

TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL: ANÁLISE DO ENTORNO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA

Yuri Vieira Perez

Bacharel em Administração
Universidade Federal de São Carlos
Rodovia João Leme dos Santos, km 110 – Itinga, Sorocaba/SP
(15) 99786-5762 - yurivieiraperez@gmail.com

Ayumi Kuroda da Silva Lima

Bacharel em Administração
Universidade Federal de São Carlos
Rodovia João Leme dos Santos, km 110 – Itinga, Sorocaba/SP
(15) 98130-0149 - kurodaayumi@gmail.com

Isabel Cristina Sartorelli

Professora Assistente do Curso de Administração
Universidade Federal de São Carlos
Rodovia João Leme dos Santos, km 110 – Itinga, Sorocaba/SP
(15) 99608-8838 - sartorelli@ufscar.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar o nível de aderência da transparência fiscal efetiva praticada por municípios da região do entorno do município de Sorocaba em relação à Constituição Federal de 1988, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei 12.527/11. Os dados foram coletados nos sítios de prefeituras municipais da região, bem como de relatórios orçamentários por eles enviados para realização desta pesquisa. Então, foi sugerido um indicador que compreende as etapas do processo de avaliação da gestão pública municipal: obtenção, compreensibilidade, acompanhamento e avaliação. Ao todo, foram avaliados 18 municípios da região do entorno do município de Sorocaba, e a conclusão é de que apenas os municípios de Araçariguama, Mairinque, São Roque, Sorocaba e Votorantim pontuaram acima de 50% dos itens analisados em pesquisa.

Palavras-chave: Transparência Fiscal; Relatórios Orçamentários; Reforma do Estado; *Accountability*.

Área temática do evento: Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao Terceiro Setor (CPT).

1 INTRODUÇÃO

Desde que a Lei 12.527/11 entrou em vigor, todos os entes da Federação passaram a ser responsáveis pela divulgação de informações sobre sua gestão, de maneira que alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/88) fossem de fato cumpridos. Ainda em termos orçamentários, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000, doravante LRF/2000) também trouxe algumas exigências em termos de transparência fiscal que devem ser observadas por gestores públicos, como abordado neste trabalho. Em matéria orçamentária, o acesso à informação é fundamental, considerando que a avaliação do cidadão pode contribuir para a melhoria do processo de gestão pública (ASSIS; VILLA, 2003).

Assim, o objetivo deste trabalho é verificar na prática, se as prefeituras de alguns municípios da Região de entorno do município de Sorocaba estão seguindo tais dispositivos (CF/88 e LRF/2000), de maneira a considerar os requisitos da Lei 12.527/11. A investigação foi construída a partir das etapas que percorreria um cidadão comum na análise e avaliação da

gestão municipal. São as etapas: obtenção de informações, compreensão, acompanhamento e avaliação.

Como exemplo de trabalhos correlatos, temos Ribeiro e Zucolotto (2012), que desenvolveram um índice de transparência de municípios, abordando o acesso à informação por meio digital. Também Cruz *et al* (2012), que desenvolveram índice de transparência a partir das informações disponíveis em portais dos 96 maiores municípios brasileiros. Por fim, têm-se Christopoulos (2011), que desenvolveu o Índice de Transparência e Cidadania Fiscal aplicado aos estados, baseado em informações extraídas de sítios de transparência.

Este estudo, diferentemente, procura capturar não só informações disponíveis em sítios de transparência, mas também aquelas disponíveis em outros meios, tendo assim uma visão mais ampliada do acesso à informação. Dado que a Lei 12.527/11 desobriga apenas os municípios com menos de 10.000 habitantes a disponibilizar informações na internet, e que todos os municípios pesquisados possuem mais de 10.000 habitantes, todos possuem a obrigatoriedade de dispor as informações em sítios de transparência. Porém, dado que a referida lei é relativamente recente e que os municípios ainda estariam em fase de adaptação às exigências da lei, supôs-se que seria factível encontrar casos onde a informação não estaria disposta em sítios (embora, neste caso, contrariando o disposto em lei), mas estaria disponível por outro meio. Ou seja, supõe-se que, por sítios de transparência ou por outro meio, a informação esteja disponível para cidadãos interessados em obtê-la.

Como contribuição, esta pesquisa traz um diagnóstico preliminar dos municípios estudados, e tem o intuito de chamar a atenção para a necessidade de divulgação das informações fiscais de maneira ampla a todos os cidadãos.

O resultado da pesquisa revelou a baixa aderência das práticas dos municípios às exigências legais. Alguns municípios sequer divulgam os relatórios obrigatórios por lei, seja por sítios ou por outro meio, dificultando o acesso do cidadão; outros municípios, embora divulguem, não se preocupam com a compreensibilidade da informação, o que prejudica as demais etapas do processo (acompanhamento e avaliação). E mesmo os municípios que divulgaram grande parte das peças orçamentárias pesquisadas, não atingiram percentual considerado pertinente às exigências da Lei 12.527/11 e LRF/2000.

