



1. Qualidade do Gasto Público

2º Lugar

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Orçamento-Cidadão: fundamento teórico e exercício prático.

III Prêmio SOF de Monografias

TEMA I: QUALIDADE DO GASTO

TÍTULO:

ORÇAMENTO-CIDADÃO

FUNDAMENTO TEÓRICO E EXERCÍCIO PRÁTICO

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade abordar a temática de transparência dos documentos orçamentários no nível federal, sob a ótica da comunicação pública voltada ao cidadão comum. Nesse sentido, foram pesquisados autores que reforçavam a idéia de clareza dos orçamentos, bem como o tratamento dado à informação pública, como meio de fortalecimento das instituições e do regime democrático. Avaliou-se uma forma complementar de apresentar o orçamento, denominando-o como Orçamento-Cidadão, a fim de elucidar as sugestões contidas nos trabalhos que tratavam do tema, mas não traziam exemplos práticos sobre sua implementação. Concluiu-se que grande parte das informações para a construção do Orçamento-Cidadão já se encontra na estrutura da administração pública. O maior esforço se concentra na necessidade de conjugar e apresentar esses dados, que nem sempre constam apenas da programação orçamentária, bem como do aprimoramento da regionalização dos gastos públicos.

Palavras-chave: Orçamento público, transparência, controle social

SUMÁRIO

1 - Introdução.....	4
1.1 - Problema de Pesquisa	4
1.2 - Justificativa de Pesquisa	7
1.3 - Objetivos Geral e Específicos	8
2 - Referencial Teórico	10
2.1 - Introdução ao Referencial Teórico	10
2.2 - Informação, Democracia e Cidadania	12
2.3 - Comunicação das Instituições Públicas	17
2.4 - Orçamento Público, Transparência e o Orçamento-Cidadão	22
3 - Metodologia de Pesquisa	27
4 - Os principais parâmetros para o Orçamento-Cidadão.....	29
5 - Orçamento-Cidadão	32
5.2 - Informações Nacionais.....	34
5.2.1 - Visão Geral do Orçamento da União e Informações Macroeconômicas ..	36
5.2.2 - Principais Políticas Nacionais de Governo	40
5.2.3 - Percentuais Alocados às Funções de Governo	43
5.3 - Informações Regionais.....	46
5.3.1 - Informações Regionais: Estado do Rio de Janeiro	49
5.3.2 - Dados Financeiros Referentes às Principais Ações Orçamentárias	51
5.3.3 - Volume Total Transferências Constitucionais e Arrecadação Estadual ...	53
5.3.4 - Despesa com Pessoal (Físico e Financeiro)	57
5.4 - Informações Setoriais.....	59
5.4.1 - Principais Políticas Desenvolvidas: Ministério do Trabalho e Emprego ...	60
6 - Considerações Finais	68
7 - Referências Bibliográficas.....	71

1 - Introdução

1.1 - Problema de Pesquisa

A relação entre consignação de recursos no orçamento público e os processos de execução, monitoramento, avaliação e controle da despesa pública, vem resultando numa alocação orçamentária que, por um lado tem tido sucesso em avaliar os grandes agregados fiscais, identificando os rumos e o campo em que a política fiscal está se desenvolvendo, mas que por outro não evidencia os resultados presentes e futuros na entrega do bem ou serviço público à sociedade (REZENDE, 2009 e CORE, 2001).

Percebe-se que a essência desse problema reside na abordagem de dois aspectos: o primeiro se remete à capacidade das instituições públicas em demonstrar os resultados finalísticos das políticas públicas sob sua responsabilidade, de forma a contemplar a visão de prestador de serviço ao consumidor final, ou seja àquele que recebe direta ou indiretamente os benefícios da política desenvolvida; já o segundo refere-se ao cidadão recebedor da prestação de serviço do Estado, que, ao se deparar com os relatórios dessas instituições, ficam impotentes em analisar os dados, por estarem muito distantes da sua realidade e por contemplarem informações técnicas que dificultam o entendimento sobre a execução da política pública.

Referente ainda ao primeiro aspecto, o despreparo das instituições públicas de evidenciar, em seus relatórios, a principal razão da sua existência, que em última análise seria a de regular ou prover ao cidadão produtos em áreas essenciais para o desenvolvimento humano, promove o distanciamento da necessidade do cidadão. Seja na saúde, na educação, no combate à fome, ou nos investimentos de

infraestrutura, fica evidente que as informações geradas pelas instituições, para que confirmem àquela existência, se dariam na medida em que os produtos oferecidos à população, em quantidade e qualidade necessárias ao bem estar social, fossem registrados numa relação direta com os recursos que foram disponibilizados.

Além da lacuna exposta acima, inexistem atualmente orientações do órgão central, responsável em coordenar as atividades de planejamento, orçamento e gestão no Poder Executivo Federal, para que as instituições públicas divulguem informações no sentido de evidenciar suas ações pela relação recursos recebidos *versus* produção pública fornecida, a despeito de todos os esforços na implementação do orçamento-programa e dos relatórios de gestão, exigidos pelos órgãos de controle.

A situação é mais crítica quando se observa o segundo aspecto. A capacidade que o cidadão brasileiro dispõe, de uma forma geral, em entender os dados provenientes dessas instituições, pois seria ele, o principal elemento que provocaria readequações das políticas públicas oferecidas, em particular quando inserido num ambiente democrático, que precisa de constante reforço de legitimidade. Conforme afirma Bresser-Pereira quando destaca o Estado sadio, na sua posição fiscal, e forte, para executar suas políticas públicas, necessita ser legitimado pela sociedade civil, sendo isso um dos pilares para garantir a democracia (BRESSER-PEREIRA, 1995). Nesse sentido, a transparência torna-se uma das características mais importantes do Estado gerencial defendido por aquele autor.

Contudo, os documentos orçamentários atualmente apresentados são densos, que se perdem no seu próprio fim (muitas vezes evidenciam apenas

processos), a quantidade de dados divulgados produz mais confusão que informação. Principalmente quando os relatórios são exigidos por órgãos de controle, que estão mais preocupados com a função procedimental da execução orçamentária dos gastos realizados pela instituição, do que uma avaliação dos produtos gerados pela mesma (SANCHES, 2007).

De fato, de um lado temos instituições que pecam em informar suas atividades, mediante a evidenciação dos produtos gerados com foco no cidadão, e de outro, cidadãos que estão impossibilitados ou desinteressados em entender as informações desses relatórios. Trata-se de um processo no qual a relação entre o fornecedor (instituição pública) e seu cliente (cidadão), torna-se prejudicial e distante do objetivo comum entre esses entes: fornecer e receber serviços públicos em quantidade e qualidade satisfatórias.

É nesse contexto que se apresenta o orçamento público. Seria capaz o orçamento ser um fomentador dessa informação, que serviria para traduzir a política pública, por meio da relação insumo/produto da prestação de serviço da instituição pública e sua correspondente comunicação com a Sociedade? Conforme relata Wildavsky “Se alguém pergunta: quem recebe o que o governo tem para oferecer? Tem que encontrar as respostas no orçamento...” (WILDAVSKY, 1992, p. 8).

Sendo assim, resta mais uma pergunta: será que a forma de apresentação do orçamento favorece a comunicação das instituições públicas com seu “consumidor final”. Em consequência disso, será que o modelo existente provoca a transparência e o controle social?

1.2 - Justificativa de Pesquisa

A escolha do tema se justifica no cerne do debate sobre a qualidade da alocação orçamentária e do gasto público e reconhece todo o esforço que se tem despendido sobre a evolução da administração pública federal. Contudo evidenciará a importância de provocar uma metodologia auxiliar para demonstrar o Orçamento do Governo Federal, inserindo informações que proporcionam o suporte aos desafios e às propostas de desenvolvimento e manutenção das atividades do governo, pode-se formar um conhecimento técnico, porém simples, que servirá de base à análise das capacidades de comunicação das instituições responsáveis pelo desenvolvimento das políticas públicas.

Segundo modelos contemporâneos da ciência da administração, a instituição, seja pública ou privada, que deixar de evidenciar em seus processos estratégicos, a finalidade para sua existência, e para quem seus serviços são fornecidos, ou seja, em que mercado atuará ou a qual demanda atenderá, estará sujeita ao fracasso ou ao insucesso da sua empreitada. (KAPLAN e NORTON, 1997).

Dessa forma, a intenção é promover nas instituições a capacidade de enfatizar a entrega do produto à Sociedade como forma de gestão estratégica da sua comunicação, assim como os resultados apurados e pretendidos, por meio da alocação orçamentária, que estará direcionada em atender a essa lacuna informacional.

Por outro lado, a fim de minimizar os efeitos que a ausência de informações de simples compreensão na alocação de recursos públicos traz para o desenvolvimento da cidadania e da consciência sobre o destino da receita

arrecadada, justifica-se a necessidade de aproximação do orçamento público da realidade, a fim de traduzir para os cidadãos as intenções de gastos e seus resultados (passados, presentes e futuros), permitindo o debate sobre assuntos, que impedem o desenvolvimento de áreas essenciais ao crescimento do país. Conforme enumera Peters (*apud* PADILHA, 2003):

“... para assegurar a boa governança com vistas a alcançar os objetivos desejados, é indispensável que haja: a) **articulação de um conjunto comum de prioridades, acordado pela sociedade**, por meio dos legítimos representantes; b) coerência entre as metas, a ser perseguida pelos níveis superiores de governo, os quais devem produzir uma visão ampla das prioridades e ponderar os interesses; c) capacidade de articular os meios para atingir as metas estabelecidas; e d) **realização de feedback e presença dos elementos da accountability**, com vistas ao aperfeiçoamento do processo e à possibilidade de responsabilização dos agentes” *Grifo nosso* (PADILHA, 2008, p. 14).

Nesse sentido, o trabalho será dirigido a dois atores: (i) cidadãos, que necessitam entender os demonstrativos que o orçamento legalmente produz, documentos estes que precisam apresentar características de uma estrutura de orçamentária que favoreça a transparência para o efetivo controle social; e (ii) instituições públicas, que precisam centrar-se na produção de bens e serviços à Sociedade, como forma de gestão estratégica da sua comunicação, cujo demonstrativo dessa pretensão deve ser feita por meio do orçamento, a quem cabe executar.

1.3 - Objetivos Geral e Específicos

Geral: Identificar as principais características de uma estrutura de apresentação orçamentária que favoreça a transparência, o controle social (nesse trabalho será chamado de Orçamento-Cidadão) e a gestão estratégica de comunicação das instituições públicas.

Específicos: (i) estabelecer um arcabouço teórico que sustente a opção pelo Orçamento-Cidadão; (ii) determinar as informações que podem compor o Orçamento-Cidadão; (iii) estratificar as informações em níveis nacional e regional; (iv) identificar a comunicação pública como fator de legitimidade da instituição; e (v) formular um modelo de comunicação pública baseada em recursos financeiros previstos para execução da política pública.

2 - Referencial Teórico

2.1 - Introdução ao Referencial Teórico

O presente referencial teórico pretende auxiliar no desenvolvimento do trabalho ao relacionar a importância da implantação do Orçamento-Cidadão nos atuais documentos orçamentários como forma de influenciar na legitimidade governamental e institucional, bem como no fortalecimento da cidadania brasileira e sua democracia, passando pelo papel da comunicação pública e suas funções na concepção deste documento simples, porém de suma importância à evolução do processo orçamentário federal.

Para tanto, utilizar-se-á como base os trabalhos de Cavalcante (2008), que identificou informações para compor um orçamento voltado ao cidadão, e de Brandão (2006) e Zémor (1995), que elegeram o tema da comunicação pública como sendo uma das questões na qual o administrador público deve se preocupar em desenvolver.

Assim, neste trabalho o Orçamento-Cidadão será definido como um documento de fácil leitura, interpretação e comunicação com o público não especializado em administração pública. Como esse será o foco central, a sua definição é encontrada em trabalhos que utilizam diferentes temas para o mesmo significado, tais como: orçamento transparente; orçamento com linguagem clara e acessível; orçamento com publicidade e clareza, orçamento com participação popular, orçamento resumido, entre outros temas. Dessa maneira, o documento que se quer formular está mais próximo daquele que apresenta um orçamento resumido, com identificação das principais políticas e com linguagem voltada ao público em geral.

De forma alguma se pretende substituir as publicações oficiais editadas pelo responsável¹ das leis de orçamento ou tão pouco ser o produto final da elaboração do orçamento. A quantidade de informação contida nesse documento é limitada, mas esclarecedora o bastante para influenciar a participação da sociedade e aumentar a legitimidade da entidade executora do orçamento. Sua finalidade é inserir o cidadão comum no processo de elaboração do orçamento público, iniciando-o pela identificação clara dos objetivos inerentes ao Orçamento da União.

A falta desse documento simples foi duas vezes comentada em pesquisas recentes que mediram o grau de transparência do orçamento público brasileiro, imputando ao Brasil penalidades que derrubaram sua classificação. A própria legislação brasileira que trata da responsabilidade fiscal das finanças públicas sofreu alterações² para que os orçamentos sejam mais transparentes e contem com a participação popular, além de constar de alguns artigos que tratam sobre a proposta da Nova Lei de Finanças Públicas³, que atualmente tramita na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Assim, de forma a cooperar com os argumentos acima e com a hipótese desse trabalho, esse referencial teórico se divide em três seções: a primeira aborda a informação pública como propulsora do pensamento crítico do cidadão,

¹ O chefe do Poder Executivo para cada ente da Federação é o responsável pela elaboração das leis do orçamento, que são divididas em: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, conforme disposto no art. 165 da Constituição Federal de 1988.

² Refere-se à alteração da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, que foi alterada em 27 de maio de 2009, pela chamada Lei da Transparência, que incentiva a participação popular e a realização de audiências públicas na elaboração de planos, diretrizes e leis orçamentárias. A lei prevê ainda prazos para os entes federados colocarem a medida em prática: um ano para União, Estados, Distrito Federal e cidades com mais de cem mil habitantes, dois anos para municípios de 50 a 100 mil habitantes e quatro anos para cidades com até 50 mil habitantes.

³ Trata-se da leitura do art. 165, §9º, da Constituição Federal de 1988 que prevê a edição de Lei Complementar para atender a diversas questões sobre finanças públicas, no qual o Substituto do Senador Arthur Virgílio, que aglutinou dois Projetos de Lei Complementar (Tasso Jereissati - PLC nº 229/2009 e do Senador Renato Casagrande - PLC nº 248/2009), criou uma seção específica sobre Controle Social.

relacionando a necessidade de utilidade para o indivíduo e as interpretações sobre o impacto dessa informação na produção do conhecimento. A segunda seção deste referencial explicita os tipos de comunicação pública e sua delimitação ao assunto proposto, além de evidenciar os benefícios em tê-la como função estratégica na instituição. Por fim, apresentar-se-á as pesquisas comentadas nesta introdução e suas implicações à desqualificação dos documentos orçamentários brasileiros perante alguns países que obtiveram melhores resultados na suas avaliações.

2.2 - Informação, Democracia e Cidadania

A informação como insumo ao desenvolvimento da democracia abre os caminhos para que se discorra sobre a verificação da validade do desenvolvimento do Orçamento-Cidadão no atual contexto político-administrativo do país. A prática em elaborá-lo, apesar de ter um apelo evidentemente meritório⁴, necessita de um aparato teórico que evidencie sua utilidade. Nesse sentido, se abordará nesse tópico deste referencial a questão da informação em prol da legitimidade dos governos perante a sociedade e a necessária publicidade; o fortalecimento da cidadania por meio do acesso à informação; a dicotomia entre o agente e principal e a assimetria de informações; e a relação de utilidade da informação necessária ao indivíduo.

