de responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia e que tem como finalidade básica propor alternativas para a próxima fase da rede no país [Fernandes, 2001];
- (ii) O Brasil Transparente, de iniciativa da Presidência da República e que visa a implantar métodos de controle social da corrupção e improbidade com o auxílio da prestação de contas eletrônica [Fernandes, 2001]; e
- (iii) O programa Governo Eletrônico (“Br@sil.gov”), que conta com um órgão de coordenação próprio [Brasil, 2001].

Percebemos um grande esforço do Governo Federal Brasileiro em cumprir várias premissas citadas nos relatórios das Instituições Internacionais, citadas Capítulo 4, para melhoria da comunicação e da efetiva transparência da gestão com o cidadão e a comunidade internacional, mas ainda se depara com uma linguagem tecnicista de difícil compreensão nos assuntos que englobam os documentos referentes ao orçamento público

brasileiro. Nesse contexto apresentamos, no próximo capítulo, o documento chamado de “Orçamento-Cidadão”, como proposta para essa lacuna.

6 PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA O ORÇAMENTO-CIDADÃO E PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM TIC

6.1 Orçamento-Cidadão

O Orçamento-Cidadão é peça fundamental de *accountability*¹. 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). A confecção do documento foi proposta por Cavalcante (2008) e depois, de forma mais analítica por Oliveira (2010) que idealizou um formato inicial para a peça de publicação.

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).

Uma avaliação pertinente só pode ocorrer após o processo de compreensão do objeto de estudo. Mas como compreender, “se não há quem explique?”, dúvida formulada para tantos os brasileiros, diante da documentação orçamentária. Em vista da inviabilidade prática da população em recorrer a tantas respostas quanto necessárias, 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 no Capítulo 2 dizem respeito diretamente ao que será apresentado nesta seção. 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*¹. São pilares da democracia.

O Orçamento-Cidadão além da maior clareza dos gastos 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 seção 2.4, 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. O Orçamento-Cidadão, colaborando para o reforço desses valores acima citados, investe no conceito de democracia.

Segundo Cavalcante (2008), 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.

Apresentamos, a seguir, o esboço do “Orçamento-Cidadão”.

Orçamento-Cidadão (primeira parte)

Visão Geral do Orçamento da União e Informações Adicionais - Ano 2010 -

Descrição / Previsão do (a)	Índice ou Valor	Informação
<u>Despesas e Receitas</u> (Gastos e Arrecadações)	1,86 trilhões de reais	Valor total do orçamento da União, sendo R\$ 600 bi para rolagem da dívida pública. Receitas e despesas tem mesmo valor - equilíbrio orçamentário. Dividimos em Fiscal, Seguridade Social e Investimentos de Estatais.
<u>Despesa Fixada para o Orçamento Fiscal</u> (Gastos da União)	704 bilhões de reais	Orçamento que a União utiliza. Recursos dos órgãos da administração pública, despesas com pessoal ativo, manutenção da máquina administrativa, juros e resgate da dívida pública e ainda investimentos do poder público.
<u>Despesa Fixada p/ o Orçamento da Seguridade Social</u>	466 bilhões de reais	Recursos para as áreas de saúde, previdência e assistência social. Pagamento de aposentadorias, pensões e saúde do servidor.
<u>Despesa Fixada p/ o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais</u>	94 bilhões de reais	Define os investimentos das empresas estatais do Governo Federal. Petrobrás, Banco do Brasil, Eletrobrás, CEF dentre outras.
<u>Inflação</u>	4,45 % (ano)	Índice oficial de Inflação e Índice de Preços ao consumidor (IPCA), que engloba preço de alimentos, vestuário, combustível, aluguel, água, luz e esgoto, dentre outras.
<u>Crescimento da Produção e Renda do País</u>	5,00 % (ano)	Produto Interno Bruto (PIB) - Índice que mede tudo que o País produz.
<u>Salário Mínimo (Nacional)</u>	R\$ 510,00 (mensal)	Valor previsto para o ano. Nenhum Estado Brasileiro pode pagar valor inferior ao piso nacional.
<u>Taxa de Câmbio (Dólar)</u>	1,72 (ano)	Valor para compra de U\$ 1,00 (dólar americano).
<u>Taxa Básica de Juros</u>	8,75 % (ano)	Taxa balizadora do mercado de capitais (instituições financeiras e bancos). Responsável pela correção de parte da dívida pública a ser paga.
Observação:		

