

Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops)

Katia Rejane de Medeiros

CPqAM/Fiocruz

Paulette Cavalcanti de Albuquerque

CPqAM/Fiocruz e Universidade de Pernambuco (UPE)

George Tadeu Nunes Diniz

CPqAM/Fiocruz

Fabio Lima Alencar

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Ricardo Antônio Wanderley Tavares

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

O artigo caracteriza e avalia o sistema Finanças do Brasil (Finbra) e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) nas dimensões de qualidade de acessibilidade, oportunidade e clareza metodológica. Fez-se uma pesquisa descritiva com abordagem quantitativa e qualitativa mediante fontes bibliográficas e documentais. Constatou-se que o Finbra e o Siops surgiram no contexto de descentralização das políticas públicas brasileiras, que exigiu, além do acesso às informações, maior controle das contas públicas. Os sistemas apresentam semelhantes vantagens quanto à acessibilidade e oportunidade, mas o Siops revelou-se com melhor clareza metodológica. Aponta-se que há necessidade de ampliar o conhecimento sobre essas importantes fontes de registro contábil dos entes subnacionais, com vista a seu melhoramento e aperfeiçoamento.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização; orçamento; sistema de informação; avaliação; qualidade.

Bases de datos presupuestarios y calidad de la información: una evaluación de las Finanzas de Brasil (Finbra) y del sistema de informaciones referido a presupuestos públicos en salud (Siops)

El artículo caracteriza y evalúa el sistema de Finanzas de Brasil (Finbra) y el sistema de informaciones referido a presupuestos públicos en salud (Siops) en las dimensiones de calidad de accesibilidad,

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121483>

Artigo recebido em 26 jun. 2013 e aceito em 8 maio 2014.

oportunidad y claridad metodológica. Se hace una investigación descriptiva con abordaje cuantitativo y cualitativo, mediante fuentes bibliográficas y documentales. Se comprobó que Finbra y Siops surgen en el contexto de la descentralización de las políticas públicas brasileñas que exigió, además del acceso a las informaciones, mayor control de las cuentas públicas. Los sistemas presentaron ventajas similares en lo referido a accesibilidad y oportunidad, pero el SIOPS se mostró con mayor claridad metodológica. Se resalta que hay necesidad de ampliar el conocimiento acerca de esas importantes fuentes de registro contable de las instituciones sub nacionales, en vista a su mejoramiento y perfeccionamiento.

PALABRAS CLAVE: descentralización; presupuestos; sistema de informaciones; evaluación; calidad.

Budgetary databases and information quality: an assessment of Brazil's Finance (Finbra) and Information System on Public Health Budgets (Siops)

The article describes and assesses Finances of Brazil (Finbra) and Information System on Public Health Budgets (Siops) in the dimensions accessibility quality, opportunity and methodological clarity. It was made a descriptive research with quantitative and qualitative approach through bibliographical and documentary sources. It was found that Finbra and Siops arose in the context of the decentralization of Brazilian public policies, which required, besides the access to information, more control of public accounts. The systems show similar advantages concerning accessibility and opportunity, but Siops proved to have better methodological clarity. It is pointed out that it is necessary to expand the knowledge about these important sources of the accounting register of subnational entities, intending to their improvement and refinement.

KEYWORDS: decentralization; budget; information system; evaluation; quality.

1. Introdução

No Brasil do final dos anos 1980, o processo de descentralização administrativa e tributária e as demandas de implementação das políticas públicas exigiram dos municípios a institucionalização do planejamento e tornaram necessário o acesso a informações, sobretudo no que diz respeito às receitas e despesas (Lima, Carvalho e Schramm, 2006).

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000, reforçou e impôs a atenção dos gestores para o equilíbrio e o controle das contas públicas.

Como um conjunto de normas sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a LRF foi criada com o objetivo da prevenção e responsabilização pelo endividamento público. Para isso, pressupõe ação planejada, transparente e eficaz, amparada nos pilares do planejamento, transparência, controle e responsabilização no uso dos recursos (Brasil, 2000; Medeiros e Tavares, 2012).

No que diz respeito ao controle, a LRF deu ênfase e fixou limites para os gastos públicos de caráter continuado, como a despesa com pessoal. Excessos nesse tipo de gasto têm implicações perversas, podem contribuir para o endividamento público, além de limitarem a alocação de recursos em outros tipos de despesas, como a melhoria dos serviços já disponíveis nas esferas de governo (Macedo e Corbari, 2009; Santos, 2011). Desse modo, justifica-se plenamente a atenção contínua dos gestores em relação a esse componente.

Na conjuntura de mudanças de papéis dos entes subnacionais deu-se mais foco ao controle das finanças públicas. Como reflexo dessas novas funções, observou-se a implantação e o amadurecimento dos sistemas de informações (SIs) que dispõem dos dados orçamentários para o conjunto das esferas subnacionais. São exemplos o Finanças do Brasil (Finbra) e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), nos quais estão contidos os dados orçamentários sobre receitas e despesas dos entes subnacionais. Tais bases de complexidades diferentes no que diz respeito ao orçamento público são de responsabilidade de distintas agências de controle e disseminação da informação (Lima, 2006; Mendes e Marques, 2009).

No Finbra tem-se uma ampla lista de dados, mediante os quais é possível estabelecer um diagnóstico do perfil de gastos com pessoal dos municípios e, dessa forma, analisar se estão cumprindo os limites impostos pela LRF. Pelo Siops pode-se conhecer, entre outros dados, a importância que as despesas com pessoal da saúde têm no volume de despesas desse setor.

Apesar do conjunto de variáveis de receitas e despesas contidas nesses sistemas, observa-se que ainda são pouco explorados em pesquisas, revelando a carência de estudos que examinem suas potencialidades (Medeiros, 2011).

Por essas razões, além de oportuno, é necessário ampliar o conhecimento sobre o Finbra e o Siops, além de apurar a “qualidade da informação” dessas bases, ou seja, se elas dispõem de informação “(...) apta/conveniente para o uso, em termos da necessidade do usuário” (Lima et al., 2009:2096).

O interesse em pesquisar as dimensões de qualidade dos dados nos SIs tem aumentado nos últimos anos (Lima et al., 2009). Todavia, há lacunas de investigações sobre validação dos sistemas de informação nacionais, além de estudos que utilizam os municípios como unidade de análise (Almeida, 2004; Lima, 2006).

