



Abertura Orçamentária dos Municípios do RJ: Uma Survey a partir da Lei de Acesso à Informação

Carlos Vinicius Viana Rodrigues

carlos.viana04@gmail.com

UVA

Robson Ramos Oliveira

oliveira.robs@terra.com.br

UVA

Resumo: O objetivo do trabalho é levantar informações diretamente com a prefeitura, verificando se os órgãos estão preparados para responder às demandas da população no que se refere à abertura dos documentos orçamentários. Além disso, o trabalho visa também verificar se as prefeituras têm implementado formas do cidadão participar do processo orçamentário dos municípios, tanto para colher a opinião do cidadão como dando acesso e elaborando documentos mais acessíveis para o público em geral. Para atingir o objetivo foi elaborado um questionário fechado, cujo questionário foi enviado diretamente para os canais de atendimento eletrônico das prefeituras. As prefeituras escolhidas foram as consideradas de grande porte de acordo com o IBGE. De 23 municípios do Rio de Janeiro, observou-se que 8 (35%) prefeituras tiveram problemas técnicos no site durante o período da pesquisa, impossibilitando o envio do questionário e 9 prefeituras receberam o contato e não deram resposta (39%), totalizando 75% das prefeituras sem responder o questionário. O que aponta um nível baixo de transparência.

Palavras Chave: Orçamento - Transparência - Municípios - Abertura Orçamento - Órgãos Públicos

1. INTRODUÇÃO

Na primeira pesquisa divulgada pelo Open Budget Project (OBI) em 2006, o Brasil atingiu 73% da pontuação. De lá para cá, pouco se alterou. Na última pesquisa realizada em 2017 o país atingiu 77% da pontuação, mostrando que ainda continua com uma abertura orçamentária acima da média global (42%), ao lado países como os EUA, Reino Unido e França. Porém, rendimento não foi suficiente para classificá-lo entre os países que oferecem "ampla quantidade de informação" ao público, como é o caso da Suécia, Noruega e África do Sul.

Mesmo não estando em nível de excelência, o Brasil ainda possui uma boa pontuação quando comparado com as principais potências globais, como EUA (77%) ou França (74%). Mas, quando olhamos para outros órgãos governamentais, a realidade é um pouco diferente.

Pesquisas anteriores constataram que alguns municípios brasileiros não divulgaram de forma completa informações de áreas de grande interesse social, entre as quais segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, meio ambiente, atuação dos setores econômicos (indústria, comércio, serviços e agricultura), emprego e renda, e transporte. Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012).

Já outra pesquisa realizada por Cruz, Silva e Santos (2009), apontou que os 23 maiores municípios do Rio de Janeiro, apresentam baixos níveis de transparência fiscal eletrônica. Com base nas contradições entre a posição de transparência no Brasil e as condições municipais brasileiras, esse trabalho buscou verificar a transparência orçamentária de um grupo de municípios do estado do Rio de Janeiro.

O alvo do estudo é a transparência do orçamento público dos municípios do Rio de Janeiro. Diversos recortes poderiam realizados, tendo em vista que existem muitos fatores que influenciam o tema - o papel dos atores envolvidos no processo, o conteúdo dos documentos orçamentários, o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento. Escolheu-se por focar na divulgação documentos orçamentários dos municípios considerados de grande porte (de acordo com o IBGE, são os municípios que possuem mais de 100.000 mil habitantes).

É necessário observar que o recorte também recairá na data em que a pesquisa será realizada, entre julho e novembro de 2018, o que poderá não refletir a realidade anterior ou posterior e nem o estado da arte atual, pois o trabalho não contempla todos os municípios do Rio de Janeiro.

Ao longo do tempo, as constituições dos países ocidentais evoluíram ao reconhecer direitos sociais, econômicos e culturais, ao lado dos direitos civis e políticos, e ao promover a

abertura do estado à efetiva participação do povo em sua gestão e controle. Alinhado a esse movimento, o Brasil estabeleceu na sua constituição federal o conceito de controle social.

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é uma forma de fortalecer a cidadania e prevenir a corrupção. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui.

