

METODOLOGIA

A Pesquisa do Orçamento Aberto é baseada num questionário detalhado com a intenção de coletar um grupo de dados comparativos sobre a disponibilidade pública de informações orçamentárias e outras práticas de prestação de contas do orçamento em 94 países. (O questionário completo está disponível em www.openbudgetindex.org) Ele guia os pesquisadores da sociedade civil de cada país através de cada um dos quatro estágios do processo orçamentário, ajudando-os na avaliação das informações que deveriam ser disponibilizadas para a população em cada estágio. Ele também identifica e avalia práticas orçamentárias que devem ter prestação de contas durante cada estágio do ano orçamentário.

O questionário contém um total de 123 perguntas. As respostas as 92 perguntas que avaliam o acesso público às informações orçamentárias tiveram sua média determinada para formar o Índice do Orçamento Aberto. As 31 perguntas restantes cobrem tópicos relacionados a oportunidades para participação pública no processo orçamentário e a capacidade das instituições de fiscalização chave em exigir a prestação de contas do executivo.

O questionário consiste em perguntas abertas e de múltipla escolha sobre como os documentos orçamentários são divulgados. Ele agrupa as perguntas em três seções:

- a divulgação de informações orçamentárias;
- a proposta orçamentária anual do executivo para o legislativo (perguntas 1-55) e a disponibilização de outras informações que contribuiriam para a análise das políticas e práticas orçamentárias (Perguntas 56-65); e
- as quatro fases do processo orçamentário (Perguntas 66-123).

O Questionário do Orçamento Aberto

Seção Um: A Disponibilidade de Documentos Orçamentários

- Tabela 1. Ano Orçamentário dos Documentos Usados para Completar o Questionário
- Tabela 2. Documentos Orçamentários Chave Usados: Títulos Completos e Links na Internet
- Tabela 3. Distribuição de Documentos Relacionados à Proposta Orçamentária do Executivo
- Tabela 4. Distribuição do Orçamento Promulgado e Outros Relatórios

Seção Dois: A Proposta Orçamentária do Executivo

- Estimativas para o Ano Orçamentário e Depois
- Estimativas dos Anos Anteriores ao Ano Orçamentário
- Abrangência
- A Narrativa do Orçamento e a Fiscalização da Performance

- Informações Chave Adicionais para Análise e Monitoramento do Orçamento

Seção Três: O Processo Orçamentário

- Formulação do Orçamento pelo Executivo
- Aprovação do Orçamento pelo Legislativo
- Implementação do Orçamento pelo Executivo
- Relatório de final de Ano e Sistema Nacional de Auditor

As perguntas avaliam informações publicamente disponíveis emitidas pelo governo central, mas não abordam a disponibilidade de informações a nível subnacional. A maioria das perguntas é sobre o que ocorre na prática, em vez dos requisitos que possam existir na lei.

Todas as perguntas foram construídas de modo a capturar fenômenos facilmente observáveis. Foi pedido aos pesquisadores que completaram os questionários e aos revisores pares que os comentaram que fornecessem comprovação das suas respostas. A comprovação era na forma de referência a um documento orçamentário, uma lei ou outro documento público; uma declaração pública feita por um membro do governo; ou uma entrevista face a face com um membro do governo ou outra parte conhecida.

As perguntas não pretendiam avaliar a qualidade ou credibilidade das informações que o governo possa fornecer. Por exemplo, as perguntas não avaliam se as informações sobre despesas do governo, receitas ou débitos possam ter sido ilicitamente omitidas ou retidas. As perguntas também não avaliam a credibilidade das previsões macroeconômicas ou pressuposições econômicas usadas nas estimativas do orçamento de um país.

Muitas perguntas focam no conteúdo e oportunidade de oito documentos orçamentários chave que todos os países deveriam emitir, de acordo com os critérios geralmente aceitos de boas práticas para a administração financeira do setor público. Muitos desses critérios são parecidos com aqueles desenvolvidos por organizações multilaterais, como o *Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal* do FMI, as *Melhores Práticas para a Transparência Fiscal* da OCDE, e a *Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria* da Organização Internacional de Instituições Nacionais de Auditoria (INTOSAI). O INTOSAI é uma organização profissional de sistemas nacionais de auditoria estabelecido pela ONU para compartilhar informações e experiências relacionadas à auditoria do setor público.