Januzzi (1998) adverte que o conhecimento das deficiências das fontes de dados, além de ser condição *sine qua non* para sua boa utilização, contribui para seu aprimoramento.

Sabe-se que, na produção científica brasileira, as dimensões de qualidade mais pesquisadas têm sido aquelas que envolvem a confiabilidade, a completude, a cobertura e a validade dos dados (Lima et al., 2009).

Considerando-se tais argumentos e a escassa produção científica sobre as dimensões de qualidade dos sistemas de informação que dispõem de dados das receitas e despesas, ou seja, as bases orçamentárias, o presente artigo se propõe caracterizar o Finbra e o Siops e avaliá-los quanto às dimensões de qualidade de: acessibilidade, oportunidade e clareza metodológica.

2. Material e método

Trata-se de uma pesquisa descritiva, com abordagem quantitativa e qualitativa (Chizzotti, 1998; Tobar e Yalour, 2001).

Para caracterização dos sistemas recorreu-se, com predominância, a fontes bibliográficas, e foram definidas, como variáveis: instituição responsável pelo SI, formas de acesso e formato de apresentação em cada tipo de acesso, tipo de registro, objetivo do SI, abrangência geográfica, metodologia, intervalo entre o período de referência e divulgação, última data em

que o sistema estava disponível, fidedignidade e confiabilidade das informações, status da base de dados em análise.

Para avaliação da qualidade nas dimensões de acessibilidade, oportunidade e clareza metodológica recorreu-se à pesquisa documental. Examinou-se e tratou-se analiticamente os manuais de orientação aos usuários produzidos entre 2004 e 2009, dos sistemas Finbra e Siops. Selecionou-se, como material de pesquisa: três Manuais de Demonstrativos Fiscais e cinco Manuais de Preenchimento, em cada um dos sistemas.

Para avaliação da clareza metodológica, focalizou-se exclusivamente a composição dos indicadores que explicitam o cumprimento dos limites da LRF nas despesas com pessoal, verificando se são expressos de forma ambígua, sucinta e/ou didática e se têm linguagem de fácil compreensão.

As definições conceituais adotadas nas dimensões de qualidade avaliadas foram as propostas no estudo de Lima e colaboradores (2009).

Cada dimensão de qualidade resultou na proposição de categorias de análise que estão apresentadas no quadro 1, da matriz geral das fontes, instrumentos e técnicas de análise da pesquisa.

Quadro 1
Fontes, instrumentos e técnicas de análise da pesquisa

Sistemas de Informação (SI)			
	Finbra	Siops	Fonte de Dados
Características	Instituição responsável, formas de acesso e formato de apresentação em cada tipo de acesso, tipo de registro, objetivo do sistema de informação, abrangência geográfica, metodologia, intervalo entre o período de referência e divulgação, última data em que o sistema se encontra disponível, fidedignidade e confiabilidade das informações, status da base de dados em análise.	Instituição responsável, formas de acesso e formato de apresentação em cada tipo de acesso, tipo de registro, objetivo do sistema de informação, abrangência geográfica, metodologia, intervalo entre o período de referência e divulgação, última data em que o sistema se encontra disponível, fidedignidade e confiabilidade das informações, status da base de dados em análise.	Pesquisa bibliográfica
Dimensões de qualidade e categorias de análise	Acessibilidade: Facilidade e rapidez para obtenção dos dados; Regras claras para obtenção, trato e ou manuseio da base; Compreensão da informação. Oportunidade: Disponibilidade de local e tempo para utilização dos dados pelos usuários. Clareza metodológica: Forma como são descritos os dados no acervo documental e manual de preenchimento que acompanha o Sistema de Informação.	Acessibilidade: Facilidade e rapidez para obtenção dos dados; Regras claras para obtenção, trato e ou manuseio da base; Compreensão da informação. Oportunidade: Disponibilidade de local e tempo para utilização dos dados pelos usuários. Clareza metodológica: Forma como são descritos os dados no acervo documental e manual de preenchimento que acompanha o Sistema de Informação.	Acervo documental e manuais de preenchimento que acompanham os sistemas
Período de Estudo	2004 a 2009	2004 a 2009	

Fonte: Elaborado pelos autores.

3 Resultados

3.1 Características e especificidades do Finbra e do Siops

O sistema Finbra emerge da necessidade de acesso a informações financeiras detalhadas no âmbito municipal, sendo introduzido no país em 1989, sob a competência da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) (Lima, Carvalho e Schramm, 2006).

Na base, estão disponibilizados os dados contábeis quanto à execução orçamentária (receita e despesa) e ao balanço patrimonial (ativo e passivo), individualizados por municípios e consolidados por estados, para todo o Brasil.

Cabe aos municípios apresentar, anualmente, seus balanços consolidados das contas relativas ao ano anterior, conforme definições legais, ou seja, o SI tem caráter declaratório através do preenchimento de formulários com os dados extraídos de seus balanços que, encaminhados na forma de papel ou meio eletrônico para a Caixa Econômica Federal (CEF), são consolidados e enviados à STN/MF.

No Finbra, até 2009, estavam disponibilizadas 170 variáveis relacionadas com as receitas e 144 a despesas, além das 28 variáveis das políticas públicas que, na base, são denominadas despesas por função, as quais favorecem análises mais específicas dos gastos. No caso do setor saúde, a partir de 2002 estas informações foram separadas daquelas do saneamento.

Pela multiplicidade de variáveis, a base permite cálculos de vários indicadores, como o total das despesas com pessoal das administrações subnacionais, e, conseqüentemente, a condição dos orçamentos dos municípios brasileiros, ou seja, seu endividamento ou superávit fiscal.

Todavia, um aspecto limitante do Finbra é o fato de não estarem discriminadas as despesas com os trabalhadores de cada função. Tal aspecto impede a verificação dos gastos com pessoal naquelas políticas em que essa despesa é mais importante, como é o caso da saúde.

O Siops, de competência do Ministério da Saúde (MS), foi instituído com o objetivo de preencher as lacunas referentes ao acesso a informações mais detalhadas para a política de saúde, incluindo aquelas relacionadas com as despesas com pessoal.

