

Descobertas Chave

O interesse em promover o acesso público às informações do orçamento do governo tem aumentado muito nestas duas últimas décadas. Este interesse reflete o entendimento dos cidadãos, de que o acesso às informações sobre orçamentos e atividades financeiras é essencial para assegurar a prestação de contas de seus governos. Acesso oportuno a estas informações habilita os cidadãos a entender e participar das decisões políticas que têm um profundo impacto no seu dia-a-dia

Este interesse também reflete desenvolvimentos globais amplos. A onda de abertura democrática em muitos países, durante os anos 90, concentrou a atenção em assuntos como o combate à corrupção, garantia de boa prestação de serviços públicos, e desenvolvimento de lideranças comunitárias. Ainda, uma série de crises financeiras durante os anos 90, atraiu a atenção da comunidade internacional sobre as implicações da falta de transparência e prestação de contas dos governos nos países afetados.

Contra este histórico, o Projeto Internacional do Orçamento (IBP) começou a desenvolver em 2002 um instrumento de pesquisa que é a base deste estudo corrente. Nos últimos dois anos o IBP tem trabalhado com a sociedade civil e parceiros acadêmicos em 59 países, para coletar dados comparativos com objetivo de implementar o questionário e analisar seus resultados. O método da pesquisa é descrito no quadro abaixo. Os relatórios completos dos 59 países estão disponíveis no site www.openbudgetindex.org.

O questionário, com 122 questões de múltipla escolha é o primeiro a oferecer uma visão independente e não governamental da transparência orçamentária do governo central. Ele analisa a quantidade de informações disponíveis nos sete documentos chave do orçamento que os governos deveriam emitir durante o ciclo orçamentário anual.

As questões do questionário são baseadas em boas práticas universalmente aceitas no que concerne a gestão das finanças públicas. Alguns parâmetros são similares aos das diretrizes desenvolvidas por organizações multilaterais, e em alguns casos são daí retirados. Entretanto, o questionário vai além das diretrizes, para incluir questões sobre o desempenho e modelo de legislatura e sobre o órgão externo de auditoria.

O objetivo desta pesquisa é auxiliar um grande número de organizações da sociedade civil, jornalistas, pesquisadores, responsáveis por políticas, e especialistas em desenvolvimento econômico, que estejam interessados em identificar e defender uma eficaz responsabilidade financeira dos setores públicos e uma melhor aplicação dos recursos da sociedade. A pesquisa pretende também fornecer, às autoridades dos governos pesquisados, medidas práticas para melhorar o desempenho do orçamento.

Descobertas Chave sobre a Disponibilidade de Informação do Orçamento

São necessárias informações abrangentes, oportunas e precisas durante cada estágio do ciclo do orçamento para assegurar a responsabilidade do governo para com seus cidadãos. Os resultados do *Índice do Orçamento Aberto* sugerem que 90 por cento dos países pesquisados não atingiram este padrão.

Poucos países tiveram uma classificação boa no questionário. Apenas seis dos 59 países pesquisados fornecem “importante” quantidade de informação nos seus documentos do orçamento, são eles: França, Nova Zelândia, Eslovênia, África do Sul, o Reino Unido, e os Estados Unidos.

Em 30 países, o governo disponibiliza uma quantidade “significativa” ou “alguma” informação do orçamento aos cidadãos. Botswana é um exemplo de país que se encaixa na categoria “significativa”. Seu desempenho poderia ser aperfeiçoado simplesmente pela publicação da declaração pré-orçamentária bem antes das audiências do legislativo. Similarmente, o desempenho da Suécia poderia ser melhorado por meio da publicação da revisão de meio do ano de modo mais abrangente.

O desempenho dos países que disponibilizam apenas “alguma” informação é tipicamente questionado por falhas sistemáticas das informações fornecidas ao legislativo e ao público. Nesta categoria se encontram Jordânia, Cazaquistão e Quênia.

A causa mais séria de preocupação é que 23 países (39 por cento de todos os países pesquisados) disponibilizam “mínimas” ou “restritas ou nenhuma” informação aos cidadãos sobre o orçamento do país. Os países nestas duas categorias estão longe dos requisitos mais básicos da abertura orçamentária.

