

140 - 174

Artigo

**TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA,  
CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
E EDUCAÇÃO FISCAL:  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE A  
DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÕES  
ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL  
E NO MUNDO E SUA CORRELAÇÃO  
COM O APERFEIÇOAMENTO DA  
QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO**

ANDRÉ AZEVEDO SOUSA  
LUDMILA COSTA REIS

# TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA, CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO FISCAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE A DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL E NO MUNDO E SUA CORRELAÇÃO COM O APERFEIÇOAMENTO DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

BUDGETARY TRANSPARENCY, PUBLIC POLICY CONTROL AND FISCAL EDUCATION:  
A COMPARATIVE ANALYSIS ON THE AVAILABILITY OF BUDGETARY INFORMATION  
IN BRAZIL AND THE WORLD AND ITS CORRELATION  
WITH THE IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF PUBLIC EXPENDITURE

ANDRÉ AZEVEDO SOUSA

Analista

Ministério Público de Minas Gerais  
andreazevedo@mpmg.mp.br

LUDMILA COSTA REIS

Promotora de Justiça

Ministério Público de Minas Gerais  
ludmilareis@hotmail.com

**RESUMO:** Este artigo propõe-se a traçar um panorama da evolução e do atual estágio da transparência orçamentária no Brasil e no mundo com o objetivo de explicitar a importância do assunto para o aprimoramento das finanças públicas. Pretende-se demonstrar que a disponibilização de informações orçamentárias, de forma acessível e inteligível aos cidadãos, consubstancia-se em importante instrumento de mobilização e controle sociais, apto a contribuir de forma significativa com o aprimoramento das políticas públicas e com a progressiva qualificação do gasto público. Discute-se, por fim, a educação fiscal como mecanismo de fortalecimento da transparência, na medida em que instrumentaliza o cidadão para compreender melhor a dinâmica das finanças públicas e, portanto, para participar com maior efetividade do processo orçamentário, em todas as suas fases.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento – Transparência – Controle de políticas públicas – Educação fiscal

**ABSTRACT:** This paper aims to give an overview of the evolution and current state of budget transparency in Brazil and worldwide in order to explain the importance of the issue to the development of public finance. It shows that the provision of budget information to citizens, in accessible and intelligible ways, is an important instrument of mobilization and social control, able to contribute significantly to the improvement of public policies and the progressive qualification of public spending. Finally, fiscal education is discussed as a mechanism to strengthen transparency, given that it provides the citizen with tools to better understand the dynamics of public finances and, therefore, to participate more effectively in the budgetary process, across all its phases.

**KEYWORDS:** Budget – Transparency – Public policy control – Fiscal education

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O estágio da transparência orçamentária no mundo. 3. O estágio da transparência orçamentária no Brasil. 4. Transparência formal *versus* transparência substancial. 5. A educação fiscal como mecanismo de fortalecimento da transparência substancial. 6. Considerações finais.

## 1. Introdução

Este estudo parte da premissa de que maior transparência de informações fiscais e participação social no processo orçamentário constituem fatores cruciais para garantir que o gasto do dinheiro público atenda aos melhores interesses da sociedade. Afinal, não há dúvidas de que a adoção de um sistema transparente de governança visa a colocar, ao menos em tese, o interesse público como parâmetro para sua atuação. No contexto ora analisado, compreende-se por processo orçamentário a concatenação de todas as etapas do ciclo por meio do qual os governantes, os legisladores e os atores públicos e sociais de controle incidem sobre os mecanismos de planejamento, elaboração, execução e avaliação do orçamento.

Por mais que a ideia de que os recursos do orçamento público devem estar voltados para atender aos interesses da sociedade esteja disseminada no senso comum e no imaginário da população, fato é que, ainda hoje, por todo o mundo, cidadãos, organizações não governamentais, instituições e comunidades carecem de informações suficientes sobre as decisões alocativas governamentais, bem como sobre a quantidade de recursos públicos empregados para efetivá-las e sobre as possíveis formas de acesso a esses dados. No que se refere especialmente à forma como são gastos os recursos públicos, as dificuldades podem derivar não apenas da falta de disponibilidade das informações, mas também de sua disponibilização incompleta ou até da disponibilização em formato inacessível ou ininteligível para a maior parte da população. (MASUD; LAKIN, 2011, p. 65-66).

A crise financeira e econômica que eclodiu no ano de 2008 evidenciou que a disponibilidade de informações sobre os riscos fiscais dos governos era inadequada sob o ponto de vista dos interesses da população. Desde então, cidadãos de diversos países – desde as ruas de Atenas até os movimentos conhecidos como “Primavera Árabe” e “*Occupy Wall Street*” – começaram a

lutar por maior transparência em relação ao uso dos recursos públicos, dentre outras reivindicações de cunho democrático. (KHAGRAM; FUNG; RENZIO, 2013, p. 2).

Tradicionalmente, entretanto, verifica-se que os cidadãos que poderiam se beneficiar de maior transparência de informações sobre a utilização do dinheiro público – notadamente os usuários dos serviços públicos – embora sejam numerosos, normalmente não se organizam de forma efetiva, coesa e com objetivos bem definidos. Ademais, os dados orçamentários são comumente difíceis de serem compreendidos, e apenas poucos cidadãos possuem condições de se debruçarem sobre o conjunto dessas complexas informações e de extrair conclusões e possibilidades de ação que se traduzam em benefícios coletivos.

Depreende-se, portanto, que apenas a disponibilização de informações orçamentárias em fontes de amplo acesso público e a abertura de espaços para a participação popular no ciclo orçamentário não garantem que tais ferramentas serão efetivamente utilizadas ou que os melhores interesses da sociedade serão atendidos. De fato, não se pode desconsiderar que os cidadãos e as responsabilidades que eles assumem para si são inseparáveis de seus próprios interesses, recursos, contexto social e habilidades cognitivas. Entretanto, tais circunstâncias não autorizam a postura de se desacreditar que o cidadão terá condições de participar das questões que lhe afetam diretamente. Conforme observam Avelino e Santos:

Nessa perspectiva, uma democracia precisa ser composta por uma variedade, uma pluralidade de procedimentos que permitam contatos mais ou menos diretos entre o governo e os seus cidadãos. Além disso, seus defensores vão afirmar que é verdade que a atividade pública e que o desenvolvimento das políticas públicas envolvem muita complexidade, muito conhecimento técnico e que este pode não estar disponível ao cidadão comum. Entretanto, ao mesmo tempo, consideram que todo cidadão que

lida com suas dificuldades, no seu contexto de residência ou de trabalho, na sua comunidade local, sabe aquilo de que precisa, sabe as demandas que poderiam melhorar a sua condição de vida e tem condições de acompanhar aquilo que os governos fazem em relação ao atendimento dessas demandas. O argumento do conhecimento técnico é importante, mas também não é uma barreira a essa maior aproximação entre o Estado e a cidadania social. (AVELINO; SANTOS, 2015, p. 209-210).

Impõe-se notar, contudo, que, embora tenha sido crescente a quantidade de informações tornadas públicas em relação ao processo orçamentário, essa evolução não é verificada na mesma medida quando se têm em vista a participação e a atuação da sociedade civil a partir da interpretação dos dados disponibilizados. E, quando se confrontam as oportunidades de participação com os mecanismos adotados pela mesma sociedade civil para analisar os resultados das políticas públicas e exigir responsabilidade e prestação de contas por parte dos gestores, verifica-se que esses mecanismos são ainda mais reduzidos que as primeiras. (KHAGRAM; FUNG; RENZIO, 2013, p. 41). Contudo, exemplos de sucesso de algumas organizações da sociedade civil ao redor do mundo permitem cultivar a perspectiva de que melhores resultados podem ser atingidos<sup>1</sup>.