O Sistema tem sua gênese nos anos 1990, em face da necessidade de transparência e controle da receita da União, em especial dos recursos de origem de arrecadação do Tesouro Nacional e sua destinação para a saúde. Após algumas iniciativas frustradas de se estabelecer um Sistema de Vigilância sobre Receita na Saúde, o MS instituiu um grupo de trabalho com vistas ao seu aprimoramento. O Siops derivou do amadurecimento daquele sistema e reflete o objetivo de várias instituições (Procuradoria Geral da República, Tribunal de Contas, além de contar com o apoio do Conselho Nacional de Saúde e dos órgãos representativos do coletivo de gestores estaduais e municipais de saúde) em harmonizar soluções contábeis que assegurassem facilidade no acesso e preenchimento dos dados (Teixeira e Teixeira, 2003).

No Siops estão registradas e armazenadas as informações de ordem orçamentária dos órgãos públicos de saúde nas diferentes esferas de gestão (Teixeira e Teixeira, 2003). Logo, o sistema busca responder às exigências de acompanhamento das transferências dos entes subnacionais em relação aos gastos públicos do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo, pois, um instrumento para análise do processo de descentralização que desde 1999 tem sido utilizado por estados e municípios (Lima, Carvalho e Schramm, 2006).

Segundo Lima (2006), pelo seu conjunto de indicadores e por outras características, o Siops é a única fonte sobre despesa municipal em saúde com informação detalhada e abrangente. Sua amplitude e versatilidade o tornam único no âmbito das políticas públicas do Brasil (Teixeira e Teixeira, 2003).

Até o ano de 2009, havia, no Siops, 13 indicadores, sendo seis relacionados com a receita, cinco às despesas e dois às relações entre receitas e despesas, conforme descrição respectivamente: Participação percentual da receita de impostos na receita total do município, Participação percentual das transferências intergovernamentais na receita total do município, Participação percentual das Transferências para a Saúde (SUS) no total de recursos transferidos para o município, Participação percentual das transferências da União para a Saúde no total de recursos transferidos para a saúde no município, Participação percentual das transferências da União para a Saúde (SUS) no total de transferências da União para o município e participação percentual da receita de impostos e transferências constitucionais e legais na receita total do município; Despesa total com Saúde, sob responsabilidade do município, por habitante, Participação percentual da despesa com pessoal na despesa total com Saúde, Participação percentual da despesa com medicamentos na despesa total com Saúde e Participação percentual da despesa com serviços de terceiros — pessoa jurídica na despesa total com Saúde, Participação percentual da despesa com investimentos na despesa total com Saúde; Percentual das transferências para a Saúde em relação à despesa total do município com saúde e Percentual da receita própria aplicada em Saúde conforme a EC 29/2000. Este último indicador fornece os meios para avaliar o cumprimento da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29/2000).

Por dispor de informações contábeis sobre o financiamento e os gastos com saúde pública, o Siops permite que se conheça a importância das despesas com pessoal da saúde no volume de despesas desse setor (Teixeira e Teixeira, 2003).

Desde 2002, tem-se verificado seu aprimoramento em relação à qualidade dos dados, através de medidas como a separação das despesas da saúde daquelas do saneamento e a adequação na utilização dos códigos de uso da contabilidade municipal. Outro fato importante é que, nesse mesmo ano, os dados do Siops passaram a integrar o instrumental de controle da LRF (Lima, Carvalho e Schramm, 2006).

No prontuário de Bases de Dados, organizado por Faveret (2009), consta a sistematização do conjunto dos sistemas de informações do setor público brasileiro, com suas respectivas características. Com base nessa e em outras fontes bibliográficas, no quadro 2 o Finbra e o Siops estão caracterizados segundo as variáveis definidas.

Quadro 2
Comparação das características dos sistemas de informação que consolidam dados orçamentários Finbra e Siops

Nome do SI	Finbra	Siops
Instituição responsável	STN, Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (Co-rem)/Secretaria do Tesouro Nacional	Ministério da Saúde (MS)/Secretaria Executiva (SE), Área de Economia da Saúde e Desenvolvimento (Aesd)
Formas de acesso e formato de apresentação em cada tipo de acesso	Em <www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/>, consultar finanças municipais, link Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios.	Em <http://siops.datasus.gov.br> estão os principais indicadores. Seus numeradores e denominadores para todos os estados e municípios são obtidos em arquivos compatíveis com o Tabnet. O detalhamento dos dados informados cabe ao Datasus, que os disponibiliza em arquivo TXT.
Tipo de registro	Administrativo	Administrativo
Objetivo do sistema de informação	Sistematizar e disponibilizar informações sobre execução orçamentária (receita e despesa) e balanço patrimonial (ativo e passivo) dos municípios	Coletar e disponibilizar informações sobre a execução orçamentária de estados e municípios, de suas receitas e despesas com ações e serviços de saúde.
Abrangência geográfica	Nacional, por estado e município.	Nacional, por estado e município.
Metodologia	O Finbra responde as disposições dos arts. 111 e 112 da Lei nº 4.320/1964 e do art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000, relacionadas com a obrigatoriedade de organizar e publicar, até 30 de junho de cada ano, os balanços consolidados das contas dos entes federativos relativos ao ano anterior, que vêm sendo feitos através da STN. Os entes preenchem o formulário Quadro de Dados Contábeis Consolidados extraídos de seus balanços. Estes são encaminhados para a CEF através do Sistema de Coleta de Dados Contábeis, que os consolida em arquivo eletrônico e os envia para a STN, que faz o tratamento dos dados.	Os estados, Distrito Federal e municípios preenchem dados declaratórios. O banco mantém compatibilidade com as informações contábeis geradas e mantidas pelos entes subnacionais conforme códigos de classificação de receitas e despesas definidas pela STN/MF. Os dados são coletados mediante aplicativo de autopreenchimento fornecido pelo MS online, por semestre ou final do ano. Dispondo de filtros e alertas que auxiliam na qualidade da informação prestada, cabe ao setor de contabilidade do ente a função de declarar os dados, podendo utilizar no preenchimento dados contábeis e demonstrativos de execução orçamentária e financeira dos governos.
Intervalo entre o período de referência e divulgação	Divulgam-se as informações do ano anterior, em agosto do ano em curso.	Disponível no início de cada semestre.
Última data em que o sistema se encontra disponível	Ano-base/2009	Ano-base/2010
Fidedignidade e confiabilidade das informações	Os dados informados são declaratórios de competência dos gestores. Quando as informações chegam à STN, os técnicos da CEF fazem sua comparação com os dados publicados no balanço municipal. Quando os dados são enviados da CEF para o SISTN, é também realizada uma análise crítica entre as informações das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), informadas pelo município, e o que foi de fato repassado pelo STN.	São dados declaratórios de responsabilidade dos gestores. Em 2002, o sistema foi aprimorado, assegurando maior confiabilidade aos seus dados. Introduziram-se mudanças na codificação de receitas e despesas, adequando-as ao plano de contas do STN. O sistema de críticas compara os dados de receitas informadas pelos entes subnacionais às bases oriundas da STN (FPM, LC nº 87/1996, ITR, ICMS) e do Fundo Nacional de Saúde.
Status da base de dados em análise	Base de dados ativa. Utilizada como fonte principal para a administração pública municipal.	Base de dados ativa. Utilizada como fonte de dados para as administrações públicas estadual e municipal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.2 As dimensões de qualidade da informação no Finbra e no Siops