Para que possa haver a efetiva participação cidadã na gestão pública, os órgãos da administração pública precisam divulgar de forma clara como gasta o dinheiro público. Essa informação precisa ser dada também de forma que possa ser compreendida pelo cidadão comum, que não tem um conhecimento técnico específico. Além disso, os entes públicos devem incentivar a participação popular na elaboração das estratégias utilizadas para colocar em prática as políticas públicas e na elaboração do seu orçamento. CGU (2012).

Este trabalho tem com objetivo levantar informações diretamente com a prefeitura, verificando se os órgãos estão preparados para responder às demandas da população no que se refere à abertura dos documentos orçamentários. Além disso, o trabalho visa também verificar se as prefeituras têm implementado formas do cidadão participar do processo orçamentário dos municípios, tanto para colher a opinião do cidadão como dando acesso e elaborando documentos mais acessíveis para o público em geral.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A atual Constituição Federal, atribui ao Estado a função de planejamento e o qualifica como agente normativo e regulador da atividade econômica. De acordo com o art. 174., o Estado “Exercerá, na forma de lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Segundo Grau (1978), planejamento é um método que tem como objetivo prever comportamentos econômicos e sociais futuros e definir meios de ação estatal.

Conceitua o planejamento econômico, assim, como a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob angular macro econômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem sociais, em condições de mercado

Os instrumentos de planejamento da atividade econômica nacional estão consignados em leis de iniciativa do Poder Executivo e elencados no art. 165 da CF. São eles: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias – que compõem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – e os orçamentos anuais, os quais são positivados pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual se constitui por uma “síntese dos esforços de planejamento da administração pública”. Ele orienta a elaboração dos outros planos e programas do governo, assim como do próprio orçamento anual e se constitui como o principal documento orçamentário. Giacomoni (2010). Para Vainer, Albuquerque e Garson (2001), o principal objetivo do Plano Plurianual é definir com clareza as prioridades da administração pública, definindo as ações da administração pública de acordo com plano de governo.

Podemos observar que o Plano Plurianual é um instrumento de planejamento que permite o administrador público expor as suas ações de médio prazo (vigência 4 anos CF/88 art. XX), com o objetivo de alcançar as metas do seu programa de governo, possibilitando ao cidadão visualizar se as principais promessas do governo estão sendo contempladas.

Enquanto o PPA define os programas do governo, a LDO estabelece metas e prioridades da Administração Pública. Ela orienta a elaboração o Orçamento Anual (LOA) e dispõe sobre alterações da legislação tributária. (Art. 165 § 2º CF). Uma das suas principais funções é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização dos objetivos completados no Plano Plurianual. É papel também da LDO ajustar ações de governo previstas no PPA às reais possibilidades de caixa do Governo e selecionar as prioridades. Gontijo (2004).

Após a publicação da a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000), discriminando pontos específicos¹ da LDO, a lei ganha um maior significado e importância, além de tornar o processo orçamentário mais transparente. GIACOMONI (2010).

Já o orçamento público é a materialização do planejamento do Estado, tanto na manutenção de suas atividades, quanto na execução dos projetos. Configura o instrumento do poder público para expressar seus programas de atuação, discriminando a origem das receitas e a natureza das despesas. Quando olhado de forma subjetiva, tem uma relação com o desenvolvimento dos princípios democráticos e à ideia de soberania popular, pois constitui a “faculdade adquirida pelo povo de aprovar, a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício”. SILVA (2011)

A nossa atual Constituição Federal determina que a lei orçamentária deve estimar as receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro, de acordo com o PPA e a LDO. De acordo com o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988, a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ainda na esfera do planejamento, a Constituição Federal no seu art. 165 9o, II, atribui a lei complementar o estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração pública. A referida lei, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 -, trata de planejamento em seu capítulo II, onde confirma o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos de planejamento e aponta com mais detalhes as informações que eles deverão conter.

2.2 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O debate acerca da transparência na administração pública nasce na Inglaterra no século XIX, com a implementação da administração pública gerencial. Porém, somente ao final do século XX esse conceito ganha expressão social e passa a integrar a agenda governamental. Heald (2003). A partir deste ponto, o conceito de transparência vem sendo cada dia mais empregado nos países que defendem o processo democrático de acesso à informação. (Silva 2009)

A noção de transparência nas contas públicas constitui um dos alicerces da democracia representativa, pois incentiva o comportamento voltando ao espírito público e, paralelamente, fornece informações de apoio aos gestores públicos, tanto para redução de custos quanto para à promoção de melhorias na governança corporativa do governo. (Silva 2009).

