

# Guia para Transparência em Documentos Orçamentários do Governo:

*Como a Sociedade Civil Pode Usar  
Documentos Orçamentários para  
Pesquisa e Advocacy*

Editado por **Vivek Ramkumar** e **Isaac Shapiro**



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

# Agradecimentos

Este Guia foi editado por Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro. Vários capítulos foram inicialmente elaborados por Barry Anderson, ex-diretor da Divisão de Orçamentos e Gastos Públicos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico; por Peter Heller, ex-Vice Diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional; e, por Murray Petrie da Transparência Internacional Nova Zelândia. Agradecemos a contribuição deles para a elaboração deste guia.

Também gostaríamos de agradecer aos muitos analistas cujas percepções contribuíram para a qualidade do material: Ann Blyberg do *International Human Rights Internship Program*, Washington, D.C.; Jasper Cummech da *Actions for Genuine Democratic Alternatives*, Libéria; Antoine Heuty, Juan Carlos Qurioz e Antonio Barroso do *Revenue Watch Institute*, Nova York; Chea Kimsong do NGO Forum, Camboja; Jose Maria Marin da Fundar, México; John Mutua do *Institute for Economic Affairs*, Kênia; Carlos Santiso do Banco de Desenvolvimento da África, Tunísia; Jon Shields do FMI, Washington, D.C.; e Gregory Smith do *Overseas Development Institute*, Reino Unido.

Agradecemos ainda a valiosa assistência e informações que foram fornecidas pelos colegas do IBP, Juan Pablo Guerrero, Delaine McCullough, Elena Mondo e Albert van Zyl.

Finalmente, nós estendemos nossa sincera gratidão ao Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (UK Aid), ao *Open Society Institute*, à Fundação Ford e à Fundação William e Flora Hewlett, cujo o apoio financeiro tornaram possível a elaboração deste guia.

Warren Krafchik  
Diretor

# Tabela de Conteúdos

I. O Documento Pré-Orçamentário	6
II. A Proposta Orçamentária do Executivo	9
III. O Orçamento Aprovado	13
IV. O Orçamento Cidadão	15
V. Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária	17
VI. Análise Semestral	19
VII. O Relatório de Final de Ano	22
VIII. Relatórios de Auditoria	24

# Introdução

A Pesquisa do Orçamento Aberto do *International Budget Partnership* (IBP) examina oito documentos orçamentários considerados chaves e publicados pelos governos de muitas partes do mundo. As informações nesses documentos ajudam o público e a sociedade civil a compreenderem os orçamentos propostos, como eles são implementados e incentivam a participação no debate orçamentário. Nossos estudos realizados a partir dessa pesquisa levaram a sociedade civil e os governos a nos questionarem sobre a importância desses documentos e sobre o que cada um deles deveria conter para ser considerado transparente.

Não existem muitos materiais de referência que respondam a essas perguntas. Os bancos de desenvolvimento e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, publicam manuais contendo informações detalhadas sobre sistemas de gestão financeira pública, mas a literatura existente não está ajustada às necessidades de entendimento da sociedade civil, nem explora totalmente as questões levantadas pela Pesquisa do Orçamento Aberto.

Portanto, o IBP elaborou uma série de relatórios sucintos sobre cada um dos oito documentos orçamentários, descrevendo a importância e as possibilidades do uso para cada um. Este trabalho, intitulado *Guia para a Transparência em Documentos Orçamentários do Governo: O que eles devem incluir e por que eles são importantes?* Essa publicação sobre os oito documentos orçamentários – Documento Pré-Orçamentário, Proposta Orçamentária do Executivo, Orçamento Cidadão, Orçamento Aprovado, Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária, Análise Semestral, Relatório de Final de Ano e Relatório de Auditoria - pode ser encontrada no site [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

Neste Guia discutimos como as organizações da sociedade civil podem usar os oito documentos orçamentários chaves para fins de pesquisa e advocacy. As idéias apresentadas sobre os tipos de pesquisas e iniciativas que a sociedade civil pode realizar usando os oito documentos orçamentários não pretende ser exaustiva. As organizações da sociedade civil estão rapidamente desenvolvendo técnicas inovadoras para analisar documentos orçamentários a fim de realizar o trabalho de monitoramento do gasto público e iniciativas no campo da advocacy.

Em alguns casos, as pesquisas sugeridas usando os oito documentos orçamentários derivam de iniciativas já realizadas por organizações da sociedade civil. Esse é o caso das pesquisas baseadas na Proposta Orçamentária do Executivo, no Relatório de Final de Ano e no Relatório de Auditoria. No entanto, o Documento Pré-Orçamentário, os Relatórios de Acompanhamento e Execução Orçamentária e as Revisões Semestrais são documentos menos explorados pelas organizações da sociedade civil. Isto se deve em parte porque muitos governos falham em publicar esses documentos ou, aqueles que são

publicados, possuem dados incompletos, o que dificulta a utilização desses documentos como fonte de pesquisa. Portanto, nos casos destes documentos não citamos exemplos reais de iniciativas da sociedade civil; ao invés disso sugerimos possíveis áreas de pesquisa e de advocacy onde a sociedade civil pode usar os dados que idealmente devem ser publicados neles.

Devemos observar que, embora estejamos discutindo o uso de cada um dos oito documentos orçamentários, é provável (e preferível) que as organizações da sociedade civil ao realizarem alguma pesquisa e monitoramento do orçamento do governo, utilizem informações contidas em outros documentos orçamentários. Além disso, podem também utilizar informações de outros documentos políticos importantes emitidos pelo governo como informações coletadas de fontes independentes. Uma série de outras publicações do IBP abordam técnicas de análise orçamentária, incluindo os três guias a seguir sobre pesquisa orçamentária e advocacy:

- ➔ ***A Guide to Budget Work for NGOs***, disponível em inglês, russo, árabe e espanhol no site <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3523>.

Este Guia fornece uma descrição detalhada dos princípios básicos do trabalho prático relacionado ao orçamento, exemplos de recursos úteis e melhores práticas. O guia tem ênfase principalmente nas fases de formulação da proposta e aprovação de orçamentos.

- ➔ ***A Guide to Tax Work for NGOs***, disponível em inglês no site <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3522>.

Este Guia é destinado a ajudar a desmitificar questões relacionadas à política de arrecadação de impostos e oferece às organizações da sociedade civil as ferramentas que precisam para influenciar a política de arrecadação da mesma forma que influenciam a política de gastos.

- ➔ ***Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures***, disponível em inglês, francês, russo, espanhol e indonésio no site <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3520>.

Este guia dá uma visão geral dos processos de execução orçamentária do governo e oferece ferramentas práticas e testadas que podem ser usadas por organizações da sociedade civil interessadas em monitorar as despesas do governo.



# O Documento Pré-Orçamentário

## Por que esse documento é importante para a sociedade civil?

---

A publicação do Documento Pré-Orçamentário pode oferecer uma importante oportunidade para a sociedade civil. Este documento é publicado em uma etapa do processo orçamentário que permite uma maior influência da sociedade civil organizada na proposta orçamentária final, porque frequentemente ainda há tempo suficiente para discussões com ministérios setoriais e com o Ministério das Finanças sobre detalhes da proposta, sobre as orientações políticas e prioridades orçamentárias gerais. As melhores práticas sugerem que o Documento Pré-Orçamentário seja discutido pelo Parlamento, assim a sociedade civil também pode tentar influenciar membros do Parlamento.