Há que se ter em vista, ainda, que a transparência de informações fiscais não está voltada unicamente para os cidadãos destinatários dos serviços públicos mantidos pelo governo que mantém os dados “abertos”. Essa transparência, em muitos casos, também busca demonstrar para organismos de financiamento internacionais e investidores se as contas do país estão ou não equilibradas<sup>2</sup>. O próprio Fundo Monetário Internacional publi-

---

1 Estudos de casos em diversos países estão disponíveis em: <<https://www.internationalbudget.org/analysis-insights/case-studies/>>. Acesso em: 02/07/2018.

2 Para PHILIPPS e STEWART, as normas de transparência fiscal que estão sendo correntemente promulgadas pela maior parte dos governos dos países e exigidas por instituições internacionais focam primariamente na disciplina fiscal e no fornecimento de informações para atrair

cou, no ano de 1998, um conjunto de normas intitulado Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal, que visa a estabelecer parâmetros de boa governança das informações orçamentárias<sup>3</sup>.

Nesse contexto, nas últimas duas décadas, tem-se percebido, em escala mundial, um movimento destinado a buscar maior transparência das informações orçamentárias. Além do Fundo Monetário Internacional - FMI, a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico também tem emitido diretrizes para que os governos publiquem dados financeiros de interesse público<sup>4</sup>. Além disso, as organizações da sociedade civil têm dedicado progressiva atenção ao assunto, inclusive como forma de evitar e combater a corrupção. Conforme sintetizam Khagram, Renzio e Fung:

(...) uma onda de reformas que buscam transparência, desde políticas anticorrupção até leis de acesso à informação, tem se disseminado dentro de países por todo o mundo e no nível internacional. (...) Na última década, o interesse da sociedade civil, a capacidade e o engajamento em relação a questões fiscais e orçamentárias têm crescido exponencialmente. A rede transnacional de grupos da sociedade civil que trabalham com questões relacionadas ao orçamento e utilizam análise de informações orçamentárias como uma ferramenta importante nas causas em que atuam também tem crescido rapidamente nos últimos dez a quinze anos. Quando a

---

credibilidade para o mercado financeiro e investigadores internacionais. Embora reconheçam que esses aspectos também são importantes, as autoras argumentam que, para os países em desenvolvimento, a preocupação deve também se voltar para a análise de que forma que as normas sobre transparência viabilizam a realização da justiça distributiva e a participação democrática de atores sociais e legisladores nas decisões consubstanciadas no orçamento. (PHILIPPS; STEWART, 2009, p. 799).

3 Versão atualizada do conjunto de normas em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/transpor/codep.pdf>>. Acesso em: 28/05/2016.

4 O documento "OCDE Melhores Práticas para a Transparência Orçamentária" é uma ferramenta publicada no ano de 2002 que identifica as melhores práticas na produção dos principais relatórios orçamentários, apresenta quais informações eles devem conter e especifica como essas informações devem atender a padrões de integridade e qualidade. Disponível em: <[www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf)>.

primeira conferência que conclamou esses grupos foi organizada pela organização Center on Budget and Policies Priorities, sediada nos EUA, em 1997, apenas meia dúzia de organizações apareceu. Em uma assembleia realizada em Dar es Salaam, no mês de novembro de 2011<sup>5</sup>, cerca de cem organizações da sociedade civil originárias de 56 países discutiram o desenvolvimento de uma colaboração internacional dos esforços dos grupos interessados em promover transparência e aumentar a participação da sociedade civil em questões fiscais. Eles assinaram uma declaração conjunta em favor de mais orçamentos transparentes pelo mundo. (KHAMGRAM; FUNG; RENZIO, 2013, p. 42).

Os objetivos de tais organizações não governamentais consistem, dentre outros, em aumentar o grau de responsabilidade institucional dos gestores públicos, em diminuir a corrupção, em abrir novos espaços de participação para o engajamento dos cidadãos e em conferir-lhes voz ativa, além de proporcionar melhor utilização e execução do orçamento e, consequentemente, melhor entrega de serviços públicos.

Dessa forma, pode-se afirmar que os governantes, organizações não governamentais, ativistas e legisladores que se interessam por transparência orçamentária encontram atualmente ótimas oportunidades, tanto sob o ponto de vista social quanto normativo, para incrementar as formas de disponibilização das informações e submeter o uso do dinheiro público a constante escrutínio da sociedade. Contudo, o principal desafio que se descortina, depois de alcançado satisfatório estágio de transparência, é a identificação de mecanismos que proporcionem participação qualificada<sup>6</sup>, obtenção de prestação de contas por parte

---

5 Mais informações em: <<https://www.one.org/us/2011/11/21/citizens-and-civil-society-tell-governments-make-budgets-public-now/>>. Acesso em: 28/05/2016.

6 Ao tratar sobre a participação nas democracias do século XXI, NABATCHI e LEIGHNINGER afirmam que o grande desafio que se apresenta é identificar como transformar esses sistemas de informação em caminhos que permitam incentivar os cidadãos a exercerem de forma plena e democrática o seu potencial para resolução de problemas que lhes são comuns. De forma geral, a atitude dos cidadãos em relação ao governo e outras instituições públicas é

dos gestores e responsabilização, de forma a conferir significado e efetividade às constatações inicialmente proporcionadas pela disponibilização de informações.

Para tanto, os destinatários das informações precisam ser preparados com recursos, treinamentos, expertise, suporte, orientação e estratégia institucional ou coletiva, com vistas a atingir seus objetivos de acompanhamento e fiscalização. Transparência por si só, sem destinatários que dela façam uso e traduzam-na em alguma estratégia de atuação em prol de objetivos coletivos, não será transformadora em benefício da qualidade dos serviços prestados à população ou tampouco fortalecedora das democracias<sup>7</sup>.

---

extremamente negativa. As formas mais comuns de oportunidades de participação – voto, audiência pública e reclamações administrativas – são, quando muito, insuficientes, além de serem, nos piores casos, prejudiciais. Os autores argumentam que, para nos darmos conta do potencial de participação dos cidadãos, é preciso focar naquilo que os cidadãos realmente querem: solução de problemas, civilidade e comunidade. Participação pública é um termo amplo que abarca as atividades por meio das quais as preocupações, as necessidades, os interesses e os valores são incorporados às decisões e ações de políticas públicas, resolvendo problemas, incrementando a civilidade e fortalecendo o sentimento de comunidade. Mas, para que tais processos ocorram, é necessário que haja uma robusta infraestrutura de participação. Os autores definem infraestrutura de participação como sendo constituída pelas leis, processos, instituições e associações que dão suporte às oportunidades regulares para que as pessoas possam se conectar umas com as outras, resolver problemas, tomar decisões e celebrar a comunidade. Para que mudanças efetivas aconteçam, defendem o fortalecimento da denominada “participação substancial”, que é aquela definida como um engajamento consciente, aberto, com discussão acessível sobre informação, pontos de vista, experiências, ideias por meio das quais as pessoas buscam tomar uma decisão baseada em fatos, informações, valores, emoções ou outras considerações menos técnicas. São exemplos: grupos locais voltados para o engajamento em determinada transformação local, pequenos grupos de discussão, sequência de discussões etc. (NABATCHI; LEIGHNINGER, 2015).

7 Entre as iniciativas e formas de participação qualificadas que incidem sobre o orçamento, podem ser enumeradas: orçamento participativo (cujo primeiro modelo surgiu em Porte Alegre, no ano de 1989), análises do orçamento sob o ponto de vista das políticas de gênero e das políticas voltadas para a criança e para o adolescente (OCA). Como exemplo deste último, cita-se a metodologia desenvolvida pelo INESC, disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/orcamento-tematico/ot-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 02/07/2018. Dentre as análises voltadas para a questão de gênero, cita-se: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/comite-de-monitoramento-do-ii-pnpm/orcamento-ii-pnpm>>. Acesso em 02/07/2018.