Fonte: Oliveira (2010, p. 42-43) / CODPLAN (Secretaria de Fazenda DF)

Orçamento-Cidadão (segunda parte)

**Principais Políticas Nacionais
- 2010 -**

Principais Políticas	Valor (R\$) ou Índice	Informação
<u>Desenvolvimento de Setores Produtivos e Infraestrutura</u>	R\$157,3 bilhões	<p><u>PAC - Programa de Aceleração do Crescimento:</u> R\$ 90,5 bilhões de reais, vindos;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ R\$ 29,8 bi do Orçamento Fiscal e Seguridade social ➤ R\$ 60,7 bi do Investimento das Estatais (Petrobrás - maior parte) <hr/> <p><u>Setor produtivo</u> - Valor total de recursos: R\$ 27,8 bilhões, direcionados as pastas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>Agricultura</u> (R\$ 8,90 bi): Ações nas áreas de armazenagem, comercialização e abastecimento, pesquisas agropecuárias, fiscalização de alimentos, controle de pragas na lavoura. ➤ <u>Ciência e Tecnologia</u> (R\$ 7,60 bi): Fundos setoriais de C&T, bolsas de estudos para 68,8 mil bolsistas, programa nuclear brasileiro e apoio a projetos de pesquisa e desenvolvimento. ➤ <u>Turismo</u> (R\$ 4,20 bi): Plano Nacional de Turismo, criação de 516 mil novos empregos, gerar U\$ 7,7 bi em divisas. ➤ <u>Desenvolvimento Agrário</u> (R\$ 4,60 bi): Assentamento de cerca de 100 mil famílias no Programa de Reforma Agrária com financiamento na aquisição de imóveis rurais, recursos para agricultura familiar e o plano SAFRA, seguro do Fundo Garantia Safra para agricultores do semiárido. ➤ <u>Demais Setores</u> (R\$ 2,40 bi): Ampliação de recursos ao INMETRO e propriedade intelectual, recursos a pesca e aquicultura, incentivo ao desenvolvimento produtivo. <hr/> <p><u>Empresas Estatais</u> - Investimento em Infraestrutura que não estão no PAC (R\$ 33,7 bi). <u>Órgãos da administração pública direta</u> - Investimentos em Infraestrutura (R\$ 5,4 bi).</p>
<u>Social</u>	R\$475,7 bilhões	<p><u>Aposentadorias e Pensões:</u> (R\$ 49,2 bi) Trabalhadores Rurais e (R\$ 179,1 bi) Trabalhadores Urbanos.</p> <p><u>Bolsa Família:</u> (R\$ 13,7 bi) Beneficiando 12,7 milhões de famílias.</p>

R\$475,7 bilhões	<p>Benefício de Prestação Continuada – BPC: (R\$ 22,1 bi) Saúde: (R\$ 66,7 bi) A maior parte dos recursos é repassada ao SUS de Estados e Municípios. Programa Saúde da Família (R\$ 5,9 bi) e o Programa Nacional de Saúde Bucal (R\$ 83,1 mi).</p> <p>Emprego e Renda: (R\$ 3,7 bi) Programa Segundo Tempo Ministério dos Esportes (R\$ 236 mi). Para Cultura (R\$ 76,5 mi) na modernização e construção de novas bibliotecas.</p> <p>Segurança Pública: (R\$ 10 bi) Grande parte para pessoal (R\$ 6 bi). Programa Nacional de Segurança Cidadã – PRONASCI (R\$ 1,4 bi).</p>
-----------------------------	---

Fonte: Oliveira (2012, p. 42-43) / CODEPLAN (Secretaria de Fazenda do DF)

Orçamento-Cidadão (terceira parte)