## O que a sociedade civil pode fazer com esse documento?

---

Esta seção apresenta a justificativa para uma agenda progressivamente mais ambiciosa para a sociedade civil em relação ao Documento Pré-Orçamentário.

**Primeiro**, nos países em que não se publica o Documento Pré-Orçamentário (e os resultados da Pesquisa do Orçamento Aberto mostram que muitos países não publicam esse documento), a sociedade civil deve insistir com o Poder Executivo e com o Parlamento sobre a necessidade e importância da preparação de tal documento para o fortalecimento de todo o processo orçamentário. A sociedade civil deve usar como referência a experiência bem sucedida de muitos países que usam o Documento Pré-Orçamentário como elemento central e inicial do processo orçamentário.

**Segundo**, nos países em que o Documento Pré-Orçamentário é publicado apenas como um documento interno ou não sujeito à discussão parlamentar ou, ainda, indisponível ao público de forma geral, a sociedade civil deve buscar garantir a ampla disponibilidade do documento.

**Terceiro**, a sociedade civil deve encorajar ativamente o governo a publicar o Documento Pré-Orçamentário, formulado de acordo com as melhores práticas existentes. Isso significa garantir que o Documento Pré-Orçamentário:

- ➔ exponha de forma clara os pressupostos macroeconômicos subjacentes à formulação da proposta orçamentária;
- ➔ articule a estratégia fiscal do governo e a sua fundamentação. A estratégia deve cobrir não apenas o próximo ano orçamentário, mas também o médio-prazo e deve poder responder não apenas à atual situação macroeconômica, mas também às necessidades de garantir a sustentabilidade do orçamento e a solvência do governo;
- ➔ contenha o máximo de detalhes possível sobre as prioridades orçamentárias setoriais e sub-setoriais do governo, destacando qualquer possibilidade de aumento de gasto;
- ➔ indique o planejamento do governo em relação a novas iniciativas políticas ou em relação a mudanças na orientação de suas políticas.

**Quarto**, a publicação de um Documento Pré-Orçamentário bem formulado representa uma oportunidade para as organizações da sociedade civil de influenciar as políticas e decisões orçamentárias do governo. Dessa forma, a sociedade civil pode discutir se as políticas macroeconômicas são adequadas. Será que a sociedade civil considera apropriados os pressupostos macroeconômicos que fundamentam a formulação de políticas, tanto no que se refere a caracterização da situação econômica atual como em termos da política a ser escolhida no que diz respeito à inflação, desemprego e crescimento real? Mesmo que haja consenso a respeito dos pressupostos macroeconômicos e dos objetivos políticos, a sociedade civil pode discordar do governo em relação à política fiscal proposta para alcançar tais objetivos. Por exemplo, o Instituto para Estudos Fiscais (*Institute for Fiscal Studies*), no Reino Unido, analisa documentos que antecedem a elaboração da proposta orçamentária divulgada pelo governo e publica suas recomendações para influenciar as decisões finais (ver <http://www.ifs.org.uk/projects/314>).

Se uma organização da sociedade civil não dispõe de capacidade ou informação para analisar os pressupostos sobre os quais o Documento Pré-Orçamentário é baseado ou para analisar as projeções feitas no documento, ela ainda pode participar do debate. Essa organização pode, por exemplo, usar análises realizadas por outras instituições (como instituições financeiras internacionais) para pedir justificativas a respeito dos pressupostos e projeções do governo.

Indo um pouco mais além, a sociedade civil terá seus pontos de vista sobre prioridades orçamentárias entre os setores, sobre as alocações para programas sub-setoriais específicos e sobre novas iniciativas políticas que foram identificadas no Documento Pré-Orçamentário. Já que analisar o relatório para

testar esses pontos de vista não é sempre fácil, dado o elevado nível de agregação de dados tipicamente presentes em um Documento Pré-Orçamentário, um caminho para as organizações da sociedade civil conseguirem lidar com este problema é utilizar informações fornecidas nos orçamentos dos anos anteriores para construir argumentos visando a mudança de prioridades.

Para ser útil, o Documento Pré-Orçamentário deve fornecer informações suficientes que permita às organizações da sociedade civil a análise das implicações do programa político e prioridades orçamentárias do governo. Essas análises poderiam responder as seguintes questões: Quais grupos da sociedade se beneficiariam das políticas do governo? Quais poderiam ter prejuízos? Quais são as prováveis implicações do programa para o crescimento econômico?

A publicação do Documento Pré-Orçamentário representa uma chance importante para que as organizações da sociedade civil possam explicar para seus grupos constituintes a natureza das políticas que o governo está perseguindo e promover o debate. Uma vez que o Documento Pré-Orçamentário é publicado pelo Parlamento para discussão, as organizações da sociedade civil estarão preparadas para pressionar determinados parlamentares a fim de influenciar seus comentários sobre o Documento Pré-Orçamentário no debate parlamentar. Da mesma forma, as organizações da sociedade civil estão numa posição que lhes permite participar em discussões com ministérios setoriais e com o Ministério das Finanças sobre problemas em que há desacordo significativo.

**Quinto**, o Documento Pré-Orçamentário serve para criar expectativas apropriadas para o próprio orçamento. Assim as organizações da sociedade civil podem usar este documento para o debate acerca da Proposta Orçamentária do Executivo, quando ela é entregue ao Parlamento.

Por último, algumas organizações tentam usar as informações incluídas no Documento Pré-Orçamentário para produzirem um orçamento alternativo. É importante observar que criar um orçamento alternativo é difícil devido ao custo financeiro, aos dados e ao modelo necessário para produzir um orçamento paralelo abrangente. Por exemplo, o Orçamento Federal Alternativo (*Alternative Federal Budget*) no Canadá é preparado pelo Centro Canadense para Alternativas Políticas (*Canadian Centre for Policy Alternatives*). Ver: [http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National\\_Office\\_Pubs/afb2003\\_fiscal\\_statement.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/afb2003_fiscal_statement.pdf)).

## II.

# A Proposta Orçamentária do Executivo

## Por que esse documento é importante para a sociedade civil?

---

Na maioria dos países, questões orçamentárias recebem maior atenção quando o Poder Executivo entrega sua proposta de orçamento ao Parlamento e ao público. Frequentemente é neste ponto do ano que as questões chaves do debate sobre o orçamento são estabelecidas e que os julgamentos sobre os méritos de um orçamento são feitos. Portanto, avaliar a Proposta Orçamentária do Executivo quando esta é lançada é uma atividade comum entre os pesquisadores de orçamento. Este tipo de análise também tem a vantagem de prover informação quando há mais interesse. Abaixo apresentamos uma série de idéias de pesquisa e advocacy que podem ser realizadas pelas organizações da sociedade civil a partir das informações contidas na Proposta Orçamentária do Executivo. (Os exemplos de pesquisa e advocacy fornecidos nesta seção também podem ser realizados com o Orçamento Aprovado.)