1.1 Definição do Problema, Questão de Pesquisa e Objetivo de Pesquisa

Se a Lei 12.527/11 aponta para a obrigatoriedade de entes federados (União, Estados e Municípios) em dar amplo acesso à informação aos cidadãos comuns sobre aspectos relacionados à sua gestão pública, e se esse acesso é o ponto de partida para o processo de acompanhamento e avaliação dessa gestão, somente a investigação efetiva sobre o nível de acesso à informação pode dar uma ideia se o cidadão comum possui meios de realizar a análise e acompanhamento esperados. Assim, a questão de pesquisa é: **Qual o nível de aderência das práticas de gestão municipal em relação às exigências dos dispositivos legais (CF/88, LRF/2000 e Lei 12.527/11) no tocante a matéria orçamentária e fiscal?**

Como objetivo principal, tem-se: verificar o nível de aderência das práticas dos municípios selecionados da Região do entorno do município de Sorocaba às exigências legais, em matéria orçamentária, a partir do conceito de transparência fiscal (conforme disposto mais adiante). Como objetivo secundário, tem-se o desenvolvimento de metodologia que poderá ser replicada a outros entes públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir, um breve retrospecto das origens e evolução da matéria orçamentária até o conceito de transparência fiscal.

2.1 Origem e Evolução do Orçamento no Brasil

A história do orçamento público no Brasil começa com o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas, promulgado em 1808 por Dom João VI. Junto com o monarca que chegou ao país naquele mesmo ano, veio também a corte portuguesa, aumentando os gastos públicos e, por consequência, os impostos. Esse fato deu início à estruturação das finanças públicas no país, a criação do erário, e ainda, deu origem ao primeiro Regime de Contabilidade (PIRES; MOTTA, 2006), muito embora ainda não houvesse lei orçamentária.

Em termos de lei orçamentária, só com a promulgação da primeira constituição brasileira em 1824 é que surge o primeiro dispositivo legal (art. 172) a prever a elaboração desta pelo Poder Executivo e sua posterior aprovação pelo Poder Legislativo. Segundo Pires & Motta (2006), tal dispositivo não foi seguido nos próximos anos, constituindo-se em mera tentativa. Somente com a Constituição de 1891 (por ocasião da Proclamação da República) é que surge o orçamento público tal como se tem hoje, elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo (MAIA, 2010). Pires e Motta (2006) destacam alguns fatos que marcaram a evolução do orçamento brasileiro, dentre eles a criação da Lei 4.320/64, durante a ditadura militar, e até hoje utilizada para elaboração de diversos entes públicos do país.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) dois grandes avanços são destaques: a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário e a imposição ao Executivo de que nenhuma despesa fosse executada sem deliberação prévia do Poder Legislativo (PIRES; MOTTA, 2006). Também é possível identificar na CF/88 a previsão legal daquela que posteriormente foi denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LC101/2000).

2.2 A Reforma do Estado de 1995 e a Busca Por Maior Eficiência

No período posterior à promulgação da CF/88, a pressão exercida pela população para maior progresso técnico do país e melhor distribuição de renda resultou em inúmeras ações sociais do Estado, o que só foi possível através do aumento da carga tributária. Com isso, o país tornava-se um “estado social burocrático” onde corrupção e incapacidade gerencial eram notados, agravando ainda mais a crise fiscal do país (PEREIRA, 1998, p.7).

Para aumentar a eficiência gerencial do país e reduzir a crise fiscal instalada, era necessário descentralizar o poder para Estados e Municípios brasileiros, e para isso, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), capitaneada por Luis Carlos Bresser Pereira, em 1995, que estruturou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), responsável por responder a tais demandas. Casagrande e Keunecke (2012) destacam alguns objetivos da reforma do Estado: aumento de eficiência, agilidade nos processos, luta contra a corrupção e transparência nas ações praticadas pelos entes públicos. Os autores ressaltam que à época, vislumbrou-se a necessidade de tratar mais profundamente a integração entre aspectos técnicos (orçamentários) e políticos, e a de ampliar o acesso à informação. Para minimizar esses problemas, foram criadas agências executivas e agências reguladoras autônomas, deixando ao Estado a tarefa de controle das políticas públicas.

Nesse processo que se iniciou com a reforma do Estado, observou-se o aumento do número de municípios brasileiros (vide Tabela 1). Assim, os governos municipais desses entes recém emancipados passa a decidir sobre os destinos dos recursos públicos, e com isso gerenciar a máquina pública quanto à educação, saúde, assistência social, dentre outros aspectos (Bremaeker, 2001). E além disso, a respectiva população passa a ter acesso a diversos serviços de competência da União e dos Estados em áreas como educação, assistência social, agricultura, judiciário, dentre outras (Bremaeker, 2001).