<i>Distrito Federal</i> <i>Principais Recursos para 2010 por Área</i>		
Área	Valor (R\$)	Informação
<u>Infraestrutura</u>	R\$ 1.041 bilhões de reais	<u>Transportes e Estradas:</u> 8,09% <u>Urbanização:</u> 6,90% <u>Administração:</u> 15,92%
<u>Social</u>	R\$ 5.274 bilhões de reais	<u>Saúde:</u> 14,89% <u>Educação:</u> 23,39% <u>Previdência Social:</u> 9,62%
<u>Outras</u>	R\$ 250 milhões de reais	<u>Outros:</u> 8,56% <u>Legislativa:</u> 3,52% <u>Encargos Especiais:</u> 5,68%

Fonte: Oliveira (2012, p. 52) / CODPLAN (Secretaria de Fazenda do DF)

Orçamento-Cidadão (quarta parte)

**Distrito Federal
Principais Transferências da União para DF
(Ano 2010)**

Item de Transferência		
<u>Seguridade Social</u>	R\$ 1.200.871.603,24	<u>Saúde</u> : R\$ 511.179.260,19 <u>ICMS</u> : R\$ 15.990.125,00
<u>Educação</u>	R\$ 1.425.431.381,00	<u>FUNDEB</u> : 100%
<u>Fundo Constitucional do DF</u>	R\$ 7.686.171.324,00	<u>Polícia Militar</u> <u>Polícia Civil</u> <u>Corpo de Bombeiros</u>
<u>Outros</u>	R\$ 741.540.148,00	
Total Geral	R\$ 11.054.014.456,24	

Distrito Federal: Receita Arrecadada

R\$ bilhões

Categoria Econômica da Receita	2010		Informações
	Prevista	Arrecadada	
<u>Correntes</u>	R\$ 12.486	R\$ 13.125	Identifica as receitas compulsórias advindas das atividades em que o Estado atua diretamente na produção agropecuária, industrial ou na prestação de serviços.
<u>Capital</u>	R\$ 1.794	R\$ 1.882	Proveniente de operações de crédito, da alienação de bens, da amortização dos empréstimos e das transferências destinadas ao atendimento de despesas de capital.
<u>Outras</u>			
Total	R\$ 13.449	R\$ 15.007	

Fonte: Oliveira (2012, p. 56) / CODEPLAN (Secretaria de Fazenda do DF)

Orçamento-Cidadão (quinta parte)

Distrito Federal			
Pessoal Civil do Poder Executivo Federal (Ano 2010)			
Vínculo	Idade Média	População do DF	Gasto Total de Pessoal
Ativos	39	2.402.142	R\$ 4.984 bi
Aposentados	72		
Pensões	60		

Obs.:

Fonte: Oliveira (2012, p. 59) / CODEPLAN (Secretaria de Fazenda do DF)

Detalhando um pouco mais as partes das tabelas do documento acima descrito temos:

- I) Primeira Parte – Está a visão geral do orçamento da união com todos os desembolsos e receitas previstas para o ano corrente;
- II) Segunda Parte – Estão as principais políticas de governo para o ano corrente, as prioridades, os programas e os recursos previstos;
- III) Terceira Parte – Estão os gastos previstos para o Estado nas grandes áreas de Infraestrutura, área Social e Outros Gastos;
- IV) Quarta Parte – Estão as transferências de recursos da União ao Estado e Município, os seus valores e programas;
- V) Quinta Parte – Na verdade essa tabela demonstra somente os quantitativos no Estado do Pessoal Civil do Poder Executivo.

Nota-se que as tabelas são de fácil compressão e análise, mas mesmo assim, não basta uma simples apresentação, mas processos mais elaborados de publicação e divulgação dessa ferramenta, formatos mais amigáveis e uma análise específica de comunicação visual, o que pode ser verificado e estudado em outros trabalhos correlatos.

Espera-se com isso 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. Dessa forma teríamos um menor grau de discricionariedade do poder público, almejando um maior poder do público no orçamento proposto pelos governos.