O tratamento da informação destinada ao cidadão e promovida pelo Governo, em um contexto democrático, proporciona para os agentes públicos maior legitimidade de suas ações e do próprio regime, uma vez que suas iniciativas e

⁴ O apelo vem de organizações não governamentais nacionais e internacionais que realizam pesquisas sistemáticas sobre Orçamento Público. No caso nacional, podemos citar o Fórum Brasileiro de Orçamento – FBO e o Instituto de Estudos Socio-Econômicos – INESC, que publicam estudos sobre essa realidade e defendem maior transparência orçamentária, apontando como uma das soluções o orçamento-cidadão. Quanto ao internacional, destaca-se a atuação de organismos como a OCDE, o FMI e o IBP (International Budget Partnership), que mantêm, nos instrumentos de pesquisa desenvolvidos para comparar países, critérios objetivos quanto à adoção de orçamentos voltados à comunicação com a população do país pesquisado.

opções de políticas geram resultados institucionais que impactam a vida da população que o elegeu, melhorando a assimetria de informação existente entre o governo e a sociedade. Por outro lado, o uso dessa informação será de maior ou menor proveito pelo indivíduo, segundo a avaliação do grau cognitivo, emocional e situacional, que permitirá sua utilização, cooperando com o objetivo pessoal ou o simples descarte. De todo modo, se a avaliação for relevante e positiva, fortalecerá a instituição pública provedora do serviço a que se refere à informação, mas também aos conceitos de cidadania e democracia (MIRANDA, 2007; LOPES, 2007; SANCHEZ, 2003; SILVA, 2005; BARRETO, 1999 e BOBBIO, 1986).

Conforme abordado por Lopes (2007), a relação entre informação pública e democracia aprimora o interesse da coletividade, que em última instância se torna o próprio interesse público. O leque de opções disponível para o governante sobre a política pública que será desenvolvida no seu mandato deve estar distante de uma opção particular, mas para o autor, isso é extremamente difícil de apurar, tendo em vista a quantidade de *trade-offs* disponíveis, cuja escolha perpassa por um processo de avaliação criterioso. Entretanto, sem transparência e informação a condição de apropriação e revisão do processo simplesmente não existiria.

O processo de escolha elencado acima, sendo publicizado de forma a clarificar as opções dos governantes, provocaria uma melhoria na assimetria de informações, assimetria que prejudica a consolidação democrática (LOPES, 2007). Nesse sentido, a posterior publicidade dos atos governamentais se transforma como condição primária ao futuro da democracia. Bobbio (1986) afirma que a publicidade transformou o Estado Moderno a Estado de Direito, superando o Estado Absoluto.

Com a república e a representação governamental, o Estado de Direito diferencia-se do absolutismo por exigir um controle público do poder, se efetivando pela publicidade do ato público. Segundo Carl Schmitt “a representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade” (*apud* BARROS, BERNARDES e LEMOS, 2008, p.4).

Desse modo, exercitar o modo de publicização dos atos de governo, com vistas ao alcance popular, ou seja, linguagem e meios apropriados à sociedade na qual se insere o país devem ser obrigações de qualquer agente público, porquanto estariam fortalecendo o regime democrático do Estado de Direito, principalmente quando se relata o que se pretende fazer com o dinheiro arrecadado dos tributos governamentais. Constitui-se, portanto, numa remissão obrigatória ao art. 37 da Constituição Federal de 1988, no qual exalta o princípio da publicidade para ser seguido por toda administração pública.

Giacomoni (2009) e Albuquerque *et ali* (2008) também chamam a atenção para esse princípio no processo de elaboração do orçamento público, exaltando que a publicidade é sempre considerada nos documentos atuais, devido ao aspecto legal que o orçamento público comporta, sobretudo quando da publicação das leis orçamentárias. Contudo, esse princípio deveria estar ligado às questões de clareza. Defendem que “resumos comentados da proposta orçamentária deveriam ser amplamente difundidos, de forma que possibilitassem ao maior número possível de pessoas inteirarem-se das realizações pretendidas pelas administrações públicas.” (GIACOMONI, 2009, p. 83). E ainda, “acreditamos que deve ser dada maior ênfase ao processo orçamentário nos meios de comunicação, por meio de linguagem acessível ao cidadão comum”. (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e FEIJÓ, 2008, p.198).

A publicidade serve inclusive para a formação da cidadania, Silva (2005) mostra a importância do desenvolvimento de políticas públicas que têm como tema principal a informação. Sua abordagem reforça que se o poder público estiver preocupado em estruturar áreas que promovam o acesso à informação, a contínua formação do cidadão estará assegurada. Isto por que, na medida em que se investe em informação para a sociedade, elevam-se os graus de auto e livre formação intelectual, aspectos tão necessários ao exercício da cidadania. Este é o sentido que o orçamento público deve empregar ao se aproximar da Sociedade - aprimoramento constante do cidadão. Portanto, investir em informação pública faz bem a formação cidadã, espectro legítimo da democracia.

Entretanto, deve-se atentar para que serve a informação dedicada ao indivíduo. Caso o receptor (indivíduo) não se convença de que a informação recebida possa lhe ser útil, tal informação não se tornará conhecimento⁵ e será desconsiderada. É o que defende Barreto (1999) quando relaciona informação e conhecimento, diz o autor que se há ausência de significado da informação para o indivíduo, o conhecimento deixará de ser produzido, pelo fato de perder o efeito de sensibilizá-lo.

“Fica, ainda, estabelecida uma relação entre informação e conhecimento, esta só se realizando se a informação for **percebida e aceita como tal**, colocando o indivíduo sensível em um estágio melhor, consciente consigo mesmo e dentro do mundo onde se realiza a sua odisséia individual. Aparece também a função estética do fenômeno da informação que é a sensibilidade para apreender a informação – sensibilidade que tenuemente precede a percepção” *Grifo nosso* (BARRETO, 1999, p. 3).

⁵ Segundo Abreu (2009), e conforme os especialistas mencionados na sua dissertação, o conhecimento está no maior nível de complexidade, quando comparado ao dado e a informação (que são hierarquicamente inferiores). Contudo suas fronteiras são indefinidas, por isso se recorre ao entendimento situacional para determinar os seus respectivos limites.

Miranda (2007) defende ainda o argumento de Wilson (2000), de que a informação, para se configurar como necessária, possui graus de relevância nas dimensões cognitivas, emocionais e situacionais. Abreu (2009) resume os autores acima definindo cognitivo como sendo um processo em que se percebe a ausência de informação para atingir determinado objetivo; a dimensão emocional quando ocorre a instabilidade provocada pela lacuna da informação, situação que gera insegurança; e a situacional, quando a busca da informação se apresenta em determinado contexto, influenciado por parâmetros profissionais e sócio-culturais em que o indivíduo se encontra.

Dessa forma, Abreu (2009) conclui que

“o significado de qualidade de informação está vinculado ao usuário, que age em um contexto específico. Os requisitos de valoração da informação devem estar ajustados a sua demanda, pois, o seu uso responde a necessidade de utilização com uma finalidade” (ABREU, 2009, p. 32).

Essa relação vem ao encontro da geração de informação sobre orçamento público, pois não se sabe *a priori* quais serão os atores mais interessados em buscar essas informações, muito menos o grau em que estão as dimensões elencadas no parágrafo anterior para determinado indivíduo.

Capurro e Hjørland (2007) ao concluírem sobre o conceito de informação, lembram que é relevante saber para quem é o ato informativo, pois a mesma informação pode conter diferentes interpretações se estiver sendo tratada por um arqueólogo ou um geólogo, afirma os autores. Além disso, exemplificam que

“É relativamente fácil contar o número de palavras em um documento ou descrevê-lo de outras formas; muito mais difícil é tentar descobrir para quem aquele documento tem relevância e quais as perguntas importantes que ele pode responder” (CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 193).

Desse modo, para aquele que já labuta na área de finanças públicas e conhece os tecnicismos empregados, a divulgação do orçamento, como está, já promoveria informações que garantiriam de forma “quase” irrefutável a sua compreensão, precisando, é claro, de aperfeiçoamentos, como em qualquer área profissional, onde a busca de melhores conceitos e definições são sempre esperados. Entretanto, quando se tenta alcançar níveis diferentes de pessoas (aquelas que desconhecem o tecnicismo), muito se tem a fazer, para que a necessidade de informação para o indivíduo encontre respostas nos dados sobre orçamento público e com isso proporcione conhecimento às diferentes camadas da sociedade.

2.3 - Comunicação das Instituições Públicas

Inócua a produção de informações que incorporam as especificidades mencionadas na seção anterior, se as instituições públicas estão despreparadas para comunicar os serviços prestados à população, particularmente aqueles que derivam do planejamento orçamentário da entidade. Nesse sentido, discorrer-se-á neste tópico sobre os aspectos que gravitam a comunicação pública, destacando seus conceitos e diferenças, assim como a sua importância na relação entre as instituições públicas e seus clientes (sociedade).

Especialistas em Ciência da Comunicação definem que a abordagem sobre comunicação pública pretende resgatar o aspecto social da matéria, se tornado uma nova área de estudos para a Comunicação Social. Este aspecto se perdeu nos últimos anos, em virtude, sobretudo, do apelo ao regime capitalista que a economia empresarial impôs aos meios de comunicação, fazendo com que os profissionais da área focassem estudos pro mercado, mas também de trabalhos voltados para cunhos políticos e ideológicos (ZÉMOR, 2009; BRANDÃO, 2006; DUARTE, 2006).

Nesse sentido, entender as dimensões da Comunicação Pública torna-se fundamental para prosseguir na abordagem sobre como melhor comunicar os serviços prestados com base no orçamento público. Assim, para Brandão (2006) a comunicação pública deve ser estruturada a partir de cinco áreas de conhecimento:

(i) Comunicação Organizacional, que é a mais tradicional, pois trata da comunicação intraempresa, seja pública ou privada, com seus reflexos no ambiente externo;

(ii) Comunicação de Estado e Governamental, que é de responsabilidade do Estado e do Governo⁶, em promover ações que possibilitem reconhecer a agenda de trabalho do governo, prestando contas e abrindo espaço para discussão sobre os afazeres. Tem também a missão de despertar o sentimento cívico da sociedade perante o seu país (Avança Brasil ou Brasil, um país de todos, p.ex.), entre outras tentativas de cunhar o patriotismo no cidadão. Quanto à comunicação do Estado, se refere a instâncias estatais que perpetuam independente do governo eleito, tais como a Justiça Federal, a Eleitoral, as Agências Reguladoras, entre outras, que comunicam suas ações e conclamam a população ou o setor envolvido a entendê-las sobre as especificidades dos seus trabalhos;

(iii) Comunicação Científica, que tem como objetivo de criar canais de interação entre a ciência, nos seus mais diversos ramos, e a população. Essa área se manifesta como Comunicação Pública, tendo em vista o apelo em tornar de

⁶ A autora separa bem essas figuras (Estado e Governo) por entender que a divisão torna-se ainda necessária, em virtude da confusão que o leitor brasileiro tem sobre a matéria, o qual desconhece a diferença entre os dois conceitos. Na França, p. ex., diz a especialista ao traduzir a obra de um ícone nesse assunto, essa separação já está arraigada naquela sociedade, que consegue identificar ambos, sendo desnecessário abordar essa definição, bastando apenas analisar a ação pública para se deduzir à qual figura pertence.

interesse público aquilo que se desenvolveu por meio de hipótese, visando encontrar respostas da sociedade na curiosidade do pesquisador;

(iv) Comunicação Política, que é a comunicação entre o ser político (de qualquer Poder, mas com maior proeminência no Legislativo e Executivo) e seus eleitorados com foco na permanência da crença e fidelidade aos seus atos, utilizando tecnologias de comunicação necessárias ao alcance deste objetivo. Outra abordagem da especialista direciona a Comunicação Política aos regulamentos da “Política de Comunicação”, em que governos regulam as atividades de comunicação do país; e

(v) Comunicação como estratégia para a sociedade civil organizada, que em linhas gerais são práticas de comunicação oriundas do Terceiro Setor⁷, que se reveste de caráter não público, porém com ações públicas, que estão à procura de sua legitimidade por serem muito novas no atual contexto brasileiro, utilizando a comunicação como seu veículo de promoção.

Muito embora essas definições servem para qualificar a comunicação pública e explorem o conceito de forma quase exaustiva, envidar-se-á esforços no sentido de aplicar uma composição dos dois primeiros: Comunicação Organizacional e a Comunicação Governamental, por que ambos se aproximam da abordagem a qual esse trabalho se propõe.

Esclarecido os conceitos que serão trabalhados, destaca-se a contribuição de Zémor (1995), que ao definir outra vertente para a comunicação pública, apresenta a comunicação institucional, e lembra que é uma das principais formas de

⁷ Para Modesto (1999), são “entidades constituídas com personalidade jurídica privada, mas de fins públicos, também conhecidas como entidades do terceiro setor, são tradicionalmente identificadas pela legislação brasileira como entidades de utilidade pública”.

comunicação do serviço público. Essa contribuição já aglutina o conceito que será trabalhado, porque ressalta a comunicação da política institucional, que se resume na declaração da missão e da estratégica na atuação da instituição em determinado setor.

Além disso, promove ainda dois aspectos necessários para preencher o conceito: a comunicação interna da instituição, que pressupõe saber mobilizar sua estrutura para alcance dos objetivos, tendo como premissa saber ouvir, que na análise do autor, é uma qualidade inerente aos comunicadores, mas que precisa ser recorrentemente exercida e lembrada; e a identidade, destacando-a como o núcleo da instituição, que faz saber a sua real existência. Quando a identidade interage com a imagem de que se tem da instituição, se promove à legitimidade do serviço público.

Por outro lado, quando o choque entre identidade e legitimidade começa a trazer transtornos para a imagem da instituição, o processo de comunicação institucional está incompleto ou deficiente, nas palavras de Zémor

“Se existe crise de legitimidade do serviço público é que esta racionalidade não está suficientemente partilhada com os cidadãos. Se o diálogo deve acompanhar os procedimentos, é sobre o serviço ofertado que pode se operar, com uma legitimidade renovada, uma melhor identificação da instituição pública” (ZÉMOR, 1995, p.12).

Portanto, o quadro abaixo retirado da tradução de Brandão (1999) sobre a obra de Zémor sintetiza a abordagem sobre comunicação que deve ser realizada pela instituição pública.

INSTITUIÇÃO PÚBLICA	CAMPO DA COMUNICAÇÃO	FINALIDADES DA COMUNICAÇÃO	REFERENTES LINGUAGEM	FORMAS E MODALIDADES DA COMUNICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES
INTERIOR	Pessoal (funcionários) <ul style="list-style-type: none"> estado maior staf <i>fonctiomels</i> departamentos e serviços serviços externos, <i>rattachés</i> gabinetes, tutelas 	<ul style="list-style-type: none"> qualidade de ação dos agentes e condições de trabalho mobilização interna preparação para a comunicação externa 	identidade legitimidade	Comunicação Interna <ul style="list-style-type: none"> ligações hierárquicas e funcionais procedimentos, instâncias internas decisões, negociações sistemas de informação reuniões, participação
MEIO AMBIENTE OPERACIONAL (micro-ambiente)	Usuários <ul style="list-style-type: none"> usuários individuais empresas outras instituições públicas Parceiros <ul style="list-style-type: none"> associações de funcionários associações de usuários administração indireta 	cidadãos	relacionamento (proximidade)	Disponibilidade dos Dados Públicos (acesso, consultas, difusão) Relação com Usuários (atendimento, consultas, tratamento)
MEIO AMBIENTE SETORIAL (médio meio ambiente)	Imprensa e Mídia Especializada Sindicatos e Associações interlocutores interministeriais ou intersetoriais e experts jurídico-administrativo		Serviços Públicos <ul style="list-style-type: none"> imagem missão 	Promoção de Serviços Ofertados <ul style="list-style-type: none"> publicidade relações públicas
MEIO AMBIENTE GERAL (macro-ambiente)	Lideranças Políticas e Partidos Líderes de opinião Mídia Relações internacionais		Poderes Públicos <ul style="list-style-type: none"> interesse geral democracia 	Comunicação Institucional <ul style="list-style-type: none"> acompanhamento da política da instituição e de seus valores agregados campanhas publicitárias relações públicas coordenação, coerência, outras formas de comunicação (externas e internas) patronato, mecenato
		<ul style="list-style-type: none"> obrigação de informar eficácia e qualidade das operações de serviços (transações, decisões) notoriedade e imagem dos serviços ofertados notoriedade e imagem do órgão mudanças institucionais 		Comunicação Política formulação da oferta política (acompanhamento do exercício do poder)
		<ul style="list-style-type: none"> mudanças sociais e políticas mudança do comportamento social difusão do saber cívico 		Comunicação Cívica e de Interesse Geral ouvidoria social, campanhas

Fonte: Zémor (1995)

De posse das interações acima, e com foco voltado aos cidadãos, percebe-se que é obrigatório o ato de informar a eficácia dos serviços, mas também, ao tornar público o trabalho desenvolvido pela organização, sua imagem e identidade legitimam a instituição e, extrapolando para o ambiente macro, despertam o interesse da sociedade, que, segundo o autor, seria o próprio Poder Público, alcançando o interesse geral e fortalecendo a democracia.