## O que a sociedade civil pode fazer com esse documento?

---

**1. Análise Geral da Proposta Orçamentária do Executivo:** Uma completa e ampla avaliação da proposta orçamentária quando ela é publicada pelo Executivo pode ajudar as organizações a identificarem as áreas particularmente importantes que podem requerer mais trabalho em fases posteriores do ciclo orçamentário. Por exemplo, se uma avaliação da Proposta Orçamentária do Executivo mostrar que gastos em programas de assistência social aumentaram, então uma organização poderia acompanhar a execução desses gastos a fim de avaliar se os beneficiários aos quais esses programas se destinam realmente recebem os benefícios do programa. O Centro sobre Orçamento e Responsabilidade de

Governança (CBGA) na Índia rotineiramente produz um relatório geral do orçamento nacional (ver [http://cbgaindia.org/publications/primers\\_manuals/PRIMER-1-FIN%20reduced.pdf](http://cbgaindia.org/publications/primers_manuals/PRIMER-1-FIN%20reduced.pdf)).

**2. Dossiês para Parlamentares:** Organizações da sociedade civil podem apresentar suas análises da Proposta Orçamentária do Executivo aos parlamentares, aumentando o conhecimento destes sobre a proposta e contribuindo para o enriquecimento do debate. Por exemplo, o Instituto de Assuntos Econômicos (*Institute for Economic Affairs*, IEA) do Kênia inicia seu trabalho na Proposta Orçamentária do Executivo meses antes da sua liberação, conduzindo audiências públicas. Uma vez que o Parlamento Keniano tem apenas um curto período de tempo para debater e aprovar o orçamento, o IEA reúne uma equipe de especialistas com antecedência para analisar a proposta orçamentária e desenvolver um guia que auxilie os membros do parlamento no debate. A equipe do IEA passa o final de semana após a apresentação do orçamento analisando o discurso orçamentário e os demonstrativos financeiros para identificar pontos-chaves e tornar as informações facilmente compreensíveis para os membros do Parlamento (ver <http://www.ieakenya.or.ke/subsection.asp?ID=6>).

**3. Análise Setorial:** Um tipo comum de análise realizada por organizações é a que foca em uma determinada área ou setor importante da economia ou do governo para o qual o orçamento propõe alocar recursos substanciais. Essas análises podem revisar um setor – como saúde, educação ou defesa – em relação a outros setores, a toda a economia ou aos seus níveis históricos de gastos. Análises orçamentárias das forças armadas, por exemplo, podem focar a atenção no montante dos gastos militares em comparação com o gasto em setores sociais. Análises de setores como saúde e educação frequentemente incluem comparações entre países ou comparações entre os estados/províncias de um país.

Todas essas comparações podem ajudar a determinar se os recursos totais alocados a um órgão ou setor particular são adequados.

Em muitos países, obter informações sobre setores é facilitado pela estrutura de ministérios (ou departamentos) que cobrem um setor inteiro, como o Ministério da Educação. Isso permite que organizações com foco em setores particulares obtenham as informações que precisam de modo relativamente fácil. Por exemplo, a Rede de Débito da Uganda (*Uganda Debt Network*, UDN) analisou o orçamento nacional para avaliar seu impacto sobre o setor da educação (ver <http://www.udn.or.ug/pub/StatementSD.pdf>).

**4. Análise dos Efeitos em Diferentes Grupos da População:** Normalmente existem dois tipos de análises que examinam os efeitos dos orçamentos propostos sobre grupos particulares. O primeiro tipo examina os efeitos da proposta de gastos sobre grupos de rendas diferentes. Essas análises podem investigar a proporção do gasto total do governo direcionados a programas e projetos que assistem segmentos da população que vive na pobreza. O segundo tipo examina os efeitos da proposta do orçamento de um governo sobre um grupo particular definido por outros critérios e não pela renda. Essas análises podem observar os efeitos do orçamento sobre a população idosa ou sobre uma minoria racial ou étnica.

Por exemplo, organizações da sociedade civil frequentemente analisam propostas orçamentárias em termos dos seus efeitos sobre crianças ou mulheres. Na maioria dos casos, orçamentos não incluem nenhuma referência aos seus efeitos sobre mulheres e crianças, nem mostram alocações separadas para programas para mulheres e crianças. Dessa forma, os efeitos de decisões orçamentárias sobre mulheres e crianças devem ser derivados de várias fontes de informações dentro do orçamento e de outras fontes fora do orçamento.

Uma organização da África do Sul (*South African Women's Budget Initiative*) examinou o efeito do orçamento sobre mulheres em quatro áreas - habitação, educação, assistência social e trabalho - bem como em relação a questões mais amplas de emprego no setor público e tributação. A sociedade civil e pesquisadores acadêmicos conduziram a pesquisa em conjunto porque um dos objetivos explícitos da Iniciativa era expandir a habilidade da sociedade civil de fazer análise orçamentária, especialmente em organizações trabalhando a temática de gênero (ver <http://www.undp.org/women/CD-Gender-and-Budgets-2004/4.2-national.htm#1>).

Também na África do Sul, o Instituto para Democracia na África do Sul (IDASA) examinou quais recursos o governo estava alocando para programas de crianças e se esses programas refletiam adequadamente as necessidades das crianças conforme estabelecido pela Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas (ver <http://www.idasa.org.za/>).

**5. Análise Econômica Geral:** O orçamento tem uma enorme influência sobre a economia de um país. Daí a importância da análise dos pressupostos fiscais e econômicos e os efeitos do orçamento – especialmente seu impacto sobre os pobres. É importante examinar o impacto da Proposta Orçamentária do Executivo sobre o déficit público e sobre a dívida pública do governo nacional, bem como os efeitos esperados do orçamento sobre resultados econômicos, como inflação, crescimento e emprego. A análise fiscal é uma parte fundamental da análise orçamentária uma vez que questões fiscais e econômicas afetarão o tamanho e a alocação para setores e programas.

Estudos que examinam questões fiscais e econômicas na proposta orçamentária normalmente envolvem uma análise de metas e objetivos orçamentários. São razoáveis e precisas as estimativas de receita e gastos? Qual é a expectativa de déficit ou superávit do governo resultante da proposta orçamentária? Qual é a distribuição dos fundos entre os principais setores econômicos? Essas análises também podem examinar criticamente os pressupostos fundamentais em um orçamento que considera variáveis econômicas chaves como inflação e desemprego. Por exemplo, o Centro de Implementação de Políticas Públicas para a Equidade e Crescimento (CIPPEC) da Argentina realiza rotineiramente uma análise econômica geral do orçamento nacional (ver e <http://www.cippec.org/Main.php?do=reportsShow&categoryId=2&page=2>).

Essas análises também podem organizar os números do orçamento de várias maneiras para torná-las mais significativas. Uma análise poderia, por exemplo, examinar tendências de gastos ao longo do tempo reajustados pela inflação, ou observar gastos gerais, em uma área particular, por habitante (gasto per capita), ou como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

**6. Análise da Receita:** Uma das mais importantes formas de análise da receita é o exame dos efeitos distributivos do sistema tributário. As reformas tributárias propostas beneficiam os ricos ou os pobres? O sistema tributário arrecada uma proporção maior da renda de pessoas de baixa renda ou de pessoas de alta renda? Nas palavras de um analista tributário, o sistema é regressivo ou progressivo? Responder essas perguntas requer uma compreensão das várias fontes de receita e dos detalhes de como os impostos são cobrados. Outros tipos de variáveis podem ser observadas, incluindo:

- ➔ receitas como proporção da economia;
- ➔ mudanças ano a ano nas receitas;
- ➔ diferentes fontes de receita como proporção da receita total; e
- ➔ receitas, gastos e o déficit.