No Brasil, temos como um marco para a transparência pública a constituição federal, que trouxe a obrigatoriedade da publicação dos atos da administração pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Publicidade significa comunicar ao público algo que não pode ter caráter reservado. Esse princípio se torna ainda mais claro quando lembramos que a função do estado é defender o interesse público. MARTINS JÚNIOR (2004).

Se tratando de orçamento público, este deve ser rodeado da mais completa publicidade, devendo chegar ao conhecimento de toda a população não só o orçamento, mas também sua preparação e discussão legislativa, sua execução e controle subsequente. (Silva 2009). Para que haja efetiva transparência na gestão pública, o Governo precisa dar publicidade aos instrumentos básicos de gestão orçamentária. Isso significa publicá-los em meios acessíveis ao público. Segundo Nilde (2003), devem ser publicados:

Os planos, os orçamentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias
As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
O Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.
As contas apresentadas pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

Mas a divulgação dos quadros orçamentários não é suficiente. É necessário observar também o princípio da clareza. Sem se descuidar das exigências da técnica orçamentária, o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer indivíduo. Se o orçamento vem acompanhado de complicados quadros técnicos, é possível que os interessados não compreendam o seu conteúdo e não consigam descobrir coisas fundamentais para a vida do cidadão. Giacomoni (2010)

3. METODOLOGIA

Para atingir o objetivo esperado – verificar a transparência orçamentária de um grupo de municípios do RJ -, foi elaborado um questionário fechado, com 9 perguntas e 2 a 5 respostas para cada pergunta. O questionário foi baseado no questionário OBI, que tem como objetivo avaliar três componentes de um sistema de prestação de contas: disponibilidade pública das informações orçamentárias, oportunidade para o público participar do processo orçamentário e eficácia das instituições formais de supervisão. O questionário foi enviado diretamente para os canais de atendimento eletrônico das prefeituras.

As prefeituras escolhidas foram as consideradas de grande porte de acordo com o IBGE. Os dados foram solicitados de acordo com a Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011). As respostas obtidas com o questionário foram colocadas em uma planilha e analisadas.

O questionário foi enviado para as prefeituras entre os dias 16/09 e 25/09 e as respostas foram coletadas até o dia 01/11/2018.

4.RESULTADOS OBTIDOS

Apresenta-se, inicialmente, os dados obtidos em relação às variáveis investigadas: Prefeituras que estavam com problemas técnicos no site durante o período do envio do questionário - o que impossibilitou o contato, prefeituras que não responderam o questionário até a data final da pesquisa (01/11/2018) e, por fim, as respostas obtidas das prefeituras que responderam o questionário.

Prefeituras que tiveram problemas técnicos no site - 35%		
Prefeitura	População	Site
São Gonçalo	960631	www.saogoncalo.rj.gov.br
Belford Roxo	480555	www.belfordroxo.rj.gov.br/
Niteroi	474002	www.niteroi.rj.gov.br
Volta Redonda	255653	www.voltaredonda.rj.gov.br
Itaboraí	215792	www.itaborai.rj.gov.br
Barra Mansa	175315	www.barramansa.rj.gov.br
Nilópolis	153581	www.nilopolis.rj.gov.br
Queimados	130275	www.queimados.rj.gov.br

Prefeitura que não deram resposta – 39%		
Prefeitura	População	Site
Duque de Caxias	842686	www.duquedecaxias.rj.gov.br
São João de Meriti	464282	www.prefeiturasaojoaodemeriti.rj.gov.br
Campos dos Goytacazes	426154	www.campos.rj.gov.br
Magé	232171	www.mage.rj.gov.br
Nova Friburgo	177376	www.pmnf.rj.gov.br
Cabo Frio	162229	www.cabofrio.rj.gov.br
Teresópolis	150268	www.teresopolis.rj.gov.br
Angra dos reis	148476	www.angra.rj.gov.br
Maricá	105294	www.marica.rj.gov.br