Tabela 1 - Distribuição dos Municípios Brasileiros

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, SEGUNDO O PERÍODO DE INSTALAÇÃO, PELAS GRANDES REGIÕES. BRASIL 1980 A 2001					
BRASIL E GRANDES REGIÕES	TOTAL DE MUNICÍPIOS INSTALADOS EM				
	1980	1991	1993	1997	2001
BRASIL	3.991	4.491	4.974	5.507	5.561
Norte	205	298	398	449	449
Nordeste	1.375	1.509	1.558	1.787	1.792
Sudeste	1.410	1.432	1.533	1.666	1.668
Sul	719	873	1.058	1.159	1.189
Centro-oeste	282	379	427	446	463

Fonte: IBGE *apud* Bremaecker (2001)

Esse aumento na quantidade de municípios trouxe um problema financeiro – fruto da duplicação de máquinas públicas, que inclui novos cargos e algum esforço de investimento para a construção de instalações (GIAMBIAGI, 1997) – e outros desdobramentos, por exemplo, as disputas entre municípios brasileiros em relação ao repasse de verbas (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Também com esse aumento do número de municípios foi possível perceber: a falta de vinculação de prioridades entre União e Municípios, gerando carências de atendimento das necessidades básicas da população, e deteriorando a qualidade dos serviços públicos (REZENDE, 1997); a ausência de políticas públicas voltadas a demandas sociais em diversos municípios, mesmo sendo a área social uma das mais carentes na maioria dos municípios brasileiros (ARRETCHE, 2004); a dificuldade em elaborar, executar e seguir regras orçamentárias, já que dispõem de poucos técnicos com tal conhecimento, e ainda, não têm acesso a apoio técnico especializado oferecido por consultorias (SANTOS, 2001). Tais fatores ilustram o ambiente propício ao descontrole das contas públicas e ao desatendimento das necessidades da população, o que justifica a posterior promulgação da LRF/2000 (para coibir o descontrole das contas públicas) e a promulgação da Lei 12.527/11 (baseada na ideia de que a publicação da destinação dos recursos públicos possa permitir o acompanhamento e avaliação dos cidadãos).

2.3 Transparência Fiscal

Se a reforma administrativa já trazia desafios, o cenário econômico da época agravava ainda mais a situação, o que apontava para a necessidade de ajuste fiscal dos entes públicos: tornava-se necessária a imposição de limites de gastos; o estabelecimento do equilíbrio entre receitas e despesas; o controle dos custos com programas de governo; o controle da transferência de recursos a entidades diversas; a apuração do resultado primário; a limitação da expansão de despesas obrigatórias, estabelecendo e analisando os passivos contingentes, demonstrando isenções e benefícios tributários, limitando despesas com pessoal e seguridade social. Também era necessária a atribuição de responsabilidade aos gestores e o estabelecimento do processo de fiscalização dos entes da federação pelos tribunais de contas. A LRF/2000 foi então elaborada visando auxiliar no ajuste fiscal, contemplando os aspectos citados neste parágrafo.

Ainda, a LRF/2000 criou a obrigatoriedade de divulgação dos seguintes instrumentos de transparência fiscal (conforme prevê no artigo 48): os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da

Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, LC 101, 2000). A estes deveria ser dada ampla divulgação, “inclusive em meio eletrônico de acesso público”, expressão que inclui o meio eletrônico, mas não a torna a forma exclusiva.

Somente mais tarde, com a Lei 12.527/11 (marco na questão da democratização da informação a cidadãos) é que o acesso a informação sobre a administração pública foi garantido, observando-se linguagem clara e de fácil compreensão pelo cidadão. A referida lei estabelece quais as formas de acesso à informação, quais os procedimentos a serem adotados pela administração pública na divulgação de suas informações, e quais seriam responsabilidades e penalidades do agente público em caso de descumprimento, dentre outros pontos.

Desde a promulgação das referidas leis, alguns estudos procuram avaliar o nível de transparência dos entes públicos: Paiva e Zucolotto (2012) criaram o Índice de Transparência Fiscal dos Municípios (ITFM) que analisou, através de uma amostra de 1710 cidades, o nível de transparência dos municípios brasileiros por meio do índice de transparência fiscal midiática ou eletrônica; Cruz *et al* (2012) criaram o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), que analisou uma amostra com 96 dos 100 municípios mais populosos do Brasil através das informações obtidas nos seus portais eletrônicos; o ITGP-M foi criado para medir “o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e quais características socioeconômicas dos municípios podem estar relacionadas com o nível de transparência observado.” (CRUZ *et al*, 2012, p. 153); Também Christopoulos (2011) criou o Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF) que analisou a transparência nos estados e distrito federal quanto à prestação de informações fiscais, avaliando também a qualidade dos dados disponíveis em sítios do ente público. (CHRISTOPOULOS, 2011).

2.3.1 O papel do orçamento na promoção da Transparência Fiscal.

Sendo a transparência fiscal de fundamental importância para o controle das contas públicas, é necessário reconhecer como um ente governamental pode promovê-la junto aos municípios. Embora a LRF/2000 tenha estipulado alguns requisitos para que se alcance o nível adequado de transparência, Martins (2009) reconhece que o papel do ente governamental é decisivo nesse processo, na medida em que os gestores públicos, ao utilizar de linguagem clara e acessível ao cidadão na elaboração das peças contribui para a redução da assimetria informacional; como consequência, possibilita o envolvimento real da população; ao contrário, se o ente público não se preocupa em divulgar informações que sejam compreensíveis aos cidadãos, a lei que exige transparência vira letra-morta. Ou seja, a efetiva transparência somente é alcançada quando o próprio governo permite e encoraja o acesso à informação (Matias-Pereira, 2010).