(Ver páginas 56-57 em *The Guide to Tax Work* para obter mais detalhes sobre cada um desses pontos. Disponível no site <http://www.internationalbudget.org/files/GuideTaxWork.pdf>.)

Também é essencial interligar análise de gastos e receitas. Gastos e receitas são dois lados da mesma moeda orçamentária; é preciso ter a certeza de que a base tributária proposta é grande o suficiente para sustentar o financiamento de programas governamentais prioritários. Além disso, quando governos propõem cortes tributários, eles às vezes os deixam parecer mais atraentes atenuando perdas de receitas vinculadas e exagerando seu impacto sobre o crescimento econômico. Assim, uma importante área da análise tributária é a avaliação realista das tendências da receita, de acordo com uma proposta tributária, e compará-la com uma projeção dos gastos para determinar se a combinação pode ser sustentada.

O *Centre for Budget Advocacy* do ISODEC, no Gana, incluiu análises das propostas de receitas do governo nas suas análises da Proposta Orçamentária do Executivo (ver [http://www.g-rap.org/docs/2009/the\\_2002\\_budget\\_of\\_ghana.pdf](http://www.g-rap.org/docs/2009/the_2002_budget_of_ghana.pdf)). Por exemplo, as análises sobre a redução dos impostos sobre a renda das corporações e deficiências na administração dos impostos, o que levou o país a contar fortemente com o apoio de doadores. O ISODEC critica o governo por reduzir continuamente o imposto de renda e ao mesmo tempo contar mais com impostos regressivos sobre o consumo.



# O Orçamento Aprovado

## Por que esse documento é importante para a sociedade civil?

---

O Orçamento Aprovado ajuda a sociedade civil a perceber quem é beneficiado e quem é prejudicado no orçamento. As informações de base contidas no orçamento também podem ajudar as organizações da sociedade civil a desenvolverem estratégias para encorajar o governo a dedicar mais recursos para áreas de prioridade das organizações, ou mudar as alocações do Orçamento Aprovado nos anos futuros, ou mesmo no meio do ano em curso, para melhor atender necessidades urgentes.

## O que a sociedade civil pode fazer com esse documento?

---

As análises que a sociedade civil pode realizar tendo como base o Orçamento Aprovado são, na maior parte das vezes, semelhantes aos da Proposta Orçamentária do Executivo (descritas anteriormente). Essas análises podem ressaltar: prioridades orçamentárias em geral; alocações de recursos para um setor em particular; e, o impacto do orçamento na vida de diferentes grupos sociais, na economia e nas decisões relativas à receita. As análises feitas com base no Orçamento Aprovado podem ser mais profundas que as análises feitas a partir da Proposta Orçamentária do Executivo devido a maior disponibilidade de tempo.

Além disso, o Orçamento Aprovado também pode ser usado para avaliar o papel do Parlamento. O Orçamento Aprovado pode ser comparado com a Proposta Orçamentária do Executivo com o objetivo de verificar se o Parlamento adotou a proposta completamente ou fez mudanças significativas nela. Os méritos de qualquer uma dessas mudanças podem então ser analisados.

Em termos gerais, o Orçamento Aprovado pode fornecer às organizações da sociedade civil uma base para avaliar se o orçamento, uma vez implementado, realiza suas metas e objetivos fundamentais. As organizações da sociedade civil podem usar as informações do Orçamento Aprovado para monitorar a implementação do orçamento, bem como se decisões políticas em sentido anti-cíclico atingem seus objetivos programáticos sem exacerbar perdas de fundos públicos.

Comparando as informações orçamentárias apresentadas no Orçamento Aprovado com as informações dos relatórios orçamentários produzidos ao longo do ano, a sociedade civil pode conduzir os seguintes tipos de avaliações (essas avaliações são discutidas de modo mais completo na seção sobre a Revisão Semestral):

- ➔ **Análises de Previsões Econômicas:** À medida que o orçamento é executado, as organizações da sociedade civil podem avaliar se as previsões econômicas subjacentes ao Orçamento Aprovado estão ocorrendo conforme previstos. Ou seja, se pode avaliar se as previsões para o crescimento do PIB, inflação, emprego e outros indicadores econômicos estão conforme as expectativas contidas no orçamento. Se elas estiverem muito divergentes, as organizações da sociedade civil podem examinar os tipos de desvios que estão ocorrendo. Fazendo essas avaliações, os grupos podem perceber se o orçamento está proporcionando estímulos ou restrições macroeconômicas.
- ➔ **Análises de Desempenho de Programas e de Gastos Orçamentários.** Durante a execução orçamentária, a sociedade civil pode monitorar continuamente se o montante destinado a programas individuais dispostos no Orçamento Aprovado estão sendo gastos conforme foram planejados e também se os programas estão cumprindo seus objetivos. Se a sociedade civil verificar desvios dos gastos orçamentários ela pode buscar explicações do governo.
- ➔ **Análises da Receita.** Da mesma forma que se pode realizar uma análise dos gastos orçamentários, as organizações da sociedade civil podem comparar as informações sobre as receitas do Orçamento Aprovado com aquelas de relatórios das receitas efetivamente arrecadadas para avaliar se as mesmas estão alinhadas com as projeções. Essa análise ajuda a determinar se houve algum desvio na arrecadação esperada e se o mesmo foi devido a um planejamento impreciso ou a mudanças inesperadas no panorama econômico nacional ou internacional.
- ➔ **Correções de Meio do Ano.** Organizações da sociedade civil podem usar as informações fornecidas nos parâmetros (previsões de variáveis econômicas) do Orçamento Aprovado para identificar mudanças no desempenho econômico que possam justificar uma correção de meio do ano. Tais correções podem se dar nos programas específicos (por ex. auxílio-desemprego e auxílio a famílias pobres) ou na transferência de fundos de programas não utilizados para outros programas que passaram a ser mais prioritários.



# O Orçamento Cidadão

## Por que esse documento é importante para a sociedade civil?

---

O Orçamento Cidadão é uma apresentação não-técnica da Proposta Orçamentária do Executivo ou do Orçamento Aprovado. O Orçamento Cidadão informa a sociedade sobre os detalhes dos planos do governo para arrecadar e gastar fundos públicos. Para se tornar o mais acessível possível, o Orçamento Cidadão pode ser divulgado nos diferentes meios de comunicação como jornais, rádios, televisão ou apresentações em reuniões comunitárias.

## O que a sociedade civil pode fazer com esse documento?

---

Uma vez que a elaboração de Orçamentos Cidadãos é uma iniciativa relativamente nova, ainda não há muitas descrições sobre como a sociedade civil pode usar esse relatório. No entanto, há formas claras pelas quais as organizações da sociedade civil podem aproveitar o Orçamento Cidadão:

- ➔ As organizações da sociedade civil podem preparar relatórios analisando o Orçamento Cidadão. O que o Orçamento Cidadão diz sobre o orçamento da nação e suas prioridades? Existem falhas no Orçamento Cidadão divulgado pelo governo? As falhas significativas devem ser apontadas e, se forem muito sérias, (ou seja, se houver distorções substanciais ou se informações essenciais estiverem faltando) a sociedade civil pode produzir seu próprio Orçamento Cidadão. Contudo, por razões de sustentabilidade e *accountability*, provavelmente, o melhor para a sociedade civil é evitar assumir o papel do governo publicando esses relatórios periodicamente. No entanto, em alguns casos, nos quais os governos publicam um Orçamento Cidadão, as organizações da sociedade civil podem publicar uma outra versão deste orçamento, apresentando uma perspectiva diferente sobre os planos orçamentários do governo e sobre o seu impacto no país.
- ➔ Quando o Orçamento Cidadão produzido por um governo é de alta qualidade, ele pode ser usado para fins educacionais. Muitas organizações da sociedade civil conduzem *workshops* abertos nos quais examinam o orçamento, explicando a sua terminologia, a alocação dos recursos e a política

do governo. Dependendo do público em que a organização da sociedade civil está interessada, um Orçamento Cidadão pode ser uma poderosa ferramenta de ensino.