Dez países estão na categoria mais baixa, Angola, Bolívia, Burkina Faso, Chade, Egito, Mongólia, Marrocos, Nicarágua, Nigéria e Vietnã. Seis países não disponibilizaram suas propostas de orçamento do executivo ao público antes da aprovação pelo legislativo, configurando a natureza fechada dos seus processos orçamentários, uma falta de responsabilidade fundamental com o público. Quatro países, Bolívia, Marrocos, Nicarágua e Nigéria disponibilizaram sua proposta ao público antes de praticá-la, mas forneceram apenas informações muito limitadas.

O índice demonstra que práticas eficientes de transparência são possíveis em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Eslovênia e África do Sul, por exemplo, caracterizam-se por grandes melhorias na transparência do orçamento, que aconteceram em um período de tempo relativamente pequeno.

Todavia, a descoberta chave do questionário de que a maioria dos países é muito pobre em termos de transparência, é profundamente problemática. Mais de um terço dos países disponibilizam informações mínimas ou nenhuma aos seus cidadãos. Esta lista inclui um grupo distinto de média e baixa renda da África, Ásia, América Latina e Oriente Médio.

Fica claro que o nível de transparência do orçamento em um país é altamente influenciado pela vontade do governo de ser responsável com seus cidadãos, e que a falta de capacidade de produzir informação não é uma restrição. Em outras palavras, os países que têm o desempenho mais fraco no

Índice do Orçamento Aberto não podem se esconder em restrições de capacidade – avanços na transparência são possíveis em curtos períodos com recursos modestos.

Exames e Balanços Adequados são Falhas Frequentes nos Sistemas de Orçamento

Também são motivos de preocupações as descobertas de pesquisa com relação aos mecanismos de prestação de contas existente no processo orçamentário. As respostas dos questionários sugerem que em muitos países, nem o executivo nem o legislativo parecem estar comprometidos a fazer um uso total das oportunidades para envolver e informar a população sobre o orçamento proposto. Um grande número de países falha em promover audiências sobre os orçamentos individuais dos ministérios ou agências.

A pesquisa também encontra falhas substanciais e em larga escala nas instituições de auditoria externas independentes dos países pesquisados. Não existe um exame externo sobre o gerenciamento financeiro do executivo sem uma suprema instituição de auditoria independente, conhecida em alguns países como auditoria geral ou tribunal de contas. Um número alarmante de países (17) não emitiu nenhum relatório de auditoria para o público. Outros 25 países disponibilizaram apenas informações parciais ao público. E em 16 países, o executivo pode demitir o chefe do órgão externo de auditoria do país sem o consentimento do legislativo ou do judiciário. Esta falha em promover estabilidade básica no cargo ao chefe da agência de auditoria nacional indica uma falta fundamental de salvaguardas institucionais para garantir a independência deste órgão do executivo.

Melhorando o Acesso a Informação pelo Cidadão

Em mais da metade (32) dos países pesquisados, o governo não disponibiliza informação ao público, mas já está produzindo para uso interno ou para investidores. Deste modo, muitos países poderiam melhorar a sua transparência e prestação de contas simplesmente disponibilizando ao público informações já produzidas. Isto confirma que quando os governantes não disponibilizam informações ao público, geralmente é mais por uma decisão de retê-las do que pela impossibilidade de dispor ou incapacidade de produzi-las.

Muitos países da pesquisa adotaram a prática desejável de utilizar a Internet para disponibilizar documentos do orçamento ao público. A Internet oferece a vantagem de ser um método eficaz para o governo revelar simultaneamente os documentos para todas as partes interessadas. Mas os governantes poderiam estar fazendo muito mais para disseminar informações orçamentárias, especialmente para aqueles que não têm acesso a Internet.

