

METODOLOGIA

O Projeto Internacional de Orçamento (*International Budget Project* – IBP) convocou em Dezembro de 2002 uma reunião de organizações não-governamentais de todo o mundo. O interesse comum era promover maior acesso público às informações orçamentárias governamentais, fortalecendo a prestação de contas das finanças públicas e abrindo oportunidades para o engajamento de cidadãos nos debates orçamentários nos seus países. No total, 31 participantes compareceram aos trabalhos. Delegações da América Latina, África, assim como da Croácia, Egito, Índia, Indonésia e Rússia estiveram presentes. Foi resultado consensual deste encontro, a importância e o valor de uma iniciativa global para avaliar a transparência e o processo do orçamento governamental pelas organizações civis independentes do governo.

O IBP, em cooperação com outros pesquisadores das sociedades civis respectivas, começou o processo de desenvolvimento e teste de um sistema de pesquisa logo após o encontro, o Questionário do Orçamento Aberto (*Open Budget Questionnaire*). O questionário tinha por objetivo coletar dados comparativos da disponibilidade de informação do orçamento ao público. O questionário guiou os pesquisadores através de cada um dos quatro estágios do processo de orçamento, ajudando-os a avaliar as informações que deveriam estar à disposição do público em cada estágio.

O questionário contém o total de 122 perguntas. A média das respostas de 91 questões do questionário, que avalia o acesso público a informações do orçamento, foi usada para conceber o Índice do Orçamento Aberto (*Open Budget Index*). As questões restantes cobrem tópicos relacionados com a prestação de contas do orçamento, incluindo a capacidade das instituições chave do governo de controlar a responsabilidade do executivo. Consequentemente, o questionário abrange oportunidades para engajamento público nos debates orçamentários, promovendo o fortalecimento da supervisão do legislativo. A prestação de contas do orçamento também requer um órgão externo de auditoria forte, independente do executivo. Desta forma o questionário também cobre aspectos institucionais importantes do órgão externo de auditoria do país, a Suprema Instituição de Auditoria.

Desenvolvimento e Teste do Questionário

Antes do encontro do IBP em 2002, pesquisadores do IBP e do Instituto para a Democracia da África do Sul (IDASA) testaram uma metodologia para a condução da pesquisa de transparência do orçamento. Em 2002 já estavam em andamento duas iniciativas internacionais de sociedades civis para a pesquisa de transparência de orçamento, uma na África e a segunda na América Latina. As iniciativas foram conduzidas pela IDASA na África, e pelo Centro Fundar para Pesquisa e Análise (México) na América Latina. Elas contribuíram enormemente para o desenvolvimento do

questionário. Pesquisadores dos países envolvidos nelas testaram o questionário, obtendo um valioso retorno para aperfeiçoar as questões.

O IBP também testou o instrumento de avaliação em outros 10 países, fora destas duas regiões, durante o ano de 2003 (Bulgária, Croácia, República Tcheca, Índia, Kazaquistão, Polônia, Rússia, Eslovênia, Tailândia e Turquia). O IBP utilizou estas informações para modificar as questões, com o objetivo de assegurar que elas fossem aplicáveis em países com sistemas de orçamentos diferentes. O retorno dos pesquisadores foi inestimável para o IBP delinear o Guia para o Questionário do Orçamento Aberto (*Guide to the Open Budget Questionnaire*), o qual fornece, aos pesquisadores, uma descrição detalhada do propósito de cada questão e hipóteses (opções) que devem ser utilizadas na seleção das respostas.

O questionário foi sendo aperfeiçoado até o final de 2003, incluindo revisões e consultas a peritos em gerenciamento de gastos públicos em todo o mundo. Isto abrangeu apresentações em instituições financeiras internacionais e para profissionais de revistas especializadas. Uma segunda rodada maior de testes foi efetuada na forma de um estudo piloto, envolvendo pesquisadores de 40 países. Pesquisadores de 36 países completaram seus trabalhos, a maioria deles em Maio e Junho de 2004. Os resultados da fase piloto foram disponibilizados em Outubro de 2004, para coletar dados para um novo aprimoramento do questionário e para conduzir o seu preenchimento. O projeto envolve um comitê de conselheiros da sociedade civil e outros peritos em gerenciamento de finanças públicas. Os membros envolvidos:

Helena Hofbauer, diretora executiva, *Fundar Center for Research and Analysis* (Centro Fundar para Pesquisa e Análise), México

Katarina Ott, diretora executiva, *Institute of Public Finance* (Instituto de Finanças Públicas), Croácia

Marritt Claassens, gerente, Projeto de Orçamento da África, *Institute for Democracy* (Instituto para Democracia), na África do Sul

David de Ferranti, Programa de Transparência e Prestação de Contas, *Brookings Institution* (Instituto Brookings)