## 2. O estágio da transparência orçamentária no mundo

A análise mais abrangente e criteriosa sobre o grau de transparência orçamentária em âmbito mundial tem sido produzida pela denominada *Open Budget Survey* (Pesquisa do Orçamento Aberto), levada a efeito pela organização não governamental *International Budget Partnership* (Parceria Internacional do Orçamento), sediada em Washington DC, nos Estados Unidos<sup>8</sup>. A *Open Budget Survey* é uma pesquisa comparativa que visa a avaliar se os governos federais dos países analisados disponibilizam informações orçamentárias qualificadas ao acesso público, se são proporcionadas oportunidades para que a sociedade civil participe das decisões sobre a forma como os recursos públicos são gastos e se os órgãos de controle destinatários dessas informações estão aptos a compreendê-las e a influenciar a forma como os recursos públicos estão sendo arrecadados e gastos<sup>9</sup>.

A partir dos dados levantados, os pesquisadores elaboram o denominado *Open Budget Index* (Índice do Orçamento Aberto), isto é, um ranking comparativo internacional que mede a disponibilidade, a atualidade e inteligibilidade de oito peças orçamentárias principais, integrantes do ciclo orçamentário de cada país. No caso brasileiro, tais peças consubstanciam-se na lei de diretrizes orçamentárias, no projeto de lei orçamentária anual, na lei orçamentária anual promulgada, nos relatórios de gestão fiscal (art. 54 da LC 101/2000), nos relatórios de auditoria dos tribunais de contas e no orçamento cidadão, isto é, no documento simplificado que demonstra de modo mais acessível as informações contidas na lei orçamentária<sup>10</sup>.

---

8 Mais informações em: <<http://www.internationalbudget.org>>. Acesso em 02/07/2018.

9 Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>>. Acesso em: 27/05/2018.

10 No âmbito federal, esse documento está disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao/apresentacao>>. Acesso em: 01/07/2018.

---

A *Open Budget Survey* vem sendo realizada desde o ano de 2006, em periodicidade bienal (2006, 2008, 2010, 2012, 2015 e 2017). Apenas a pesquisa realizada no ano de 2015 fugiu a essa regra. Assim, desde o ano de 2006, as informações orçamentárias federais de diversos países vêm sendo monitoradas sob o ponto de vista de sua transparência e acessibilidade à população<sup>11</sup>.

Entre as conclusões da *International Budget Partnership* em relação à última pesquisa realizada no ano de 2017, observou-se que, em âmbito global, o significativo progresso notado nas pesquisas anteriores, no sentido de uma maior transparência dos dados orçamentários, foi interrompido, chegando a apresentar uma diminuição dos índices de transparência. O principal fator que colaborou para esse retrocesso foi a reversão dos resultados positivos anteriormente verificados nos países africanos. Curiosamente, esses países foram os que obtiveram melhoras mais expressivas na pesquisa realizada em 2015. Os pesquisadores atribuíram os resultados constatados em 2017 à falta de institucionalização de práticas governamentais abertas nesses países<sup>12</sup>.

A partir das informações produzidas pela *Open Budget Survey*, verifica-se que os países que comumente apresentam pontuação baixa no *Open Budget Index* - OBI possuem população com baixa renda *per capita* e estão localizados na África e no Oriente Médio. Da mesma forma, os países que possuem regimes autoritários de governo ou democracias frágeis tendem a apresentar baixos índices de transparência<sup>13</sup>. Por outro lado, a lista dos países que apresentam alta pontuação no OBI geralmente apresenta estreita correlação com a presença de instituições fortes

---

11 No ano de 2006, a pesquisa abrangeu 59 países. No ano de 2008, mais 26 novos países foram incluídos nas análises. Em 2010, foram incluídos mais 9 países, totalizando 94. Na última pesquisa realizada, no ano de 2017, foram analisados os dados orçamentários de 102 países.

12 Relatório completo disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads/#full-report>> . Acesso em 02/07/2018.

13 MASUD, op. cit., p. 68.

de controle. Essa correlação é facilmente compreensível considerando-se que o efetivo acesso às informações, em tempo e em modo adequados, é a principal matéria-prima de trabalho das instâncias de controle.

Desde a primeira pesquisa no ano de 2006, a África do Sul tem se posicionado dentre os primeiros países no índice de transparência orçamentária, chegando até mesmo a ocupar a primeira posição na pesquisa realizada no ano de 2010, à frente de países como Nova Zelândia e Estados Unidos<sup>14</sup>. Contudo, devido a condições políticas, econômicas e sociais peculiares àquele país, o grau de transparência orçamentária não tem sido acompanhado pela ampla utilização das informações disponíveis com vistas a promover efetivo acompanhamento comparativo dos gastos públicos e dos serviços entregues à população<sup>15</sup>.

Por seu turno, a Coreia do Sul foi, dentre os países asiáticos, aquele que obteve a melhor pontuação no índice de 2015<sup>16</sup> e obteve a mesma posição no ano de 2017, ao lado do Japão, embora tenha reduzido a sua pontuação<sup>17</sup>. A transição para o regime democrático na década de 80 trouxe a abertura inicial para esse avanço inicial. Além disso, a criação de organizações da sociedade civil, tais como Solidariedade Popular para a Participação Democrática e Coalizão dos Cidadãos para a Justiça Econômica, contribuiu para maior fiscalização das decisões com repercussões fiscais<sup>18</sup>.

---

14 Disponível em: <[https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010\\_Rankings.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Rankings.pdf)>. Acesso em: 02/07/2018.

15 KHAGRAM, op. cit., p. 21/22.

16 Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf>>. Acesso em: 02/07/2018.

17 Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-OBIrankings.pdf>>. Acesso em 02/07/2018.

18 KHAGRAM, op. cit., p. 25.

---

Entre os países da América Central, a Guatemala foi o que obteve maior pontuação na pesquisa realizada no ano de 2010. Contudo, no ranking de 2015, ficou atrás da Costa Rica, El Salvador e República Dominicana. No ranking de 2017, a República Dominicana ficou em primeiro lugar dentre os países da América Central.

Considerando-se os países da América do Sul, o Brasil ocupou o 9º lugar geral na pesquisa do ano de 2010 e subiu para a 6ª posição no ano de 2015<sup>19</sup>. No ano de 2017, passou a ocupar a 7ª posição em âmbito mundial<sup>20</sup>.

Cumpre-se registrar que, no ano de 2011, oito países fundadores (Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos) lançaram a iniciativa denominada OGP - *Open Government Partnership* (Parceria pelo Governo Aberto), destinada a assegurar concretos compromissos dos governantes com o fim de promover a transparência, empoderar os cidadãos, lutar contra a corrupção e incentivar o uso de tecnologias para fortalecer a gestão e a fiscalização do uso dos recursos públicos. Para se tornarem membros, os países interessados devem assumir compromissos que atendam aos objetivos da parceria, subscrevendo a *Open Government Declaration*<sup>21</sup> (Declaração pelo Governo Aberto) e desenvolvendo um plano de ação submetido à consulta pública que, após aprovado, deverá ser acompanhado e fiscalizado por um órgão independente. Atualmente, a OGP conta com 70 países participantes<sup>22</sup>.

---

19 Disponível em: <[http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010\\_Rankings.pdf](http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Rankings.pdf)> e <<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf>>. Acesso em: 02/07/2018.

20 Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-OBIrankings.pdf>>. Acesso em: 02/07/2018.

21 Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>>. Acesso em: 02/07/2018.

22 Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>>. Acesso em: 02/07/2018.

É preciso ressaltar que, enquanto organizações não governamentais e grupos de cidadãos também venham assumindo a bandeira da transparência orçamentária ao lado dos governos, suas razões são comumente diversas daquelas que motivaram a edição de normas pela OCDE e pelo FMI<sup>23</sup>. Enquanto esses últimos estão focados em questões de disciplina fiscal e de credibilidade internacional, a atuação dos primeiros está mais voltada para a análise da distribuição dos recursos e a sua repercussão na qualidade das políticas públicas em âmbito doméstico<sup>24</sup>.