A força dessas diretrizes, como o Código de Transparência Fiscal do FMI e a Declaração de Lima, está na sua aplicabilidade universal para diferentes sistemas no mundo e em países com diferentes níveis de renda.

O Questionário do Orçamento Aberto também cobre tópicos adicionais de importância para a sociedade civil, incluindo fatores relacionados à fiscalização pelo legislativo, se o legislativo realiza audiências públicas ou não sobre o orçamento e o papel do departamento nacional de auditoria independente do país, também conhecido como instituição suprema de auditoria.

Índice do Orçamento Aberto

O Índice do Orçamento Aberto dá uma classificação para cada país baseada no cálculo da média das

respostas das 92 perguntas relacionadas à disponibilidade pública das informações do Questionário do Orçamento Aberto. Essa classificação reflete a quantidade de informações orçamentárias publicamente disponíveis nos oito documentos orçamentários chave. Particularmente, a disponibilidade pública e abrangência da Proposta Orçamentária do Executivo são determinantes chave para a classificação de um país no OBI, como comprovado pelo fato de 58 das 92 perguntas usadas para determinar a classificação no OBI referirem à Proposta Orçamentária do Executivo.

A maioria das perguntas no Questionário do Orçamento Aberto pede que o pesquisador escolha entre cinco respostas. As respostas "a" ou "b" descrevem a situação ou condição que representa boas práticas em relação ao assunto da pergunta. As respostas "c" ou "d" correspondem a práticas consideradas ruins. Uma resposta "a" indica que um padrão foi alcançado plenamente, enquanto uma resposta "d" indica que não foi atingido padrão nenhum. A quinta resposta é "e", ou não aplicável. Foi pedido aos pesquisadores que fornecessem comprovação das suas respostas e para enriquecer seus questionários com comentários, se apropriado.

Para agregar as respostas, foi dado o valor numérico de 100% para a resposta "a", 67% para o "b", 33% para o "c" e zero para "d". A resposta "e" deixava a resposta de fora da contagem na categoria agregada. Algumas perguntas têm três respostas possíveis: "a," "b," ou "c" (não aplicável). Para essas perguntas, foi dada uma pontuação de 100 para a resposta "a" e zero para a resposta "b". A resposta "c" deixava a resposta de fora da contagem na categoria agregada.

Avaliando os legislativos e as instituições supremas de auditoria

Para avaliar como o legislativo e a instituição suprema de auditoria (ISA) podem contribuir para a transparência orçamentária e prestação de contas em um país, focamos em 22 perguntas que refletem a capacidade dessas instituições de prover fiscalização efetiva. Para conseguir uma percepção geral da força dessas instituições, fizemos a média das respostas das perguntas relevantes para calcular a classificação da "força" de cada instituição. Essas medidas de força institucional deveriam ser usadas somente como dados indicativos, já que o grupo de dados das perguntas sobre o legislativo e ISAs não é tão abrangente como os dados sobre as questões de acesso público à informação.

O processo de pesquisa

O IBP trabalhou com 94 parceiros da sociedade civil nos últimos dois anos que usaram o Questionário do Orçamento Aberto para coletar os dados para a Pesquisa 2010. Os 94 países do estudo foram escolhidos com a intenção de se construir uma amostra equilibrada entre as regiões geográficas mundiais e entre níveis de renda dos países.

Perguntas Incluídas no Índice do Orçamento Aberto

- Proposta Orçamentária do Executivo
Perguntas 1-55, 66-68
- Orçamento Cidadão
Pergunta 61
- Declaração Pré-orçamentária
Perguntas 71, 72, 73
- Orçamento Promulgado
Pergunta 81
- Relatórios Durante o Ano-Exercício
Perguntas 82, 83, 85-90
- Revisão Semestral
Perguntas 92-95
- Relatório de Final de Ano
Perguntas 101-110
- Relatório de Auditoria
Perguntas 111-113, 115, 121-123

Perguntas Usadas Para Avaliar os Legislativos e as instituições supremas de auditoria