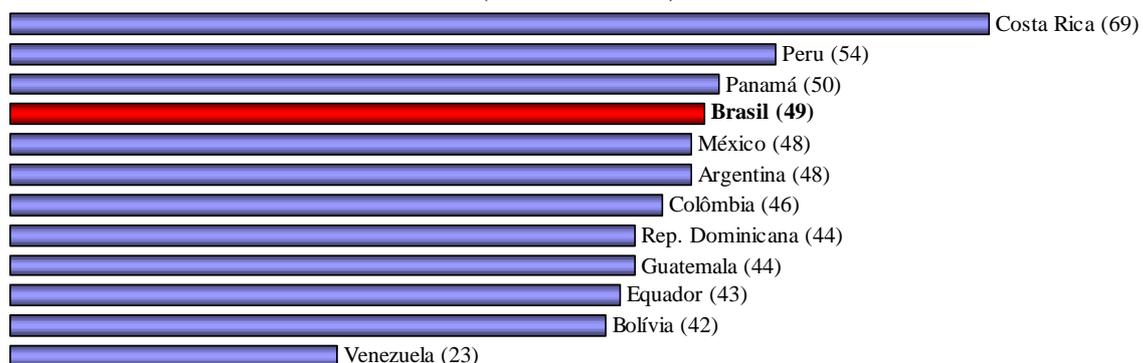
É nessa esteira que o método de divulgação do orçamento público tem que se preocupar. Não só o órgão responsável pela elaboração do orçamento, como também as instituições que o executam, deve evidenciar seus serviços de forma a privilegiar a identidade e a imagem da instituição. Como o orçamento é a previsão inicial de recursos para a prestação do serviço, tornar-se-ia elemento determinante para assegurar a legitimidade da instituição, promovendo ainda a transparência das intenções e ações públicas que a organização precisa se revestir.

Finalmente, como visto nessa seção, há inúmeros ganhos para a instituição manter e desenvolver como estratégia a arte da comunicação pública, sem contar com os benefícios que são transmitidos a outros grupos que também se beneficiam dessa prática (sociedade, governo, o próprio cidadão, p.ex.). Dessa forma, reforçar a transparência dos atos públicos parece ser o próximo passo para que o processo de comunicação promova integridade e corrobore com a função de levar informação fidedigna a diferentes atores da sociedade.

2.4 - Orçamento Público, Transparência e o Orçamento-Cidadão

Pesquisa recentemente realizada⁸ pelo Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC, responsável em coletar dados no Brasil para calcular o Índice Latinoamericano de Transparência Orçamentária (ILTP, sigla em espanhol), sob a coordenação do Centro de Avaliação e Investigação – FUNDAR (ONG Mexicana), cujo trabalho de pesquisa teve início em 2001⁹, com divulgações bianuais de resultados apurados, colocou o país em quarto lugar entre os que participaram da pesquisa em 2009.

Classificação do Índice Geral de Transparência Orçamentária 2009
(Notas de 1 a 100)



Fonte: Relatório que apurou o Índice Latino Americano de Transparência Orçamentária (FUNDAR, 2009)

⁸ Divulgada em 10 de Novembro de 2009.

⁹ Brasil só participou em dois anos: em 2003, ficando na 3ª colocação, e em 2009.

Segundo informações contidas no relatório, o resultado possibilitou inferir que para o país alcançar melhores resultados, o orçamento público federal brasileiro deve prever a participação cidadã, e ainda fornecer informações oportunas na elaboração e no acompanhamento dos resultados previstos na peça orçamentária, além de manter um controle mais eficiente sobre os funcionários que participam da elaboração do orçamento.

À época de divulgação do relatório, a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Órgão responsável pela elaboração do orçamento da União, por meio de sua assessoria de imprensa, respondeu a um jornal¹⁰ de grande circulação sobre a divulgação da pesquisa, que o processo orçamentário já oferece a possibilidade de participação, por conta da apreciação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo, que realiza audiências públicas em vários entes da Federação para apresentar o projeto de lei encaminhado pelo Executivo e fomentar discussões para propositura de emendas ao orçamento.

Sobre as informações oportunas, a Secretaria relatou que já publica regularmente relatórios de avaliação da gestão fiscal, assim como o acompanhamento da execução orçamentária, documentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas relata que, às vezes, o despreparo do cidadão nas questões orçamentárias podem impedir o entendimento desses documentos. Já com relação aos funcionários públicos, disse que todos aqueles que trabalham em cargos de confiança na Secretaria precisam entregar anualmente cópia de suas

¹⁰ O Estado de São Paulo, de 15 de novembro de 2009, reportagem de Daniel Bramatti, sob o título: Pesquisa aponta falta de transparência no Orçamento. Disponível em: <https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2009/11/15/pesquisa-aponta-falta-de-transparencia-no-orcamento/>

declarações do imposto de renda, com vistas a ficar disponível aos órgãos de controle.

Relevante comentar outra pesquisa com a mesma finalidade, ocorrida também em 2009, só que com uma amplitude maior¹¹, colocou o Brasil em primeiro lugar nos países pesquisados na América Latina, mas identificou a falta de dois documentos orçamentários¹² necessários à plena transparência, para que o país melhorasse sua colocação (ficou em oitavo). Tais documentos também foram apontados por Cavalcante (2008), que comparou outras organizações internacionais¹³, as quais se debruçam sobre os orçamentos públicos para elaborar diagnósticos que permitam a melhoria desse instrumento como fomentador no desenvolvimento da cidadania e na compreensão dos gastos públicos.

Dessa maneira, o trabalho de Cavalcante (2008) indicou uma relação de pressupostos e informações que o Orçamento-Cidadão deveria ter para preencher a lacuna dessas pesquisas e ser melhor avaliado em levantamento futuro, como também uma sugestão para que o orçamento federal brasileiro se preocupasse em divulgá-lo.

O autor ainda diferencia o Orçamento-Cidadão do Orçamento Participativo, para que não haja dúvidas que o documento defendido em seu trabalho tem um caráter informativo e não deliberativo. O Orçamento Participativo pressupõe conhecimento da estrutura e do processo orçamentário, cujas dimensões do orçamento da União dificulta esse entendimento, em que pese o relativo êxito em

¹¹ Pesquisa para calcular o Índice de Orçamento Aberto do IBP (International Budget Partnership), que abordou 85 países em 2009.

¹² Relatório semestral de novo cenário econômico e flutuação das receitas e despesas.

¹³ O FMI e a OCDE, essa última também identificou a falta da declaração pré-eleitoral do Poder Executivo, mostrando a “saúde” fiscal em que se encontra o país antes do início do pleito eleitoral e um relatório com o resumo sobre o orçamento voltado a informar o cidadão. e o FMI.

entes locais, como municípios de pequeno e médio porte. Nesse compasso, conclui que

“difícilmente um processo de Orçamento Participativo pode funcionar, de modo adequado, sem um Orçamento-Cidadão esclarecedor. Inversamente, pode existir um Orçamento-Cidadão – um documento que auxilie na compreensão do significado e necessidade das alocações orçamentárias e permita um acompanhamento mais estreito das rubricas aprovadas – mesmo que não haja um processo de participação popular nas decisões alocativas. Em última análise, intui-se que o cidadão comum dará maior importância às influências cotidianas do orçamento quando perceber que pode acompanhá-lo sem receio dos tecnicismos” (CAVALCANTE, 2008, p. 68).

Ademais, a sua maior reivindicação foi quanto à regionalização do orçamento. Segundo o autor, ocorre grande dificuldade na percepção do cidadão, quando em contraste com sua realidade local, perceber que o orçamento federal possa influenciar na sua via cotidiana. Relata o motivo do desinteresse devido ao fato de que o orçamento trata a maioria da previsão de gastos de governo com amplitude geográfica mínima no Estado, somente em alguns poucos casos se consegue verificar na peça orçamentária gastos direcionados aos municípios, sua grande maioria é no nível nacional ou regional ou estadual que impera, comenta o autor.

Segundo Lopes (2007), transparência é uma das características do *accountability*¹⁴, cujo complemento se dá ainda por outras duas características: sistema político competitivo e poderes independentes em diferentes níveis. Mesmo sabendo dessas características que ampliam e delimitam mais o conceito, para esse trabalho, o foco será dado à transparência do orçamento público.

¹⁴ Termo em inglês sem tradução para o português, mas que para esse trabalho defende-se também o conceito de concepção de *accountability*, que traz a questão da “coisa” pública para o espaço da política, a efetiva comprovação das diretrizes do governo no ambiente democrático e o controle da ação governamental.

Assim, o Brasil, ao adotar o Orçamento-Cidadão em nível federal, terá cooperado com o *accountability*, provocaria nas instituições que prestam serviços ao cidadão que relacionassem seu trabalho à entrega de produtos para a sociedade, identificando-os com recursos previstos para o próximo ano no orçamento. Desse modo, além de o país despontar nas pesquisas em que o orçamento é colocado à prova de transparência, o ganho seria maior na formação cidadã e na popularização desse instrumento que deve ser do povo e para ele.

3 - Metodologia de Pesquisa

Para os procedimentos de análise deste trabalho, será utilizada a pesquisa bibliográfica e documental. A classificação metodológica da pesquisa será qualitativa, exploratória e aplicada. Qualitativa por que do ponto de vista da abordagem do problema, há uma interação do mundo real e análise subjetiva do autor, porquanto a implantação do Orçamento-Cidadão parte de observações empíricas da sua utilidade e sua falta já foi percebida por instrumentos de pesquisa qualitativos. Segundo Silva e Menezes (2001), essa é uma abordagem que não pode ser explicada por números ou métodos e técnicas estatísticas, exigindo do pesquisador o levantamento bibliográfico necessário que corrobore e contrapõe a observação empírica.

Já no aspecto do alcance dos objetivos, será do tipo exploratória, pois se analisará exemplo sugerido na monografia de Cavalcante (2008) sobre os tópicos necessários ao Orçamento-Cidadão. Recorrer-se-á também aos princípios enumerados por Marín (2007) na obtenção desse documento.

A natureza da pesquisa será aplicada, uma vez que o documento, a que se propõe elaborar um esboço, pode servir de base para se preparar relatório que auxilie na produção dessa informação no nível federal.

Como será procedido um exemplo a partir das sugestões de Cavalcante (2008) e Marín (2007), o documento que se pretende formatar neste trabalho terá uma parte genérica, outra regional e uma setorial. Para a primeira parte será procedida uma avaliação geral do orçamento para 2010, assim com a identificação dos parâmetros utilizados para a sua elaboração.

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa exploratória documental se debruçará nas apresentações do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, por ocasião do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, juntamente com a mensagem do Presidente da República, assim como no relatório final da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, que encaminhou o projeto para sanção presidencial.

A segunda parte, definida como regional, será dedicada ênfase à principal sugestão de Cavalcante (2008) - a regionalização do gasto. Nesse sentido, o Estado da Federação que terá o orçamento analisado com vistas à elaboração do Orçamento-Cidadão será o Rio de Janeiro, tendo como base as despesas discricionárias do Poder Executivo Federal. Os motivos para a escolha desse Estado serão apresentados na seção 5.3, que abordará as informações regionais.

Para a terceira parte setorial, analisar-se-á a proposta do Orçamento-Cidadão numa instituição específica e seus possíveis reflexos à legitimidade institucional. Para tanto, se elegerá o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, pela sua atuação no território nacional, pela magnitude programática e riqueza de dados orçamentários. Contudo, acredita-se que o modelo empregado para esse Ministério, poderá ser replicado para os demais, tendo em vista o perfil desse Órgão ser intensivo em ações orçamentárias caracterizadas como “Atividade”¹⁵, mantendo, evidentemente, a essência dos princípios para o Orçamento-Cidadão.

¹⁵ Dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, mostrou que no período entre 2004 e 2008, mais de 85% das despesas de caráter discricionário foram executas nesse tipo de ação orçamentária para todos os Órgãos do Poder Executivo Federal, e somente para o MTE, esse taxa se aproximou dos 99% para o mesmo período. A conceituação de “Atividade” é definida no MTO (2009), como “um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo” (Manual Técnico de Orçamento - MTO; 2009; p.42).

4 - Os principais parâmetros para o Orçamento-Cidadão.

O Orçamento-Cidadão é um documento que deve ser fácil interpretação. Sua principal característica é apresentar o orçamento de forma simples, com linguagem direta e favorável ao auto-entendimento. Conforme já abordado na introdução do referencial teórico, o documento é despretensioso no que tange à quantidade de informação, principalmente quando comparado aos documentos orçamentários¹⁶ atualmente elaborados pelo Órgão responsável pelo Orçamento da União. Contudo, sua utilidade é riquíssima, uma vez que auxiliará na introdução do cidadão no conhecimento sobre o destino dos recursos federais, incentivando-o a participar do processo mais ativamente.

Conforme abordado na seção 2.2, a geração de informação deve levar em consideração a produção do conhecimento, que só acontecerá quando conseguir sensibilizar o receptor em utilizá-la, sobretudo se houver disponibilidade de se aprofundar mais nas questões apresentadas e com isso influenciar o meio externo.

Nesse sentido, o documento deve ter um conteúdo capaz de ser entendido por pessoas com até sete anos de estudo, pois, segundo a última Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD 2008, esta é a média de anos de estudo que o brasileiro com dezoito anos de idade ou mais possui. Tem-se que ter em mente ainda que convivemos com uma média de 21% da população sendo analfabeta funcional¹⁷, ou seja, parcela significativa de pessoas com 15 anos ou mais que não possuem capacidade de interpretação e de fazer cálculos simples.

¹⁶ A LOA, no âmbito federal, é detalhada a um nível que impressiona outros países que mantêm suas leis em um nível mais agregado por diversos motivos: facilidade ao gerir a execução das políticas; nível de amadurecimento da sociedade e, por conseguinte, do seu parlamento; entre outros.

¹⁷ Segundo a UNESCO, funcionalmente alfabetizada é a pessoa que pode participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento efetivo do seu grupo e

Apropriando-se dessa realidade, apresenta-se as premissas apontadas por Cavalcante (2008) e Marín (2007) para se ter um Orçamento-Cidadão. O primeiro autor enfatiza a separação das informações em níveis nacional e regional. Esta última destaca a qualificação do orçamento em mesorregiões¹⁸, conforme preconiza a divisão regional trabalhada pelo IBGE.

- Nacionais: (i) visão geral do Orçamento da União, diferenciando-o do estadual e do municipal; (ii) informações macroeconômicas esperadas para o período; (iii) principais políticas nacionais de governo, incluindo as alterações tributárias; (iv) percentuais alocados a cada função de governo; e

- Regionais¹⁹: (v) volume total de transferências federais direcionadas ao Estado; (vi) dados financeiros referentes às principais ações orçamentárias; (vii) montante da arrecadação federal auferido, por tributo; (viii) número aproximado de servidores públicos federais, com estimativa de despesa para pagamento desses salários; (ix) número de famílias atendidas pelo bolsa-família.