Nesse contexto de busca por maior transparência orçamentária, em âmbito mundial, revela-se especialmente digna de nota a observação de Joachim Wehner, professor da Escola de Economia e Ciência Política de Londres. Segundo o especialista, embora o orçamento federal do Reino Unido seja considerado altamente transparente, de acordo com o ranking da IBP (10ª posição na pesquisa de 2017), isso não significa que as decisões orçamentárias são cuidadosamente examinadas ou que as melhores análises são feitas a respeito das decisões tomadas, inclusive pelo próprio Parlamento, órgão primeiramente encarregado dessas tarefas<sup>25</sup>.

Conquanto a observação se refira especificamente ao Reino Unido, pode-se inferir, a partir da tecnicidade dos dados e do grau de expertise necessário para compreendê-los em profundidade,

---

23 A *International Budget Partnership*, responsável pela elaboração do *Open Budget Index*, reconhece as normas do FMI como importantes avanços para promover a transparência fiscal, mas as considera limitada sob o ponto de vista da promoção da participação no processo de decisão orçamentário. Pelo Código de Normas do FMI ou pelas Melhores Práticas da OCDE, não há exigência de que os governos reportem, por exemplo, como as políticas e as decisões fiscais impactam os diferentes segmentos da população (PHILIPPS, Lisa; STEWART, Miranda. *Fiscal transparency: global norms, domestic laws and the politics of budgets*. Brooklyn Journal of International Law, Vol. 34:3, 2009, p. 817 e 835).

24 PHILIPPS, op. cit., p. 816.

25 Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/budgeting-in-the-uk-is-highly-transparent-but-that-does-not-mean-that-budget-decisions-are-carefully-scrutinized-nor-that-the-right-policy-judgements-are-made/>>. Acesso em 16/09/2018.

que não se trata de uma realidade isolada<sup>26</sup>. Com efeito, em obra especialmente dedicada ao estudo do papel dos parlamentos nos países da OCDE, Wehner observa que o parlamento do Reino Unido faz parte de um grupo de legislaturas nacionais que não têm um comitê de especialistas em orçamento<sup>27</sup>. Essa não é, contudo, a realidade institucional brasileira, que conta, por força de previsão constitucional<sup>28</sup>, com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, composta por trinta deputados e dez senadores, assessorados por órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária<sup>29</sup>.

### 3. O estágio da transparência orçamentária no Brasil

A importância do gasto do setor público brasileiro atraiu significativa atenção desde a redemocratização do país, sobretudo diante da previsão de ampla gama de direitos sociais, individuais e coletivos, pela Constituição da República de 1988 (CR/88). A realização de direitos pelo Estado, sobretudo daqueles que implicam prestações positivas pelo Poder Público – os denominados direitos prestacionais – demanda, naturalmente, maiores despe-

---

26 A respeito do poder da expertise sobre a compreensão dos ciclos orçamentários, vide interessante estudo de caso: COHEN, Nissim. The Power of expertise? Politician-bureaucrat interactions, national budget transparency and the Israeli health care policy. *Policy Studies*, Vol. 34, 2013, p. 638-654.

27 WEHNER, Joachim. *Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

28 Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58. (grifo nosso).

29 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/normas.html>>. Acesso em: 16/09/2018.

sas públicas. Essas circunstâncias, aliadas ao dever constitucional de publicidade<sup>30</sup> imposto à Administração Pública, contribuíram para evidenciar a relevância da transparência orçamentária tanto para o conhecimento da sociedade quanto para a própria administração das finanças públicas.

Atualmente, o orçamento federal do Brasil é destaque sob o ponto de vista da análise de sua transparência, ocupando o 7º lugar no Índice de Orçamento Aberto 2017<sup>31</sup>, o que foi constatado a partir da iniciativa do *International Budget Partnership* - IBP em parceria, em âmbito nacional, com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE<sup>32</sup> e com o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC<sup>33</sup>. Essa conquista decorre, sobretudo, de um esforço legislativo empreendido nos últimos anos no sentido de facilitar e incrementar a publicização de informações orçamentárias, encorajando seu acompanhamento pela sociedade civil.

A CR/88, em seu artigo 165, concebeu três instrumentos para o ciclo orçamentário brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com vigência de quatro anos, o PPA estabelece as metas de médio prazo para a administração. Por sua vez, a LDO enuncia as políticas públicas e prioridades para o exercício (ano) seguinte, fixando parâmetros necessários à alocação de recursos. A LOA, no que lhe concerne, tem por objetivo estimar a receita e fixar o calendário programático de despesas para o exercício financeiro, permitindo avaliar as fontes de recursos públicos e quais são os beneficiários

---

30 Art. 37 da CR/88. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

31 A pesquisa avalia se o governo federal de cada país pesquisado disponibiliza ao público oito documentos-chave do orçamento, bem como se os dados contidos nestes documentos são abrangentes, tempestivos e úteis. Os resultados são auferidos por meio de um questionário de 125 questões, respondido por especialistas independentes, sociedade civil e membros da academia.

32 Mais informações em <http://ibase.br/pt/>.

33 Mais informações em <http://www.inesc.org.br/>.

desse recursos. Para além da determinação do planejamento e das diretrizes dos gastos públicos, tais peças orçamentárias consubstanciam-se também em instrumento para proporcionar melhor transparência às informações que veiculam.

No entanto, apesar dos referidos instrumentos normativos e de destacada pontuação internacional no quesito transparência, ainda restam dúvidas quanto à real facilidade – e até mesmo quanto ao efetivo interesse do cidadão brasileiro em se informar sobre gastos públicos e atribuir significado a essa informação. Ademais, conforme alertam os especialistas do INESC, é preciso ampliar o debate do Parlamento e do Tribunal de Contas da União com a sociedade sobre o desempenho das contas analisadas a cada ano, comunicando à população o desempenho dos gastos dos governos por meio de audiências públicas, coletivas de imprensa, versões resumidas dos relatórios em linguagem acessível, dentre outras medidas<sup>34</sup>.

No entanto, apesar de a participação popular em geral ainda ser considerada incipiente, verifica-se que as pressões exercidas por parte da sociedade civil organizada têm encontrado respostas por parte do poder público. Nesse aspecto, segundo observou, em entrevista, Lucídio Bicalho, assessor político do INESC<sup>35</sup>:

---

34 Disponível em: <<http://www.andi.org.br/inclusao-e-sustentabilidade/destaque-inclus-sustent/brasil-mantem-12o-lugar-no-indice-de-orcamento-a>>. Acesso em 02/07/2018.

35 O INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, sediada em Brasília, que estabelece parcerias com outras importantes instituições, a exemplo da *International Budget Partnership* e do UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, para colaborar com a produção de informações qualificadas, bem como com a capacitação de outras instituições para fazê-lo, que auxiliem a sociedade civil a participar da fiscalização dos gastos públicos. No Brasil, o INESC, o UNICEF e a Fundação Abrinq produziram a importante cartilha “De olho no Orçamento Criança” (disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/de\\_olho\\_orcamento\\_crianca.pdf](https://www.unicef.org/brazil/pt/de_olho_orcamento_crianca.pdf)>), ferramenta especialmente voltada para aprimorar as políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente a partir da análise orçamentária. Mais informações sobre o INESC disponíveis em: <<http://www.inesc.org.br/>>. Acesso em 15/09/2018.