6.2 PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

É público e notório que o setor de TIC das empresas e, por conseguinte dos órgãos governamentais sempre foram bastante “bombardeados” por críticas e questionamentos, isso se dá infelizmente porque a área de TIC, na grande maioria, não consegue traduzir para a alta direção dessas empresas ou órgãos, sua contribuição para área fim, isto é, para o “negócio”, de forma clara e objetiva. A falta de um alicerce tecnológico não sustenta as estratégias empresariais e muitas das expectativas almejadas pelos gestores desse negócio. Com isso verificamos alguns comentários que a alta administração deixa escapar com relação às suas necessidades, dirigidas à área de TIC;

- Não sabemos se nosso órgão extrai alguma coisa de valor da TIC;
- A TIC é sempre um gargalo;
- Os mecanismos de tomada de decisão da TIC são lentos e contraditórios;
- Os projetos em TIC são sempre caros e frequentemente atrasados;
- Por que não terceirizar a TIC ?;
- O órgão carece de agilidade e celeridade, o que a TIC não oferece;
- A alta administração receia discutir assuntos da agenda da TIC.

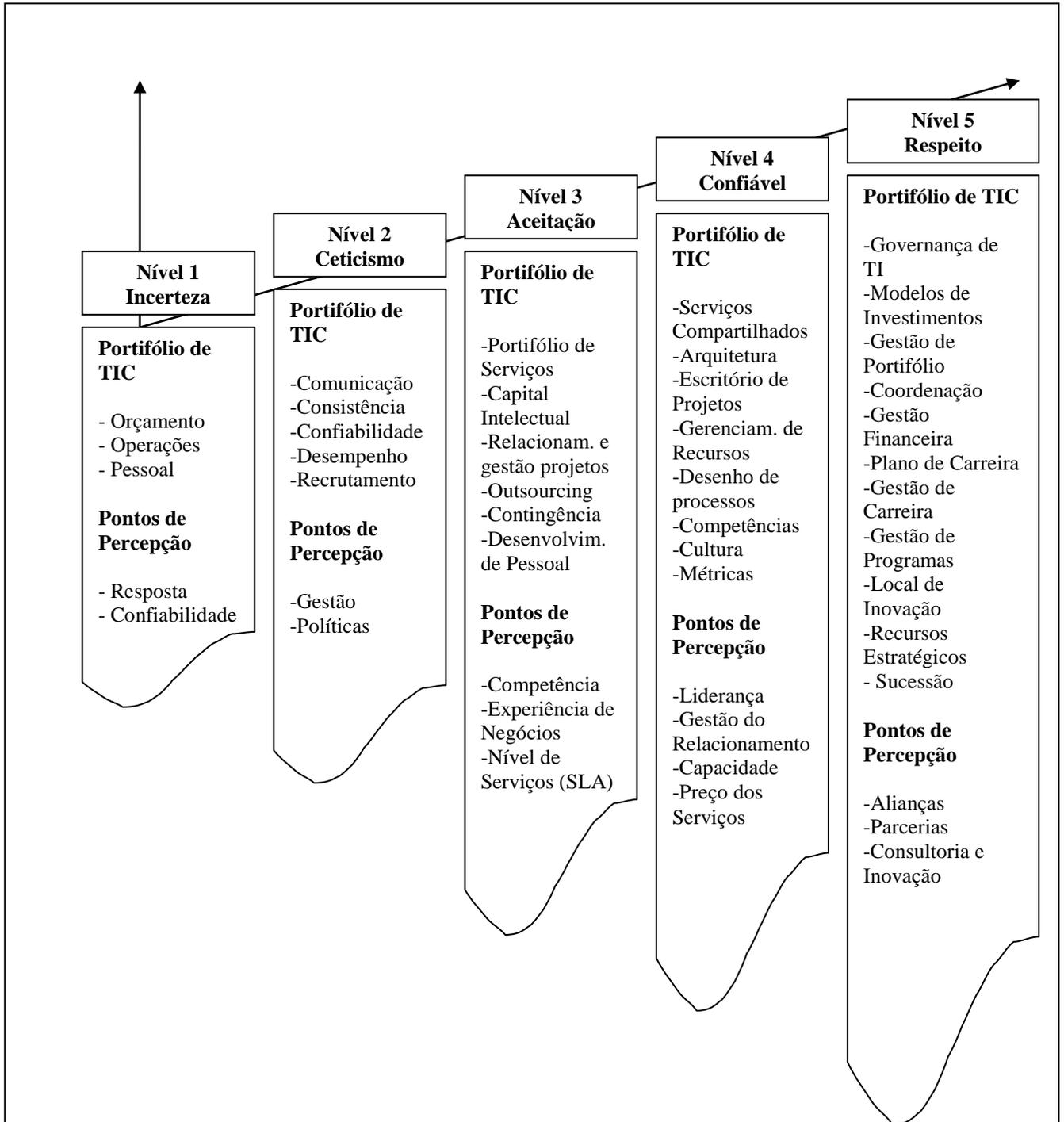
Além desses questionamentos existe um elevado custo de implantação, manutenção e expansão dos ativos em tecnologia, o que dá uma grande dimensão aos valores gastos nessa área.