Isso porque o conceito de transparência está intimamente ligado ao conceito de *accountability*. Filgueiras (2011) relaciona *accountability* não “[...] apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos”; na visão do autor, a *accountability* acaba sendo um campo teórico que objetiva a redução da assimetria entre população (principal) e governo (agente), assimetria ocasionada pela grande disparidade de poder e controle entre ambos.

Essa redução da assimetria informacional se dá, na prática, através da publicação de relatórios, tais como o orçamento público. Nesse cenário, o orçamento, que inicialmente pode ser considerado como uma ferramenta de utilidade para gestores da área de finanças, acaba servindo a outras utilidades que não somente o gerenciamento financeiro: ele viabiliza o planejamento, execução e controle das ações de seu detentor (SPINK, 2003). Ele é importante para instituições privadas e públicas, sendo que nestas últimas o orçamento ainda pode ser utilizado por gestores públicos e por cidadãos, o que justifica sua formulação e divulgação de

forma a atender aos dois públicos (governos e cidadãos), e requerendo a adequação da linguagem e da forma para os cidadãos.

No momento em que o orçamento passa a desempenhar o papel de promover a transparência fiscal junto aos cidadãos, passa a requerer linguagem adequada (compreensível) de maneira a viabilizar a avaliação dos munícipes, os quais poderão cobrar dos entes públicos a prestação de contas sobre a destinação de recursos públicos. Também poderão cobrar por maior agilidade nos processos (e.g., processos licitatórios), e ainda, poderão acompanhar e avaliar a gestão pública como um todo. Um exemplo de linguagem orçamentária adequada que promove a participação dos cidadãos na gestão pública é o orçamento participativo, aliás, modalidade em que o cidadão não só se mantém informado sobre a gestão pública, mas que passa a poder influenciar o destino de uma parcela dos recursos públicos (Cavalcante, 2008).

Até aqui, conclui-se que o orçamento é necessário para o planejamento, execução e controle das ações governamentais, e que se divulgado amplamente em linguagem e formato acessíveis ao cidadão, pode reduzir a assimetria informacional entre governo e população, e esta última, quando conhecedora das ações planejadas e em execução, pode cobrar mais de seus entes públicos sobre a destinação dos recursos, e indo um pouco além, pode ainda promover o debate sobre as prioridades da população. Ou seja, se elaborado e divulgado adequadamente, pode viabilizar a transparência fiscal e a *accountability*. Por seu papel na promoção da transparência fiscal é que pesquisas que enfoquem a publicação e divulgação de peças orçamentárias podem dar uma ideia do nível informacional que têm os cidadãos de determinado município.

2.3.2 Exigências da LRF/2000 e da Lei 12.527/11 Quanto à Transparência Fiscal

Analisando ambos os dispositivos legais, alguns pontos foram selecionados para verificação, sempre partindo do que fora aqui considerado imprescindível nas quatro etapas do processo: obtenção de informações, compreensibilidade, acompanhamento e avaliação. A Tabela 2 apresenta os pontos analisados com o respectivo peso atribuído nesta pesquisa.

Tabela 2 - Pontos e pesos utilizados para cada etapa do processo

Etapas do processo	Item	Requisitos selecionados (a partir da análise da LRF/2000 e da Lei 12.527/11) e avaliados nesta pesquisa	Pontos Atribuídos		
			PPA	LDO	LOA
Obtenção de Informações		Fontes informacionais acerca do PPA, LDO e LOA (Art 7º e 8º da lei 12.527/11), segundo as alternativas: - Sítios de transparência (Art 8º, §2º da lei 12.527/11):			
	1	a) Sítio da Prefeitura Municipal	5,5	5,5	5,5
	2	b) Sítio da Câmara Municipal	3,5	3,5	3,5
	3	- Subsidiariamente: c) Telefone ou e-mail de contato (Art 8º, §3º, inciso VII da lei 12.527/11).	1,5	1,5	1,5
	4	Acessibilidade da informação: a) Publicação do relatório em meio eletrônico, permitindo apenas sua visualização;	0,5	0,5	0,5
	5	b) Visualização e download do referido documento (Art 8º, §3º, inciso III da lei 12.527/11).	2,5	2,5	2,5
Nível de Compreensibilidade	6	Informações necessárias para o entendimento do PPA, da LDO e da LOA, cumulativamente:		7	
	7	a) Uso de legendas explicativas;		9	
	8	b) Disponibilização de arquivos explicativos para facilitar o entendimento das informações;		3	
	9	c) Possibilidade de participação dos cidadãos no processo orçamentário; d) Publicação das perguntas frequentes através do sítio (Art 8º, §1º, inciso VI da lei 12.527/11);		3	
Acompanhamento da Gestão de Recursos Públicos	10	Publicação das informações que permitem entender o fluxo de recursos do ente público ao longo do tempo:		8	
	11	a) Publicação da parametrização programática da LDO;		7	
	12	b) Publicação da parametrização em categorias econômicas da LOA; c) Publicação da parametrização orgânica (junção/ separação de secretarias) na LOA;		7	
Avaliação das informações dispostas na LDO	13	Avaliação básica da LDO, observando-se cumulativamente os aspectos:		2	
	14	a) Equilíbrio entre receitas e despesas;		2	
	15	b) Critérios e formas de limitação de empenho;		2	
	16	c) Controle de custos e avaliação de programas;		2	
	17	d) Se possui conteúdo que disciplina transferência de recursos;		2	
	18	e) Se possui texto para orientação e elaboração da LOA; f) Se compreende metas e prioridades;		2	
	19	Avaliação suplementar da LDO, observando-se cumulativamente os aspectos:		2	
	20	a) Se quantifica o resultado primário;		2	
	21	b) Se impõe limitações à expansão das despesas obrigatórias;		2	
	22	c) Se dispõe sobre as alterações na legislação tributária;		2	
	23	d) Se divulga a política de aplicação das agências financeiras de fomento;		2	
	24	e) Se publica o Anexo de Metas Fiscais;		2	
	24	f) Se publica o Anexo de Riscos Fiscais.		2	
Avaliação das informações dispostas na LOA	25	Avaliação da LOA, observando-se cumulativamente os aspectos:		2	
	26	a) Se há clara compatibilidade da programação da LOA com as metas da LDO;		2	
	27	b) Se dispõe com clareza o percentual da Reserva de Contingência (%RCL);		2	
	28	c) Se demonstra despesas relativas à dívida pública (inclusive suas receitas); d) Se demonstra isenções/ benefícios tributários.		2	