Assim, a partir daqui, esses serão os pontos principais em que se desenvolverá a monografia. Trabalhar-se-á procurando formatar as condições dessas sugestões, com a efetividade do trato da informação pela sociedade a qual se destina o Orçamento-Cidadão, recorrendo-se ao referencial teórico sempre que

comunidade e também para lhe permitir continuar a utilizar a leitura, a escrita e o cálculo para seu próprio desenvolvimento e da comunidade.

¹⁸ “A Divisão Regional do Brasil em mesorregiões, partindo de determinações mais amplas a nível conjuntural, buscou identificar áreas individualizadas em cada uma das Unidades Federadas, tomadas como universo de análise e definiu as mesorregiões com base nas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial.” Fonte: IBGE, acesso em 25.02.2010 < http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1 >

¹⁹ Cavalcante enaltece ainda que o Orçamento Federal deve considerar a divisão geográfica por mesorregião para o Estado considerado nas informações regionais.

necessário. Dessa forma, atende-se ao primeiro e ao segundo objetivo desse trabalho, identificando o orçamento público em nível macro e local.

Outro aspecto a ser apresentado é como formatar um Orçamento-Cidadão para um determinado órgão da administração pública federal, e seus benefícios no aprimoramento da transparência e da publicidade, aperfeiçoando a comunicação pública, requisitos exigidos na nossa atual Carta Magna. Para tanto, a programação do Ministério do Trabalho e Emprego será dissecada de forma a evidenciar seus produtos e serviços oferecidos a sociedade, contrapondo com os recursos previstos no orçamento deste ano.

5 - Orçamento-Cidadão

Este capítulo tem por finalidade apresentar algumas iniciativas do governo federal sobre a temática de transparência das contas públicas e ações voltadas à educação de jovens para o assunto de finanças públicas. Logo em seguida, a ênfase do capítulo e, por conseguinte, o principal assunto abordado, será apresentação da formatação inicial que o Orçamento-Cidadão, tal qual se deve configurar. Para esse último tópico, a estrutura se dará a partir das contribuições de Cavalcante (2008), conforme já dito, em que serão identificadas as ações de como obter os dados por ele indicados.

Nesse sentido, o capítulo dividir-se-á em quatro seções que abordarão as iniciativas já implementadas pelo governo federal, as informações nacionais para o Orçamento-Cidadão, as regionais e as setoriais, respectivamente.

5.1 - Iniciativas e Experiências do Governo Federal

Convém registrar que diversas iniciativas do governo federal estão confluindo com o debate que este trabalho apresenta. Mesmo que sob outra ótica, pois as iniciativas não se debruçam sobre como apresentar o orçamento de forma mais simplificada e com linguagem voltada ao cidadão, os trabalhos merecem destaque, porquanto reforçam o sentimento de que a sociedade desconhece o quê o governo faz ou pretende fazer com o dinheiro público.

Assim, é mister ressaltar o esforço que alguns Órgãos do governo federal vem desprendendo sobre esse assunto. Pode-se citar aqui, sem a pretensão de esgotar o assunto, iniciativas que tentam suprir essa carência que o Estado tem de repassar ao público em geral suas aspirações, sobretudo quando utiliza como base

dessas informações os instrumentos do ciclo orçamentário, que nossa Constituição Federal consagrou como aqueles que devem ser elaborados pela administração pública: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Nesse contexto, pode-se citar o sistema Siga Brasil²⁰ desenvolvido pelo Senado Federal, que facilita a consulta sobre a execução orçamentária de forma atualizada e aberta a qualquer pessoa, apresentando inclusive, relatórios temáticos sobre o gasto público.

Deve-se citar também o portal da transparência²¹, desenvolvido pelo poder executivo, por meio da Controladoria-Geral da União - CGU, que também relata de forma direta as despesas públicas, destinando especial atenção às transferências ocorridas à Estados e Municípios.

Além desses, que são amplamente conhecidos por quem já trabalha na área orçamentária/financeira da administração pública, ressalta-se outras iniciativas com viés educativo, desenvolvidas por meio do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, que reúne as principais instituições do governo federal da área econômica, como gestores federais (Ministério da Fazenda: a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e a Secretaria da Receita Federal do Brasil RFB; no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: a Secretaria de Orçamento Federal – SOF; na Presidência da República, a Controladoria Geral da União – CGU; e o Ministério da Educação), sendo coordenado pela Escola de Administração Fazendária do Governo Federal – ESAF.

²⁰ Disponível em: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil

²¹ Disponível em <http://www.transparencia.gov.br/>

Nesse trabalho educativo, destacam-se os produtos voltados às crianças, como os projetos “Plenarinho” da Câmara dos Deputados, “Olho vivo no dinheiro público”, também da CGU, e “Sofinha e sua turma”, da SOF, que são tentativas de alertar o público jovem para a temática do dinheiro público e, das formas mais lúdicas possíveis, influenciá-los sobre os direitos que o cidadão tem de saber sobre as contas públicas, além de retratar a equação que nunca “fecha” ao relacionar a crescente demanda social e os limitados recursos públicos, e os aspectos sobre combate à corrupção, entre outros assuntos, que contribuem para formação crítica do cidadão e aperfeiçoa o sistema democrático brasileiro.

São ações que proporcionam o acesso da sociedade à execução do orçamento público federal, bem como iniciativas com viés educacional, que incitam a capacitação de crianças e adolescentes por meio de programas de educação fiscal, cujo desdobramento encontra-se em expansão no governo federal e, sobretudo, nas secretarias de fazenda dos Estados.

5.2 - Informações Nacionais

O conteúdo das informações nacionais deve obedecer aos critérios de seletividade e relevância da informação. Caracteriza-se como seletivo todos aqueles dados que podem influenciar o cotidiano das famílias, como a taxa de inflação prevista para o período, o valor do salário mínimo, os juros que se pretende pagar as dívidas do governo, além de questões relacionadas à produção, como a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), distribuídos em áreas que facilmente o cidadão comum se identificaria, tais como os setores produtivos: primário (agropecuário), secundário (industrial) e o terciário (serviços).

Quanto à relevância, deve-se destinar especial atenção àqueles números que possam evidenciar as principais políticas do governo, em particular as de cunhos social e de infraestrutura, cuja participação do governo federal é fundamental para o seu desenvolvimento, sobretudo quando se verifica o atraso desses setores em relação a países desenvolvidos, assim como o volume de recursos que deve ser destinado para que a situação seja revertida num espaço temporal razoável.

Desse modo, pode-se desenvolver tópicos que configurarão o Orçamento-Cidadão com informações coletadas pelos critérios de seleção e relevância. É bom esclarecer que esses critérios podem mudar em determinado momento conjuntural, porém, nesse atual contexto²², entende-se que são suficientes para um entendimento geral sobre a política econômica em que o orçamento público da União foi elaborado.

Assim, as seções seguintes abordarão o formato do documento, exemplificando-o em boxes que serão apresentados logo após sucinta explanação sobre como e onde se pode extrair as informações, facilitando o trabalho para aqueles que se debruçarão sobre os dados do orçamento público federal, com a finalidade de produzir informações destinada a atingir a maior parte da população brasileira que tenha interesse de saber um pouco mais sobre o que se pretende fazer com o dinheiro público.

²² O contexto referencia a política econômica consistente a pelo menos quinze anos, após implantação do Real, apoiada na estabilidade fiscal com política de superávit primário; taxa de câmbio flutuante; metas de inflação sendo cumpridas (favorecendo um orçamento público mais realista); e política monetária independente (Banco Central com autonomia). Além disso, ressaltam-se os resultados positivos para o Brasil no pós-crise financeira, que ainda repercute de forma negativa em muitas economias no Resto do Mundo.

5.2.1 - Visão Geral do Orçamento da União e Informações Macroeconômicas

Para qualificar essa seção será utilizado como subsídio a apresentação do Ministro do Planejamento e dados do Relatório do presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO) que encaminhou o projeto de orçamento para sanção presidencial. Assim, os dados extraídos da apresentação do Ministro divulgada à imprensa no dia 31 de agosto de 2009 e as alterações provocadas no Congresso Nacional foram as seguintes:

Parâmetros para elaboração do Orçamento 2010	PLOA 2010 (Apresentação do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão)	Substitutivo e LOA 2010 (Relatório da CMO do Congresso Nacional)
IPCA (%)	4,33	4,45
PIB (% e bilhões)	4,5 (3.326,5)	5,0 (3.325,5)*
Salário Mínimo (em reais)	505,90	510,00
Taxa de Câmbio Média	2,01	1,72
Taxa de Juros Selic a.a	8,75	8,75

(*) Apesar do valor nominal ser menor que o anterior (PLOA), o crescimento real do PIB no Substitutivo será maior, tendo em vista que a projeção enviada ao Congresso Nacional sobre o crescimento do PIB em 2009 foi maior que a estipulada pelo próprio Congresso. Na época do PL (agosto de 2009), o PIB de 2009 ainda era uma estimativa que também foi alterada pelo parlamento.

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP e Relatório Geral da CMO que analisou o PLOA 2010

Orçamento da União - 2010

Descrição	R\$ bilhões					
	PLOA		Substitutivo		LOA	
	R	D	R	D	R	D
1. Orçamento da União	1.832,8	1.832,8	1.856,6	1.856,6	1.860,4	1.860,4
2. Refinanciamento da Dívida Pública	588,9	588,9	596,2	596,2	596,2	596,2
3. Orçamento da União Efetivo (1-2)	1.243,9	1.243,9	1.260,5	1.260,5	1.264,1	1.264,1
3.1 Investimento das Estatais	94,4	94,4	94,4	94,4	94,4	94,4
3.2 Fiscal	728,9	692,8	740,4	702,6	744,2	703,9
3.2 Seguridade Social	420,6	456,7	425,5	463,4	425,5	465,8

Fontes: Relatório Geral do CN que analisou o PL nº 46, de 2009 (PLOA 2010) e a Lei 12.214, de 26 de janeiro de 2010 (LOA 2010)

Com os dados acima é possível identificar que as alterações nos valores agregados efetuadas pelo Congresso Nacional foram de aproximadamente de 1,5% do projeto de lei original encaminhado. Os parâmetros foram revisados pelo próprio

Poder Executivo, que deve informar ao Legislativo as ocorrências do período que compreende entre a elaboração do PL e sua apreciação no parlamento, podendo ser atualizadas uma única vez. Evidentemente, exclui-se dessa informação o valor do salário mínimo, que foi reajustado pelo Congresso na apreciação do projeto de lei.

Assim, implementar o Orçamento-Cidadão a partir dos dados enviados ao parlamento já permitiria que a sociedade conhecesse a essência do projeto de orçamento elaborado, assim como suas principais projeções macroeconômicas, sem grandes perdas de qualidade dessa informação mais agregada.

Além disso, o Executivo, para fazer cumprir a atualização dos dados de que trata o § 4º do art. 4º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina a avaliação quadrimestral do cumprimento da meta fiscal do governo, deve enviar ao Congresso Nacional, informações de parâmetros revisados e a composição da receita e da despesa total, o que faz, por si só, que os dados, eventualmente comunicados no Orçamento-Cidadão, e que sofreram alterações, sejam também atualizados.

Outra fonte de dados para a formatação desse documento seria a mensagem presidencial que acompanha o projeto de lei orçamentária. Segundo o inciso I, do art. 11 da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2010), a mensagem do presidente deve trazer as seguintes informações:

“I – resumo da política econômica do País, análise da conjuntura econômica e atualização das informações de que trata o § 4º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, com indicação do cenário macroeconômico para 2010, e suas implicações sobre a Proposta Orçamentária de 2010” (LDO 2010, art. 11).

Desse modo, a visão geral do orçamento e os parâmetros macroeconômicos apresentar-se-iam a partir das informações fornecidas na apresentação do ministro à imprensa, complementada pela mensagem presidencial, documentos confeccionados por ocasião do envio projeto de lei ao Congresso Nacional, com breve relato sobre os números e taxas que se apresentam, assim como uma diferenciação entre o orçamento público da União e dos Estados e Municípios.

Para o item de previsão do PIB nos setores de atividades, pela lado da oferta, conforme abordado acima, não foi possível encontrar dados divulgados sobre essa projeção setorializada. Assim, o quadro abaixo apresenta o PIB de forma global, conforme encontrado nos documentos de pesquisa.

Box 1. Orçamento-Cidadão (primeira parte)

Visão Geral do Orçamento da União e Informações Adicionais para 2010		
Descrição / Previsão do (a)	Índice ou Valor	Informação
Despesa e Receita	1,86 trilhão de reais	comporta todo o orçamento da União, sendo que cerca de 600 bilhões de reais são para a rolagem da dívida pública, onde o resgate de títulos representa a despesa e a venda a receita. O orçamento precisa estar equilibrado, por isso receita e despesas têm o mesmo valor. Divide-se ainda em Fiscal, Seguridade Social e Investimento das Estatais
Despesa Fixada para o Orçamento Fiscal	704 bilhões de reais	esse é o principal orçamento que a União utiliza. Inclui-se a maior parte dos recursos do órgãos da administração pública. Despesas com pessoal ativo, manutenção da máquina administrativa, juros e resgate da dívida pública, além do investimento direto do poder público são exemplos de rubricas que contém esse orçamento.
Despesa Fixada para o Orçamento da Seguridade Social	466 bilhões de reais	esse orçamento traz os recursos para as áreas de saúde, previdência social e assistência social. O pagamento de aposentadorias e pensões, de inativos e saúde do servidor, por exemplos, são oriundos deste orçamento.
Despesa Fixada para o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	94 bilhões de reais	esse orçamento identifica os investimentos das empresas estatais do governo federal. Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica, são exemplos de empresas do governo que precisam explicitar seus investimentos nesse orçamento.
Inflação	4,45 % (anual)	o índice oficial da inflação é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é feito a partir de uma cesta de produtos que leva em consideração o preço de alimentos, vestuário, aluguel e o pagamento de luz, água, esgoto, entre outras despesas cotidianas.
Crescimento da Produção e Renda do País	5,0 % (anual)	o índice que mede tudo aquilo que o país produz é o Produto Interno Bruto (PIB). Também calculado pelo IBGE.
Salário Mínimo (Nacional)	510,00 (mensal)	previsão do salário mínimo pago por mês nacional. Não vale para os Estados que possuem legislação própria que disciplina o piso salarial mínimo, porém o Estado está proibido de regular pagamento menor que o mínimo nacional. Ninguém pode receber menos de um salário mínimo, segundo a Constituição Federal.
Taxa de Câmbio (Dólar)	1,72 (média anual)	valor em reais para compra de 1 (um) dólar americano.
Taxa de Juros (Básica para o Governo)	8,75 % (anual)	essa taxa baliza o mercado de capitais (bancos) e pode remunerar títulos públicos ofertados. Além disso, é responsável pela correção de parte da dívida pública a ser paga ou rolada pelo país. Quem determina é o comitê de política monetária, composto por chefes de departamentos do Banco Central do Brasil.
<p>Observação: A Constituição Federal define as atribuições do governo federal, dos governos estaduais e municipais. O dinheiro para asfaltar a rua de sua cidade não está incluído no Orçamento da União, que contempla apenas ações atribuídas à esfera federal do poder público. Por exemplo, caso esteja interessado em saber quais os recursos disponíveis para as obras de esgotos de sua rua, deve verificar o orçamento da prefeitura de sua cidade. Se a sua preocupação for com a construção de uma estrada vicinal em sua região, deve consultar o orçamento de seu Estado. Agora, se a estrada é federal (BR) os recursos devem estar no orçamento da União. Maiores informações acesse: https://www.portalsf.planejamento.gov.br/sofi/2010/Mensagem_Presidencial_31_08.pdf/</p>		

5.2.2 - Principais Políticas Nacionais de Governo

Para esse tópico serão utilizadas informações qualitativas exclusivas da mensagem presidencial de 2010, tendo em vista a tamanho do documento e a riqueza dos detalhes. Como política nacional de governo, identificam-se os principais pilares que basearam a elaboração do orçamento, sendo destaques: (i) as **políticas setoriais de desenvolvimento** (Agricultura e Agronegócio, Desenvolvimento Agrário, Indústria, Tecnologia e Comércio Exterior, Infraestrutura Econômica, Turismo, Pesca e Aquicultura); e (ii) as **políticas sociais** (Pobreza e Desigualdade, Previdência Social, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Emprego e Renda, Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Direitos Humanos, Cidadania, Justiça e Política Indigenista, e Inclusão de Jovens).