Portanto, por que então dar início a uma propositura de fomento direto ao setor de TIC se os resultados são tão controversos? .

Segundo Fagundes (2011), um bom alicerce tecnológico efetivo depende de um alinhamento minucioso entre os objetivos de negócios e as capacidades da TIC. Para esse fim, a maioria das empresas que obtiveram bons resultados em parceria com a área de TIC, adotaram processos de negócios e sistemas usando uma lógica bastante direta. Primeiro, a administração define uma direção estratégica; em seguida, a unidade de TIC, idealmente em conjunto com a administração de negócios, projeta um conjunto de soluções habilitadas pela TIC para sustentar a iniciativa; e, finalmente, a unidade de TIC oferece as aplicações, os dados e a infraestrutura tecnológica para implementar as soluções. O processo reinicia-se sempre que a administração define outra iniciativa estratégica.

Para que o nível de interação das soluções seja aceitável é primordial enquadrar o setor de TIC do órgão estudado nos graus de credibilidade (item a seguir) desenvolvido pela consultoria americana de TIC, Gartner Group, que mostra as diferentes percepções das organizações em relação ao papel e a contribuição de TIC nas demandas assumidas pelos gestores das instituições. É fundamental que o estudo do enquadramento aos níveis de aceitação sejam feitos de forma responsável e isenta pelos gestores, pois é nessa análise que se verificará a possibilidade real do órgão na efetivação dos serviços que se propõe a realizar no processo de transparência das informações. Somente depois dessa análise é possível iniciar qualquer processo produtivo de desenvolvimento, manutenção e publicação, realizado pelos setores de tecnologia da informação e comunicação – TIC dos órgãos governamentais, em questão.

6.2.1 Curva de Credibilidade da Área de TIC



Fonte: Gartner Group (2009)

Nível 1 - Incerteza - o grupo de TI é inconsistente e relativamente desconhecido. Ele faz promessas vãs e não respeita os compromissos

assumidos. Os processos, comportamentos e atitudes são impenetráveis para os empregados. A organização baseia-se no heroísmo dos indivíduos e da necessidade de atender a uma lista interminável de prioridades e mudanças constantes.

Nível 2 - Ceticismo. O grupo de TI tem um desempenho básico. Ele acrescenta coerência às políticas, serviços e operações. Contudo, a organização mantém-se cética sobre o desempenho e a contribuição de TI ao negócio.

Nível 3 - Aceitação. O grupo de TI apresenta um grau de profissionalismo e estabelece processos para responder às necessidades e solicitações. Ele também começa a comunicar suas capacidades para a organização. Essa fase é o ponto de inflexão da credibilidade do grupo de TI. Ele atende as expectativas fundamentais e é percebido positivamente e se posiciona para ajudar na estratégia de negócios da empresa.

Nível 4 - Confiável. O grupo de TI mostra-se consistentemente eficaz nos processos de governança, planejamento, arquitetura de TI, gestão da sua organização, gestão do orçamento e investimentos, capacidade de entrega e competência na gestão de projetos. Nesta fase, as áreas de negócios procuram se associar a TI no planejamento de suas áreas no compartilhamento dos investimentos.

Nível 5 - Respeito. Líderes dos negócios procuram sistematicamente os conselhos, direcionamentos e inovação do grupo de TI, que ganhou o respeito de todos os *stakeholders*⁴ e clientes da organização.

Resumindo, quando os grupos de TIC são vistos com credibilidade e respeito existe mais oportunidades para influenciar e contribuir com o negócio e mensurar os benefícios da TIC. Alcançar o nível de respeito dentro da organização significa compreender a percepção entre os líderes do negócio e a perfeita execução das atividades e disciplinas que orientam essas percepções.