Por fim, após a definição das etapas e da pontuação dos respectivos requisitos, foi construído o índice ITFOP (Índice de Transparência Fiscal do Orçamento Público)

ITFOP = Obtenção + Compreensib + Acompanham +Aval_LOA + Aval_LDO

Cada etapa possui pesos diferentes: obtenção: 24 pontos (no máximo, já que a análise é sobre as alternativas, as quais não são cumulativas); compreensibilidade: 22 pontos; acompanhamento: 22 pontos; avaliação: 32 pontos; total: 100 pontos. A pontuação foi distribuída de maneira a alcançar o equilíbrio dentre as etapas, porém, com peso maior na etapa de avaliação, dado o detalhamento requerido. Porém, cabe observar que o mero descumprimento da primeira etapa limita a pontuação das demais etapas, já que é uma sequência (primeiro, a obtenção, posteriormente, a compreensão, acompanhamento e avaliação).

3 METODOLOGIA

Esta é uma pesquisa de caráter qualitativo, construída eminentemente com dados secundários obtidos junto às prefeituras dos seguintes municípios pesquisados: Alumínio, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumarim, Mairinque, Piedade, Pilar do Sul, Porto Feliz, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sorocaba, Tapiraí, Tietê e Votorantim. Também, a pesquisa utilizou-se de dados enviados (pelas prefeituras) por *e-mail*. A escolha dos municípios do entorno de Sorocaba foi motivada pelo desejo de se conhecer o nível de transparência fiscal de alguns municípios pertencentes à recém criada Região Metropolitana de Sorocaba.

Os dados foram coletados durante os meses de Julho a Agosto de 2013, seguindo-se o caminho esperado pelo cidadão comum: primeiro, a busca foi nos sítios das prefeituras; depois, alternativamente, a busca foi nos sítios das câmaras municipais; e caso nenhuma dessas duas alternativas tenha viabilizado a obtenção das informações, a última tentativa foi solicitar as informações por algum e-mail de contato que fosse obtidos pelos sítios citados (prefeitura ou câmara municipal), endereçados ao departamento responsável pelo planejamento orçamentário municipal. Ressalta-se aqui que dados publicados após este período não foram considerados nesta análise.

As peças pesquisadas foram o conjunto de relatórios orçamentários referentes à gestão orçamentária 2010-2013: o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Sendo esse (PPA, LDO e LOA) o universo de peças possíveis de serem solicitadas, esta pesquisa considerou a possibilidade de o cidadão solicitar esse conjunto em sua integralidade, o que explica a investigação englobando todas as peças. Vale ressaltar que o desenho da pesquisa não partiu do pressuposto de que o cidadão comum conhece todas as peças (o que exigiria um mínimo de conhecimento sobre o tema), mas partiu da possibilidade de ele solicitar alguma peça ou todas elas.

Importante salientar que a gestão orçamentária pesquisada, apesar de envolver o período 2010-2013, englobou apenas o ano de 2013, pois a Lei 12.527/2011 que obriga todos os entes à publicação de seus relatórios orçamentários eletronicamente foi publicada em 18 de novembro de 2011 com o prazo de 180 dias para vigência, ou seja, a Lei apenas entrou em vigor a partir de 18 de maio de 2012. Portanto, considerando o princípio contábil da Anualidade, seria contraproducente analisar o ano de 2012 de forma parcial, justificando desta forma, apenas o ano de 2013 como base para a pesquisa.