Organizações da sociedade civil, em muitos países de baixa renda, enfatizam que um grande percentual da população não tem acesso a Internet. Elas estimulam os governantes a adotar outras medidas para informar o público sobre o orçamento, como tornar disponível o orçamento do cidadão, que explica o orçamento de forma que um leigo possa facilmente entendê-lo. O estudo descobriu que um número surpreendentemente pequeno de países fornece tais documentos - apenas dez dos 59 países estudados.

O Questionário do Orçamento Aberto

O *Índice do Orçamento Aberto* é calculado usando a média das respostas para 91 das questões do *Questionário do Orçamento Aberto*. Estas 91 questões abrangem a disponibilidade pública de informações do orçamento nos sete documentos chave do orçamento. O questionário contém outras 31 questões com o objetivo de avaliar a variedade de práticas que os governantes podem adotar para fortalecer a prestação de contas públicas em seu gerenciamento financeiro e orçamentário.

O *Questionário do Orçamento Aberto* tem por objetivo oferecer uma visão independente e não governamental da transparência do orçamento nos países estudados. Todos os pesquisadores que responderam o *Questionário do Orçamento Aberto* são de organizações acadêmicas ou não-governamentais. As questões avaliam as informações publicadas pelo governo central e disponibilizadas ao público, e não cobrem a disponibilidade de informações a nível subnacional.

Todas as questões foram formuladas com a intenção de capturar fenômenos facilmente observáveis sobre práticas de transparência orçamentária. A maioria das questões requer respostas baseadas nas práticas de transparência orçamentária vigentes nos respectivos países; um pequeno número de questões enfoca as provisões legais. Os critérios utilizados para avaliar quais informações deveriam ser disponibilizadas ao público e o momento para sua divulgação são geralmente baseados em boas práticas de gestão das finanças públicas. Muitos destes critérios são similares àqueles desenvolvidos por organizações multilaterais, como o *Código da Boa Prática na Transparência Fiscal*, do Fundo Monetário Internacional, e a Declaração de Lima para Diretrizes de Princípios de Auditoria, emitida pela Suprema Instituição de Auditoria da Organização Internacional das Nações Unidas – *United Nations International Organization of Supreme Auditing Institutions* (INTOSAI).






A força de diretrizes como o *Código de Transparência Fiscal* – IMF, e a *Declaração de Lima*, está na sua aplicabilidade universal, tornando-as apropriadas para diferentes tipos de sistemas de orçamento em todo o mundo. Entretanto, o IBP acredita que elas não sejam suficientes para assegurar que o processo orçamentário seja responsivo e compreensível ao cidadão. Por esta razão O *Questionário do Orçamento Aberto* cobre tópicos adicionais importantes para a sociedade civil. Estes incluem se a legislatura mantém ou não audiências públicas sobre o orçamento e outros fatores relacionados à supervisão do legislativo e a Suprema Instituição de Auditoria.

As leis de “direito à informação” também são de crescente interesse das organizações da sociedade civil em todo o mundo. A atenção crescente por melhorar a prestação dos serviços está estimulando o interesse em disponibilizar ao cidadão um acesso a informações altamente detalhadas, como sobre os gastos em sua escola local ou clínica de saúde. Esta informação detalhada, entretanto, geralmente não é incluída nos documentos do orçamento de um país. A adoção das leis de direito a informação é um primeiro passo essencial em muitos países, para fortalecer a capacidade dos cidadãos em obter tal informação na prática.

O IBP planeja publicar o índice a cada dois anos para cobrir um número maior de países e observar mudanças no desempenho da transparência dos governos com o passar do tempo.

Índice do Orçamento Aberto 2006

Quais países abriram seus registros de orçamento aos cidadãos?