⁴ Stakeholder (em português, **parte interessada** ou **interveniente**), é um termo usado em diversas áreas como [gestão de projetos](#), [administração](#) e [arquitetura de software](#) referente às partes interessadas que devem estar de acordo com as práticas de governança corporativa executadas pela empresa.

Mediante colocação dos pressupostos e definições acima mencionados, podemos responder a pergunta formulada anteriormente, *“Por que então, dar início a uma propositura de fomento direto ao setor de TIC se os resultados são tão controversos?”*.

A propositura do financiamento orçamentário específico se daria unicamente para a confecção, a publicação na internet, impressão e divulgação das informações de todos os órgãos públicos nacionais na plataforma de Governo Eletrônico (e-Gov) do documento chamado de “Orçamento-Cidadão” e não efetivo aporte de recursos generalizado ao setor de TIC para os órgãos, mesmo porque esses ativos já estão definidos e pormenorizados no Orçamento da União para toda a Administração Direta e Indireta do Governo Federal. Com maior detalhamento, podemos identificar os aportes financeiros nas áreas de TIC através dos Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC, de cada órgão público, que devem ser seguidos e publicados em sua totalidade. Ademais, as diretrizes e os fundamentos da propositura em questão são balizados por plataformas de comunicação de dados já implementadas e testadas, o que não demandaria grande esforço na sua utilização e sim na melhoria da infraestrutura e na capacitação dos gestores do processo. Além do mais, as informações referentes às Receitas e Despesas da União são mensalmente atualizadas e publicadas, isto é, já estão disponíveis, bastaria o processo de tabulação e crítica dos dados para a formatação do documento proposto em tela e sua efetiva disseminação, ou seja, o “Orçamento-Cidadão”.

A proposta do desembolso direto de recursos para a área de TIC se consolidaria com o aumento efetivo da Transparência Orçamentária Brasileira no que tange a divulgação e publicação do “Orçamento-Cidadão” nos meios já citados anteriormente. Os recursos sairiam de percentuais definidos diretamente nos Programas e Projetos Governamentais contidos nos documentos Pré-Eleitorais, no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa forma, a nosso ver, amarraria de forma permanente a publicação constante dos dados orçamentários dirigidos aos programas governamentais.

Podemos exemplificar com alguns Programas do Governo Atual:

➤ **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**

Valor Previsto = R\$ 90,5 bilhões (ano 2010)

Valor do Percentual = 0,01%

Valor para Transparência = R\$ 18.100.000,00

➤ **Bolsa Família**

Valor Previsto = R\$ 13,7 bilhões (ano 2010)

Valor do Percentual = 0,01%

Valor para Transparência = R\$ 1.370.000,00

Os recursos do percentual proposto seriam direcionados ao setor de TIC dos órgãos responsáveis por cada programa governamental, somente para o fim proposto e deveriam fazer parte do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação de cada órgão ou empresa governamental para que posteriormente fossem analisados e auditados adequadamente. O valor do percentual a ser aplicado em Transparência não é fixo, pois o montante dos valores aplicados nos vários programas de governo são extremamente variados e com pesos políticos diferenciados.

A análise feita para se obter o Percentual do cálculo do Valor de Transparência foi obtida com a análise dos PDTIC de cada Ministério, juntamente com as fases de implantação de projetos semelhantes do Governo na área de TIC e seus respectivos desembolsos anuais. A Metodologia de Custos ABC⁵ (Activity Based Costing) foi adaptada aos resultados do setor público e agregada a ferramentas de soluções ERP⁶ – Enterprise Resource Planning para a solidificação do índice. Toda a engenharia que foi necessária para o cálculo do Percentual do Valor de

⁵ **Custeio baseado em atividades** ou custeio ABC (*Activity Based Costing*) é um método de custeio que está baseado nas atividades que a [empresa](#) efetua no processo de fabricação de seus produtos. Esta é uma [metodologia](#) desenvolvida pelos professores americanos [Robert Kaplan](#) e [Robin Cooper](#) em meados da [década de 1980](#), na [Universidade de Harvard](#). Fornece um método para o tratamento dos [custos indiretos](#), através da análise das atividades, dos seus geradores de custos, e dos utilizadores.