A seguir, explicação detalhada sobre o que cada etapa do processo avaliada pretende mensurar:

- Obtenção de Informações: avalia a facilidade de obtenção do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e os anexos das referidas leis em duas dimensões: acesso à informação pelos diversos meios (sítio eletrônico da prefeitura municipal, sítio eletrônico da câmara municipal, ou ainda, por e-mail de contato disponibilizado pela prefeitura) e possibilidade de download das informações.

- Compreensibilidade: analisa o quão compreensível os documentos disponibilizados são para o cidadão, o que foi feito através da observação de quatro requisitos: a existência de legendas explicativas; a disponibilização de arquivos explicativos que auxiliam no entendimento dos relatórios (e.g., arquivos que evidenciem formas de cálculo, memórias de cálculo imprescindíveis ao entendimento da peça orçamentária ou se apresentam qualquer informação complementar que possibilite maior entendimento do relatório em análise); se existe possibilidade dos cidadãos influenciarem a elaboração do orçamento (e.g., se o ente dá abertura para ouvir sugestões dos cidadãos, ou se por meio eletrônico, a prefeitura destina um espaço para participação dos cidadãos); por fim, se há a publicação de perguntas frequentes já respondidas, como forma de esclarecer dúvidas recorrentes.

- Acompanhamento: após acessar e compreender aquilo demonstrado, o cidadão é capaz de acompanhar as ações do governo municipal, ou seja, se as peças orçamentárias permitem este acompanhamento dentro do período de gestão do prefeito, ou seja, verificar se houve a manutenção de um padrão nestes anos da gestão para rastreabilidade. Para que esse acompanhamento seja possível, foram estabelecidos três critérios: a parametrização dos programas estabelecidos no PPA (aqui analisa-se se o cidadão consegue rastrear os programas do PPA em cada orçamento anual); a parametrização das categorias econômicas, que verifica se os municípios mantêm as mesmas categorias econômicas ou não nos quatro anos de gestão (aqui analisa-se se houve alteração na categoria econômica utilizada; por exemplo, em termos de receitas públicas, têm-se receitas correntes e de capital; receita própria ou transferida; já em termos de despesas, têm-se despesas institucionais, funcionais, quanto à estrutura programática e por natureza); por fim, a parametrização relativa à junção/separação de secretarias, a qual permite visualizar se os municípios mantêm as mesmas secretarias ou se as separa, reduzindo a rastreabilidade e prejudicando o acompanhamento.

- Avaliação: nesta etapa foi verificada a capacidade de avaliação dos relatórios orçamentários frente aos quesitos exigidos pela CF/1988 e pela LRF/2000; para facilitar essa análise, esta variável foi dividida em Avaliação da LDO e Avaliação da LOA.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seguir (na Tabela 3) a apresentação dos resultados obtidos por cidade.

Tabela 3 - Resultados de cada item observado por cidade pesquisada e o correspondente ITFOP para o ano de 2013

Item Observado	1, 2 ou 3	4 ou 5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	ITFOP
Alumínio	12,5	7,5	-	9	-	-	-	-	-	-	2	-	2	2	1	2	2	2	-	2	2	-	1	2	-	49
Araçariçuama	16,5	7,5	-	-	-	3	8	7	7	2	-	2	-	2	2	-	-	2	-	-	-	-	2	2	-	63
A. da Serra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ibiúna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iperó	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Itu	12,5	7,5	-	-	3	-	-	7	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	2	1	1	-	44
Jumirim	10,5	7,5	-	-	-	-	-	7	-	2	2	-	2	2	2	-	-	2	-	-	-	-	1	-	-	38
Mairinque	10,5	7,5	-	-	-	3	8	-	7	2	2	-	2	2	2	-	-	2	-	-	-	-	1	2	-	51
Piedade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pilar do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto Feliz	8,5	7,5	-	-	-	-	-	7	-	2	2	-	-	2	-	-	-	2	2	-	-	-	1	2	-	36
Salto	12,5	7,5	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	2	2	2	-	-	2	-	-	-	-	1	1	-	36
Salto de Pirapora	8,5	7,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	19	
São Roque	16,5	7,5	-	-	3	-	-	7	7	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-	2	-	2	1	2	-	66
Sorocaba	16,5	7,5	7	9	3	-	-	7	-	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	1	2	-	77
Tapiraí	5,5	7,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	16
Tietê	16,5	7,5	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	2	2	2	-	-	2	-	-	-	2	1	-	-	41
Votorantim	8,5	7,5	-	9	3	-	8	-	-	2	2	-	-	2	-	2	2	2	-	2	2	-	1	2	-	55

4.1 Análise dos Resultados

Quanto à obtenção, viu-se que algumas cidades atingiram a pontuação máxima (24 pontos): Araçariguama, São Roque, Sorocaba e Tietê. Isso significa que seguiram a legislação na sua integralidade nesse aspecto, disponibilizando as informações no sítio da prefeitura municipal. Outras cidades ficaram em segundo lugar: Alumínio, Itu e Salto (20 pontos). Pela pontuação percebe-se que disponibilizaram determinadas peças no sítio da prefeitura e outras por e-mail. Já as cidades de Jumirim, Mairinque, Porto Feliz, Salto de Pirapora, Tapiraí e Votorantim só disponibilizaram mediante solicitação enviada por e-mail em grande parte dos relatórios orçamentários. Em todas as cidades citadas foi oferecida a possibilidade de download dos relatórios pesquisados. As demais cidades não disponibilizaram as informações pesquisadas nem mediante solicitação por e-mail (é o caso de Araçoiaba da Serra, Ibiúna, Iperó, Piedade e Pilar do Sul).