Nessa abordagem, deixa-se de mencionar, pelo critério de seletividade comentado anteriormente, as informações sobre as áreas de política externa e soberania (Ministérios das Relações Exteriores e Defesa), assim como áreas de atividades consideradas meio da administração pública, como os órgãos da área econômica (Ministério do Planejamento e da Fazenda), tendo em vista que o objetivo dessas áreas é de assegurar o desenvolvimento das outras e seu pleno funcionamento, onde a entrega do produto à sociedade é mais restrito.

Para extrair os dados que formatarão essa segunda parte do Orçamento-Cidadão, será procedido um resumo daquelas principais políticas identificadas acima, com o intuito de buscar uma linguagem que seja mais acessível.

No primeiro item, políticas setoriais de desenvolvimento, chamaremos de **“Desenvolvimento de Setores Produtivos e Infraestrutura”**. Os valores que serão alocados a esse item se referem aos orçamentos fiscal, da seguridade social, dos

seguintes órgãos orçamentários: Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, da Ciência e Tecnologia, de Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior, do Turismo, da Pesca e Aquicultura. Na parte de Infraestrutura econômica, será atribuído os valores destinados ao PAC 2010 do total da União, portanto, inclui-se o orçamento de investimento das empresas estatais.

Quanto ao segundo item, manter-se-á a mesma nomenclatura, “**Políticas Sociais**”, e os órgãos orçamentários apontados serão: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Previdência Social, do Trabalho, Emprego e Renda, da Educação, da Saúde, da Cultura, do Esporte, da Justiça e algumas Secretarias Especiais da Presidência da República, são elas: Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Dos Direitos Humanos e das Mulheres.

Os dados quantitativos serão referentes aos valores sancionados na lei orçamentária anual de 2010, pelo fato de tê-los atualizados e serão extraídos do sistema SIGA Brasil do Senado Federal. Contudo, conforme alertado anteriormente, esse dados podem ser inseridos no Orçamento-Cidadão desde a elaboração da proposta orçamentária, por meio de pesquisas do SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), sendo que este, só pode ser acessado ainda pelos servidores pertencentes ao Sistema de Planejamento e Orçamento²³. Nesse sentido, da mesma forma que o Box 1, as informações serão apresentadas numa tabela simples de três colunas com os respectivos esclarecimentos.

²³ O art. 4 da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, identifica os órgãos que compõe o sistema de planejamento e orçamento federal: “Art. 4º Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal: I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central; II - órgãos setoriais; III - órgãos específicos. § 1º Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República. § 2º Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.”

Box 2. Orçamento-Cidadão (segunda parte)

Principais Políticas Nacionais para 2010		
Principais Políticas	Valor (R\$)	Informação
Desenvolvimento de Setores Produtivos e Infraestrutura	157,3 bilhões	<p>Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 90,5 bilhões de reais, sendo 29,8bi do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social 60,7bi do Investimento das Estatais (maior parte do Grupo Petrobrás). Para maiores informações sobre o PAC, acesse: http://www.brasil.gov.br/pac</p> <p>Valor total de recursos em setores produtivos 27,8 bilhões de reais, direcionados aos setores do(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agricultura (8,9bi): serão desenvolvidas ações na área da armazenagem, comercialização e abastecimento; pesquisas agropecuárias, fiscalização de alimentos e bebidas, controle e erradicação de pragas na lavoura, além do aporte de recursos ao prêmio do seguro rural. - Ciência e Tecnologia (7,6bi): destaca-se os recursos para os Fundos Setoriais de C&T, com R\$ 2.9bi, a concessão de bolsas de estudos para 68,8 mil bolsistas, o programa nuclear brasileiro, com R\$ 707 milhões, e o apoio a projetos de pesquisa e desenvolvimento, com R\$ 244 milhões. - Turismo (4,2bi): no Plano Nacional de Turismo pretende promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; criar 516 mil novos empregos e ocupações; estruturar 30 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; e gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas. - Desenvolvimento Agrário (4,6bi): pretende-se assentar cerca de 100 mil famílias no programa da reforma agrária, com direito a crédito instalação e financiamento para aquisição de imóveis rurais. Haverá recursos para a agricultura familiar e o plano SAFRA, que vai ampliar os créditos para os pequenos agricultores, além do Fundo Garantia Safra, que assegurará até 600 reais, caso o agricultor do semi-árido venha a ter prejuízos devido a situações climáticas. - Demais Setores (2,4bi): ações de incentivo do desenvolvimento produtivo relacionado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, com ampliação dos recursos na área de metrologia (INMETRO) e da propriedade intelectual. Quanto à pesca e aquicultura, estão sendo destinados 800 milhões para o novo órgão criado em 2009, onde haverá a continuidade do Profrota Pesqueira, voltado ao desenvolvimento da frota nacional oceânica, para construção, aquisição e modernização de embarcações, além do auxílio financeiro à aquisição óleo diesel na para incentivo industrial e da pesca. <p>Investimento em infraestrutura das Empresas Estatais que não é PAC no valor de 33,7 bi e 5,4 bi de outras recursos de investimento espalhados pelo orçamento da União dos demais órgãos da administração pública que não estão nos setores acima e também não possuem recursos do PAC.</p>
		<p>Maior parte desses recursos são para pagamentos de aposentadorias, pensões e assistência da seguridade social. Para os trabalhadores da área <u>rural</u> estão previstos 49,2 bi, já para os <u>urbanos</u>, cerca de 179,1 bi, com previsão de conceder 137,2 mil e 451,4 mil benefícios, respectivamente.</p> <p>No Bolsa Família serão beneficiadas cerca de 12,7 milhões de famílias com 13,7 bi de recursos alocados. Já para aquelas pessoas com idade de 65 anos ou mais pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e à vida autônoma, há o pagamento de um salário mínimo mensal desde que a renda por pessoa da família seja inferior 127,50 reais (1/4 do salário mínimo), para essa modalidade de assistência, chamada de benefício de prestação continuada – BPC, estão previstos 22,1 bi.</p>
Social	475,7 bilhões	

Principais Políticas	Valor (R\$)	Informação
Social	475,7 bilhões	<p>Em Saúde estão previstos 66,7 bi. Os destaques da política de saúde são para a parcela expressiva do recurso total da área (31,3 bi), que se refere à Atenção de Média e Alta Complexidade no valor de, cuja maior parte é repassada para Estados e Municípios como participação no custeio das atividades ambulatoriais e hospitalares do SUS. Outra parte expressiva é o recurso para pagamento de pessoal, cerca de 12,6 bi. Também está previsto recurso na ordem de 2,1 bi para conter o Gripe Suína (H1N1). Já para o Programa Saúde da Família para 2010, espera-se alcançar cerca de 32.000 equipes, com uma recursos de R\$ 5,9 bi. E a Política Nacional de Saúde Bucal com 18,5 mil equipes e orçamento de 83,1 milhões. Para maiores detalhes sobre a política de saúde do governo federal, acesse: http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/instrumento/instrumento.php</p>
		<p>As políticas de Emprego e Renda contam com recursos de 46,5bi. Quase 90% desses recursos (41,6 bi) estão alocados no Fundo de Amparo do Trabalhador - FAT, cujos pagamentos de seguro desemprego e abono salarial decorrem desse fundo. A previsão para 2010 é de conceder 7,7 milhões de seguros, para saber mais sobre o FAT, acesse: http://www.trabalho.gov.br/fat/default.asp. Outras políticas do trabalho também contam com recursos da União. Destacam-se a bolsa de qualificação (jovens e adultos), que contará com 612 milhões, com previsão de qualificar 383 mil trabalhadores, além do combate ao trabalho escravo e infantil, com recursos de 14,2 milhões.</p>
		<p>As áreas da Cultura e do Esporte contam juntas com recursos de 3,7 bi. Com destaque aos valores alocados para o programa segundo tempo do Ministério do Esporte, cujo objetivo é reter a criança na escola num segundo turno e praticar esporte, com valores de 236 milhões de reais. Para Cultura, menciona-se a modernização e construção de novas bibliotecas (76,5 milhões) e os Pontos de Cultura (210 milhões).</p>
		<p>Quanto à Segurança Pública está com o orçamento de 10 bi. Desse valor, cerca de 6 bilhões é para pagamento de pessoal e encargos do Ministério da Justiça. O Programa Nacional de Segurança Cidadã – PRONASCI é o segundo em recursos, com 1,4 bi, dos quais 602 milhões serão direcionados para a concessão da Bolsa-Formação, para a qualificação de 125.400 profissionais de segurança pública e justiça criminal. Para saber mais sobre o PRONASCI, acesse: http://www.pronasci.gov.br/</p>
<p>Obs: A abreviatura “bi” significa “bilhões de reais”</p>		

5.2.3 - Percentuais Alocados às Funções de Governo

De forma a complementar ao item anterior, as funções de governo servem para resumir o orçamento e verificar os setores em que estão sendo alocados os recursos que geram bem ou serviço ao processo produtivo, facilitando, inclusive, finalidades estatísticas, uma vez que a Portaria SOF nº 42, de 1999, estabeleceu obrigatoriedade de mesma classificação para Estados e Municípios, atualmente são 28 funções de governo. Cumpre ressaltar que para fins do Orçamento-Cidadão,

excluir-se-á função “28 - Encargos Especiais”, tendo em vista que ela foi criada para identificar uma agregação neutra, nos termos da portaria acima “engloba as despesas em relação as quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra”²⁴.

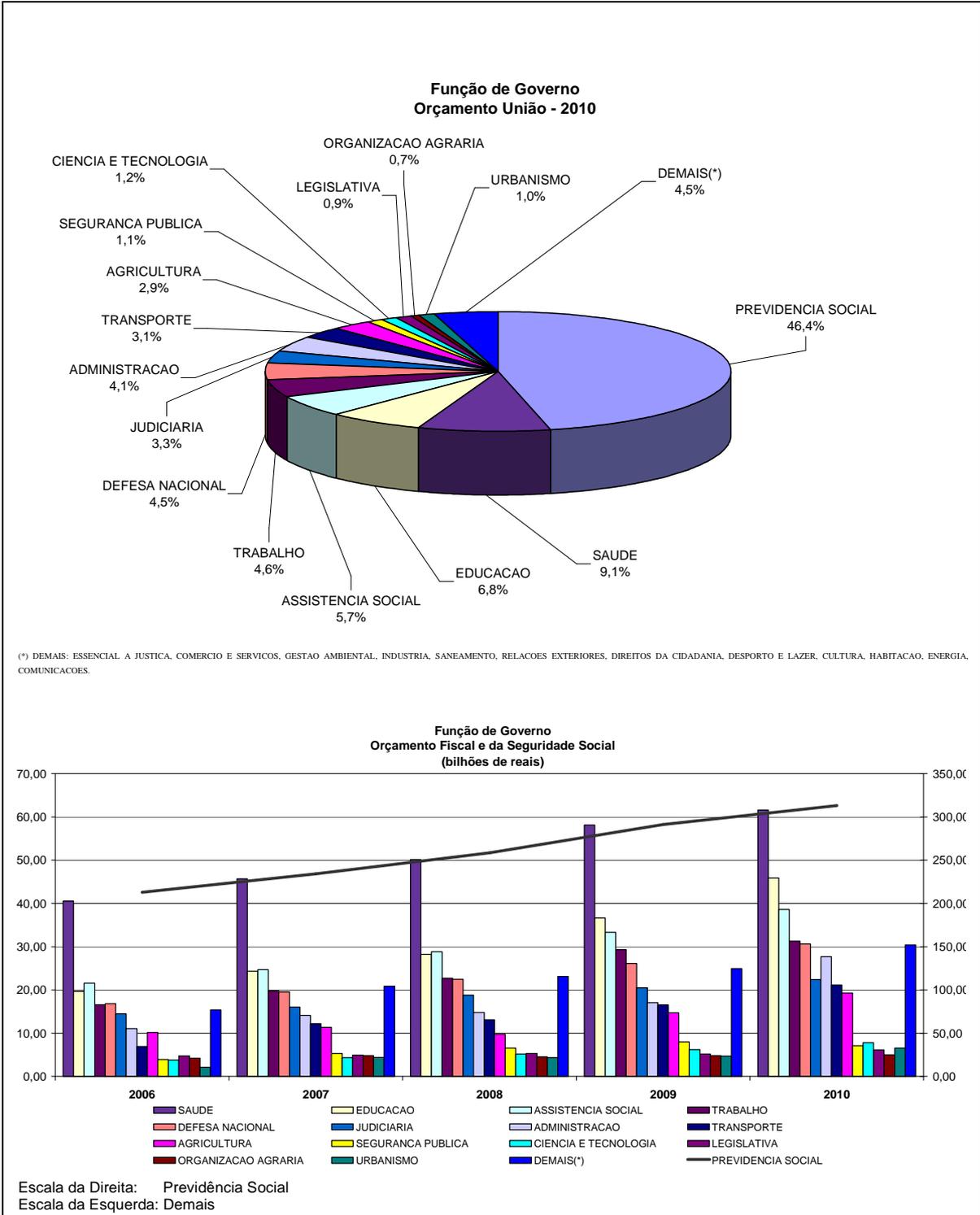
A importância da função se justifica por que se visualiza de forma completa o orçamento com uma identificação simples de interação com a sociedade; nas palavras de Burkhead

“a classificação funcional pode ser chamada de **classificação para os cidadãos**, uma vez que proporciona informações gerais sobre as operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de orçamento resumido” *Grifo do original. (apud, Giacomoni, 2009, p.96).*

Assim, extrair-se-á dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, por função de governo, em primeiro tendo uma visão percentual de 2010 e em segundo fazendo uma série de 5 anos (2006-2010).

²⁴ Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999: art. 1º, §2º, da Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP.

Box 3. Orçamento-Cidadão (complemento da segunda parte)



5.3 - Informações Regionais

Essa seção discorrerá sobre a regionalização do orçamento da União, identificando sua propriedade constitucional, a estrutura orçamentária à disposição para esse feito, as principais formas de apresentação e os respectivos desafios. Além disso, a objetivo central desse tópico é a regionalização de um Estado específico, nesse caso o Rio de Janeiro, para que a formatação do Orçamento-Cidadão se dê nas bases já configuradas pelo orçamento público federal.

A regionalização do orçamento é um dos principais temas em que os entes da Federação devem se preocupar, pois trata-se de um assunto complexo, dada a dimensão continental brasileira. A teoria do direito constitucional considera como cláusula pétrea, entre outros artigos, o artigo 3º da Constituição Federal de 1988, cujo texto enumera os objetivos fundamentais da República, trazendo especificamente a questão regional no inciso III “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e **regionais**” *Grifo nosso*. A busca por esse objetivo perpassa vários dispositivos da Carta Magna e, por conseguinte, deve configurar a política pública, que deverá identificar as regiões a terem reduzidas as desigualdades.

Nesse sentido, destacam-se aqueles artigos que disciplinam os Orçamentos na Constituição Federal, nos quais determinam que a lei do PPA deve ser de forma regionalizada e os orçamentos fiscal e da seguridade social, compatibilizados com o PPA, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Desse modo, o regramento superior encontra-se perfeitamente identificado e fazê-lo cumprir é o desafio dos que labutam na área orçamentária pública.