- Legislativos
Perguntas 69, 74-81, 96, 98, 100
- ISAs
Perguntas 111, 114, 116-123

O instrumento de pesquisa foi implementado em tres rodadas separadas de pesquisa, cada uma de dois anos de duração. A rodada de pesquisa de 2010 foi precedida por duas rodadas anteriores em 2006 e 2008 com parceiros em 59 y 85 países respectivamente. O IBP e as organizações parceiras juntaram, compilaram e analisaram dados para produzir e publicar essas versões da Pesquisa do Orçamento Aberto em outubro de 2006 e fevereiro 2009. O IBP pretende realizar outras rodadas da Pesquisa, com a próxima publicação do resultados em 2012, para permitir comparações da performance no passar do tempo.

Quase todos os pesquisadores que foram responsáveis por completar o Questionário do Orçamento Aberto durante as rodadas de 2006, 2008 e 2010 são empregados em instituições acadêmicas ou organizações da sociedade civil. Os mandatos e áreas de interesse dos grupos de pesquisa variam muito, mas todos têm interesse comum na promoção de acesso à informação durante as quatro fases do processo orçamentário, no fortalecimento do papel e dos poderes do legislativo e na performance do sistema nacional de auditoria. A maioria é de grupos com um foco significativo nas questões de orçamento; muitos empregam pesquisadores que são especialistas envolvidos cotidianamente com assuntos de orçamento.

Um pesquisador, ou grupo de pesquisadores, de uma organização em cada país ficou responsável pela apresentação do questionário completo daquele país. Assim sendo, os resultados apresentados para cada país são baseados em um único questionário. Para a rodada de pesquisa de 2010, os pesquisadores iniciaram coletando dados em junho de 2009 e completaram o questionário em setembro de 2009. Nenhum acontecimento ou desenvolvimento ocorrido depois de 15 de setembro de 2009 é levado em consideração no preenchimento do questionário.

Foi solicitado aos pesquisadores que fornecessem comprovação para as suas respostas, como citações de documentos orçamentários; as leis do país; ou entrevistas com funcionários do governo, legisladores ou outros especialistas em processo orçamentário.

Quando os questionários estavam completos, a equipe do IBP realizou uma análise de cada questionário e, na maioria dos casos, passou de três a seis meses em debates com os pesquisadores para revisar os questionários. A análise do IBP buscou garantir que as perguntas tenham sido respondidas de um modo que fosse internamente consistente, bem como consistente em outros países. Foi feita uma verificação cruzada das respostas com as informações publicamente disponíveis. Isso incluiu documentos orçamentários que os países disponibilizaram na Internet, dados coletados pelo Bank Information Center (uma ong localizada em Washington, DC que monitora as atividades de instituições financeiras internacionais); os *Relatórios sobre a Observância das Normas e Códigos* (ROSCs) do Fundo Monetário Internacional (FMI), abordando transparência fiscal; os relatórios do Artigo IV do FMI; documentos e publicações do Banco Mundial, como a Análise da Despesa Pública; e o banco de dados sobre práticas de orçamento da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento do Banco Mundial.

O IBP forneceu um Guia do Questionário do Orçamento Aberto para os pesquisadores, disponível em www.openbudgetindex.org. O guia descreveu o método de pesquisa a ser usado para completar o questionário e apresentou as boas práticas internacionalmente reconhecidas e os conceitos relacionados à transparência orçamentária e administração de gastos públicos para os pesquisadores. O guia também forneceu explicações detalhadas sobre como escolher entre as respostas possíveis e as pressuposições a serem usadas para responder cada pergunta.

Depois que a equipe do IBP revisou os questionários eles foram submetidos a dois revisores pares cujas identidades não foram reveladas aos pesquisadores. Pediu-se que os revisores pares fossem independentes do governo e da organização de pesquisa do pesquisador. Todos os revisores pares eram pessoas com muito conhecimento profissional do país a ser revisado e do seu sistema orçamentário. Foram identificados através de busca em bibliografias, contatos profissionais, Internet e registros de conferências anteriores do IBP. Os comentários dos revisores pares podem ser vistos na sua integridade na versão publicada dos questionários disponível em www.openbudgetindex.org.