<p>Disponibiliza Importante Quantidade de Informação aos Cidadãos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>França</td> <td>Eslovênia</td> <td>Reino Unido</td> </tr> <tr> <td>Nova Zelândia</td> <td>África do Sul</td> <td>Estados Unidos</td> </tr> </tbody> </table>	França	Eslovênia	Reino Unido	Nova Zelândia	África do Sul	Estados Unidos																		
França	Eslovênia	Reino Unido																							
Nova Zelândia	África do Sul	Estados Unidos																							
<p>Disponibiliza Significativa Informação aos Cidadãos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Botswana</td> <td>Noruega</td> <td>Romênia</td> </tr> <tr> <td>Brasil</td> <td>Peru</td> <td>Coréia do Sul</td> </tr> <tr> <td>República Tcheca</td> <td>Polônia</td> <td>Suécia</td> </tr> </tbody> </table>	Botswana	Noruega	Romênia	Brasil	Peru	Coréia do Sul	República Tcheca	Polônia	Suécia															
Botswana	Noruega	Romênia																							
Brasil	Peru	Coréia do Sul																							
República Tcheca	Polônia	Suécia																							
<p>Disponibiliza Alguma Informação aos Cidadãos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Bulgária</td> <td>Índia</td> <td>México</td> <td>Sri Lanka</td> </tr> <tr> <td>Colômbia</td> <td>Indonésia</td> <td>Namíbia</td> <td>Tanzânia</td> </tr> <tr> <td>Costa Rica</td> <td>Jordânia</td> <td>Paquistão</td> <td>Turquia</td> </tr> <tr> <td>Croácia</td> <td>Cazaquistão</td> <td>Papua Nova Guiné</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Gana</td> <td>Quênia</td> <td>Filipinas</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Guatemala</td> <td>Malauí</td> <td>Rússia</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Bulgária	Índia	México	Sri Lanka	Colômbia	Indonésia	Namíbia	Tanzânia	Costa Rica	Jordânia	Paquistão	Turquia	Croácia	Cazaquistão	Papua Nova Guiné		Gana	Quênia	Filipinas		Guatemala	Malauí	Rússia	
Bulgária	Índia	México	Sri Lanka																						
Colômbia	Indonésia	Namíbia	Tanzânia																						
Costa Rica	Jordânia	Paquistão	Turquia																						
Croácia	Cazaquistão	Papua Nova Guiné																							
Gana	Quênia	Filipinas																							
Guatemala	Malauí	Rússia																							
<p>Disponibiliza Mínima Informação aos Cidadãos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Albânia</td> <td>Bangladesh</td> <td>Geórgia</td> <td>Zâmbia</td> </tr> <tr> <td>Argélia</td> <td>Camarões</td> <td>Honduras</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Argentina</td> <td>Ecuador</td> <td>Nepal</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Azerbaijão</td> <td>El Salvador</td> <td>Uganda</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Albânia	Bangladesh	Geórgia	Zâmbia	Argélia	Camarões	Honduras		Argentina	Ecuador	Nepal		Azerbaijão	El Salvador	Uganda									
Albânia	Bangladesh	Geórgia	Zâmbia																						
Argélia	Camarões	Honduras																							
Argentina	Ecuador	Nepal																							
Azerbaijão	El Salvador	Uganda																							
<p>Disponibiliza Limitada ou Nenhuma Informação aos Cidadãos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Angola</td> <td>Chade</td> <td>Marrocos</td> <td>Vietnã</td> </tr> <tr> <td>Bolívia</td> <td>Egito</td> <td>Nicarágua</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Burkina Faso</td> <td>Mongólia</td> <td>Nigéria</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Angola	Chade	Marrocos	Vietnã	Bolívia	Egito	Nicarágua		Burkina Faso	Mongólia	Nigéria													
Angola	Chade	Marrocos	Vietnã																						
Bolívia	Egito	Nicarágua																							
Burkina Faso	Mongólia	Nigéria																							

A categoria de desempenho de um país foi determinada pela média das respostas para as questões do Questionário do Orçamento Aberto relacionadas às informações dos oito documentos chave do orçamento, que todo país deveria disponibilizar ao público. Os países que atingiram escore entre 100-81% foram postos na categoria *Disponibilizam Quantidade Importante de Informações*, os países com escore entre 80-61% em *Disponibilizam Significativa Informação*, os com escore entre 60-41% em *Disponibilizam Alguma Informação*, os com escore entre 40-21% foram posicionados na categoria *Disponibiliza Mínima Informação*, e aqueles com escore entre 20-0% em *Disponibilizam Limitada ou Nenhuma Informação*.