3.2.1 Acessibilidade

A LRF estabeleceu regras que obrigam a apresentação dos balanços das contas, relativas ao ano anterior, da União, estados, Distrito Federal e municípios. A análise e o tratamento dos dados são feitos verificando-se o cumprimento das atribuições legais. Esses dados consubstanciam a base do tesouro nacional Finbra, cujo acesso é possível pelo site <www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/>. Nele, todas as informações estão disponíveis para o público, atualizadores e ou usuários do banco de dados, e seus arquivos são compatíveis com o programa Microsoft Access.

Para os usuários, no site da STN há dois caminhos de busca aos indicadores fiscais e de endividamento. No ícone “contabilidade governamental” pode-se selecionar o município e, dessa forma, acessar os dados consolidados nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) que, nesse caso, são disponibilizados em arquivo Portable Document Format (PDF). Nele constam os demonstrativos de informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias de valores, além das operações de crédito. Nesse caso, o usuário tem acesso ao que foi registrado nos anexos dos RGFs, cujos valores e parâmetros de apuração do cumprimento dos limites legais seguem descritos com seus respectivos cálculos.

A segunda possibilidade é fazer download de seus arquivos. Em ambas as formas, garante-se ao usuário o acesso às informações contábeis, de execução orçamentária, do perfil de evolução das finanças e da situação fiscal do município, sem quaisquer restrições.

Assim, a potencialidade de exploração do Finbra guarda uma proporção direta com o nível de conhecimento contábil do usuário, pois, conhecendo os critérios que definem e classificam as despesas e receitas contidas nos manuais de orientação publicados pela STN, é possível selecionar variáveis e compor diferentes indicadores.

Quanto ao acesso, os dados do Siops também apresentam domínio eletrônico, no site <<http://siops.datasus.gov.br>>, para atualizadores e usuários da base.

Há duas formas de pesquisa às informações nesse Sistema, quais sejam: acesso aos indicadores municipais individualizados, gerando relatórios específicos, ou através do *tabwin*, pelo <<http://datasus.gov.br/cge/Siops/Siopsindic/municipios/anual/br.htm>>, que garante dados por grupos de municípios, por região e estados, conforme a opção do usuário.

Porém, há um grupo de atores que tem acesso às funcionalidades restritas do sistema. São eles: os gestores do Siops, os responsáveis pela transmissão dos dados de estados e municípios, os participantes dos Núcleos Estaduais de Apoio ao Siops e da Câmara Técnica de Orientação e Avaliação do Sistema. Para esse grupo, é preciso senha de uso pessoal e intransferível.

3.2.2 Oportunidade

Quanto à oportunidade, os arquivos do Finbra estão acessíveis aos usuários decorridos oito meses de conclusão do ano, ou seja, em agosto de 2010 os dados anuais de 2009 foram dis-

ponibilizados, caracterizando uma periodicidade anual de divulgação. A acessibilidade aos dados no primeiro semestre só é possível por meio da emissão dos relatórios individualizados em formato PDF.

Nota-se, então, que a obtenção dos dados no Finbra é rápida, contudo há algumas restrições, pois o acesso aos indicadores já constituídos ainda no primeiro semestre do ano somente permite avaliações individualizadas por esfera de gestão.

No Siops, os dados são coletados mediante aplicativo de autopreenchimento fornecido pelo MS a cada seis meses e, no fim do ano, para execução anual. Dessa forma, para seus usuários, os dados do primeiro semestre estão imediatamente disponíveis no seguinte e, no começo de cada ano, os balanços dos registros anuais.

Pelas características descritas, verifica-se que o Siops assegura informações oportunas aos usuários quanto à dimensão de local e tempo, podendo-se afirmar que a obtenção de seus dados é rápida e permite aos atualizadores dos dados e gestores de saúde o acompanhamento com agilidade da condição de suas esferas.

3.2.3 Clareza metodológica

Nos últimos 10 anos, foram publicadas três edições de Manuais de Demonstrativos Fiscais/Relatórios de Gestão Fiscal (2001, 2002, 2003), dois Manuais de Procedimento das Receitas Públicas (2004 e 2005) e um Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2008), além de várias portarias. Nesse acervo documental estão as orientações para o registro, obtenção e manuseio dos dados contábeis do Finbra.

No Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado em 2008, buscou-se iniciar o processo de consolidação de conceitos, regras e procedimentos relativos às despesas do setor público e definiu-se o esquema de codificação utilizado para classificação da natureza de despesas na STN para os atualizadores da base, que, no caso, tem oito dígitos (Brasil, 2008a).

Esse documento favorece a compreensão do Manual de Demonstrativos Fiscais e fornece os meios para que os atualizadores da base preencham o conjunto dos oito anexos que conformam os RGFs. Cada anexo vem acompanhado de um modelo de relatório, no qual são detalhadas sua composição e as operações que devem ser efetuadas entre as variáveis a serem declaradas.

O Anexo I dos relatórios diz respeito ao Demonstrativo de Despesas com Pessoal, no qual se registram os dados necessários para a identificação da proporção das despesas com pessoal do município em relação à sua receita corrente líquida (RCL), ou seja, nele apura-se o cumprimento dos gastos de acordo com as definições da LRF.¹

¹ A legislação fiscal define para o Executivo municipal o limite de 60% da RCL. Aqueles municípios que excedem 51,3% dessa proporção estão sujeitos às sanções e denominam-se municípios no limite prudencial (Nogueira e Rodrigues, 2010).

O Manual Técnico descreve os elementos de despesas de maneira pormenorizada. Nos manuais de demonstrativos fiscais é explicado o que deve compor os elementos de despesa com pessoal, que seguem numa planilha, na qual as linhas explicitam o que deve ser somado ou subtraído para o cálculo final dos gastos com pessoal.