⁶ ERP é um sistema computacional de gestão empresarial. Sistema integrado a todos os departamentos - ou pelo menos os setores mais importantes.

Transparência não será tratada neste trabalho, pois o fundamento em tela seria a propositura de mecanismos que aumentassem o nível de transparência orçamentária do Estado Brasileiro e não o estudo de uma ferramenta específica para o mesmo contexto. A análise matemática do cálculo do Percentual do Valor de Transparência pode ser pormenorizada em outros trabalhos referentes ao mesmo tema, oportunidade de novas contribuições que complementem o estudo em questão.

7 CONCLUSÕES

O apelo das populações por maior transparência dos atos e ações dos seus governantes se torna a cada dia um ruído ensurdecidor. Os fatos ocorridos nos últimos anos em vários países árabes com governos ditatoriais, níveis de transparência baixos e pequena participação popular não deixa nenhuma dúvida quanto ao processo da universalização da informação. A chamada “Primavera Árabe” modificou a política de toda a região do Oriente Médio dos últimos 50 anos, a chegada da geração “Internet” nessas comunidades trouxe uma busca insana de informações rápidas, irrestritas e verdadeiras. O fato dos cidadãos buscarem maiores esclarecimentos das ações dos seus governantes no trato do dinheiro público caracteriza apenas uma das ações da efetiva transparência irrestrita, como já foi falado na seção 2.4.

Na mesma linha, temos como resultado esperado de todo esse trabalho de pesquisa a singela contribuição para o aumento efetivo da qualidade e da facilidade das análises nas informações do Orçamento Público Brasileiro. A proposta do modelo do documento chamado de “Orçamento-Cidadão” já tinha sido ventilada por outros autores como Cavalcante (2008), Oliveira (2010) e vários outros que seguiram a mesma linha de pesquisa, a nossa contribuição se deu apenas na forma do financiamento das ações, juntamente com o percentual a ser utilizado e efetivação do grau de responsabilidade de um setor específico da administração pública no trato e disseminação dessas informações através de uma plataforma de governo eletrônico (e-Gov).

Acreditamos que com a publicação do “Orçamento-Cidadão” em todos os níveis, teremos condições de propiciar as informações sobre os gastos dos governos Federal, Estadual e Municipal a todo cidadão que tiver interesse nessas informações, com isso pleitear melhorias no sua rua, no seu bairro e na sua cidade, verificando os recursos aplicados e cobrando prazos para cumprimento das efetivas ações do poder público.

O Brasil avançou de forma muito incisiva no quesito da transparência orçamentária, os três Poderes da República tem mostrado um amadurecimento muito significativo no trato da visualização da coisa pública. Nos últimos 10 anos foram criados e/ou normatizados vários órgãos federais que tem como premissa o controle, atuação e a fiscalização dos gastos governamentais em cada área. Podemos citar especificamente no Poder Judiciário: Conselho Nacional de Justiça - CNJ, Conselho do Ministério Público Federal - CMPF, dentre outros conselhos específicos para justiça podemos citar o da justiça do trabalho (CSJT), e ainda para justiça federal (CJF). Na mesma visão da transparência orçamentária foram desenvolvidos alguns Sistemas de Informação por iniciativas próprias de alguns órgãos, como o Sistema Siga Brasil (Senado Federal) e o Portal da Transparência (Controladoria-Geral da União) que relatam de forma direta e didática as despesas públicas. Esses avanços foram detectados por organismos e instituições internacionais como o FMI, a OCDE e o IBP, que classificaram o país entre os 10 primeiros países pesquisados numa gama de 59 analisados para a transparência do sistema orçamentário nacional.

Este trabalho se balizou no sentido de buscar mecanismos e ferramentas para que o Brasil se torne uma referência na transparência orçamentária e venha fazer parte do grupo seletivo de países que alcançaram os primeiros lugares nas pesquisas realizadas pelos órgãos internacionais acima citados. Além de fornecer alternativas e possibilidades que estão sendo adotadas atualmente por vários países, no tocante a disseminação e a agilidade da informação através de ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação. Sendo assim acreditamos ter alcançado o Objetivo Geral.