**As organizações da sociedade civil também podem participar na, ou apoiar, a produção de um Orçamento Cidadão.**

- ➔ O governo do México se aproximou da organização da sociedade civil *Fundar* a fim de obter sugestões sobre como produzir um Orçamento Cidadão. O resultado desse trabalho em conjunto foi o lançamento de um Orçamento Cidadão baseado nas informações incluídas no Orçamento Aprovado para 2010.
- ➔ No momento da redação deste Guia, uma coalizão da sociedade civil na República Democrática do Congo denominada ROPI (*Reseau des Organisations Partenaires de FIFES*) estava debatendo com o governo sobre a produção de um Orçamento Cidadão. A ROPI organizou um *workshop* com especialistas e membros da sociedade civil e do governo para definir as principais características que o Orçamento Cidadão deveria ter. Depois disso, um esboço foi preparado e fornecido para o governo revisar antes da sua publicação.
- ➔ Na Namíbia, o Instituto para Pesquisa de Políticas Públicas (*Institute for Public Policy Research*, IPPR) lançou um documento definindo diretrizes que poderiam ser seguidas para esboçar um Orçamento Cidadão, bem como uma proposta de modelo. O documento foi publicado com a esperança de que o governo da Namíbia assumisse esse papel e produzisse tal orçamento (ver <http://www.ippr.org.na/Briefing%20Papers/IPPR%20Briefing%20Paper%20No%2049%20Citizens%20budget%20paper-final.pdf>).



# Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária

## Por que esses relatórios são importantes para a sociedade civil?

---

Os Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária são relatórios de análise que os governos devem publicar mensalmente ou trimestralmente durante a execução do orçamento para informar as receitas e despesas realmente realizadas em comparação com as previstas. A dificuldade recorrente para cumprir as metas de arrecadação e de despesa muitas vezes é o reflexo de problemas de planejamento e previsão, ou problemas institucionais em órgãos responsáveis pela execução, como carência de pessoal. O acesso a informações sobre a execução orçamentária aumenta as possibilidades de análises da sociedade civil para influenciar as políticas públicas.

## O que a sociedade civil pode fazer com esses relatórios?

---

Os Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária permitem às organizações da sociedade civil analisarem a qualidade da previsão, do planejamento e da execução, informações básicas para o orçamento. Se as organizações da sociedade civil, através da análise das informações disponíveis, identificarem programas específicos ou órgãos que não estão com desempenho satisfatório, elas podem desenvolver pesquisas que busquem medidas concretas para melhorá-los. Por exemplo, se o governo alegar que o programa de pensão para viúvas pobres está tendo gastos inferiores ao previsto devido ao reduzido número de demandantes do benefício, então uma organização da sociedade civil pode usar os dados deste Relatório para avaliar a justificativa do governo.

De forma geral, os Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária permitem que as organizações da sociedade civil avaliem se o orçamento está sendo executado conforme o planejado. Mais especificamente, esses relatórios dão informações que podem ser usadas para avaliar como as receitas estão sendo afetadas por mudanças que impactam os parâmetros econômicos do orçamento. Por exemplo, uma seca severa pode afetar a taxa de crescimento previsto para o PIB e, conseqüentemente, reduzir as arrecadações tributárias. As organizações também podem usar as informações contidas nesses Relatórios para observar se quedas nas receitas são resultado de falhas de planejamento, de execução, corrupção ou evasão tributária.

Da mesma forma, as organizações da sociedade civil podem usar esses Relatórios para examinar como os gastos que estão relacionados com a economia se diferenciam do previsto. E, se as diferenças forem grandes, como os representantes do governo as explicam? Por exemplo, se o forte crescimento na criação de empregos, projetado pelo governo, não se materializa isto pode resultar em um aumento no número de pedidos de benefícios de desemprego, o que por sua vez pode afetar o orçamento deste item de despesa.

### **Outros exemplos da importância dos Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária são:**

- ➔ Alguns governos com falta de recursos não gastam as quantidades programadas aprovadas. Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária podem ajudar organizações da sociedade civil a identificar essas distorções de gastos e demandar explicações.
- ➔ Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária podem ajudar organizações da sociedade civil a avaliarem como os governos estão respondendo ou deveriam responder a mudanças ocorridas depois da aprovação do orçamento.
- ➔ Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária podem ajudar organizações da sociedade civil a construir argumentos sobre as respostas do governo a mudanças que podem ocorrer durante o restante do ano. Haverá corte de gastos para compensar os gastos excessivos ou aumento de gastos para compensar a subutilização de recursos? Perguntas semelhantes podem ser colocadas para mudanças ocorridas na arrecadação das receitas, especialmente em países fortemente dependentes da venda de petróleo, gás ou minerais.
- ➔ Com relação aos problemas acima, os dados contidos nos Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária sinalizam se será necessário algum tipo de ajuste. Se sim, quando, onde e quanto?
- ➔ Por fim, os governos regularmente suportam choques sobre os quais não têm controle, ou seja, desastres naturais, mudanças substanciais nas taxas de câmbio e outros fatores financeiros decorrentes de mudanças imprevistas na economia mundial. Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária podem ajudar organizações da sociedade civil a verificarem os impactos destes choques sobre agregados fiscais e ajudá-las a interagir com os governos para encontrar as respostas a esses choques.

# VI.

## Análise Semestral

### Por que esse relatório é importante para a sociedade civil?

---

O Executivo deve publicar uma Análise Semestral para os primeiros seis meses do ano fiscal para analisar a execução do orçamento e as mudanças nas condições econômicas que afetam as políticas orçamentárias aprovadas. A sociedade civil pode analisar esse relatório para compreender a execução do orçamento e, se for o caso, argumentar a favor de ajustes.

### O que a sociedade civil pode fazer com esse relatório?

---

Sem dúvida, a primeira questão que a sociedade civil precisa verificar é se a Análise Semestral está disponível ao público de alguma forma. Organizações da sociedade civil deveriam, em nome da transparência, requerer que este material esteja completamente disponível no site do governo. Esse argumento se justifica pela necessidade de que a sociedade saiba se os pressupostos e previsões orçamentárias do governo são realistas e se estão sendo alcançadas (algo que se pode perceber no meio do ano fiscal) ou se acontecimentos nacionais ou internacionais tornaram os pressupostos e previsões orçamentárias irrealistas necessitando, assim, serem alterados.