	Rio de Janeiro	Nova Iguaçu	Petrópolis	Mesquita	Macaé	Resende
1. A prefeitura recorre a prática de orçamento participativo de modo obter a opinião do cidadão durante a elaboração do orçamento anual (antes de o orçamento ser apresentado no legislativo)?						
a) Sim, a prefeitura recorre a prática de orçamento participativo e fornece um registro escrito que inclui a lista das participações recebidas do público e um relatório pormenorizado de como as opiniões foram utilizadas.	X		X		X	X
c) A prefeitura não recorre a prática do orçamento participativo.		X		X		
2. A prefeitura elabora uma “versão do cidadão” do orçamento, com, por exemplo, linguagem, imagens e outros atributos de modo a tornar a informação mais amigável?						
a) Sim, elabora e divulga através de diário oficial e site institucional		X			X	X
d) Não elabora.	X		X	X		
3. A prefeitura divulga o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual?						
a) Sim, divulga em diário oficial e em meio eletrônico dentro do prazo.	X	X	X	X	X	X
4. A prefeitura divulga o Balanço Orçamentário e relatórios sobre a execução orçamentária?						
a) Sim, Divulga através do diário oficial e pelo site institucional dentro do prazo	X	X	X	X	X	X
5. A prefeitura disponibiliza a sua prestação anual de contas na internet?						
a) Sim, divulga em diário oficial e em meio eletrônico dentro do prazo.	X	X	X		X	X
e) Não divulga				X		
6. O sistema de controle interno audita as contas do município, inclusive a sua execução orçamentária?						
a) Sim, audita e divulga os resultados no seu site.						X
b) Sim, audita mas não divulga os resultados.	X	X	X	X	X	
7. A prefeitura mantém um Portal de Transparência?						
a) Sim	X	X	X	X	X	X
8. A prefeitura elabora e divulga dados estatísticos sobre a Lei de Acesso à Informação?						
a) Sim, elabora e divulga juntamente com um relatório auxiliar para o cidadão		X	X		X	X
b) Sim, elabora e divulga sem relatório auxiliar.	X					
c) Sim, elabora mas não divulga.				X		
9. A prefeitura mantém canal de ouvidoria, “Fale Conosco” ou similar?						
a) Sim	X	X	X	X	X	X

5. CONCLUSÃO

No grupo analisado de 23 municípios do Rio de Janeiro, observou-se que 8 (35%) prefeituras tiveram problemas técnicos no site durante o período da pesquisa, impossibilitando o envio do questionário e 9 prefeituras receberam o contato e não deram resposta (39%),

totalizando 75% das prefeituras sem responder o questionário. O que aponta um nível baixo de transparência.

Das 8 prefeituras que responderam o questionário, todas tiveram rendimento satisfatório na disponibilização das leis orçamentárias e na disponibilidade de canais de atendimento. Já no que diz respeito ao processo de participação do público no processo orçamentário, 44% das responderam que não recorrem a prática do orçamento participativo e 50% não elaboram versões simplificadas dos documentos orçamentários para o público leigo, o que dificulta a fiscalização da população.

Ressalta-se que os dados obtidos são impactados pelo período do envio do questionário e, por isso, não podem ser generalizados. Contudo, os resultados aqui obtidos, apontam um baixo nível de transparência e podem ser utilizados para futuras comparações.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALCÃO, Nilde, TEIXEIRA, Ana Claudia. Controle social do orçamento público, São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revista Contabilidade, Gestão e Governança, 2009. Disponível em: <<https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/86>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153 a 176, dez. 2012. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080>>. Acesso em: 10 Jun. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO . (Brasil). Controle Social : Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: CGU, 2012. 1 p. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

GIACOMONI, James. Orçamento Público - 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, Vander. Curso sobre Processo Orçamentário. Brasília: Câmara dos Deputados, set. 2004. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>>. Acesso em 16/06/2018.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 5.a ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: RT, 1978.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contagem da População 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 jan. 2009.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. A Lei de Responsabilidade



Fiscal – plano plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para os municípios. 2001a.

Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10/06/2018.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade . 9°. ed. São Paulo: Atlas, 2011.