Apesar de estar claro esse desafio, nos últimos anos as demonstrações dos orçamentos federais não configuram com o mandamento constitucional. Conforme levantamento realizado por Cavalcante (2008), a percentagem de ações do governo federal em Localizadores de Gasto²⁵ que retratam efetivamente a região em que o recurso será aplicado e que não estejam classificadas como “NACIONAL” ou “EXTERIOR” não ultrapassa os 20%.

Um dos fatores que influenciam essa distribuição desigual tem origem na própria atuação do gestor público, que muitas vezes não tem definido em que localidade será aplicado o recurso da política sob sua responsabilidade, sobretudo se for há oito meses antes do exercício da aplicação, prazo em que a elaboração do orçamento se inicia para aqueles que efetivamente vão executar a política.

Além disso, a própria Lei do Orçamento inibe a prática da regionalização, uma vez que autoriza ao Poder Executivo, mediante Decreto, remanejamentos mínimos entre Localizadores de Gasto, o que dificulta ainda mais a gestão da política pública e aprofunda as dificuldades para busca do orçamento mais regionalizado. Pode-se citar, p. ex., a autorização para abertura de crédito suplementar²⁶ para reforço de dotações remanejadas entre subtítulos da mesma ação que não pode ultrapassar, como regra geral, em 10% da dotação consignada naquela mesma ação orçamentária.

²⁵ Localizadores de Gasto são classificações orçamentárias chamadas de Subtítulos e configuram o menor nível de detalhamento da programação, conforme esclarece o Manual Técnico de Orçamento MTO-2010: “A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental. A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional, no exterior, por Região (NO, NE,CO, SD, SL), por Estado ou Município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário.” (MTO - 2010, p. 46).

²⁶ Segundo o MTO-2010 são “os destinados a reforço de dotação orçamentária. A LOA poderá conter autorização ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares até determinada importância ou percentual, sem a necessidade de submissão do crédito ao Poder Legislativo. Os créditos suplementares terão vigência limitada ao exercício em que forem abertos”. (Ibid., p.93). Para maiores esclarecimentos sobre todas as regras atuais para abertura de crédito suplementar, consultar os artigos 4º e 5º da Lei nº 12.214, de 20 de janeiro de 2010 (LOA-2010).

Outro ponto a ressaltar é quanto à apresentação dessa informação regionalizada. Por conta das considerações acima, é mister destacar que a regionalização do orçamento pode se apresentar de três formas distintas no sistema de execução orçamentária utilizado pelo governo federal (SIAFI). A primeira são os recursos legalmente identificados no orçamento (de forma nominal), no ato de sua elaboração e posterior apreciação do Congresso Nacional. São essas que possuem o Localizador de Gasto identificando a região ou o Estado ou ainda o Município, em que os recursos serão destinados. A segunda, refere-se a localidade da Unidade Gestora Responsável (UGR)²⁷ que é a unidade administrativa responsável por executar parcela da programação orçamentária sob sua responsabilidade, identificando, com isso, o Estado e o Município de onde a UGR se encontra. A última corresponde a localidade (Município) do Favorecido do Empenho que recebeu os recursos da União para executar o serviço ou entregar o produto, nesse caso é o endereço do terceiro contratado que presta serviço à administração pública, cuja localidade do gasto é identificada.

Esse meio identifica a UF do beneficiário do crédito orçamentário, mas não a população beneficiária, que é o que importa. Pode-se citar, p.ex., o caso da compra de livros didáticos pelo Ministério da Educação - MEC. Se o MEC realiza as compras por uma editora sediada em São Paulo, para que ela possa distribuí-lo em todo território nacional, todo o recurso será identificado para São Paulo, quando, na verdade, os beneficiários estão em todos os Estados que serão contemplados com o livro adquirido naquela editora.

²⁷ Segundo o Glossário do Tesouro Nacional, UGR é responsável pela realização de parte do programa de trabalho por ela descentralizado. Entende-se por programa de trabalho um elenco de projetos e/ou atividades que identificam as ações a serem realizadas pelas Unidades Orçamentárias. Esclarecimentos complementares a cerca desses conceitos, consultar: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_p.asp

Mesmo com essas dificuldades, contradições e formas diferentes de regionalizar o gasto referenciadas nos parágrafos acima, o principal objetivo dessa seção é formatar o Orçamento-Cidadão para o Estado do Rio de Janeiro.

A escolha desse ente da Federação foi motivada por interesse próprio deste autor, tendo em vista dois simples argumentos: (i) a curiosidade de saber sobre os recursos federais destinados ao Estado em que viveu grande parte da sua vida; e (ii) o conhecimento próprio adquirido sobre a localidade, que faz com que a tradução de termos técnicos seja mais eficaz.

Todavia, a análise desse exemplo pode ser aplicada em qualquer Estado, independentemente dos argumentos apresentados, uma vez que o principal método utilizado foi a técnica de resumir o conteúdo da proposta orçamentária federal destinada àquele ente. Nesse sentido, as próximas subseções se dedicarão ao desdobramento desse tema conforme se encontra atualmente nos documentos orçamentários.

5.3.1 - Informações Regionais: Estado do Rio de Janeiro

Apesar da utilização nas subseções subsequentes dos valores legalmente identificados no orçamento federal para formatar o Orçamento-Cidadão, cumpre apresentar as três formas de identificação regional elencadas na seção 5.3, que se pode extrair do sistema de execução orçamentária do governo federal para o Estado do Rio de Janeiro.

Despesas Relacionadas ao Estado do Rio de Janeiro
(valores correntes)

RS milhões

Poder	2007			2008			2009		
	Nominal	UGR	Favorecido	Nominal	UGR	Favorecido	Nominal	UGR	Favorecido
Executivo	8.804,01	13.580,80	34.041,14	9.219,12	17.081,60	26.887,80	10.993,12	20.532,43	17.894,57
Legislativo + Judiciário	115,05	0,47	2.467,38	133,08	0,70	1.114,48	146,47	0,50	1.235,90
Total	8.919,06	13.581,27	36.508,52	9.352,20	17.082,30	28.002,28	11.139,58	20.532,93	19.130,47

Observações:

1) Nominal: Despesas legalmente identificadas para o Estado do Rio de Janeiro na Lei Orçamentária Anual

2) UGR: Despesas executadas na Unidade Gestora Responsável sediadas no Estado do Rio de Janeiro

3) Favorecido: Despesas Empenhadas e Liquidadas para favorecidos com sede no Estado do Rio de Janeiro (Exclui-se desse item os valores repassados ao favorecido BNDES, que possui sede no Estado e poderia distorcer a série, tendo em vista que seus recursos, depois de transferidos da União, são aplicados para financiar projetos de desenvolvimento em todo o Brasil)

Fonte: SIAFI. Extração: Siga Brasil. Elaboração: o autor

De posse dos valores acima, fica evidente que os recursos destinados ao Estado são maiores quando se observa a execução do orçamento propriamente dita. Seja pela identificação da unidade gestora responsável, ou seja pelo favorecido que recebeu os recursos para fornecer os insumos necessários à execução da política pública sob responsabilidade da União, fica notório que a regionalização do orçamento se apresenta de forma mais preponderante na execução do que na Lei Orçamentária.

Fato interessante a ressaltar é o decréscimo encontrado de quase 35% no período apurado dos recursos empenhados para fornecedores do Estado do Rio de Janeiro. Pode-se inferir, inicialmente, que o governo federal está contratando menos serviços ao Estado, arrefecendo a dinamização daquela economia, por esse instrumento de contratação pública.

Por outro lado, o volume de recursos destinados a atender à sociedade local aumenta, porquanto os valores para o fornecimento de bens e serviços nominalmente identificados na lei dos orçamentos anuais apresentados na tabela apresentam variação positiva de cerca de 24%. Acompanha ainda esse movimento de expansão os recursos na execução orçamentária das unidades gestoras responsáveis com sede no Estado, que ampliaram os valores em mais de 50%.

Os motivos para a baixa regionalização na lei já foram discutidos na seção anterior, desse modo, como a idéia e formatar o orçamento do próximo ano com

linguagem acessível à sociedade, resta-se agora focar a atenção sobre as informações contidas na lei do orçamento.

5.3.2 - Dados Financeiros Referentes às Principais Ações Orçamentárias

Para atender ao objetivo específico dessa subseção, recorrer-se-á as informações encontradas no *site*²⁸ da Secretaria de Orçamento Federal, no qual encontra-se a distribuição de recursos de custeio e investimento das despesas discricionárias²⁹ do Poder Executivo e que são legalmente identificadas no orçamento.

²⁸ Em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2010/index_html

²⁹ Exclui-se dessas despesas os recursos destinados ao pagamento de pessoal e seus encargos, e as transferências constitucionais e legais da União para o Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios.

Box 4. Orçamento-Cidadão (terceira parte)

Rio de Janeiro: Principais Recursos para 2010 por Área		
Área	Valor	Informação Setores específicos (valores)
Infraestrutura	1.237,7 milhões de reais	<ul style="list-style-type: none"> - Portos: Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto do RJ e Itaguaí (188,7 mi) e Cia Docas do Estado (18,5 mi) - Estradas: a) Manutenção de trechos das BRs 101, 354, 356, 393, 465, 485, 493, 495 no valor total de 92,3 mi; b) Construção e Adequação na entrada do Porto de Sepetiba (134,8 mi) e de Itaguaí (6 mi), adequação entre Sana Cruz e Mangaratiba (24 mi) e entre Manilha e Santa Guilhermina (25,7 mi); c) Contorno Rodoviário em Volta Redonda (3,4 mi). - Ferrovias: Adequação de ramal em Barra Mansa (7 mi) - Implantação do Terminal Pesqueiro (46,9 mi) - Drenagem da água da chuva (166,3 mi) e implantação do sistema de macrodrenagem na Baixada Campista (59,3 mi) - Apoio ao Saneamento em municípios com mais de 50 mil habitantes: Água (43,5mi) e Esgoto (35,3mi) - Apoio à Urbanização de assentamentos precários em municípios com mais de 150 mil habitantes (386 mi)
Social	4.987,3 milhões de reais	<ul style="list-style-type: none"> - Educação: a) <u>Rede Federal</u> - Ensino Superior (473,7 mi), Médio (42,1 mi), Fundamental (3,1 mi), Profissional e Tecnológico (72,3 mi), Pós-Graduação (21,2 mi), Especial - Instituto Benjamim Constant e Educação de Surdos (37,7 mi). b) Apoio à Merenda Escolar (156mi) - Saúde: Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada para a Rede de Hospitais Federais e SUS (3,1 bi), Serviço de Atendimento de Emergência - SAMU (49,4 mi), Saúde da Família (227,4 mi) e transferências automáticas para fundo de saúde básica dos municípios do Estado (300,4 mi), Aquisição de itens de farmácia (159,3 mi), Prevenção da AIDS e vigilância em saúde (78,5 mi). - Bolsa Família: previsão de beneficiar 2 milhões de pessoas com recursos alocados de 716,4 mi. - Assistência Social e Segurança Alimentar: previsão de 1 milhão de atendimentos, com recursos da ordem de 1,5 bi. Para maiores informações acerca do Programa Bolsa Família, Assistência Social e Segurança Alimentar, acesse: http://www.mds.gov.br/sites/mds-em-numeros/. - Cultura: estão previstos 12,9 mi, com destaque para a Biblioteca Nacional (6,5 mi), Casa de Rui Barbosa (4,4 mi), e os recursos ao centro técnico audiovisual (2 mi), para saber mais sobre os trabalhos dessas unidades, acesse: http://www.bn.br/portal/, http://www.casaruibarbosa.gov.br/, http://www.ctav.gov.br/, respectivamente.
Outras	79,6 milhões de reais	<ul style="list-style-type: none"> - Ciência e Tecnologia: construção da fábrica de enriquecimento de Urânio em Resende (40 mi) - Ampliação das instalações do Banco Central e da Comissão de Valores Imobiliários - CVM (11,5 mi) - Ampliação e reforma das instalações da Polícia Federal (16 mi) - Meio Ambiente: Instituto de Pesquisas Jardim Botânico (12,1mi)
Obs: As abreviaturas significam: “mi” para “milhões de reais” e “bi” para “bilhões de reais”		

5.3.3 - Volume Total de Transferências Constitucionais e da Arrecadação Estadual

Essa subseção traz as transferências constitucionais para o Estado do Rio de Janeiro e o volume arrecadado de impostos, taxas e contribuições oriundas do Estado, mas que são arrecadadas pela União.

Para as transferências, arrumou-se, basicamente e de forma resumida, os valores que já foram destinados ao Estado, não conseguindo extrair dados com a respectiva previsão anual, tendo em vista que o orçamento federal deixa de regionalizar essas transferências. O principal motivo para isso é que os cálculos para o procedimento da transferência necessitam de inúmeras informações que só são apuradas em meados do segundo semestre do ano anterior da proposta.

Exemplo dessa informação extemporânea para a incorporação na elaboração do orçamento é o cálculo para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM). Esses fundos têm o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federados e comportam parcela da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para as transferências entre União e Estados, e do Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICMS), entre Estados e Municípios.

Especificamente para o FPE, necessita-se de dados populacionais, da área territorial e da renda percapita para a apuração do coeficiente de participação de cada ente, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Por sua vez, o TCU depende de estimativas populacionais para compor os coeficientes, que são

enviados ao tribunal pelo IBGE até o dia 31 de outubro de cada ano, ou seja, após o envio da proposta orçamentária federal ao parlamento (31 de agosto).

Por outro lado, a única previsão de recursos disponível para as transferências constitucionais é encontrada no *site*³⁰ da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que publica cronograma de pagamentos para o próximo ano, mas os valores da previsão só são divulgados cerca de uma semana antes dos repasses do mês e para algumas transferências apenas (FPM, FPE, IPI Exportação, e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB).

Quanto aos recursos arrecadados pelo Estado, preferiu-se utilizar a categoria econômica da receita³¹, maior nível de agregação constante do orçamento, que tem como objetivo agrupar os recursos de forma a evidenciar o impacto das políticas governamentais na economia, além de servir para consolidação estatística para fins de mensurar nas contas nacionais.

Apesar de aglutinar as informações no maior nível de agregação, no caso das receitas, e de resumir os itens que correspondem às rubricas orçamentárias, para as transferências constitucionais, e, em que pese a excessiva simplificação, acredita-se que o método possa ser mais eficaz para transmitir a mensagem à população mediana. Dessa forma, optou-se por formatar um quadro simples, incluindo uma observação sucinta sobre o item descrito e a série histórica de três anos. Conforme já mencionado, a fonte de dados quantitativas (valores) do próximo Box é do sistema

³⁰ http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp

³¹ Sobre todas as classificações de receita orçamentária e seus desdobramentos, consultar o Ementário de Classificação de Receitas Orçamentárias produzido pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/publicacoes/EMENTARIO_2010_1.pdf

de execução orçamentária do governo federal (SIAFI), extraídas do sistema do Senado Federal, SIGA Brasil.