Os aspectos mencionados sugerem que a lógica de registro de dados na STN se apoia em documentos com regras claras, que auxiliam o trabalho dos atualizadores da base na exigência de apresentação da declaração dos municípios. Todavia, a natureza da matéria contida nesses manuais, com seu grau de detalhamento bastante técnico, os torna pouco didáticos aos usuários leigos, gerando restrições para seu manuseio.

Ilustra esse argumento o cálculo da despesa com pessoal. Para esse cálculo, é necessário totalizar a Despesa Bruta com Pessoal (Brasil, 2000). Nos manuais de demonstrativos fiscais são detalhados os elementos que compõem essa despesa, o que facilita as operações. Contudo, a forma como cada elemento é registrado nas tabelas de despesas do Finbra merece maior detalhamento.

No menu de abertura da base do Finbra de cada ano há uma apresentação do sistema. Entre outros esclarecimentos, verifica-se que é possível consultar o plano de contas, no qual estão registrados os diferentes tipos de despesas e/ou receitas dos orçamentos públicos, acompanhadas das respectivas codificações, além dos componentes que delas fazem parte. Com tais descrições, os usuários têm meios para entender a consolidação das variáveis de acordo com os registros dos manuais.

Assim, no Plano de Contas do Finbra os usuários teriam meios para explorar inúmeras variáveis e compor indicadores, cabendo-lhes fazer, apenas, a seleção das colunas, de acordo com o que se propõem investigar.

Mas, se o caminho de busca for através das tabelas de receitas e despesas, a descrição contida no plano de contas do Finbra pode não facilitar e ou garantir ao usuário a composição de indicadores. A Despesa com Pessoal Ativo e, conseqüentemente, a Despesa Bruta com Pessoal nessas tabelas são difíceis de totalizar e apresentam nomenclaturas distintas.

No caso do cálculo de despesas com pessoal ativo, apesar de exaustivamente descrito no manual, não há a variável correspondente nas tabelas de despesas do Finbra, o que exige do usuário capacidade de identificação e seleção dos elementos necessários para composição e cálculo final.

Portanto, há divergências de nomenclatura entre os manuais, o plano de contas e a base de dados, o que pode gerar ambiguidades de compreensão para os usuários na seleção das variáveis para cálculo de indicadores. Assim, a capacidade de apoio dos manuais do Finbra e do Plano de Contas da Base pode ficar limitada aos atualizadores da base na etapa de registro dos dados, não sendo suficiente para o manuseio do sistema. Todavia, há outras possibilidades de busca a esses dados no Finbra, que garantem aos usuários o acesso às variáveis e indicadores já calculados.

A base tem como plataforma o programa Access e nela o banco consolida os dados declarados pelos entes subnacionais em diferentes pastas, o que permite vários tipos de consulta. Nessas pastas, os elementos de receitas e despesas que compõem os anexos do RGF são regis-

tradados em colunas com a mesma nomenclatura dos relatórios. Ao usuário, cabe só selecionar o município de que deseja verificar os dados.

Por esse caminho de busca, a investigação sobre o cumprimento dos limites da LRF, no que diz respeito ao Demonstrativo de Despesa com Pessoal, é bastante facilitada a qualquer usuário, pois o indicador de proporção de despesas com pessoal sobre a RCL do município apresenta-se já calculado, além de as variáveis que compõem o numerador e o denominador desse indicador estarem também disponíveis.

No Finbra, essa possibilidade de acesso, além de garantir agilidade, assevera maior segurança na utilização de variáveis e indicadores, suprimindo a necessidade de quaisquer cálculos.

Porém, como as pastas de consultas em que os indicadores já estão calculados se apresentam pouco visíveis, se os usuários desconhecem sua existência, pode haver dificuldades no trato e manuseio do Sistema, mesmo que se recorra às suas fontes de apoio, como os manuais. Esse aspecto compromete a clareza metodológica e neutraliza a rapidez e facilidade de acesso às variáveis disponíveis no Finbra.

No caso do Siops, as regras de registro, obtenção e manuseio da base estão detalhadamente descritas nos seus Manuais de Preenchimento, publicados anualmente.

De 2004 a 2008 foram publicadas cinco edições distintas de manuais e observou-se que, nas quatro primeiras edições, o conteúdo estrutural básico era: Normas, Orientações para preenchimento das receitas e das despesas com saúde, informadas, de maneira desagregada, em subfunções: administrativa, vinculadas e informações complementares. Em 2008, agregou-se a execução orçamentária por bloco na estrutura do manual, permitindo captar as informações sobre: a) receitas recebidas pelo município, transferidas pela União, pelos estados e por outros entes federados, b) gastos próprios municipais. O detalhamento das despesas tem como referência os blocos de financiamento, instituídos pela Portaria do MS nº 698, de 30 de março de 2006, como forma de organização dos repasses federais.

Com essa mudança, não se alterou a forma de contabilização dos municípios, mas passou-se a visualizar as contrapartidas de cada nível da federação no custeio das ações e serviços de saúde, expressas nos componentes dos blocos de financiamento. Esse aspecto é um importante recurso para a elaboração do Relatório de Gestão dos Municípios (Brasil, 2008b).

A classificação dos elementos de receita e despesa em saúde segue rigorosamente acompanhada de nota explicativa nos manuais que descrevem o conjunto dos elementos que a compõem, para efeito contábil, além de seu código de classificação, respeitando-se os critérios definidos pelo STN, facilitando o trabalho dos atualizadores da base.

O exame dos manuais do Siops revelou que a obtenção, o trato e o manuseio da base tendem a ser facilitados, para atualizadores e usuários dos dados, diante das orientações e esclarecimentos contidos nos seus documentos de referência.

No Siops, os usuários são dispensados de calcular os indicadores, já que eles estão claros através da descrição pormenorizada dos códigos e variáveis que deverão compor cada numerador e denominador. Esse aspecto reduz possíveis ambiguidades na apresentação e compreensão dos dados, facilitando a prestação de contas ao prefeito e ao Conselho Municipal de Saúde.

A partir de 2006, inovações foram inseridas nos manuais, com o registro das imagens das planilhas de dados de preenchimento do Siops. A mudança colaborou para o entendimento do processo de registro, já que introduziu uma mesma linguagem visual para atualizadores dos dados; quando ele recorre ao manual, visualiza as telas correspondentes, que se sucedem no momento em que irá declarar os dados.