Quanto à compreensibilidade das informações, é importante lembrar que neste quesito não foi analisado se os relatórios estão de acordo com o exigido em lei, mas sim se as prefeituras, de alguma forma procuram facilitar o entendimento da linguagem técnica à população. Viu-se que Sorocaba atendeu a três dos quatro pontos analisados, seguido de Votorantim com dois e Alumínio, Araçariguama, Itu, Mairinque e São Roque com apenas um ponto, ficando as demais cidades sem pontuação neste critério. A partir disso é possível entender que a maioria das cidades ainda não percebeu a importância de facilitar o entendimento dos dados que disponibiliza. Este ponto vem lembrar o já mencionado acima sobre termos utilizados nos relatórios e a facilidade/dificuldade em compreender seus significados. Esta pesquisa detectou o uso de termos técnicos característicos das peças orçamentárias, porém, não se via em grande parte meios de tornar tais termos acessíveis aos cidadãos. Também verificou-se a publicação de informações superficiais que limitam a compreensibilidade. Tudo isso dificulta o acompanhamento da gestão municipal pelos cidadãos.

Quanto à possibilidade de acompanhamento da gestão através das peças orçamentárias, analisou-se se houve continuidade dos pontos analisados nos quatro anos de vigência do PPA, considerando que a manutenção do método inicial seria o único modo de haver rastreabilidade dos mesmos, caso o município tenha implementado alguma mudança nos quesitos. Por não ser o foco principal, a pesquisa não analisou a necessidade ou legalidade dessa mudança. A única cidade que manteve todos os pontos analisados foi Araçariguama, seguida por Mairinque e São Roque que mantiveram dois dos três itens e Itu, Jumirim, Sorocaba, Porto Feliz e Votorantim com manutenção de apenas um dos itens, as demais cidades não pontuaram neste critério. Percebe-se que os municípios analisados possuem grande dificuldade em manter os nomes dos programas adotados no início da gestão. Vale ressaltar que apesar de ter sido analisado apenas o ano de 2013 pelos motivos supracitados, a pesquisa levou em consideração se a gestão municipal, através dos relatórios, permite ou não o acompanhamento pelo cidadão, ainda, levando em conta que só foi possível verificar este acompanhamento para os municípios que divulgaram os quatro anos da gestão.

Quanto à avaliação da LDO, a cidade melhor avaliada foi a cidade de Sorocaba, seguida por São Roque, Alumínio Votorantim, Tietê, Salto, Mairinque, Jumirim, Araçariguama, Itu, Porto Feliz, Salto de Pirapora e por último Tapiraí. Aqui foram verificados alguns pontos obrigatórios na LDO. Um ponto importante é que apesar da obrigatoriedade, nenhuma das cidades analisadas teve a pontuação máxima, sendo que cinco das treze cidades avaliadas, não possuem 50% dos itens obrigatórios. É interessante ressaltar que a avaliação da LDO levou em consideração basicamente a legislação, ou seja, se o município seguia ou não os itens lá exigidos. Dois itens desta variável que merecem grande destaque e que foram causas de grande redução no índice de alguns municípios foram os anexos de riscos e metas fiscais: apesar de mencionarem nas leis originais, os meios pelos quais foram divulgadas estas leis não possuíam

seus anexos, anulando desta forma estes dois subitens, que possuem grande influência em outros subitens desta mesma variável.

Quanto à avaliação da LOA: São Roque e Sorocaba foram as cidades que tiveram a melhor avaliação, seguidas por Araçariguama e Itu, e empatadas na 3ª posição Alumínio, Mairinque, Porto Feliz, Salto de Pirapora, Tapiraí, Tietê e Votorantim, logo após Salto, e por último Jumirim. Na avaliação da LOA, nenhuma das cidades analisadas possuía o demonstrativo de isenção ou benefícios tributários (item obrigatório de acordo com a LRF), porém (com a exceção de Alumínio que menciona não possuir isenções na LDO) não foi possível compreender se houve falha ou se as cidades não o possuíam por não concederem essas isenções/benefícios. Novamente nota-se falta de percepção das prefeituras em ao menos emitir um aviso aos cidadãos sobre não utilizar ou aplicar determinado item exigido por lei.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa teve como objetivo analisar se as gestões municipais das cidades pesquisadas divulgaram os dados referentes à gestão orçamentária, procuraram facilitar sua compreensão e acompanhamento, e, finalmente, se cumpriam as exigências especificadas na legislação. Verificou-se que cinco das dezoito cidades analisadas (28%) obtiveram zero na pontuação ITFOP, já que não disponibilizaram as informações pesquisadas por nenhum dos meios avaliados (por sítios de transparência ou por e-mail); 8 municípios não atingiram 50% do índice (44%) e cinco pontuaram acima de 50% (28%). Sendo assim, pode-se concluir que na região analisada ainda é possível melhorar de forma considerável as informações disponibilizadas à população, principalmente quanto à compreensibilidade, no qual os municípios poderiam desenvolver métodos para facilitar o entendimento dos dados públicos e aprimorar de forma significativa o nível de controle social de sua população.