(...) após muita pressão da sociedade por transparência orçamentária, os últimos governos que chegaram ao poder têm ouvido essa reivindicação dos movimentos sociais, das organizações, da imprensa. O INESC acompanha o tema do orçamento público desde 1992, mas hoje há muito mais entidades que cobram e se preocupam com o acesso à informação orçamentária. E isso é muito bom. Significa que o Brasil avança rumo a um modelo de democracia mais avançado, com mais pluralidade dos atores. Também não há dúvida de que há uma elite de servidores mais preparada e comprometida com os interesses republicanos. Da mesma forma, os últimos governos se mostraram mais comprometidos com a transparência. O resultado de uma democracia mais forte são os avanços concretos dos últimos anos: o Portal da Transparência Federal, o Siga Brasil, a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Transparência Orçamentária e inúmeros outros. Sabemos que a tecnologia tem sido fundamental para isso, porém, se não fosse a cobrança da sociedade civil organizada e gestores mais comprometidos com o interesse público, não se avançaria tanto. Quero dizer que a transparência não é um fim determinado a que todos os países estão a caminho. A pesquisa mostra que a média mundial no Índice de Orçamento Aberto é 44 pontos. A maioria dos países tem nível ruim em termos do direito de cada pessoa saber o que é feito com o dinheiro do imposto. Por sua vez, a transparência no Brasil é uma construção política da sociedade, fruto de atores que inseriram esse dispositivo na Constituição de 1988, que pressionaram para que esse tema constasse nas plataformas dos candidatos à presidência e que os governantes, uma vez eleitos, tivessem medidas concretas nesse sentido.<sup>36</sup>

Registre-se que outro importante marco legislativo em prol do aperfeiçoamento da transparência orçamentária brasileira foi a denominada Lei de responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101). Em vigor desde maio de 2000, a LRF veio a regulamentar o artigo 163<sup>37</sup> da Constituição da República de 1988.

---

36 Disponível em: <<http://blog.andi.org.br/brasil-e-o-12o-na-transparencia-orcamentaria-mas-isto-nao-significa-qualidade-na-execucao-da>>. Acesso em: 02/07/2018.

37 Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder

Inspirada em países como Nova Zelândia e Estados Unidos, a lei estabelece os parâmetros a serem seguidos com relação ao gasto público da União, Estados e Municípios, visando ao equilíbrio fiscal dos entes federados e garantindo, em tese, as condições necessárias ao custeio adequado das políticas públicas. Entre os muitos dispositivos de controle orçamentário previstos na referida lei, destacam-se as previsões de que cada aumento de gasto precisa vir acompanhado de uma fonte de financiamento correlata, bem como os limites de gastos impostos aos gestores ao fim de cada mandato (respectivamente, artigos 16; 21, parágrafo único; 38, IV, b e artigo 42).

É interessante notar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, já em 2000, mesmo antes da popularização da internet, estabelecia que planos, orçamentos e prestações de contas deveriam ter ampla publicidade em meios eletrônicos de acesso público. A Lei Complementar nº 131, de 2009, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal, detalhou ainda mais esse dever, prevendo a obrigação de que todos os entes públicos brasileiros disponibilizassem suas informações financeiras em tempo real, contendo, por exemplo, disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado<sup>38</sup>. O

---

Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

38 Art. 2º A Lei Complementar nº-101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C: “Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (Lei Complementar nº 131/09).

conjunto normativo de leis referentes à transparência no Brasil foi completado com a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto passivo, trazendo uma série de normas que têm o potencial para realizar uma verdadeira revolução no controle social dos gastos públicos. Entretanto, conforme observam Heller e Alves:

Embora extensa informação tenha sido tornada pública (no Brasil), a sua disseminação é moldada pelos interesses e demandas dos atores envolvidos – o Poder Executivo federal, a oposição política, um número limitado de organizações da sociedade civil altamente capacitadas e a mídia. Os atuais processos de descentralização e governança participativa têm contribuído significativamente para disseminar a transparência para os entes subnacionais. Contudo, o uso das informações públicas pela sociedade civil e pela população como um todo ainda está em desenvolvimento<sup>39</sup>.

Assim, apesar de se orientar pelos mesmos princípios e leis em vigor em âmbito nacional, o atual estágio da transparência orçamentária nas esferas federal, estadual e municipal apresenta peculiaridades, conforme se demonstrará a seguir.

A Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>40</sup> é o principal órgão responsável pela transparência do orçamento público em nível federal. Por meio do “portal da transparência”<sup>41</sup>, reúnem-se, em um único ambiente virtual, informações sobre aplicação dos recursos públicos federais, a partir de dados dispersos nos muitos órgãos do Governo Federal. Tanto as despesas realizadas por cada órgão e entidade da administração pública federal quanto

39 HELLER, Patrick; ALVES, Jorge Antônio. *Accountability from the Top Down? Brazil's Advances in Budget Transparency despite a Lack of Popular Mobilization*. In KHAGRAM, op. cit., p. 78. Tradução dos autores.

40 Atualmente incorporada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

41 A página está disponível no endereço eletrônico: <<http://www3.transparencia.gov.br/sobre/index.html>>. Acesso em: 02/07/2018.

informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios e até mesmo diárias de passagens estão disponíveis nas páginas de transparência do site. Os dados são coletados nos sistemas informatizados da Administração Pública Federal (SIAFI, SIEST, SIASG e SCDP)<sup>42</sup>, bem como a partir de informações prestadas pelos próprios órgãos e entidades que recebem recursos federais. Importante ressaltar que, quando não usuárias dos sistemas, as entidades devem encaminhar diretamente à CGU as informações requeridas<sup>43</sup>.

No que diz respeito aos estados, cabe a cada ente da federação disponibilizar suas informações orçamentárias para consulta pública, por meio de seus respectivos portais na rede mundial de computadores. A Associação Contas Abertas<sup>44</sup>, entidade da sociedade civil sem fins lucrativos voltada para o aprimoramento e controle social do gasto público, divulgou, em 14 de julho de 2010, a primeira avaliação nacional dos portais de transparência dos estados, atribuindo notas de zero a dez. Naquela ocasião, os estados de São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais, obtiveram, nessa ordem, as melhores notas, mas não ultrapassaram sete pontos<sup>45</sup>. Na edição seguinte, no ano de 2012, as notas melhoraram significativamente e o estado de São Paulo, classificado em primeiro lugar, obteve a pontuação de

---

42 Respectivamente: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, para extração dos dados de execução orçamentária e de convênios; Sistema de Informação das Estatais, para extração dos dados do Orçamento de Investimento das empresas estatais; Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, para extração dos dados de licitações e de contratos; e Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, para extração dos dados de diárias e passagens em viagens realizadas por colaboradores e servidores do Poder Executivo Federal.

43 Conforme previsão da Portaria Interministerial nº 140, de 16 de maio de 2006. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu-mpog\\_140\\_2006.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf)>. Acesso em 02/07/2018.

44 Mais informações em: <<http://www.contasabertas.com.br>>.

45 Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/resultado2010>>. Acesso em 12/06/2018.

9,29<sup>46</sup>. Na última edição da pesquisa, realizada no ano de 2014<sup>47</sup>, o estado do Espírito Santo foi o destaque, obtendo a nota 8,86 de acordo com a nova metodologia de avaliação adotada, que leva em conta o conteúdo dos dados apresentados, a série histórica disponível e a usabilidade das informações pelo cidadão<sup>48</sup>.

No ano de 2015, a Controladoria-Geral da União (CGU) lançou a denominada Escala Brasil Transparente (EBT), que consiste em um índice que mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A avaliação também confere nota de 0 a 10 aos entes analisados com o intuito de refletir o cenário de acesso à informação em todo o Brasil. Na primeira edição, divulgada no mês de maio do ano de 2015, foram analisados 492 municípios com até 50 mil habitantes, incluindo todas as capitais, além dos 26 estados e do Distrito Federal. Na avaliação, 63% dos municípios tiraram nota zero e 23% obtiveram nota entre um e dois. Apenas sete municípios tiraram notas entre nove e dez (1,4%). Na segunda edição, divulgada em novembro de 2015, 1.613 entes federativos foram analisados. Destes, 51,8% dos municípios receberam nota zero; 25,1% receberam notas entre um e dois e 61 municípios receberam notas entre nove e dez, o equivalente a 3,8%<sup>49</sup>.

O Ministério Público Federal também vem executando, desde a segunda metade do ano de 2015, um projeto institucional intitulado Ranking Nacional da Transparência, que incluiu uma fase de diagnóstico do estágio da transparência dos estados e municípios brasileiros, com o objetivo de avaliar o cumprimento da

---

46 Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/resultado-2012>>. Acesso em 12/06/2018.