Embora a publicação de uma Análise Semestral abrangente seja reconhecida como uma boa prática poucos países a fazem. Como resultado, há poucas oportunidades para que as organizações da sociedade civil usem as informações contidas nesse relatório para suas atividades de pesquisa e advocacy. Apesar disso, descrevemos a seguir algumas formas de como as organizações da sociedade civil podem usar o relatório da Análise Semestral para seus fins de advocacy.

Organizações da sociedade civil poderiam usar informações gerais contidas na Análise Semestral para desenvolver recomendações concretas para os seus governos no sentido de melhorar os programas orçamentários. O *Relatório Semestral de Desempenho Orçamentário para o Ano Fiscal 2008/09* de Uganda, por exemplo, aponta vários atrasos na implementação de programas (ver <http://www.finance.go.ug/docs/Semi%20Annual%20BFR.pdf>). No entanto, a maioria das explicações fornecidas são muito gerais, atribuindo o baixo desempenho a “falhas na prestação de contas”. Neste caso, as organizações

da sociedade civil do país poderiam tentar transformar as explicações do governo sobre os problemas identificados nos programas em indicadores específicos a serem monitorados. Outro exemplo do que organizações da sociedade civil podem fazer com informações das Análises Semestrais é analisar as demandas e como os órgãos com desempenho baixo satisfazem essas demandas com seus recursos disponíveis. Neste caso, poderia uma reforma facilitar a implementação de planos de trabalho e reduzir atrasos nos gastos orçamentários?

De modo mais geral, a publicação da Análise Semestral dá às organizações da sociedade civil condições para analisar se o orçamento está de acordo com as expectativas atuais ou não. O relatório da Análise Semestral permite uma análise mais profunda e abrangente que os Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária porque estes últimos contêm menos informações do que uma Análise Semestral. Isso tem macro e micro dimensões. Usando o Orçamento Aprovado como referência, as organizações da sociedade civil podem avaliar:

➔ **Considerações Macroeconômicas:** Se a Análise Semestral mostra alterações no panorama econômico desde que o orçamento foi aprovado, a sociedade civil pode avaliar o possível impacto dessas alterações no orçamento. Qual será a consequência de uma redução das receitas projetadas? Um aumento nos custos devido à inflação ou à eventos inesperados (como um desastre natural) resultará em uma maior demanda de proteção social do governo?

Uma questão chave é se o orçamento está fornecendo estímulos ou restrições macroeconômicas, conforme previsto inicialmente. Se o orçamento previu restrição de gastos e se o déficit orçamentário continuou excessivamente alto, isso pode impor desafios para o financiamento das contas e aumentar a pressão inflacionária ou o acúmulo de crédito para o setor privado. Tudo isso poderia ameaçar os grupos sociais mais vulneráveis. Se o orçamento tivesse antecipado a necessidade de um estímulo fiscal, no caso de uma economia debilitada, a implementação inadequada de programas de estímulos no orçamento poderia levantar preocupações com o bem estar social dos pobres e desempregados.

➔ **Avaliar o Desempenho Alcançado:** Para garantir que os programas estão sendo implementados eficientemente e para identificar o surgimento de quaisquer problemas, organizações da sociedade civil podem usar informações contidas na Análise Semestral para avaliar o desempenho anual com relação às metas estabelecidas no orçamento.

➔ **Analisar Despesas:** Organizações da sociedade civil podem analisar estimativas de gastos atualizados para o ano orçamentário e avaliar as explicações sobre as razões pelas quais as estimativas mudaram. As organizações da sociedade civil também podem analisar se as novas alocações de recursos são adequadas e, também, se são adequadas as mudanças entre unidades administrativas e as novas projeções de gastos para o restante do ano, especialmente com relação a programas sociais.

Particularmente para governos debilitados, quando o governo é forçado a racionar alocações orçamentárias de acordo com a disponibilidade de recursos financeiros do Tesouro, o orçamento pode estar superestimado. Portanto, poderia-se observar gastos bem abaixo em relação ao orçamento previsto e esta seria uma oportunidade para a sociedade civil levantar questões com o governo sobre os critérios de priorização das alocações.

➔ **Analisar Receitas:** Da mesma forma que se analisa a despesa, as organizações da sociedade civil podem avaliar se o governo está arrecadando ou não de acordo com suas projeções. Essas organizações podem avaliar se os desvios do que foi estabelecido é devido a um planejamento impreciso ou a alterações no panorama econômico nacional ou internacional ocorridas após a definição do orçamento.

A sociedade civil também pode analisar os pressupostos do governo sobre receitas projetadas para o restante do ano, especialmente à luz das mudanças no panorama econômico. Por exemplo, receitas em países altamente dependentes das vendas de hidrocarbonetos podem flutuar imensamente dependendo dos preços prevalentes. Em alguns países, como a Bulgária, receitas arrecadadas além das que foram projetadas podem ser gastas pelo Executivo sem a necessidade de pedir a autorização do Legislativo. Nestas situações, a análise da sociedade civil pode ser o único mecanismo de controle independente e as informações contidas em relatórios como a Análise Semestral podem ser uma importante fonte de informações sobre projeções de receita para o restante do ano.

➔ **Avaliar a necessidade para correções no meio do período:** Até a metade do ano orçamentário, é razoável que a sociedade civil deseje realizar um levantamento sobre mudanças fundamentais na economia que poderiam justificar uma correção no meio do período, no nível de estímulo ou restrição orçamentária, ou no desejo de um aumento de um programa orçamentário existente. Normalmente, isto ocorre por ocasião do momento da Análise Semestral quando o governo discute se há necessidade de um Orçamento Complementar qual seria seu conteúdo. A sociedade civil poderia usar a Análise Semestral como uma oportunidade para discutir com as autoridades políticas os novos programas de gastos que deveriam ser incluídos no Orçamento Complementar.

Por exemplo, as Análises Semestrais deveriam examinar problemas que surgiram devido a acontecimentos inesperados e deveriam discutir as soluções políticas propostas. Como resposta à recente crise financeira, a maioria das Análises Semestrais de 2009 analisadas mostram a implementação de respostas muito semelhantes à emergência: na maioria dos casos, os países ofereceram medidas de estímulo de acordo com seus meios. Do Chile aos Estados Unidos e da África do Sul à Índia, os governos se esforçaram para conter o declínio das atividades econômicas e criar pacotes de estímulos, proteções para restaurar a confiança no sistema financeiro, aumentos dos gastos e investimentos, programas especiais para proteger setores altamente atingidos e expansão de benefícios sociais para os desempregados. Da mesma forma que essas medidas foram bem sucedidas na contenção do declínio econômico, elas também tiveram um impacto muito concreto sobre as responsabilidades crescentes dos governos e sobre o valor da dívida que agora pesa sobre os ombros dos contribuintes.

Organizações da sociedade civil tiveram e continuam tendo a oportunidade de acompanhar essas medidas específicas de estímulo econômico, monitorar a sua implementação, e garantir que os seus objetivos sejam alcançados sem gerar ulteriores perdas de fundos públicos. A crise não afeta igualmente todos os grupos sociais. As organizações da sociedade civil podem, nesse sentido, influenciar a criação de políticas que promovam a recuperação financeira com benefícios para contribuintes e para a sociedade em geral, e pressionar os governos por uma maior transparência e prestação de contas para minimizar qualquer desperdício de fundos públicos e conter o abuso das responsabilidades governamentais recém expandidas.