Murray Petrie, diretor, *Transparency International* (Transparência Internacional), Nova Zelândia

Malcolm Holmes, consultor e perito em gerenciamento de gastos públicos

Íris Lav, diretor delegado, *Center on Budget and Policy Priorities* (Centro de Orçamento e Prioridades Políticas)

Isaac Shapiro, diretor associado, *Center on Budget and Policy Priorities* (Centro de Orçamento e Prioridades Políticas)

Joel Friedman, colaborador (*senior fellow*), *Center on Budget and Policy Priorities* (Centro de Orçamento e Prioridades Políticas)

Conteúdo do Questionário do Orçamento Aberto

O *Questionário do Orçamento Aberto* consiste em 122 questões de múltipla escolha, e quatro tabelas cobrindo o modo pelo qual os documentos do orçamento são difundidos. O questionário agrupa as questões em três seções. A primeira seção é composta de tabelas para esclarecer dados sobre a difusão das informações do orçamento. A segunda seção cobre a proposta de orçamento anual apresentada pelo executivo para o legislativo (Questões 1-55), e a disponibilidade de outras informações que possam contribuir para a análise das práticas e políticas de orçamento (Questões

55-66). A terceira seção cobre cada uma das quatro fases do processo de orçamento (Questões 67-122).

O Questionário do Orçamento Aberto

Seção Um: A Disponibilidade do Documento do Orçamento

- Tabela 1. Ano Base da Documentação Orçamentária Utilizada no Preenchimento do Questionário

- Tabela 2. Links de Internet para Documentos Chave do Orçamento

- Tabela 3. Distribuição de Documentos Relativos à Proposta do Executivo

- Tabela 4. Distribuição do Orçamento Aprovado e Outros Relatórios

Seção Dois: A Proposta de Orçamento do Executivo

- Estimativa para o Orçamento Anual e Próximos

- Avaliações de Anos Anteriores ao Ano do Orçamento

- Extensão

- Descrição do Orçamento e Monitoramento do Desempenho

- Informações Chaves Adicionais para a Análise e Monitoramento do Orçamento

Seção Três: O Processo do Orçamento

- Formulação do Orçamento pelo Executivo

- Aprovação do Orçamento pelo Legislativo

- Aplicação do Orçamento pelo Executivo

- Relatório do Final de Ano do Executivo e da Suprema Instituição de Auditoria

As questões avaliam as informações publicadas pelo governo central e disponibilizadas ao público, mas não cobrem a disponibilidade de informações em nível subnacional. A maioria das questões trata do que ocorre na prática, ao invés de perguntar sobre os requisitos que possam estar na lei. Todas as questões foram formuladas com a intenção de facilmente capturar os fenômenos observáveis e reproduzíveis. Solicitou-se aos Pesquisadores e Revisores que ao preencher o questionário apresentassem evidências para suas respostas. As evidências apareceram como referências a um documento de orçamento, a uma lei ou a um outro documento público, a uma declaração pública feita por um representante do governo, ou a uma entrevista pessoal com um representante do governo ou outro órgão oficial.

Muitas perguntas no questionário enfocam conteúdo e tempestividade dos sete documentos chave de orçamento que todos os países devem emitir. Os critérios utilizados para avaliar quais informações deveriam ser disponibilizadas ao público e qual o momento para sua divulgação são geralmente baseados em boas práticas de gerenciamento das finanças públicas. Muitos destes critérios são similares àqueles desenvolvidos por organizações multilaterais, como o *Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)*, do Fundo Monetário Internacional, e a Declaração de Diretrizes sobre Preceitos de Auditoria de Lima (*Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*), emitida pela Suprema Instituição de Auditoria da Organização Internacional das Nações Unidas – *United Nations International Organization of Supreme Auditing Institutions'* (INTOSAI). INTOSAI é uma organização profissional das instituições supremas de

auditorias nacionais, estabelecida pela ONU para compartilhar informações e experiências relativas à auditoria de setores públicos.

Os Sete Documentos Chave de Orçamento Presentes no Questionário do Orçamento Aberto

<u>Fase do Processo de Orçamento</u>	<u>Documento</u>
O Executivo Formula o Orçamento.....	Declaração Pré-Orçamentária
Considerações do Legislativo.....	Proposta de Orçamento do Executivo
.....	Orçamento do Cidadão
O Executivo Implementa o Orçamento.....	Relatórios do Ano em Curso
.....	Avaliação do Meio do Ano
Relatório do Final de Ano e Monitoração.....	Relatório do Final de Ano
.....	Relatório do Auditor

A força de diretrizes como o Código de Transparência Fiscal do FMI, e a Declaração de Lima, está na sua aplicabilidade universal, tornado-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 abrangem a manutenção ou não de audiências públicas sobre o orçamento pela legislatura e outros fatores relacionados à supervisão do legislativo e à Suprema Instituição de Auditoria.