As novas tecnologias em informática estão cada vez mais voltadas para a velocidade da informação, a divulgação do “*fato*”, sem muitas vezes

garantir a integridade dessa mesma informação. A utilização dessas novas técnicas de publicação de dados deve ser usada de forma controlada e responsável, no que diz respeito às peças orçamentárias nacionais e as informações referentes às contas públicas, isto pelo fato de que essas informações devem seguir critérios e definições que foram elencadas anteriormente no Capítulo 3. Com esse intuito este trabalho veio apresentar uma plataforma segura, um meio virtual que já é utilizado no País, para a publicação e a universalização das informações referentes ao Orçamento Público Brasileiro, qual seja a Plataforma de Governo Eletrônico (e-Gov), juntamente com o formato do documento “Orçamento-Cidadão” que possui papel preponderante no sistema orçamentário nacional, no que tange o espaço à participação de segmentos menos organizados da população nas decisões sobre o destino dos recursos públicos.

Por fim, propomos um percentual para o fomento das ações e esforços voltados a publicação e manutenção do documento “Orçamento-Cidadão” pelo setor de TIC de cada órgão gestor, originários dos valores propostos por cada programa ou projeto do Governo Federal que possuísse desembolso de valores da União. Essa abordagem garantiu a conclusão dos objetivos específicos I, II, III e IV.

Não temos a menor dúvida que este estudo deve ser aprofundado e melhor apresentado de forma ilustrativa e com linguagem mais simples, principalmente no tocante as tabelas e os dados pesquisados. O resgate das informações regionais se torna primordial, pois através delas poder-se-ia estudar uma série de resultados das políticas públicas desenvolvidas nos Municípios, nos Estados e finalmente em toda União.

Como lembra Oliveira (2010), somente assim o processo participativo da sociedade, tão almejado na elaboração do orçamento, pode se configurar eficiente, sobretudo por que a população estará mais consciente e preparada para debater e apresentar suas aspirações perante o seu representante e governantes eleitos.

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”.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMSON, M. e Means, G. E. E-Government 2001 IBM Endowment for the Bussiness of Government. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2001.

ÁFRICA DO SUL. Budget 2005: A People's guide. Disponível em <<http://www.finance.gov.za/documents/budget/2005/guide.pdf>>. Acesso em 28 out. 2012.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do, (1988).

BUSS, Maico Oliveira. Proposta de Plataforma de Governo Eletrônico para Execução Municipal de Programas do Governo Federal: Perspectiva Tecnológica. Dez. 2012, 20 p.

_____. 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.

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.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. Transparência do Orçamento Público Brasileiro: Exame dos Documentos do Orçamento Público da União e uma proposta para o Orçamento-Cidadão. Monografia para curso de especialização em orçamento público. Instituto Serzedêllo Correa, Brasília, 2008.

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. 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 29 set. 2012.

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 29 nov. 2012.

FERNANDES, A. G. E-governo: o que já fazem estados e municípios. Informe-se [on-line] nº 20, out. de 2000. Consultado em 20/12/2011.

FAGUNDES, Eduardo Mayer. Avaliação, Estratégias e Governança de TI. 2005 Artigo 15 p.

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.

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.

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.

HUNG MO, Pak. Corruption and Economic Growth, Journal of Comparative Economics 29, 66 - 79 (2001).

IBP - The International Budget Project. Open Budget Initiative. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 2006. Disponível em <<http://www.openbudgetindex.org/>>. Acesso em 05 nov. 2011.

..... 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. 2012.

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 26 set. 2012.

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.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito administrativo, novas considerações (avaliação e controle das transformações). 2011 Artigo (<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/diogo-de-figueiredo-moreira-neto>) Acesso 01/12/2012.

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 22 set. 2012.

----- 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 03 set. 2012.

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.

OLIVEIRA, Márcio Luiz de Albuquerque. Orçamento-Cidadão: fundamento teórico e exercício prático. 2010 74 p.

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.

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.

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

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.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Social: Promovendo a Aproximação entre Administração Pública e a Cidadania. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001.