Este trabalho pode ser utilizado por gestores municipais, pois a utilização do índice, quando analisado a fundo, permite o estabelecimento de causas e consequências de tais resultados, e a partir daí, podem desenvolver planos de ação focados nos pontos a melhorar, com vistas a incrementar o nível de transparência municipal. E, finalmente, para a sociedade, este estudo demonstra que o cidadão, como *stakeholder* da administração pública, é ator essencial não apenas para auxiliar na compreensão dos pontos que precisam ser adequados na gestão pública, como também para exercer seu papel na gestão pública municipal, acompanhando e cobrando ações de sua prefeitura, colocando em prática o verdadeiro conceito de controle social.

Como sugestão de futuros estudos, têm-se: verificar porque os entes públicos não melhoram a compreensão dos relatórios orçamentários, preocupando-se em disponibilizar legendas e arquivos explicativos, evitando o uso de termos técnicos (na maioria das vezes incompreensíveis para os munícipes), a fim de analisar se isso ocorre por desinformação ou por desinteresse do gestor público; também futuros estudos podem investigar a razão da alteração constante na denominação dos programas, investigando, por exemplo, se, em essência, os programas são alterados drasticamente a ponto de merecer nova denominação, ou se a alteração da denominação ocorre por motivo diverso.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 2004.
- ASSIS, M. M. A. & VILLA, T. C. S. O Controle Social e a Democratização da Informação: Um Processo em Construção. *Rev Latino-am Enfermagem*. Ribeirão Preto, mai./jun., 2003.

BRASIL, *Lei Complementar nº 101* de 4 de Maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

BRASIL, *Lei Complementar nº 12.527*, de 18 de Novembro de 2011 – Lei da Transparência Fiscal.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1824*.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL, *Decreto nº 5.482* de 30 de Junho de 2005.

BRASIL, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995*.

CASAGRANDE, L. P. & KEUNECKE, L. P. Constituição federal de 1988 à luz da accountability: a influência da reforma administrativa do Estado Brasileiro. *Amicus Curiae*. vol. 9, n. 9. Criciúma, 2012.

CAVALCANTE, R. J. Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. *Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal*. Brasília, nov. 2008.

CHRISTOPOULOS, B. Índice de Transparência e Cidadania Fiscal: Diagnóstico Preliminar e Proposta para os Estados Brasileiros. *Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: Núcleo de Estudos Fiscais*. São Paulo, dez., 2011.

CRUZ, C. F., *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*. vol. 46. Rio de Janeiro, jan./fev., 2012.

De BREMAEKER, F. E. J. Evolução do Quadro Municipal Brasileiro no Período entre 1980 e 2001. *Instituto Brasileiro de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, 2001.

Dos SANTOS, A. J. Orçamento Público e os Municípios: Alguns Conceitos de Orçamento e suas Repercussões na Administração Pública Municipal. *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, ago., 2001.

EVANGELISTA, L. Controle Social Versus Transparência Pública: Uma Questão de Cidadania. *Controladoria Geral da União*. Brasília, 2010.

FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: *Accountability* e Política da Publicidade. *Lua Nova*. vol. 84. São Paulo, 2011.

GIAMBIAGI, F. Necessidades de Financiamento do Setor Público: Bases para a Discussão do Ajuste Fiscal no Brasil – 1991/96. *Textos para Discussão*. Rio de Janeiro, mar., 1997.

MAIA, W. História do Orçamento Público no Brasil. *Associação dos Gestores Públicos do Estado de São Paulo*. São Paulo, out., 2010.

MARTINS, P. O acesso à informação como direito fundamental e as experiências de outros países. *I Seminário Nacional de Controle Social*. Brasília, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no Setor Público*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 266 p.

- MORETTI, R. O Exercício do Controle Social no Brasil: Análise dos Portais da Transparência. *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2012.
- NETO, O. A. P. *et al.* Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *5º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. São Paulo, out., 2005.
- PAIVA, C. P. R & ZUCCOLOTTO, R. Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público. *XXXIII Encontro da ANPAD*. São Paulo, set., 2009.
- PEREIRA, L. C. B. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Lua Nova*. vol. 45. São Paulo, 1998.
- PIRES, J. S. D. B. & MOTTA, W. F. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. *Enfoque Reflexão Contábil*. vol. 25. Maringá, mai./ago., 2006.
- REZENDE, F. Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios. *Banco Nacional do Desenvolvimento Social*. Rio de Janeiro, jul., 1997.
- RIBEIRO, C. P. P. & ZUCCOLOTTO, R. Identificação dos Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros. *Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo*. Goiânia, 2012.
- SOUZA, C. & De CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. *Lua Nova*. vol. 48. São Paulo, 1999.
- SPINK, P. Informação, Transparência e Cidadania – O Controle da Execução Orçamentária pelo Cidadão. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. vol. 23. São Paulo, jun., 2003.