Os Pesquisadores e o Processo Peer Review

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 ao Questionário do Orçamento Aberto são de organizações acadêmicas ou não-governamentais. Representantes de governo dos 59 países estudados não participaram do preenchimento do questionário, embora, em alguns casos, os pesquisadores tenham entrevistado alguns deles para obter respostas para algumas questões.

Os mandatos e áreas de interesse dos grupos de pesquisadores variam muito, mas todos têm em comum o interesse em promover o acesso à informação durante cada uma das quatro fases do processo de orçamento, em fortalecer o papel e o poder das legislaturas, e no desempenho das instituições supremas de auditoria. A maioria é formada por grupos com foco significativo nas questões de orçamento, incluindo pesquisadores que são peritos envolvidos diariamente em assuntos de orçamento.

Um pesquisador, ou um grupo de pesquisadores dentro de uma organização, de cada um dos países, foi responsável por submeter um questionário com os resultados apresentados para aquele país. Deste modo, os resultados apresentados para cada país são baseados nas respostas de um único questionário.

Os pesquisadores começaram seu trabalho em Maio de 2005, e completaram o questionário em Outubro de 2005. Nenhum evento ou desenvolvimento que ocorreu depois de Outubro de 2005 foi levado em conta no preenchimento dos questionários. Como descrito acima, foi solicitado aos

pesquisadores e revisores que responderam ao questionário, apresentar evidências para suas respostas. Estas evidências apareceram como referências a um documento de orçamento, a uma lei ou a um outro documento público, a uma declaração pública por um representante do governo, ou a uma entrevista pessoal com um representante do governo ou outro órgão oficial.

Uma vez completos os questionários, a equipe do IBP se encarregou de analisá-los, e na maioria dos casos levou vários meses em discussões com os pesquisadores sobre suas revisões. O foco da análise do IBP era assegurar que as questões fossem respondidas de maneira que houvesse consistência de uma com as outras e entre países. As respostas também foram cruzadas com a informação pública disponível. Isto incluiu os documentos orçamentários que os países disponibilizaram na internet, os dados coletados pelo Centro de Informações dos Bancos (*Bank Information Center*), uma organização sem fins lucrativos, situada em *Washington-DC*, criada para monitorar as atividades de instituições financeiras internacionais, os Relatórios de Observância dos Padrões e Códigos (ROSCs) do FMI, que cobrem a transparência fiscal, o relatório Artigo IV do FMI, os documentos e publicações do Banco Mundial (*World Bank*), incluindo Publicações sobre Gastos Públicos, e o banco de dados de práticas de orçamento do Banco Mundial – *OECD - World Bank*.

O IBP forneceu aos pesquisadores o Guia para o Questionário do Orçamento Aberto. O guia delineou o método de pesquisa a ser utilizado para responder ao questionário, apresentou aos pesquisadores as melhores práticas e os melhores conceitos relacionados à transparência do orçamento, e explicou a terminologia básica associada com o gerenciamento de gastos públicos. O guia também forneceu explicações detalhadas de como escolher entre as respostas, e as hipóteses para usar ao responder cada questão.

O tempo gasto na revisão e análise de cada questionário junto aos pesquisadores foi de três a seis meses, com cada um deles. Depois desta avaliação, o questionário foi submetido a dois revisores anônimos. Foi exigido que estes revisores fossem independentes do governo e da organização de pesquisa. Todos os revisores eram indivíduos com conhecimento profissional do país e de seu sistema de orçamento. Eles foram selecionados através de procuras em bibliografias, contatos pessoais, buscas na Internet e registros de conferências anteriores do IBP. O IBP considera que o sistema de revisores deva ser anônimo e não revelará a identidade de um revisor para o público ou para organizações de pesquisa.

A equipe do IBP avaliou os comentários dos revisores, para assegurar que estes comentários fossem coerentes com a metodologia de estudo delineada no Guia para o Questionário do Orçamento Aberto. Qualquer comentário incompatível com o guia foi retirado, e estes comentários foram compartilhados com os pesquisadores. Os pesquisadores responderam aos comentários dos revisores, e os editores do IBP arbitraram todas as respostas conflitantes para assegurar a coerência das hipóteses entre países ao selecionar respostas.

Definição de Informação “Publicamente Disponível”

O foco do Questionário do Orçamento Aberto é a avaliação da informação disponível para o público. Assim, *o estudo definiu como informação publicamente disponível, a informação que todo e qualquer cidadão possa obter através de uma solicitação a autoridade pública emissora do documento.*

Esta definição, portanto, inclui ambas as informações, que são:

- a) disponíveis através de procedimentos bem definidos que assegurem liberação simultânea de documentos públicos a todas as partes interessadas, e
- b) informações ou documentos disponibilizados apenas por solicitação.