# VII.

## O Relatório de Final de Ano

### Por que esse relatório é importante para a sociedade civil?

---

Um Relatório de Final de Ano oferece às organizações da sociedade civil uma boa oportunidade para avaliar o desempenho do governo em relação aos planos e orçamento iniciais. Na medida em que os ministérios setoriais fornecem uma avaliação mais profunda dos pontos fortes e fracos do seu desempenho, organizações da sociedade civil podem usar essas informações como uma plataforma para discussões sobre quais mudanças poderiam melhorar o desempenho das ações do governo. Assim como os ministérios, as organizações da sociedade civil podem usar os resultados do Relatório de Final de Ano como referência para discussões sobre correções que podem ser necessárias na operação de programas do ano orçamentário atual e como reflexão sobre a preparação das informações que constarão no Documento Pré-Orçamentário, que definirão os termos para a política orçamentária e política de programas dos orçamentos futuros.

### O que a sociedade civil pode fazer com esse relatório?

---

Existem muitas razões que podem levar a que as despesas reais do governo se desviem do orçamento aprovado pelo legislativo. Inadequados sistemas de gestão financeira que enfraquecem a qualidade de gastos orçamentários e a capacidade do governo para gerenciar o fluxo de fundos, como também a corrupção, a “contabilidade criativa” e irregularidades nas aquisições são alguns exemplos que podem gerar desvios dos recursos públicos. Ao mesmo tempo, os desvios podem ocorrer por razões legítimas como, por exemplo, devido a uma alteração do panorama econômico ou devido a um desastre natural no país que requeira um redirecionamento dos fundos previstos no orçamento.

Organizações da sociedade civil devem monitorar os gastos de forma contínua para garantir que os orçamentos sejam executados de acordo com os seus objetivos - desde que essas organizações concordem com esses objetivos. Mesmo discordando dos objetivos estabelecidos no orçamento, as organizações podem optar por monitorar as despesas para garantir que os fundos públicos estejam sendo usados de forma eficiente e também impedir a tentativa de fraude ou roubo. Relatórios de Final de Ano podem ser uma valiosa fonte de informações da razão pelas quais os níveis promulgados (inclusive mudanças no ano em curso aprovadas pelo legislativo) para gastos, receitas e dívida se diferenciam do efetivamente

realizado. Esses relatórios também podem explicar a diferença entre indicadores de desempenho e objetivos definidos pelo governo e o resultado real alcançado.

Embora informações sobre receitas arrecadadas e gastos incorridos estejam contidos em Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária e em uma Análise Semestral, o Relatório de Final do Ano oferece informações mais abrangentes do que os outros relatórios pois cobre todo o ano. Informações contidas no Relatório de Final de Ano, portanto, dão a primeira oportunidade para a sociedade civil fazer um levantamento do desempenho do governo em relação ao planejado. Também seria útil para as organizações da sociedade civil usar informações contidas nesses relatórios para formar um quadro claro sobre os padrões de gastos realizados pelo governo durante o ano. Por exemplo, a sociedade civil poderia avaliar se grandes gastos aconteceram no último mês do ano porque o tesouro atrasou a transferência de fundos para ministérios setoriais até o final do ano – o que, por sua vez, pode resultar na ineficiência e mal uso dos fundos.

Embora não haja muitos exemplos de organizações da sociedade civil usando diferentes relatórios orçamentários emitidos por órgãos nacionais ao longo do ano, um bom exemplo vem da África do Sul, onde uma organização de pesquisa, a *Public Service Accountability Monitor* (PSAM), compara planos orçamentários e de políticas públicas publicados com o desempenho real relatado por órgãos governamentais e instituições de controle. Isso permite que a PSAM avalie se os órgãos atingiram os objetivos definidos nos seus orçamentos/planos. A PSAM analisa informações financeiras de uma variedade de fontes, incluindo planos, orçamentos, relatórios durante o ano e de final de ano, relatórios de auditoria interna, relatórios anuais publicados por cada departamento, relatórios publicados por agências de controle como instituições de auditoria públicas e relatórios emitidos pelo comitê legislativo responsável pelo departamento avaliado.

A PSAM padronizou o formato de apresentação das suas análises criando uma série de modelos e diretrizes de acompanhamento. Isso auxilia seu pessoal (e outros analistas) a compilarem as informações e desenvolverem análises. Entre outros itens, as diretrizes contêm uma lista de questões a serem verificadas que a PSAM usa para desenvolver análises sobre o desempenho de um departamento. Os relatórios de rastreamento dos gastos, produzidos pela PSAM, permitem que usuários desenvolvam uma descrição dos gastos realizados por um departamento para depois comparar esses gastos com as alocações orçamentárias feitas para o mesmo departamento. Nos casos em que os departamentos do governo gastam acima ou abaixo do que o previsto em seus orçamentos, a PSAM analisa as questões fazendo as seguintes perguntas:

- ➔ O departamento tendeu a gastar acima ou abaixo do previsto nos anos anteriores? O valor dos gastos acima ou abaixo do previsto diminuiu ao longo do período de quatro anos?
- ➔ O departamento ofereceu uma explicação válida para os seus gastos?
- ➔ Há causas significativas ou recorrentes dos gastos acima ou abaixo do previsto? O departamento ofereceu alguma explicação para a sua falha em tratar essas causas no ano financeiro sob análise?
- ➔ Qual impacto os gastos acima ou abaixo do previsto tiveram sobre a prestação de serviços do departamento?
- ➔ Se o departamento gastou acima do previsto, o gasto adicional foi autorizado? – e isso deverá ser pago no próximo ano financeiro? Se sim, qual impacto isso terá sobre a capacidade do departamento de realizar seus objetivos nesse ano?

# VIII.

## Relatórios de Auditoria

### Por que esse documento é importante para a sociedade civil?

---

Um Relatório de Auditoria pode ser uma valiosa fonte de informações para avaliar em que medida o orçamento foi bem ou mal executado. Relatórios de Auditoria Financeira frequentemente apresentam se houve gastos a mais ou a menos em programas e órgãos, descobrem fraudes e infrações, identificam gastos não autorizados ou não comprovados e destacam pontos fracos em práticas de gestão financeira em agências do setor público. Esses relatórios podem fornecer ricas informações para organizações da sociedade civil que estão interessadas em avaliar problemas na execução orçamentária. Relatórios de Auditoria são, na maior parte das vezes, a única fonte de informação independente sobre a saúde financeira do governo. Isso faz dos Relatórios de Auditoria uma fonte essencial para a sociedade civil avaliar se o governo está gastando fundos públicos de forma responsável. Essas informações não sempre se encontram nos Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentaria e de Final de Ano, porque esses relatórios são publicados pelos governos e, portanto, não são verificados de forma independente.

### O que a sociedade civil pode fazer com esse documento?

---

A seguir apresentamos alguns exemplos de projetos de pesquisa e advocacy que organizações da sociedade civil podem realizar usando informações contidas em relatórios de auditoria.

**1. Tornar Públicas Descobertas de Auditoria:** Organizações da sociedade civil podem tornar públicos problemas específicos relatados em Relatórios de Auditoria. Por exemplo, a PSAM (descrita anteriormente) trabalha junto com o Legislativo para acompanhar as respostas de órgãos governamentais a casos de má conduta financeira e corrupção identificados nos relatórios do Auditor Geral. A PSAM destaca o grande número de isenções de responsabilidade da auditoria emitidos por um órgão provincial de auditoria, que não pôde acessar informações financeiras durante a conduta da sua auditoria. A PSAM relatou que isenções de responsabilidade da auditoria foram emitidas para 10 dos 13 principais órgãos públicos na província de 1996 a 2000. Além disso, embora o escritório do Auditor

tivesse comunicado ao legislativo da província o grande número de isenções de responsabilidade da auditoria, pouca ação foi tomada pela autoridade responsável para corrigir a situação.