47 Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/ranking-2014-estados>>. Acesso em 12/06/2018.

48 Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/metodologia-2014>>. Acesso em 12/06/2018.

49 O ranking de estados e municípios na Escala Brasil Transparente pode ser obtido em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 12/06/2018.

Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), e a previsão de adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face dos entes nos quais fosse constatado o seu descumprimento<sup>50</sup>.

No âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, desde o ano de 2012 vêm sendo adotadas medidas, orientadas por meio dos planos gerais de atuação do aludido órgão, com o escopo de fomentar a efetiva implementação da gestão pública transparente nos entes públicos municipais mineiros, com primordial atenção à governança sob o ponto de vista fiscal. Essas medidas atualmente estão incorporadas ao projeto intitulado “Águas Limpas – Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros”, o qual também faz parte do plano geral de atuação do órgão para o biênio 2018/2019<sup>51</sup>.

Ainda no âmbito do estado de Minas Gerais, o Tribunal de Contas desenvolveu interessante plataforma digital, em formato que viabiliza ágil e inteligível consulta, intitulada “Fiscalizando com o TCE”<sup>52</sup>, que disponibiliza informações sobre dados financeiros estaduais e municipais de forma categorizada, identificadas por meio de janelas que tratam do perfil do ente público, das peças orçamentárias, das despesas, das compras, das obras públicas, dos convênios, da observância dos índices de gastos constitucionais e legais, dos demonstrativos fiscais da LRF, dos pareceres dos órgãos internos de controle, dentre outros. Trata-se, portanto, de valiosa ferramenta que auxilia e corrobora o esforço de transparência imposto pela legislação.

Além dessas iniciativas dos órgãos públicos, há que se ressaltar, ainda, a atenção dada ao assunto por organizações da sociedade

---

50 Mais informações em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/o-projeto-new/ranking/o-projeto-new>>. Acesso em 12/06/2018.

51 O Plano Geral de Atuação das áreas-fins está disponível em: < <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional/planejamento/>>. Acesso em: 02/07/2018.

52 Disponível em: <<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em: 03/07/2018.

civil. Criado em 1979, o Instituto de Estudos Sócio Econômicos (INESC) é uma organização não governamental voltada para o controle do orçamento público federal, entendendo-o como ferramenta estratégica para controle e análise social das políticas públicas. Por meio da participação e acompanhamento dos planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual da União e de articulações com diversos segmentos sociais, o INESC se propõe a contribuir para o monitoramento e melhoria da qualidade da gestão orçamentária, especialmente no que diz respeito à alocação dos recursos e sua execução. O Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), o Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional (OSAN) e o Orçamento Indigenista são alguns exemplos de ferramentas criadas para o monitoramento do orçamento.<sup>53</sup>

Em relação ao controle dos orçamentos municipais pela sociedade civil, merece destaque o município de Maringá, situado no norte do Paraná, em que um grupo de cidadãos se organizou, em julho de 2006, para constituir o chamado “Observatório Social de Maringá”, a partir de um escândalo político ocorrido na cidade, em que cem milhões de reais teriam sido desviados dos cofres públicos. Desde então, a entidade desenvolve ações destinadas a proporcionar maior transparência e inteligibilidade do orçamento público municipal por meio de promoção de palestras, elaboração de artigos, participação em reuniões públicas, dentre outros. O sucesso da iniciativa rendeu à entidade a vitória no 5º Concurso Experiências em Inovação Social em 2009, promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>54</sup>, e o primeiro lugar do 12º Prêmio Innovare, na categoria Justiça e Cidadania, em cerimônia realizada no dia 1º de dezembro de 2015 no Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://orcamento.inesc.org.br/>>. Acesso em: 02/07/2018.

<sup>54</sup> Mais informações em: <<http://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional>>. Acesso em 03/07/2018.

#### 4. Transparência formal *versus* transparência substancial

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048, o Ministro Carlos Ayres Brito asseverou, em seu voto, que “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”.<sup>55</sup>

Todo esforço de busca por transparência orçamentária, no Brasil e no mundo, coaduna-se com essa reconhecida importância. Afinal, o valor intrínseco das peças orçamentárias precisa ser adequadamente exteriorizado, a fim de que tais documentos cumpram a sua finalidade de servir como instrumento de planejamento governamental e de controle social.

A aferição da disponibilização de informações orçamentárias, pelos entes públicos responsáveis por publicizá-los, constitui medida que pode ser objetivamente adotada tanto pela sociedade civil quanto pelos órgãos públicos encarregados de realizar o controle do cumprimento dessa obrigação legalmente imposta. Para os fins deste estudo, denomina-se essa regular disponibilização de informações de *transparência formal*.

Contudo, conforme problema já exposto na introdução, apenas a acessibilidade aos dados orçamentários – embora constitua relevante conquista das sociedades democráticas – não se traduz em medida suficiente para viabilizar a sua efetiva utilização, seja pelo cidadão, seja pelos órgãos de controle, como ferramenta de produção de análises qualificadas e aptas a produzirem interpretações que sirvam como fundamento para ações de controle efetivamente transformativas.

Com efeito, é preciso considerar, primeiramente, que as análises orçamentárias em geral não podem ser feitas de modo isolado, isto é, sem ter em perspectiva os dados históricos em relação à

---

55 STF, ADI nº 4048, Rel. Min. Gilmar Mendes, data do julgamento: 14/05/2008, p. 92 dos autos.

informação que se pretende interpretar, sobretudo no que concerne à execução orçamentária. Para tanto, no caso dos entes públicos brasileiros, o decreto de programação financeira, a que se refere o artigo 8º da Lei Complementar nº 201/00, e os eventuais e ulteriores decretos de contingenciamento, referidos pelo artigo 9º da mesma lei, revelam-se de crucial importância. Além disso, a análise das despesas não pode ser desvinculada das suas respectivas fontes de financiamento e da natureza dos gastos, sejam discricionários, sejam vinculados.

As técnicas típicas da linguagem orçamentária, conquanto árduas para aqueles que não as utilizam com regularidade, não são barreiras intransponíveis para compreender a qualidade e a eficiência do gasto público. A Secretaria de Orçamento Federal, por exemplo, disponibiliza, por meio de sua escola virtual, cursos gratuitos e *online*<sup>56</sup> que auxiliam o cidadão a se familiarizar com a linguagem orçamentária e com a forma com que os serviços públicos são organizados no Brasil, notadamente em relação à competência de cada ente da federação.

Nesse contexto, é possível falar em *transparência substancial* quando se atingem, concomitantemente, a publicidade e a efetiva compreensão das informações veiculadas, oportunizando-se a análise crítica sobre os gastos públicos. Entretanto, embora seja possível mensurar a qualidade dos dados publicados – a exemplo da pesquisa que culmina com o *Open Budget Index*, que considera a disponibilidade, a atualidade e a inteligibilidade das informações orçamentárias dos países analisados – a sua efetiva compreensão não se revela tão palpável. De fato, a aferição do atendimento à transparência substancial pressupõe uma análise bilateral, isto é, que considere não apenas os dados unilateralmente disponibilizados pelos entes públicos, mas também a capacidade que os seus destinatários têm de delas fazerem uso.

---

56 Os cursos estão disponíveis em: < <https://ead.orcamentofederal.gov.br/>>.

Tendo em vista que tal capacidade, por si só, traduz-se em uma percepção extremamente vaga e subjetiva, o segundo aspecto da transparência substancial somente pode ser objetivamente aferido a partir da quantidade e da qualidade das iniciativas participativas e de controle exteriorizadas pelos destinatários.

Segundo Guyer, Fukuda-Parr e Lawson-Remer, uma das mais importantes descobertas dos estudos sobre a pobreza realizados nos anos 90 consistiu em identificar que a “falta de voz” dos cidadãos constitui um fator de perpetuação de condições indignas de vida<sup>57</sup>. Essa impossibilidade de vocalizar demandas se estende, obviamente, ao processo orçamentário, implicando, assim, uma limitação que inviabiliza a influência sobre a alocação de recursos para setores específicos. Aliás, essa alocação é a fonte primária, senão a principal, para o alcance do desenvolvimento humano e a satisfação de interesses econômicos e sociais que dependem de iniciativas estatais<sup>58</sup>.