O sistema dispõe de recursos de ajuda para o preenchimento, além de um programa que oferece diferentes filtros de consistência, restringindo a entrada indevida de dados (Brasil, 2009a).

Assim, o registro de dados passa a ter uma linguagem mais clara e didática, o que tende a se refletir na melhoria da qualidade desse Sistema, pois facilita o conhecimento sobre o que se informará.

4. Discussão

No Brasil, o aperfeiçoamento dos sistemas de informação que registram dados do orçamento público, verificado nas duas últimas décadas, sugere uma reflexão sobre as transformações que ocorreram no ambiente internacional, bem como os desdobramentos da Constituição Federal (CF) vigente no país desde 1988.

Nessa perspectiva, no contexto externo notou-se que as exigências de preservação da responsabilidade fiscal de maior transparência nas decisões e na utilização dos recursos orçamentários tornaram-se preocupação de diferentes países. Com a incorporação dessas exigências poder-se-ia contribuir para a criação de medidas no sentido de aferir os custos das ações públicas (Rezende, Cunha e Bevilacqua, 2010).

Além desse ambiente internacional, é preciso considerar os reflexos da CF brasileira de 1988, cuja ênfase no processo de descentralização tornou ainda mais premente o acompanhamento dos orçamentos no que diz respeito às receitas e despesas.

Toda essa conjuntura foi favorável a que o governo envidasse esforços para criar e desenvolver os SIs que disponibilizam dados orçamentários. O registro e acesso às bases orçamentárias do Finbra e Siops traduzem o imperativo desse ambiente e seus reflexos foram entendidos aos diferentes níveis e esferas da administração pública, ou seja, estados, municípios e a própria União Federal em todos os seus âmbitos, poderes e órgãos.

A criação do Finbra, em 1989, e seu aperfeiçoamento decorrente da criação da LRF justificam-se então pelas exigências de monitorar as despesas e receitas.

No que diz respeito à política de saúde, as imposições de conhecimento do perfil de financiamento e do gasto do setor resultaram na criação do Siops, em 1999. Segundo Teixeira e Teixeira (2003), aos poucos esse sistema garantiu o acompanhamento do processo de avaliação do desempenho dos sistemas de saúde, além de tornar-se instrumento para verificação do cumprimento da EC nº 29/2000 (Gonçalves et al., 2009).

Pela característica de serem de base nacional, tais sistemas dotaram o país de informações mais confiáveis, comparáveis e ágeis, também permitindo avanços na padronização,

coleta, tratamento e disseminação de dados, ou seja, pode-se afirmar que são indiscutíveis os avanços derivados deles, como pondera Almeida (2004), ao refletir sobre as vantagens de sistemas de informação com estas características.

Conforme destacado, a despeito do conjunto de variáveis de receitas e despesas, observa-se que esses dados ainda são pouco explorados em pesquisas, havendo necessidade de ampliar o conhecimento do que eles têm de positivo, bem como de suas limitações (Medeiros, 2011). Segundo Januzzi (1998), estas iniciativas contribuem para o aprimoramento dos SIs.

Refletindo sobre a fragilidade de estudos que investigaram bases de dados orçamentários, Piola (2006) nota que poucos avaliam, por exemplo, a equidade na distribuição de recursos, ou mesmo relacionam informações de gastos públicos em saúde na composição de indicadores que explicam a situação de saúde de populações.

Scatena, Viana e Tanaka (2009) destacam que, particularmente no campo da saúde, poucos estudos abordam o tema dos gastos em contextos regionais, estaduais e municipais, e Lima (2006) adverte que ainda mais escassas são as investigações que utilizam o município como unidade de análise.

Nesta situação, em que é possível obter dados de âmbito nacional, mas ainda há pouco conhecimento sobre eles, é oportuna a implantação de avaliações sistemáticas dessas bases (Lima et al., 2009).

O setor saúde repercute bastante no âmbito das economias (Viana, Silva e Elias, 2007). A condução dessa política pública gera múltiplos postos de trabalho, e envolve volumes de recursos sempre expressivos, impactando na economia do país. Por tais razões, pesquisas que apurem as despesas e receitas do setor são importantes e necessárias, ainda mais considerando a enorme abrangência do setor saúde no Brasil, ocupando uma posição superior à da maioria dos países, bem como sua elevada relevância social, pelos serviços prestados à sociedade e pela enorme capacidade geradora de empregos (Machado, 2008).

Além dos aspectos destacados, a pertinência de estudos justifica-se também pelas inúmeras restrições orçamentárias nos diferentes níveis de gestão, o que reforça a premência por conhecimento.

É fato que os sistemas Finbra e Siops ainda são pouco utilizados em investigações, especialmente relacionando suas variáveis, bem como suas dimensões de qualidade. Assim, este estudo se propõe suprir tal lacuna, adotando a opção de caracterizar e avaliar esses sistemas quanto a acessibilidade, oportunidade e clareza metodológica.

Quanto à acessibilidade, os resultados apontam que os sistemas Finbra e Siops permitem o acesso à totalidade de suas variáveis, em ambiente eletrônico, nos seus respectivos sites.

Essa característica das fontes de dados secundários é apontada por Coeli (2010) como bastante relevante, pois assegura maior flexibilidade para as análises descritivas e para a exploração de hipóteses causais.

Em se tratando da base Finbra ressalta-se que, antes de sua criação, o acesso a esse tipo de informação apresentava, além de dificuldades, grande retardo de tempo para sua disponibilização (Lima, Carvalho e Schramm, 2006).

Assim, com os dados hospedados no site da STN assegurou-se maior agilidade de acesso aos usuários, o que faz dessa base, se não única, a principal fonte de dados dessa natureza no país (Brasil, 2006a).

No caso do Siops, somente após sua criação o país contou com informações sobre os gastos do setor saúde com maior regularidade (Piola, 2006). Com os desafios introduzidos pelo SUS no âmbito do financiamento, essas informações são imprescindíveis. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que, com o aprimoramento do Siops, se conferiu maior acessibilidade e visibilidade aos dados financeiros de estados e municípios (Gonçalves et al., 2009).

A rapidez com que os dados são divulgados nesses sistemas amplia a oportunidade de sua utilização para diferentes usuários; assim, ambos são bem avaliados quanto a esta dimensão.