A PSAM começou ativamente a tornar pública essa situação. Os membros da sua equipe deram várias entrevistas em rádios e jornais nas quais explicavam o significado das isenções de responsabilidade da auditoria em linguagem não-técnica. Eles explicaram que a “emissão de isenções de responsabilidade da auditoria” significava que a administração da província não podia fornecer explicações adequadas sobre mais de 90 por cento do seu orçamento total ao longo de um período de vários anos. Enfrentadas por pressão crescente, como resultado da cobertura da mídia, vários órgãos melhoraram seus processos de relatórios financeiros. Como resultado, em 2002-2003, isenções de responsabilidade da auditoria foram emitidas pelo Auditor Geral, abrangendo 41 por cento do orçamento total da província – uma redução de mais da metade.

**2. Comparar Desempenho dos Órgãos:** Organizações da sociedade civil podem usar informações contidas nos relatórios de auditoria para avaliar o desempenho dos órgãos governamentais. A partir dessa ideia, uma organização de pesquisa e advocacy da Tanzânia, HakiElimu, começou a tornar públicas as descobertas dos Relatórios de Auditoria emitidas pelo controlador e auditor geral do país. HakiElimu esperava usar esse processo para responsabilizar o governo na gestão dos fundos públicos. Outra razão para o envolvimento da HakiElimu com os Relatórios de Auditoria é que são as comunidades locais, e não os funcionários responsáveis, que normalmente sofrem as consequências de Relatórios de Auditoria mal feitos. Distritos que recebem uma opinião negativa do auditor automaticamente perdem o acesso a um grande financiamento para a construção de escolas, reabilitação de centros de saúde e outros projetos. Cortar esses fundos é provavelmente prejudicar os moradores dos distritos, principalmente os pobres, embora eles não sejam responsáveis pelas irregularidades que tiveram como resultado auditoria ruins.

A HakiElimu acessou dados sobre opiniões de auditoria fornecidos pela instituição suprema de auditoria e utilizou-os para compilar tabelas simples classificando agências governamentais de acordo com seu desempenho em relatórios de auditoria. Essas tabelas foram apresentadas em folhetos de modo atraente e acessível. Os folhetos continham quatro indicadores para cada agência ou governo local: a opinião do auditor; “receitas questionadas” (receitas sobre as quais o auditor não está seguro de que foram tomados os procedimentos corretos ou para as quais há informações insuficientes); “gastos questionados”; e, gastos questionados como uma porcentagem dos gastos totais da agência. Esse último indicador permitiu que a HakiElimu comparasse entidades governamentais com orçamentos de tamanhos diferentes. Os Relatórios de Auditoria publicados mais recentemente foram considerados, bem como aqueles dos dois anos anteriores. HakiElimu lançou os folhetos em uma reunião pública para jornalistas, representantes da sociedade civil e doadores. Os jornalistas participantes foram encorajados a dar seguimento aos assuntos levantados com o presidente do Comitê de Contas Públicas do Parlamento, o qual foi feito, resultando em uma cobertura mais profunda dos Relatórios de Auditoria.

**3. Avaliar o Acompanhamento Realizado pelo Legislativo:** Organizações da sociedade civil podem acompanhar as ações tomadas para implementar as recomendações feitas nos relatórios de audito-

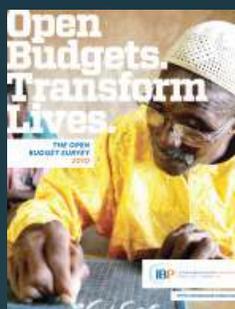
ria. Por exemplo, uma organização da sociedade civil argentina, *Asociación Civil por La Igualdad y La Justicia* (ACIJ) começou a controlar as aquisições feitas pelo governo para o aeroporto nacional. O Relatório de Auditoria para a agência responsável pelas aquisições relatou sérias deficiências em sua gestão. No entanto, o governo não tomou nenhuma ação para corrigir esses problemas e ignorou as recomendações contidas nos relatórios de auditoria. A ACIJ pediu para participar das reuniões organizadas pelo Comitê Legislativo (*Comisión Mixta Revisora de Cuentas* ou CMRC) responsável por analisar os relatórios de auditoria. (Essas reuniões normalmente eram fechadas ao público.) A equipe da CMRC não apenas negou a solicitação da ACIJ como também disse à ACIJ que o *próprio* comitê não se reunia para discutir as descobertas de auditoria; ao invés disso, o Secretario do Comitê aprovava determinadas recomendações da auditoria e depois obtinha assinaturas de consentimento dos outros membros do comitê.

A ACIJ iniciou um processo legal exigindo que reuniões da CMRC fossem abertas ao público e obteve uma sentença favorável. Em seguida, um segundo processo judicial foi iniciado pela ACIJ demandando acesso às atas de reuniões anteriores da CMRC. Mais uma vez, o tribunal proferiu uma sentença a favor da ACIJ e exigiu que essas informações fossem tornadas públicas. Revelou-se que os relatórios de reuniões continham muitas irregularidades. Dezesete dos 65 relatórios continham informações falsas, inclusive registros falsificados de presença nas reuniões. A ACIJ concluiu que os membros da CMRC não estavam realmente interessados em analisar Relatórios de Auditoria ou em demandar ações corretivas. A ACIJ tornou suas descobertas públicas, as quais foram relatadas em jornais nacionais, e essa publicidade negativa incitou a CMRC a começar a reunir-se regularmente (e apropriadamente) para discutir os Relatórios de Auditoria.

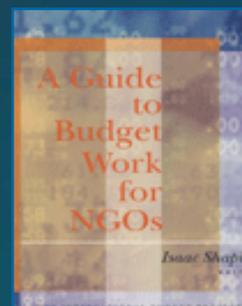
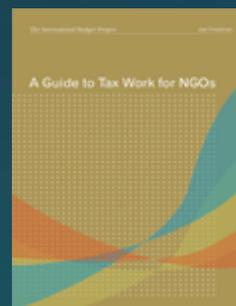
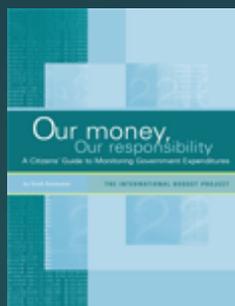
---

*Notas*

# The Open Budget Survey 2010



Other guides by the International Budget Partnership include:



## A INICIATIVA DE ORÇAMENTO ABERTO (OPEN BUDGET INITIATIVE) TEM BASE NA INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, EM WASHINGTON, D.C.:

820 First Street NE, Suite 510  
Washington, DC 20002

TEL. +1 202 408 1080  
FAX +1 202 408 8173



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

A IBP também tem escritórios na Cidade do México (México), Cidade do Cabo, (África do Sul), e Mumbai (Índia).

Para obter mais informações sobre a Iniciativa de Orçamento Aberto ou a IBP, contacte [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org) ou visite [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).