No contexto específico da sociedade brasileira, em que a própria educação universal de base e do ensino médio ainda é um desafio a ser atingido<sup>59</sup>, verifica-se que o potencial alcance dessa transparência substancial encontra-se restrito, especialmente, às instâncias públicas de controle e às organizações da sociedade civil que possuem condições técnicas e de pessoal para se debruçarem sobre o estudo e a análise das informações orçamentárias. Trata-se de uma responsabilidade da qual tais instâncias não podem se desincumbir, sob pena de manutenção das fragilidades e

---

57 GUYER, Patrick; FUKUDA-PARR, Sakiko; LAWSON-REMER, Terra. Does budget transparency lead to stronger human development outcomes and commitments to economic and social rights? Working Papers: In-depth research on budget transparency, participation, and accountability. Washington: International Budget Partnership, N. 4, 2011, p. 2.

58 GUYER, Patrick; FUKUDA-PARR, Sakiko; LAWSON-REMER, Terra. Op. cit, p. 4.

59 Vide reflexões de José Goldemberg em “O repensar da educação no Brasil”. In Estudos Avançados. São Paulo: USP, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v7n18/v7n18a04.pdf>>. Acesso em 03/07/2018.

deficiências das políticas públicas voltadas para aqueles que ainda não têm voz. Afinal, a estreita correlação entre as despesas públicas e o financiamento das políticas públicas que repercutem diretamente sobre a qualidade dos serviços prestados à população é uma realidade que, conquanto corriqueira sob o ponto de vista da gestão pública, ainda padece de grande distanciamento por parte daqueles que desfrutam de tais serviços, a despeito das iniciativas de formatação de orçamentos “cidadãos”<sup>60</sup> ou mais acessíveis ao público.

Contudo, a dificuldade em se aferir a transparência substancial não deve representar um desestímulo aos esforços para alcançá-la. De pouco ou nada adiantará o aprimoramento dos portais da transparência dos entes públicos se as informações que efetivamente importam para a vida das pessoas – isto é, a forma como os governos arrecadam e gastam os recursos públicos – não forem assimiladas e interpretadas de modo a propiciar o seu efetivo controle pelas diversas formas que se revelarem institucionalmente possíveis, tais como por meio da participação cidadã direta (audiências públicas, consultas públicas, reuniões etc); do acionamento da via judicial<sup>61</sup>, sobretudo por via da ação popular; da provocação de outros órgãos de controle (Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Contas) e, em especial, do exercício do direito de voto nas eleições seguintes.

Recentemente, a Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Recomendação de Caráter Geral nº 02/2018, denominada “Recomendação de Aracaju”, também contemplou importante medida destinada a aprimorar

---

60 SHIELDS, Jon; PETRIE, Murray. Producing a citizen’s guide to the budget: why, what and how? OECD Journal on Budgeting. Volume 2010/2, 2010, p. 75-87.

61 Sobre a possibilidade de formulação de questionamentos judiciais sobre os conteúdos orçamentários, vide: PINTO, Élica Graziane. Judicializar o orçamento aprimorará as políticas públicas. *Conjur*, 24 de janeiro de 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-jan-20/elida-grazianejudicializar-orcamento-aprimorara-politicas-publicas>>. Acesso em 03/07/2018.

a utilização da transparência substancial. A mencionada Recomendação estabeleceu, em seu art. 19, V, que a avaliação da efetividade da atuação dos membros do Ministério Público brasileiro, nos casos em que houver o ajuizamento de ações judiciais que exigem a implementação de políticas públicas, deverá levar em conta o fato de ter sido ou não indicada a fonte orçamentária ou financeira do custeio ou, ao menos, a existência de recursos públicos disponíveis para a execução da medida exigida. Dessa forma, prevê-se que os órgãos de controle, para além de pleitearem providências voltadas à concretização de direitos que impliquem prestações positivas estatais, deverão indicar os recursos financeiros por meio dos quais os pedidos veiculados poderão ser concretizados. Trata-se, portanto, de medida salutar que efetivamente aprimora a qualidade do controle do gasto público.

## **5. A educação fiscal como mecanismo de fortalecimento da transparência substancial**

É fácil identificar, a partir do conceito de *transparência substancial* proposto na seção anterior, que o fortalecimento da transparência, sob esse viés, depende não apenas da melhoria no acesso à informação (i.e., quantidade, qualidade, tempestividade, confiabilidade e acessibilidade das informações disponibilizadas), como também do aperfeiçoamento da capacidade de o receptor da informação – dentre outros, o cidadão leigo em Gestão Pública – processá-la e compreendê-la. Somente a partir de tal forma de recepção é que ele estará apto a utilizar, de maneira qualificada, as informações disponibilizadas de forma a incidir sobre o processo orçamentário, em defesa de seus próprios interesses e da sociedade em geral.

Nesse sentido, a educação fiscal – compreendida como o “processo educativo que visa à construção de uma consciência voltada ao exercício da cidadania, objetivando e propiciando a par-

participação do cidadão no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social e fiscal do Estado”<sup>62</sup> – apresenta-se como mecanismo promotor da transparência substancial no Brasil. De fato, a educação fiscal é focada na superação daquela que consiste, talvez, a maior limitação atual para a efetiva participação cidadã no processo orçamentário: a carência de conhecimentos a respeito do orçamento público, tanto em seus aspectos conceituais (i.e., o que é e como influencia, na prática, a realidade social) quanto em seus aspectos técnicos (i.e., como se estrutura, o que significam a linguagem e a codificação utilizadas nas peças orçamentárias etc.).

Para a concretização de uma educação fiscal de qualidade, é necessário um esforço voltado para a formação do cidadão desde a Educação Básica, de modo a despertar-lhe, desde cedo, o interesse por compreender e acompanhar a forma como Estado se organiza para empregar os recursos públicos. Esse esforço começa por fazê-lo compreender que é por meio do orçamento público que, na prática, serão materializados não só seus próprios direitos, como os direitos de toda a coletividade. A capacitação deve ser gradativa, visando ao alcance do patamar de uma perspectiva interpretativa e crítica que permita, inclusive, a associação das informações assimiladas a outros conhecimentos relevantes para a compreensão da realidade social, tais como história, política, economia etc.

Nesse contexto, pode-se suscitar o seguinte questionamento: como implementar o esforço qualificado de educação fiscal no Brasil, tendo em vista os imensos desafios que a política pública de Educação enfrenta hoje, marcadamente quanto à qualidade do ensino? A resposta está atrelada a uma nova pergunta: como resolver os desafios na política pública de Educação sem que haja, em seu desenho e em seu monitoramento, a participação

---

62 BRASIL. ESAF. Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF): Documento Base, 3. ed., 2017, p. 6. Disponível em: < [http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/DOC-BASE-PNEF-2017\\_revisado2.pdf](http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/DOC-BASE-PNEF-2017_revisado2.pdf) >. Acesso em 15/08/2018.

efetiva e qualificada do cidadão que dela se beneficia? Assim, tais questionamentos evidenciam que, para a qualificação das políticas públicas em longo prazo, é importante instrumentalizar, desde já, o cidadão que as construirá no futuro, seja no papel de gestor público, seja no papel de usuário dos serviços públicos.

Cabe ressaltar que o Brasil possui um pouco divulgado Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Esse programa evoluiu a partir de iniciativas adotadas pelo próprio Poder Público brasileiro desde 1969, e seu marco normativo, aprovado em 2002, foi a Portaria Interministerial nº 413 - MF/MEC, que instituiu o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF e seus representantes, além de definir as competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF<sup>63</sup>.

Os órgãos partícipes são os seguintes: Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF) – representado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e a Escola de Administração Fazendária – Esaf – e Secretarias Estaduais da Educação e da Fazenda. Há, ainda, parcerias com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)<sup>64</sup>.