Box 5. Orçamento-Cidadão (quarta parte)

Rio de Janeiro				
Principais Transferências Constitucionais da União para o Estado e Municípios				
Item de Transferência	Valores (bilhões de reais)			Informação
	2007	2008	2009	
Royalties de Exploração dos Recursos Naturais (Petróleo e Gás, Hídricos e Minerais)	6,83	10,35	7,59	Direito de receber pagamento pela exploração por terceiros, nesse caso a União, dos recursos naturais que o Estado possui. Para saber dados mais detalhados sobre item, acesse: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOAE/Execucao
Apoio à Educação Básica (FUNDEB)	2,99	3,96	4,67	Segundo a Constituição Federal, cabe à União a responsabilidade pelo Ensino Superior, aos estados pelo Ensino Médio e Fundamental, e aos municípios a responsabilidade pelo Ensino Fundamental e Educação Infantil. O Médio, Fundamental e Infantil compõem a Educação Básica. Esses recursos são divididos entre o próprio estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos de cada nível educacional, matriculados em suas respectivas redes e níveis de ensino. Para saber mais sobre o FUNDEB, acesse: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=725
Participação do Estado e Municípios nos Impostos da União	1,48	1,84	1,73	A participação dos impostos recolhidos pela União tem o objetivo de distribuir a renda de forma a reduzir as desigualdades regionais. Assim, seu cálculo para distribuição pressupõe algumas informações da área do Estado, bem como a população e a renda. As bases para esse cálculo são de responsabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU). Mais informações, acesse: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm
Outros (*)	0,63	0,82	0,58	Demais transferências constitucionais que não se incluem nos itens acima.
Total Geral	11,93	16,97	14,57	

(*) Inclui-se Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Ouro, Fomento as Exportações, Recomposição do ICMS (Lei Kandir) e CIDE. Observação: Devido à crise internacional ocorrida no final de 2008, repercutindo no ano seguinte, com exceção dos repasses do FUNDEB, todas as outras transferências constitucionais tiveram queda, quando apurado os impostos vinculados às mesmas.

Rio de Janeiro: Receita Arrecadada pela União

Categoria Econômica da Receita	R\$ bilhões					Informações
	2008		2009		2010	
	Prevista	Arrecadada	Prevista	Arrecadada	Prevista	
Correntes	9,41	6,76	12,52	7,93	12,52	serve para identificar se as receitas são compulsórias (como no caso dos tributos e das contribuições), provenientes das atividades em que o Estado atua diretamente na produção (agropecuárias, industriais ou de prestação de serviços), se são decorrentes da exploração do seu próprio patrimônio (receitas patrimoniais), ou, ainda, decorrentes de transferências destinadas ao atendimento de despesas correntes ou de outros ingressos.
Capital	0,99	3,17	1,13	3,57	0,80	provenientes de operações de crédito, da alienação de bens, da amortização dos empréstimos e das transferências destinadas ao atendimento de despesas de capital.
Outras	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
Total	10,41	9,94	13,66	11,51	13,33	

5.3.4 - Despesa com Pessoal (Físico e Financeiro)

As informações para gerar essa parte específica do Orçamento-Cidadão provêm do Boletim Estatístico de Pessoal, publicação da Secretaria de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SRH/MP. Convém destacar que a classificação da despesa orçamentária, segundo o grupo de natureza³², identifica os recursos que foram e serão utilizados para as despesas com pessoal, incluindo-se os salários e os respectivos encargos sociais.

De forma simples, os dados orçamentários podem ser extraídos por qualquer pessoa, basta ter acesso à internet nos *sites* especializados em acompanhar a execução orçamentária federal, já comentados nesse trabalho, para fazer uma consulta com foco em pessoal, caracterizado pelo Grupo de Natureza de Despesa (GND) de código “1”, onde poderá saber o valor total previsto e executado para essa despesa.

Contudo, quando se deseja informações regionalizadas a situação não é tão simples assim. As folhas de pagamento são processadas em outro sistema, que agrega informações cadastrais sobre o quadro de pessoal civil no nível federal. Esse sistema, denominado Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), é fechado para servidores que atuam diretamente ou indiretamente com os dados de pessoal.

Ademais, como as despesas com pessoal são consideradas informações sigilosas, sobretudo quando se analisa a despesa por servidor, outros sistemas que tentam extrair dados de forma automática têm dificuldades em definir com o gestor

³² Para saber mais sobre essa classificação, consultar o MTO-2010 (Ibid., p.49)

do SIAPE (SRH/MP) um acordo de repasse dessas informações, situação divergente quando se observa a extração de dados de outros sistemas federais, tais como o SIAFI e o SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários).

Outro fator que complica a regionalização de gastos com pessoal é que muitos Órgãos concentram essas despesas em unidades específicas de pagamento de pessoal, fazendo com que o orçamento fique alocado a essas unidades, independentemente de onde é o local de lotação do servidor que está sendo pago pela administração pública.

Diante disso, a comparação com os dados do SIAPE e do SIAFI para as despesas de pessoal para o Estado do Rio de Janeiro mostrou-se discrepante, reforçando a utilização dos dados do SIAPE para formatar o Orçamento Cidadão, conforme quadro abaixo, que utilizou o montante de despesas liquidadas no GND 1 para o SIAFI e os dados do Boletim Estatístico de Pessoal, cuja fonte é o SIAPE.

	SIAFI			SIAPE		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Rio de Janeiro	2,7	3,1	3,7	12,5	14,7	18,7
Brasil	62,3	70,6	83,8	54,7	62,9	79,5

Fonte: SIAFI e Boletim Estatístico de Pessoal da SRH/MP - Poder Executivo Federal (Servidores Cíveis)

Embora o valor nacional também possua diferenças importantes³³ em ambos sistemas, as informações regionais do SIAPE conjugam a força de trabalho em atividade, bem como inativos e pensionistas na região pesquisada, com seus respectivos custos. Por sua vez, o valor agregado do SIAFI apresenta maior confiabilidade, tendo em vista ser o principal sistema que consolida as informações de execução orçamentária.

³³ por razões que, a princípio, podem ser de abordagens diferenciadas na construção da base de apuração do gasto com pessoal, que não estão devidamente justificadas nos sistemas e documentos analisados.

Além disso, optou-se por deixar de demonstrar a previsão de gasto em pessoal em 2010 para o Estado, uma vez que a informação sobre esse custo regionalizado deveria ter origem no orçamento, e pelas razões acima, sua apuração é deficiente. Já o documento da SRH/MP, também não prevê essa despesa para o próximo ano.

Assim, para evitar a utilização de duas informações que podem suscitar dúvidas na sua composição, e, tendo em vista a regionalização deficiente do orçamento federal, quando da elaboração e da execução orçamentária, esse último por meio do SIAFI, elegeu-se o SIAPE para configurar o Orçamento-Cidadão desta subseção.

Box 6. Orçamento-Cidadão (quinta parte)

Rio de Janeiro: Pessoal Civil do Poder Executivo Federal (Base 2009)				
Vínculo	Quantidade	Idade Média	População do Estado	Gasto Total de Pessoal
Ativos	113.492	47	15,5 milhões de pessoas	18,7 bilhões de reais
Aposentados	93.864	71		
Pensões	71.557	64		

Obs. a média **mensal** dos custos com pessoal civil no Estado é de **R\$ 5.587,17**

5.4 - Informações Setoriais

O objetivo dessa seção é proceder um ensaio para um determinado setor da administração pública federal sobre a proposta de um Orçamento-Cidadão. A vinculação desse tópico está diretamente atrelada ao referencial teórico, cuja temática sobre o desenvolvimento da comunicação pública indicou ganhos na imagem e na legitimidade da instituição inserida no setor de atuação.

Nesse caso, o setor escolhido foi o de emprego e renda e a instituição específica é o Ministério do Trabalho e Emprego. As razões para a escolha dessa instituição é pela sua atuação no território nacional, pela magnitude programática e riqueza de dados orçamentários.

5.4.1 - Principais Políticas Desenvolvidas: Ministério do Trabalho e Emprego

Cabe preliminarmente conhecer um pouco da estrutura do Ministério, assim como as competências de cada Secretaria finalística (são aquelas que são responsáveis por desenvolver a política pública) e os Programas do PPA 2008-2011 relacionados a cada Secretaria.

Dessa maneira, segundo o Decreto nº 5.063, de 3 maio de 2004, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), já em seu art. 1º, do anexo ao decreto, apresenta incisos que enumeram as competências desse Órgão, aqui reproduzidas:

“I - política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; II - política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho; III - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; IV - política salarial; V - formação e desenvolvimento profissional; VI - segurança e saúde no trabalho; VII - política de imigração; e VIII - cooperativismo e associativismo urbanos.” (DECRETO nº 5.063, de 2004, anexo, art.1º)

O MTE está presente nas capitais de todas os Estados brasileiros, por meio das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego. Esta ampla estrutura subdivide-se em Gerências Regionais do Trabalho e Agências Regionais do Trabalho, distribuídas por todo o território nacional.

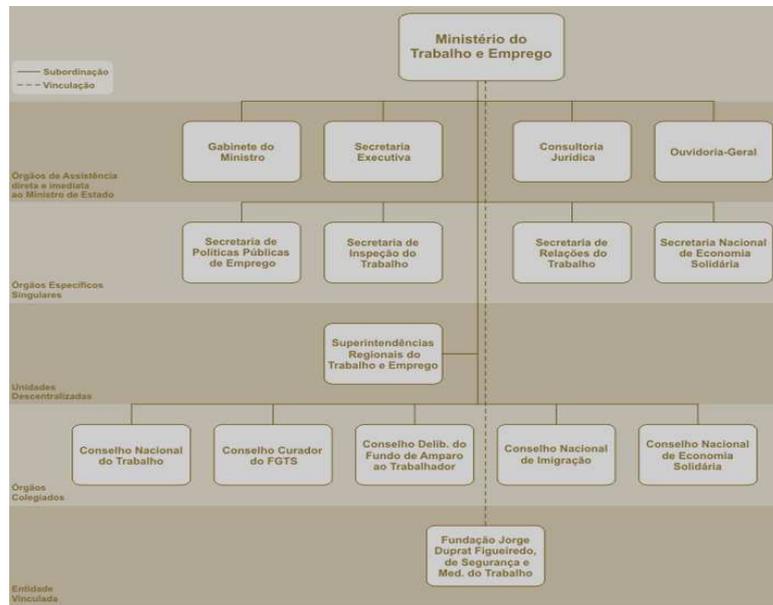
Assim, cabe à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE a responsabilidade pela coordenação nacional e operacionalização das políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - SPETR, bem como das políticas de trabalho e emprego para a juventude. Regimentalmente, encontra-se dividida em três departamentos: o Departamento de Emprego e Salário – DES; o Departamento de Qualificação – DEQ; e o Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude – DPJ.

Outra secretaria finalística é a de Inspeção do Trabalho, que, por sua vez, é responsável pela coordenação nacional e operacionalização das políticas de inspeção do trabalho, bem como das políticas de combate ao trabalho escravo e degradante. No regimento, encontra-se dividida em dois departamentos: o Departamento de Fiscalização do Trabalho e o Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho.

A próxima é a Secretaria de Relações do Trabalho, cuja responsabilidade é pela proposição e formulação de políticas e programas para a democratização do trabalho em articulação com as demais políticas, bem como pela elaboração de legislações afeitas às relações sindicais e trabalhistas.

Por fim, a Secretaria Nacional de Economia Solidária, que tem a responsabilidade pela coordenação nacional e operacionalização das políticas de economia solidária no âmbito do Ministério, e encontra-se dividida em dois departamentos: o Departamento de Estudos e Divulgação e o Departamento de Fomento à Economia Solidária.

Para uma visão geral do MTE, cumpre apresentar o seu organograma atual:



Fonte: http://www.mte.gov.br/institucional/organograma_ministerio.asp

As principais políticas desenvolvidas pelo Órgão podem ser visualizadas no quadro a seguir, que traz os programas constantes do PPA 2008-2011 do MTE e uma relação aproximada com as Secretarias Finalísticas apresentadas acima:

Secretaria	Programa	Finalidade do Programa
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)	Integração das Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda	Consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio da: (i) execução integrada e articulada das ações com vistas a reformular as ações de Emprego, fortalecendo as políticas ativas e atendendo, de forma adequada, grupos vulneráveis do mercado de trabalho; (ii) elevação do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho; (iii) redução do tempo de espera do trabalhador por um posto de trabalho adequado às suas habilidades; (iv) mitigação do custo social do desemprego pela maior abrangência da intermediação de emprego e da assistência financeira ao trabalhador conforme previsão legal; e (v) realização de convênios de cooperação técnico-financeira entre MTE, por meio da SPPE, e os governos estaduais, do DF e algumas administrações de municípios que tenham população acima de 200 mil habitantes.

	Qualificação Social e Profissional	Promover a qualificação social e profissional de forma a prover a formação inicial e continuada e de ações integradas de certificação e orientação profissional, em articulação com a inserção no mundo do trabalho; e promover ações de elevação de escolaridade e ações de desenvolvimento sócio-econômico-ambiental, como parte da construção do sistema público de emprego trabalho e renda e do sistema nacional de formação profissional.
	Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda	Estimular o desenvolvimento econômico e social do País por meio da democratização do crédito produtivo, capaz de gerar emprego, trabalho e renda.
	Microcrédito Produtivo Orientado	Ampliar o acesso ao crédito bem como apoiar e estimular o segmento de instituições que operam o microcrédito produtivo orientado, com ênfase no fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte, individual ou coletivo, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento em âmbito local.
Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)	Rede de Proteção ao Trabalho	Garantir o cumprimento das normas legais e convenionadas de proteção ao trabalho.
	Erradicação do Trabalho Escravo	Erradicar a prática de exploração do trabalho escravo.
Secretaria de Relações do Trabalho (SRT)	Democratização das Relações de Trabalho	Promover a democratização e da modernização do sistema brasileiro de relações de trabalho, por meio do diálogo e da negociação tripartite entre trabalhadores, governo e empregadores
Secretaria Nacional de Economia Solidária (SNES)	Economia Solidária em Desenvolvimento	Fortalecer e divulgar a economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário
Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)	Segurança e Saúde no Trabalho	Proteger a vida, promover a segurança, saúde e bem-estar do trabalhador e produzir e difundir conhecimento sobre Segurança e Saúde do Trabalho.

Para uma visão completa do Órgão, com o intuito de prestar informações sobre as atividades gerais do Ministério, resta agora observar os recursos recebidos nos últimos anos e os resultados alcançados, bem como o valor previsto para o ano de 2010. Tudo isso vinculado à estrutura apresentada acima. Para tanto, serão utilizados os dados constantes dos orçamentos de 2008 a 2010, com despesas liquidadas para 2008 e 2009 e dotação inicial em 2010. Para os resultados, será

utilizado o Caderno Setorial de Avaliação do PPA 2008-2011 (ano referência 2008), por ser o último relatório disponível até a data de conclusão do trabalho.

Principais Programas		Valor (milhões de reais)			Resumo dos Resultados em 2008
		2008	2009	2010	
SPPE	Integração das Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda	20.532,2	26.493,9	28.188,2	(i) inserção de 1.067.902 trabalhadores no mercado de trabalho por meio do Sistema Nacional de Emprego; (ii) pagamento do benefício do seguro-desemprego a 6.087.006 trabalhadores e do benefício Abono Salarial a 14.851.969 trabalhadores; (iii) emissão de 5.827.443 Carteiras de Trabalho e Previdência Social; e (iv) geração de informações e dados estatísticos a partir dos registros administrativos RAIS e CAGED.
	Qualificação Social e Profissional	140,3	157,9	227,9	(i) qualificação de 188.500 alunos a um custo total de 790 reais por aluno/trabalhador, por meio de 165 convênios firmados; (ii) parceria com o Bolsa Família, qualificando cerca de 91.900 trabalhadores que recebem a bolsa; e (iii) em maio de 2008 a resolução do CODEFAT definiu critérios e diretrizes claras para utilização dos recursos do FAT no programa.
	Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda	0,8	1,5	4,6	(i) concessão de Crédito para Investimento de Micro e Pequenos Empreendimentos Urbanos e Rurais, foram 199.074 operações contratadas; (ii) concessão de Crédito para Financiamento de Capital de Giro de Empreendimentos Urbanos e Rurais 1.555.498 liberações; (iii) concessão de Crédito para Investimento em Infra-estrutura 399 liberações; Concessão de Crédito para o Fomento da Exportação 227 operações; e (iv) concessão de Crédito para Investimentos de Médios e Grandes Empreendimentos Urbanos e Rurais com 1.099.
	Microcrédito Produtivo Orientado	3,4	0,06	4,3	(i) foram realizados 1.274.296 contratos de microcrédito no ano de 2008, tendo um acréscimo anual de 32,33%, em relação a 2007; (ii) foram ainda aplicados o montante de R\$ 1,807 bilhão, representando crescimento de 64,22%, em relação a 2007; e (iii) foram 279 instituições habilitadas. Dentre as ações realizadas pelo programa, contribuiu de forma inequívoca o lançamento dos três Editais de Seleção de Projetos, voltados para fortalecer o segmento, bem como a Capacitação de Agentes de crédito num total de 160 agentes que serão capacitados em 2009.