Contudo, vale salientar que, ainda que se reconheça o fato de a tecnologia dar maior agilidade na publicação dos dados registrados, gerando uma melhora na acessibilidade e oportunidade, é necessário atentar para a falsa impressão de que, ao expor a informação em meio digital, estaria sendo feita sua disponibilização. O tratamento e o uso dessas tecnologias exigem atenção ao capital humano que se espera estar capacitado (Gracioso, 2003).

Por outro lado, as facilidades de alimentação e acesso às fontes de dados secundários em ambiente digital não suprimem problemas como infraestrutura de conexão de acesso à internet precária nos municípios (Brito e Silva et al., 2010).

Nessa perspectiva, segundo Reis (2011), é preciso, entre outros aspectos, ser feito um diagnóstico preliminar tanto da capacidade técnica dos servidores, quanto tecnológica da administração.

Além desses aspectos, estudos como o de Brito e Silva e colaboradores (2010) apontam que a acessibilidade e oportunidade permitida com as tecnologias digitais ajudam, porém não garantem que essas bases serão visitadas e ou utilizadas mais intensivamente pelos gestores públicos.

A baixa familiaridade dos gestores dos municípios com o Siops pareceu ter influenciado a opção de estes atribuírem a empresas a função de alimentação do sistema no estado de Pernambuco. A escassez de recursos humanos qualificados, além da expectativa de que a terceirização reduz os custos, justifica essa opção pelos municípios. Também foi identificado que o domínio da informática pelos gestores não influencia na regularidade de alimentação do sistema, mas a precariedade de conexão à internet sim (Brito e Silva et al., 2010).

De tudo isso, se reconhece que as novas tecnologias são importantes, mas não podem ser consideradas, por si sós, definidoras da utilização dos sistemas, tampouco garantem o seu aprimoramento.

Outros estudos, como os de Almeida (2004), Ferla e colaboradores (2010) e Lima e colaboradores (2009) destacam que a qualidade dos dados contidos nas grandes bases é diretamente proporcional à sua utilização pelos gestores.

Brito e Silva e colaboradores (2010) advertem que é preciso transformar o processo de alimentação dessas bases de mero “cumprimento de tabela” para novas práticas, nas quais haja uma cultura de avaliação e acompanhamento. É bom lembrar que o mero registro de dados não permite a elucidação dos problemas de clareza metodológica contidos nos SIs.

Cardoso, Aquino e Bitti (2011) reforçam esses argumentos, quando destacam que a obrigatoriedade de implantação dos sistemas pode colaborar em sua efetiva adoção, mas isso não implica a utilização da informação gerada com vista a decisões e controle.

Assim, compreende-se que a oferta e a demanda de informação pressupõem contínua discussão entre os profissionais vinculados à área da ciência da informação e aqueles que produzem a informação. Nessa perspectiva, é preciso “(...) que haja clareza entre os produtores e os potenciais receptores quanto aos objetivos e quanto às políticas e programas governamentais implementados nesse ambiente” (Gracioso, 2003:75).

Na dimensão que envolve a clareza metodológica das bases Finbra e Siops evidenciou-se que são divulgados periodicamente novos manuais, além de outros tipos de publicações que auxiliam seu preenchimento.

Nas bases de dados cujo tipo de registro é o administrativo, é necessário conhecer, além das regras administrativas que regem os sistemas, suas mudanças no decorrer do tempo (Coeli, 2010).

O conjunto de publicações que acompanham as bases Finbra e Siops examinadas neste estudo demonstra regras suficientemente claras na composição dos indicadores que aferem as despesas totais com pessoal e as despesas com pessoal da saúde.

Contudo, no Finbra observou-se que, entre as orientações de composição do indicador e o acesso às tabelas de domínio de valores, há aspectos que geram ambiguidades na compreensão. Os manuais que acompanham o Sistema, por apresentarem texto com linguagem essencialmente contábil, são pouco didáticos, especialmente para usuários leigos. Esses fatores comprometem a clareza metodológica desse sistema, contribuindo para que a base seja mais apropriada para setores que têm a função de registrar seus dados, o que pode torná-lo um sistema unidirecionado (Almeida, 1998).

Para evitar que sua apropriação fique restrita às secretarias de administração e finanças das instâncias subnacionais, é preciso minorar os aspectos que geram ambiguidades nos manuais e tabelas de domínio de valores do Finbra.

Pela variedade de dados sobre despesas e receitas contidos nessa base, seria adequado disponibilizar e apresentar, sem maiores esforços de busca, os principais indicadores exigidos pela LRF, os quais, segundo Menezes (2006), são: limite da Receita Corrente Líquida/Dívida Consolidada Líquida; limite da Receita Corrente Líquida/Operações de Crédito de mesmo exercício; limite da Receita Corrente Líquida/Prestação de Garantias; e limite da Receita Corrente Líquida/Despesas com juros, encargos e amortizações das dívidas.

Outro aspecto que merece atenção é a linguagem. O excesso de terminologias contábeis dos manuais pode fazer do Finbra uma base menos atrativa para usuários que não tenham formação técnica em economia ou contabilidade, mas que tenham interesse em explorar o conjunto de variáveis nele contidas. Tal aspecto compromete seu manuseio, tratamento e geração de informações.

Segundo Nogueira e Rodrigues (2010), há de se reconhecer a complexidade dos RGFs quadrimestrais. O fato de serem de conhecimento de poucos indica uma dificuldade a ser

superada. As observações desses autores são corroboradas pela investigação de Magalhães e colaboradores (2005), que, nos relatos dos gestores de cidades do interior mineiro, identificaram desconhecimento em relação à verdadeira finalidade da informação contábil para a tomada de decisão.

Sabe-se que o conhecimento da documentação que acompanha as bases, ou seja, os manuais de instrução para coleta, operação e definição do fluxo de informação dos sistemas, é um aspecto importante para o aprimoramento da clareza metodológica, porém, isto não exclui a necessidade de capacitação daqueles que operam as bases (Brito e Silva et al., 2010; Gracioso, 2003). Também é preciso que os profissionais tenham clareza da utilidade dos dados que são coletados (Almeida, 2004).

Nessa direção e refletindo especificamente sobre o contexto das mudanças nos sistemas de informação contábeis, Reis (2011) destaca a necessidade de preparação prévia da equipe de servidores nas situações de implantação e implementação de nova atividade, regra ou procedimento. Logo, para que o objetivo das mudanças seja alcançado sem maiores dificuldades, é necessário, entre outros aspectos, fazer um diagnóstico preliminar sobre a capacidade técnica dos servidores e tecnológica da administração (Reis, 2011).