Alguns países em estudo têm procedimentos claramente definidos para garantir a liberação simultânea de documentos públicos a todas as partes interessadas. A adoção de procedimentos claros na lei para a difusão de documentos do orçamento, em conjunto com o respeito a estes procedimentos na prática, é vista por alguns países como importante para manter uma reputação internacional de adequado gerenciamento financeiro. Muitos países em desenvolvimento interessados em ganhar acesso ou manter tratamento favorável no mercado internacional de capitais adotam estes procedimentos por conta própria, ou como participantes em iniciativas como a do Sistema Geral de Difusão de Dados (*General Data Dissemination System*), do FMI.

Entretanto, muitos dos países em estudo não tinham previsões legais apropriadas para liberar informações do orçamento, ou não esperaram por elas na prática. Nestes países, as informações são obtidas somente por solicitação. Os pesquisadores foram muito cuidadosos, nestes países, ao responder as questões baseados apenas em informações publicamente disponíveis. Em alguns casos, os grupos pediram aos cidadãos para que solicitassem documentos do orçamento para testar sua disponibilidade ao público em geral. Isto foi necessário porque em alguns países muitas informações do orçamento são produzidas, mas não são divididas com o público ou, os funcionários do governo tomam decisões arbitrárias com relação aos indivíduos com os quais desejam partilhar estas informações. Naqueles casos em que a informação só é disponibilizada por solicitação, se houvesse instâncias nas quais o indivíduo requisitasse o documento, mas este lhe fosse negado, o documento seria considerado como não disponível ao público para o propósito do estudo.

A definição de informação publicamente disponível usada no estudo implica que o método que um governo escolhe para difundir documentos não afeta seu desempenho no Índice de Orçamento Aberto. Especificamente, se um governo escolhe ou não usar a internet para divulgar documentos não afeta sua pontuação no Índice do Orçamento Aberto. Países que divulgam documentos exclusivamente disponibilizando cópias impressas não estão em desvantagem. Entretanto, o questionário coleta dados nas tabelas que aparecem na Seção Um do estudo (que não são usadas para calcular o Índice do Orçamento Aberto), para explorar a tendência do crescimento de disponibilidade via Internet.

O Índice do Orçamento Aberto (*Open Budget Index*)

O Índice do Orçamento Aberto é a média das respostas das 91 questões relativas à disponibilidade pública de informação no Questionário do Orçamento Aberto. Este escore reflete a quantidade de informação publicamente disponível nos sete documentos chave que o governo deveria emitir.

A maioria das questões no Questionário do Orçamento Aberto solicita ao pesquisador que escolha entre cinco respostas. A resposta que corresponde à letra “a” ou “b” considera a descrição da situação ou condição como boa prática em relação ao assunto abordado. As respostas “c” e “d” correspondem a práticas que são consideradas pobres. Uma resposta “a” indica que o padrão maior

desejado foi encontrado, enquanto que uma resposta “d” indica que este padrão definitivamente não foi encontrado. A quinta resposta “e” corresponde a *não aplicável*. Foi solicitada aos pesquisadores uma citação, bem como enriquecer suas respostas ao questionário com comentários, quando apropriado.

Com o propósito de agrupar as respostas, um escore numérico de 100 % foi atribuído as respostas com a letra “a”, 67 % as respostas com a letra “b”, 33 % as respostas com a letra “c”, e 0 (zero) para as respostas com a letra “d”. As questões com a resposta de letra “e” – não aplicável - não foram contabilizadas como parte da categoria agrupada.

Para aquelas questões com três respostas possíveis, “a” ou “b” ou “c” -não aplicável/, um escore de 100% foi atribuído a resposta “a”, e 0% a resposta “b”. A resposta “c” - não aplicável - levou a questão a não ser incluída na categoria agrupada.

QUESTÕES INCLUÍDAS NO ÍNDICE DO ORÇAMENTO ABERTO

Proposta de Orçamento do Executivo	Questões 1-55, 67, 68, 69
Orçamento do Cidadão	Questão 61
Declaração Pré-Orçamentária	Questões 72, 73, 74
Relatório do Ano Corrente	Questões 84-91
Avaliação do Meio do Ano	Questões 93-96
Relatório do Final de Ano	Questões 102-111
Relatório do Auditor	Questões 112-114, 116, 120-122

Com o propósito de mostrar o desempenho de um país no Índice, aquele que atinge um escore entre 81 e 100% indica que seu governo disponibiliza uma quantidade importante de informações aos cidadãos. O país com escore de 61 a 80% indica que o governo disponibiliza significativa informação aos cidadãos. O país com escore de 41 a 60% indica que o governo fornece alguma informação aos cidadãos. O país com escore de 21 a 40% indica que o governo disponibiliza informações mínimas aos cidadãos. Finalmente, o país com escore abaixo de 20% indica que o governo disponibiliza limitada ou nenhuma informação.