SIT	Rede de Proteção ao Trabalho	20,3	25,2	26,8	(i) trabalhadores registrados pela ação da fiscalização do trabalho 668.857, garantindo aos trabalhadores os seus direitos trabalhistas e previdenciários. Desse total, destacam-se 112.536 trabalhadores rurais; e (ii) 25.844 pessoas com deficiência foram inseridas no mercado de trabalho mediante ação da fiscalização trabalhista, o mesmo ocorrendo com 55.637 jovens aprendizes na faixa etária de 14 a 24 anos.
	Erradicação do Trabalho Escravo e Infantil	12,2	10,0	16,8	(i) foram realizadas 154 operações fiscais pelas equipes do grupo especial de fiscalização móvel nacional e pelas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego. Nessas ações, 5.016 trabalhadores; houve a concessão do benefício seguro-desemprego para 3.699 trabalhadores resgatados; foram pagos R\$ 9 milhões em indenizações e verbas rescisórias. No total, 301 propriedades rurais foram fiscalizadas; e (ii) no trabalho infantil foram retiradas 5.762 crianças/adolescentes encontradas em atividade laboral, com idade inferior ao mínimo legal, sendo encaminhadas à rede de proteção social, em especial para MDS.
SRT	Democratização das Relações de Trabalho	1,8	1,6	3,0	(i) aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 11.648/2008 e Publicação da Portaria 186/08 - procedimentos para o registro sindical.
SNES	Economia Solidária em Desenvolvimento	21,4	26,8	45,1	(i) conclusão do primeiro Plano Setorial de Qualificação Profissional e Social em Economia Solidária e realização dos processos de concertação de redes, seleção de projetos e celebração de convênios para o novo PlanSeQ; (ii) realização de cursos de formação de gestores públicos federais para atuação em políticas voltadas à economia solidária (um com servidores do MTE e das Superintendências Regionais, um com o BNDES, e dois em parceria ENAP); (iii) produção e distribuição de mais de 22 mil kits (incluindo programas de rádio, filmes e documentários, cartilhas, cartazes, folhetos e manuais de formação de formadores) da Campanha Nacional de Divulgação e Mobilização da Economia Solidária; e (iv) ampliação no número de Incubadoras Universitárias de Empreendimentos Econômicos Solidários apoiadas pelo Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC).

SIT	Segurança e Saúde no Trabalho	52,9	63,2	60,4	(i) foram realizadas 145.815 ações fiscais em segurança e saúde no trabalho; (ii) foram elaboradas ou atualizadas, por meio de processo tripartite, oito normas; e (iii) foram distribuídos 131.652 exemplares de material técnico-científico e didático sobre segurança e saúde no ambiente de trabalho.
-----	-------------------------------	------	------	------	---

Fonte: SIAFI e Caderno Setorial de Avaliação do PPA 2008-2011

De posse dos resultados das políticas desenvolvidas pelo ministério, identificando a área responsável, assim como os valores alocados a cada uma para desenvolver seus programas no PPA, o Órgão presta informações importantes para legitimar sua atuação na área em que as políticas públicas são desenvolvidas.

A regionalização das políticas desenvolvidas pelo ministério seria outro desafio, uma vez que 99,86% dos recursos constantes do orçamento de 2010 encontram-se no Localizador de Gasto “NACIONAL”, fato que inibe a apresentação do Orçamento-Cidadão com esse escopo regional.

Por outro lado, cabe mencionar que, se essas informações gerais do quadro elaborado acima pudessem ser destacadas pelo Órgão, o processo de comunicação institucional apresentaria melhorias, tendo em vista que é possível encontrar a estrutura do ministério com suas respectivas secretarias e os principais produtos ofertados é uma tarefa simples, pois já estão disponíveis no *site* do ministério, bastando vinculá-las ao orçamento atribuído.

Outra forma de também encontrar dados sobre os resultados da política pública desenvolvida por essa instituição é a Prestação de Contas do Presidente da República³⁴, informação exigida pela Constituição Federal³⁵ e regulamentada pelo art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A referida prestação de contas é produzida e disponibilizada pela Secretaria

³⁴ A prestação de contas do Presidente da República específica da área do Trabalho está disponível em: <http://www.sfc.planalto.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2009/Arquivos/5121.pdf> .

³⁵ Por meio dos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX.

Federal de Controle Interno, Órgão pertencente à estrutura da Controladoria Geral da União (CGU).

Desse modo, ao vincular estruturas e respectivos responsáveis, políticas públicas e o público alvo, resultados alcançados e esperados, e, sobretudo, **volume de recursos executados**, assim como os **previstos**, e apresentá-los de forma resumida e com fácil linguajar, abre-se a possibilidade de a sociedade possa começar a avaliar, sem receio de se deparar com tecnicismos desnecessários, o custo de oportunidade³⁶ em se manter aquela ou outra iniciativa, mesmo que prematuramente.

Ressalta-se que todas as informações para o emprego da comunicação institucional defendida por Zémor (1995) encontra-se disponível pelo Órgão, em particular àquelas que legitimam sua existência, pois permitem o acompanhamento da política da instituição e seus valores agregados, reforçando sua imagem perante à sociedade.

Dessa forma, seja para cumprir ritos formais que a lei do PPA e seu regulamento³⁷ obrigam a realizar, seja para prestar contas anuais, que CGU executa em parceria com as áreas setoriais, os resultados das políticas públicas desenvolvidas estarão sempre sendo relatadas. Basta uma comunicação mais eficiente com o cidadão para que essa informação seja apresentada igualmente de forma regular, permitindo que a formação do conhecimento por aqueles que são usuários da política pública e, que também são, em última instância, os principais clientes da instituição.

³⁶ Segundo Paulo Nunes (2009) “O Custo de Oportunidade está diretamente relacionado com o fato de vivermos num mundo de escassez. De fato, é a escassez que nos obriga a efetuar escolhas o que implica prescindirmos de determinados bens quando optamos por outros e, portanto, implica a existência de um custo de oportunidade sempre que tomamos uma decisão.” Grifo nosso. Disponível em: <http://www.knoow.net/cienceconempr/economia/custodeoportunidade.htm>

³⁷ Refere-se ao Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008, que dispõe sobre a Gestão do PPA 2008-2011. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/modelo_gestao/081118_PPA_MG_dec_6601.pdf

6 - Considerações Finais

O objetivo desse trabalho foi ressaltar a importância de apresentar o orçamento público federal sob uma perspectiva informacional voltada ao cidadão. A escolha desse tema foi motivada pelos resultados insuficientes que levaram o Brasil a ter classificações inferiores a de outros países nas pesquisas que tratavam da transparência do orçamento brasileiro, situação que, a princípio, causou estranheza, tendo em vista o nível de detalhamento da peça orçamentária atualmente produzida no país.

Procurou-se atrelar a confecção de um documento complementar, de fácil interação com o público mediano, a um aspecto teórico, que pudesse sensibilizar a prática de desenvolver um orçamento federal com o objetivo de atingir aos anseios da sociedade, mais especificamente no que concerne ao entendimento de informações já contidas nas leis orçamentárias, que carecem de uma apresentação que facilitasse a comunicação pública.

Desse modo, ressaltou que a comunicação, para pessoas não especializadas em administração pública, deve levar em consideração a média de anos de estudo do brasileiro, uma vez que a informação a ser elaborada precisa ser útil ao cidadão comum, por que só assim, conforme abordado no referencial teórico, se pode formar conhecimento, de modo a influenciar e estimular o aprofundamento de temas gerais. Temas esses que foram objeto de apresentação nos exemplos de Orçamento-Cidadão elaborados no quinto capítulo.

É notório que os exemplos práticos apresentados carecem de aperfeiçoamentos, sobretudo de visualização e acesso aos dados pormenorizados. Dessa forma, sugere-se que os itens apresentados sejam desenvolvidos por meio de

ilustrações que apresentem o orçamento público, seja na visão geral, nas principais políticas ou até mesmo na visão regional do orçamento.

Uma dessas ilustrações pode ser a própria personagem principal da cartilha de orçamento público “Sofinha e sua Turma”, que poderia apresentar, em todos os anos, o orçamento sob uma perspectiva pedagógica e lúdica. Outras figuras que poderiam ajudar na apresentação do Orçamento-Cidadão brasileiro são as relacionadas aos resumos das principais políticas públicas que serão priorizadas no ano de referência, conforme traz o guia do cidadão³⁸ publicado pela África do Sul, que ficou em primeiro lugar na pesquisa do Índice de Orçamento Aberto do IBP (International Budget Partnership).

Além disso, os dados apresentados podem ser ainda aperfeiçoados com apresentação de séries históricas que forneçam uma visão dinâmica, comparativa e evolutiva dos orçamentos.

A regionalização do orçamento deve ter um caráter prioritário na elaboração da proposta. Foi visto que por razões gerenciais do gestor responsável em desenvolver a política, o orçamento é pouco regionalizado, e a culpa dessa incipiente regionalização, na maioria das vezes, recai sobre as dificuldades em que se tem de alterar a programação constante da lei orçamentária.

Embora isso seja um fato, o orçamento federal deve se aproximar da localidade em que a política pública será desenvolvida, mesmo que trate apenas das competências da União, pois nas palavras³⁹ do Presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), Prof. Amado, é lá,

³⁸ Disponível em: [http://www.treasury.gov.za/documents/national budget/2010/guides/Peoples Guide - English.pdf](http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2010/guides/Peoples%20Guide%20-%20English.pdf)

³⁹ Discurso proferido na abertura do I Seminário Regional de Orçamento Público, realizado nos dias 18 e 19 de março de 2010 em Foz do Iguaçu (PR). Para saber sobre os assuntos tratados nesse evento, acesse: <http://www.sefanet.pr.gov.br/seminarioregional/>

“no município de origem, que o cidadão cria os primeiros laços familiares, cresce, estuda, trabalha, constitui família, envelhece, até que chega a hora de se despedir da vida real, e o poder público, por meio de seus orçamentos, sempre estará presente, direta ou indiretamente, em todas essas fases da vida”. (AMADO, 2010).

Quanto à informação setorial, concluiu-se que o governo federal, por determinação constitucional e legal, já produz uma série de dados a respeito dos resultados da política pública desenvolvida. Entretanto, se essas informações estiverem atreladas ao Orçamento-Cidadão, a tal ponto que, ao se deparar com a visão geral das principais políticas nacionais, o cidadão possa acessar a programação orçamentária que o interessasse, sobretudo se esta programação também estiver revestida de linguagem de fácil compreensão à pessoa mediana. Nesse sentido, o estímulo do Órgão responsável em desenvolver a política pública setorial na confecção desse documento reforçaria sua imagem e sua legitimidade perante à sociedade.

Por fim, o trabalho deve ser complementado por estudos posteriores que aprimorem a informação dedicada ao cidadão, estimulando o entendimento da peça orçamentária, elaborando resumos que comuniquem mais a política pública, sempre com foco nos recursos alocados, situação que pode ajudar como etapa preliminar à participação social.

Somente assim o processo participativo da sociedade, tão almejado na elaboração do orçamento, pode se configurar eficiente, sobretudo por que a população estará mais consciente e preparada para debater e apresentar suas aspirações perante o seu representante e governante eleitos.

7 - Referências Bibliográficas

ABREU, Cilair Rodrigues. **A produção de informação no contexto do orçamento-programa: Uma análise a partir das informações no Cadastro de Ações orçamentárias do Governo Federal**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2009.

ALBUQUERQUE, MEDEIROS e FEIJÓ. Claudiano Manoel; Márcio Bastos e Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. Brasília, 2ª edição, 2008.

AMADO, Antonio Augusto Oliveira. **Palavras de Abertura do 1º Seminário Regional de Orçamento Público - Regiões: Centro-Oeste, Sul e Sudeste**, Realizado em 18 e 19 de março de 2010. Foz do Iguaçu - PR, 2010.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. **A oferta e a demanda da informação: condições técnicas, econômicas e políticas**. Ciência da informação, Brasília, v.28, n. 02, p. 168-173, maio/ago. 1999.

BARROS e BERNARDES. Antonio Teixeira e Cristiane Brum. **Contribuições francesas ao debate brasileiro sobre comunicação pública**. Artigo apresentado no XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Curitiba, PR – 4 a 7 de setembro de 2009. Paraná, 2009.

BARROS, Antônio Teixeira; BERNARDES, Cristiane Brum e LEMOS, Cláudia Regina. **As mídias legislativas e a redefinição da noticiabilidade política no Brasil**. In: Em Questão, Vol. 14, Nº 1. Disponível em : <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/viewArticle/3142/3748#>. Rio Grande do Sul, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Coleção pensamento crítico vol. 63. Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública**. Artigo apresentado ao Núcleo de Pesquisa Relações Públicas e

Comunicação Organizacional do VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom. Brasília, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Estado, Sociedade Civil e Sociedade Democrática. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, no. 36 pgs. 85 a 104, Rio de Janeiro, 1995.

CAPURRO, Rafael e HJORLAND, Birger. **O Conceito de Informação**. In: Perspectiva em ciência da informação, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos do orçamento público da União e uma proposta para o Orçamento-Cidadão**. Monografia de final de curso de especialização em orçamento público. Instituto Serzedêllo Correa, Brasília, 2008.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento**, Texto para discussão, 44 ENAP, 43 p. Brasília, 2001.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Org). **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

FUNDAR – Centro de Análise e Investigação. **Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria**. México, 2009. Disponível em http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/publicaciones/publicaciones.php?id_pub=206

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14a Edição Revisada. São Paulo: Atlas, 2009.

IBP – The International Budget Project. **Open Budget Initiative**. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 2009. Disponível em <http://www.openbudgetindex.org/>

_____. **Making Citizen's Budgets Effective** by José M. Marín. Disponível em: <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter38.htm> - [CitizensBudget](#)>. 2007.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**. Tradução de: Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro.** In: Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n.8, p. 5-40, dezembro de 2007.

MIRANDA, Silvânia. **Identificação de necessidade de informação e sua relação com competências informacionais: O caso de supervisão indireta de instituições financeiras no Brasil.** Universidade de Brasília, Programa de pós-graduação em Ciência da Informação, Tese de doutorado. Brasília, 2007.

MTO - **Manual Técnico de Orçamento - Versão 2010.** Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. SOF/MP, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_4.pdf>

PADILHA, Cláudia de Oliveira. **Uma leitura crítica das prioridades definidas no PPA 2004-2007 a partir do estudo comparativo das metas fixadas nas LDOs e LOAs.** Brasília, 2008.

REZENDE, Fernando. **Proposta de Um Novo Modelo Orçamentário.** 2009 (ainda não publicado)

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Alguns imperativos da reforma orçamentária.** Boletim de Desenvolvimento Fiscal. Brasília, 2007. Disponível em <[http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/Artigo do Sanches - 2007.pdf](http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/Artigo%20do%20Sanches%20-%202007.pdf)>

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **O poder burocrático e o controle da informação.** In: Revista Lua Nova, nº58, 2003.

SENADO FEDERAL. **Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009 e nº 248, de 2009, que estabelecem normas gerais para as Finanças Públicas e alteram dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000.** Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/70389.pdf>>. Brasília, 2009.

SILVA, Sandra Cristina. **Informação Pública e Consciência Crítica para Cidadania**: Políticas Públicas de Informação em Blumenau/SC. Dissertação de Mestrado do Centro de Ciências da Educação, UFSC. Santa Catarina, 2005.

SILVA e MENEZES, Edna da Lucia da; e Eстера Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, Col. **Que sais-je?** Paris, 1995. Tradução Resumida de do livro por Elizabeth Brandão, 1999.