Governos dos países pesquisados foram convidados a fazer seus comentários sobre a versão publicada do questionário. A decisão de convidar um governo a participar foi tomada após consulta com a organização de pesquisa responsável por completar o questionário. O IBP contactou e convidou membros do governo em 88 países para comentarem os rascunhos dos questionários. A equipe do IBP contactou cada governo com convites por escrito repetidos, na maioria dos casos em cinco ou seis ocasiões, para garantir que cada governo tivesse conhecimento da oportunidade. Dos 88 governos convidados, 45 apresentaram comentários sobre os questionários. Esses comentários podem ser vistos na sua integridade nos questionários de esses países em www.openbudgetindex.org.

A equipe do IBP revisou os comentários dos revisores pares para garantir que os comentários estivessem de acordo com a metodologia do estudo conforme orientado no Guia do Questionário do Orçamento Aberto. Comentários dos revisores pares que não estavam de acordo com o guia foram retirados e os comentários restantes foram então compartilhados com os pesquisadores. Os pesquisadores responderam aos comentários dos revisores pares e do governo, se aplicável, e os editores do IBP avaliaram todas as respostas conflitantes para garantir a coerência das pressuposições sobre os países nas respostas.

Definição de Informações “Publicamente Disponíveis”

O Índice do Orçamento Aberto determina o alcance e a abrangência das informações orçamentárias disponibilizadas para a população. Definimos informação “publicamente disponível” como sendo aquela que toda e qualquer pessoa possa obter através de um pedido para a autoridade pública emissora do documento. Essa definição então inclui informações disponíveis através de procedimentos bem definidos que garantem divulgação simultânea de documentos públicos para todas as partes interessadas, bem como informações ou documentos que são disponibilizados somente sob solicitação.

Alguns países no estudo tinham procedimentos claramente definidos para garantir a divulgação simultânea de documentos públicos para todas as partes interessadas. A adoção na lei de procedimentos claros de divulgação de documentos orçamentários, junto com o respeito a esses procedimentos na prática, são vistos por alguns países como importantes para a manutenção de uma reputação internacional de administração financeira saudável. Muitos países em desenvolvimento interessados em conseguir acesso ou manter tratamento favorável nos mercados de capital internacional adotam tais procedimentos por conta própria, ou como participantes de iniciativas desse tipo como o Sistema de Divulgação de Dados Gerais (*General Data Dissemination System initiative*) do FMI.

Muitos países no estudo não têm provisões legais para a divulgação de informações orçamentárias ou, se as tem, não são seguidas na prática. Nesses países, as informações eram disponibilizadas somente sob solicitação. Os pesquisadores nesses países responderam as perguntas com base somente nas informações publicamente disponíveis. Em alguns casos, grupos conduziram visitas de campo não anunciadas ou pediram a membros de outros grupos da sociedade civil, jornalistas ou outros para solicitarem informações orçamentárias para testar sua disponibilidade ao público em geral. Em outros casos, pesquisadores conduziram pesquisas na sociedade civil e outros usuários de informações orçamentárias para avaliar a disponibilidade de determinado documento. Isso foi necessário porque, em alguns países, informações orçamentárias são produzidas, mas não são compartilhadas com a população, ou então funcionários do governo tomam decisões arbitrárias sobre quem terá acesso às informações. Nos casos em que as informações só eram disponibilizadas por solicitação, se houve casos nos quais uma pessoa solicitou o documento, mas este foi negado, o documento foi considerado como não disponível para a população para os objetivos do estudo.

A definição de “disponível publicamente” usada no estudo indica que o método que um governo escolhe para divulgar documentos não afeta sua performance no Índice do Orçamento Aberto. Especificamente, se um governo decide usar a Internet para divulgar documentos ou não, isso não afeta a sua classificação no Índice do Orçamento Aberto, e os países que divulgam documentos exclusivamente através de cópias impressas também não são penalizados. Mas o questionário coleta dados nas tabelas que aparecem na Seção 1 do estudo (que não são usados para calcular o Índice do Orçamento Aberto) para explorar a crescente tendência de disponibilidade pela Internet.

Mais recursos e materiais na Pesquisa do Orçamento Aberto são disponíveis em:
www.openbudgetindex.org.