O público-alvo do programa contempla as seguintes categorias: estudantes da Educação Básica, estudantes do Ensino Superior e comunidade universitária, servidores públicos e sociedade em geral<sup>65</sup>. A missão declarada do PNEF consiste em “compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação

---

63 BRASIL, op. cit., pp. 6-7.

64 Idem, p.7.

65 Idem, p.9.

social”<sup>66</sup>; seu objetivo geral, por sua vez, é “promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania”<sup>67</sup>.

No tocante à estratégia de implementação, o programa funciona de maneira descentralizada, podendo cada estado ou município executá-lo de acordo com as especificidades locais, observadas as diretrizes nacionais<sup>68</sup>. Para participarem, os entes federados interessados devem aderir ao programa, por meio de procedimento específico de formalização<sup>69</sup>.

A respeito do programa, Grzybovsky e Hahn avaliam que:

O PnEF busca promover o entendimento coletivo da necessidade e da função social do tributo, assim como dos aspectos relativos à administração dos recursos públicos. Com o envolvimento do cidadão no acompanhamento dos gastos públicos, estabelece-se controle social sobre o desempenho dos administradores públicos e asseguram-se melhores resultados sociais. O aumento da cumplicidade do cidadão em relação às finanças públicas torna mais harmônica sua relação com o Estado. Esse é o estágio de convivência social desejável e esperado<sup>70</sup>.

Avaliar o PNEF sob o ponto de vista de seu desenho e de seus resultados transcende o escopo deste artigo. Entretanto, dada a importância que a educação fiscal assume para o fortalecimento da transparência orçamentária, bem como considerando a existência de um programa nacional nesse sentido, nota-se que a democracia brasileira, sobretudo a partir das inovações legisla-

---

66 Idem., p.12.

67 Idem, p.13.

68 BRASIL, op. cit., p.11.

69 Idem, pp.28-29.

70 GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. In: Revista de Administração Pública, v.40, n.5, set/out 2006, p. 850. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v40n5/a05v40n5.pdf> >. Acesso em 16/08/2018.

tivas dos últimos anos, proporciona ambiente propício para o desenvolvimento de uma prática e de uma cultura sociais que efetivamente se utilizem das informações fiscais como ferramenta propulsora do aprimoramento das políticas públicas.

## **6. Considerações finais**

A partir das reflexões suscitadas neste estudo, verifica-se que não apenas transparência e participação popular no orçamento público têm se consubstanciado em preocupação do legislador brasileiro, como também vêm sendo exigidas cada vez mais pela sociedade civil organizada, impondo que essa pauta passe a fazer parte permanente da agenda de prioridades de qualquer gestor público. Os princípios da publicidade e eficiência, norteadores da atuação da administração pública, não teriam o alcance pretendido no que toca às finanças públicas se as informações relevantes não estivessem, de fato, acessíveis à população.

Nesse contexto, revela-se cada vez mais possível e necessário que o cidadão tenha conhecimento - e, mais importante, busque-o constantemente - a respeito de como têm sido gastos os recursos provenientes do tributo que ele paga. Assim, mais do que mera formalidade, a disponibilização dos dados orçamentários de um governo, de qualquer esfera da federação, de forma clara, inteligível e objetiva, constitui uma forma de fornecer instrumentos para a sociedade no combate ao uso indevido dos recursos públicos.

A propósito da transparência – e, em especial, da “transparência substancial”, conforme definição trabalhada no artigo -, argumenta-se que a educação fiscal consiste em instrumento central de seu fortalecimento, apesar das dificuldades que sua implementação possa encontrar, sobretudo na Educação Básica. Tendo em vista a importância do tema, bem como a existência de um Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), sugere-se, para estudos fu-

turos, o aprofundamento dessa discussão, a partir de uma análise aprofundada do PNEF, de modo a identificar suas potencialidades e limitações para a promoção da educação fiscal – e, por consequência, para o aperfeiçoamento da transparência fiscal no Brasil.

Muitos são os desafios para que a transparência orçamentária atinja seu devido grau de difusão e institucionalização no Brasil e no mundo. Apesar das iniciativas populares e medidas tomadas pelo Poder Público nas mais variadas instâncias, o acesso às contas públicas ainda pode ser visto como algo sem importância ou desinteressante por parcela da população, o que certamente beneficia o gestor público inescrupuloso. Contudo, o maior acesso às informações e a efetiva compreensão de seu conteúdo devem contribuir para o esforço de devida apuração e tempestiva punição àqueles que fazem uso inadequado do dinheiro público. Afinal, o rigor na fiscalização orçamentária torna-se inócuo sem a aplicação das correspondentes sanções nos casos de constatação de irregularidades.

Conclui-se, pois, que o objetivo principal de todas as iniciativas em prol da transparência das receitas e dos gastos públicos não é simplesmente a disponibilização de informações. É preciso, sobretudo, que elas se tornem ferramentas substanciais de controle e monitoramento social voltadas à busca da qualificação progressiva dos gastos públicos e das políticas públicas que lhes correspondem, e, conseqüentemente, da melhoria da qualidade de vida da população.

## 7. Referências

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e Transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Org.: José Celso Cardoso Jr. e Eugênio A. Vilela dos Santos. Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF). Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF): Documento Base, 3. ed., 2017, p. 6. Disponível em: <[http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/DOC-BASE-PNEF-2017\\_revisado2.pdf](http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/DOC-BASE-PNEF-2017_revisado2.pdf)>. Acesso em: 15/08/2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. Recomendação de Caráter Geral nº 02, de 21 de junho de 2018. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2018.

COHEN, Nissim. The Power of expertise? Politician-bureaucrat interactions, national budget transparency and the Israeli health care policy. *Policy Studies*, vol. 34, 2013, p. 638-654.

GOLDEMBERG, José. O repensar da educação no Brasil. In: *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v7n18/v7n18a04.pdf>>. Acesso em: 03/07/2018.

GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. In: *Revista de Administração Pública*, v.40, n. 5, set/out 2006, p. 850. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v40n5/a05v40n5.pdf>>. Acesso em: 16/08/2018.

GUYER, Patrick; FUKUDA-PARR, Sakiko; LAWSON-REMER, Terra. Does budget transparency lead to stronger human development outcomes and commitments to economic and social rights? Working Papers: In-deph research on budget transparency, participation, and accountability. Washington: International Budget Partnership, n. 4, 2011, p. 1-24.

HELLER, Patrick; ALVES, Jorge Antônio. Accountability from the top down? Brazil's advances in budget transparency despite a lack of popular mobilization. In: *Open Budgets: the political economy of transparency, participation and accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 2013.

KHAGRAM, Saanjeev; FUNG, Archon; RENZIO, Paolo de. Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation and Accountability around the World. In *Open Budgets: The political economy of transparency, participation and accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 2013, p. 1-50.

MASUD, Harika; LAKIN, Jason. Documents you can use: what the open budget survey 2010 tells us about the global state of transparency. *Yale Journal of International Affairs*, n. 64, 2011, p. 64-73.

NABATCHI, Tina; LEIGHNINGER, Matt. *Public Participation for 21st Century Democracy*. Hoboken, New Jersey: Jossey-Bass, 2015.

PINTO, Élide Graziane. Judicializar o orçamento aprimorará as políticas públicas. *Conjur*, 24 de janeiro de 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-jan-20/elida-grazianejudicializar-orcamento-aprimorara-politicas-publicas>>.

PHILIPPS, Lisa; STEWART, Miranda. Fiscal transparency: global norms, domestic laws and the politics of budgets. *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 34, 2009, p. 797-859.

SHIELDS, Jon; PETRIE, Murray. Producing a citizen's guide to the budget: why, what and how? *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2010/2, 2010, p. 75-87.

WEHNER, Joachim. *Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

Artigo recebido em: 9/7/2018

Artigo aprovado em: 2/10/2018

DOI: 10.5935/1809-8487.20180011