Schettini (2012) menciona que o manuseio do Finbra exige que o investigador contorne os problemas decorrentes do crescente detalhamento das informações contábeis e das mudanças conceituais da contabilidade pública.

A oferta e a demanda de informação pressupõem contínua discussão entre os profissionais vinculados à área da ciência da informação e aqueles que a produzem. Nessa perspectiva, é preciso “(...) que haja clareza entre os produtores e os potenciais receptores quanto aos objetivos e quanto às políticas e programas governamentais implementados nesse ambiente” (Gracioso, 2003:75).

Se o sistema e seus indicadores são claros, a interação de seus usuários será maior e melhor, o que possibilita a identificação de suas vantagens e limitações e, por conseguinte, garante-se seu aperfeiçoamento.

O Siops revelou-se com boa clareza metodológica, não deixando dúvidas ou ambiguidades que limitem a aproximação e o manuseio para quaisquer usuários. Um aspecto bastante relevante nesse sistema é a possibilidade de geração de indicadores a partir de sua declaração e a forma objetiva como se encontram presentes em seu ambiente. Esses indicadores retratam aspectos das finanças do setor e auxiliam tanto os gestores quanto a sociedade na avaliação da condição de seu respectivo município (Teixeira e Teixeira, 2003).

Observou-se também, na análise dos manuais, que, da criação dos sistemas até a atualidade, ajustes e melhorias foram introduzidos. São exemplos a inclusão de novas funcionalidades ao Siops e a separação dos registros das funções saúde e saneamento no Finbra (Lima, Carvalho e Schramm, 2006; Teixeira e Teixeira, 2003).

É oportuno salientar que, nos dois sistemas pesquisados, cabe aos gestores a função de declaração dos dados.

Ainda que se reconheçam algumas limitações nas dimensões de qualidade dos sistemas Finbra e Siops, assume-se que eles representam fontes importantes e ricas de registros contábeis dos entes subnacionais.

Por tais evidências, as considerações de Piola são adequadas. O autor, ao comentar sobre o acesso aos dados do segmento de despesas, destaca que, “(...) de qualquer forma, ainda que lentamente, avançou-se bastante nas últimas décadas no campo da economia da saúde” (Piola, 2006:575).

5. Conclusões

A necessidade de atenção e controle dos dados orçamentários dos entes subnacionais colaborou para a criação do Finbra e do Siops. Apesar do conjunto de variáveis neles disponíveis, nota-se que ainda são pouco utilizadas em pesquisas, o que reforça a necessidade de ampliar o conhecimento com vista a seu melhoramento e aperfeiçoamento.

Os sistemas Finbra e Siops apresentaram semelhantes vantagens quando se avaliaram suas dimensões de qualidade quanto à acessibilidade e oportunidade da informação. Porém, quanto à clareza metodológica o Finbra evidenciou limites, como: ambiguidade na compreensão da composição de indicador; linguagem pouco didática, dando ênfase a termos contábeis. Tais aspectos tornam o sistema pouco acessível para os usuários leigos. Esses fatores, além de influenciarem na clareza metodológica do sistema, limitam o manuseio, tratamento e geração de informações.

A despeito das imposições no processo de tratamento dos dados e da identificação dos limites nas dimensões de qualidade, o Finbra e o Siops são importantes fontes de registro contábil dos entes subnacionais brasileiros. Através deles, muito se avançou no que diz respeito à informação contábil, no país.

Pela possibilidade de acesso aos dados contidos nessas bases, novas explorações com vista a seu melhoramento e aperfeiçoamento são pertinentes. Considerando-se as múltiplas questões introduzidas a partir da LRF, é preciso maior reforço nesse campo de investigação e conhecimento.

Referências

ALMEIDA, Márcia F. Debate sobre o artigo de Hillegonda Maria Dutilh Novaes. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. suppl. 2, p. S167-S168, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2004000800009>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

ALMEIDA, Márcia F. Descentralização de sistemas de informação e o uso das informações a nível municipal. *Informe Epidemiológico do SUS*, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 27-33, jul./set. 1998.

- BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. *Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: relatório de gestão fiscal*. 2. ed. Brasília, DF, 2009. (Manual de Demonstrativos Fiscais, v. 3).
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação-Geral de Contabilidade. *Anexo de riscos fiscais e relatório de gestão fiscal: manual de elaboração: aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios*. Brasília, DF: Atual, 2005.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Perfil e evolução das finanças municipais: 1998 a 2004*. Brasília, DF, 2006a.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, estados, Distrito Federal e municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009*. Brasília, DF, 2008a. v. 2.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação-Geral de Contabilidade. *Anexo de riscos fiscais e relatório de gestão fiscal: manual de elaboração: aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios*. Brasília, DF: Atual, 2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde SIOPS: manual de preenchimento*. Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde Siops: manual de preenchimento*. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde Siops: manual de preenchimento*. Brasília, DF, 2006b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde Siops: manual de preenchimento*. Brasília, DF, 2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde Siops: manual de preenchimento*. Brasília, DF, 2008b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. *Composição dos indicadores municipais calculados automaticamente pelo Siops após declaração de dados contábeis, pelos municípios, a partir do Siops 2007*. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/NT20a->

presentaC3A7C3A3o20Indicadores2020a20partir20do201C2BA20semestre20de20202007.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2009.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação-Geral de Contabilidade. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: procedimentos contábeis orçamentários. 2. ed. Brasília, DF: 2009.

BRITO E SILVA, Keila S. de et al. Conhecimento e uso do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) pelos gestores municipais de Pernambuco, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 373-382, fev. 2010.

CARDOSO, Ricardo L.; AQUINO, André C. B.; BITTI, Eugênio J. S. Reflexões para um framework da informação de custos do setor público brasileiro. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1565-1586, set./out. 2011.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 1998.

COELI, Cláudia M. Sistema de Informação em Saúde e uso de dados secundários na pesquisa e avaliação em saúde. *Cadernos de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 335-336, 2010.

FAVERET, Ana C. S. C. *Prontuários de bases de dados*: informação sistematizada para as contas de saúde do Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2009.

FERLA, Antônio A. et al. *Informação como suporte à gestão*: desenvolvimento de parâmetros para acompanhamento do sistema de saúde a partir da análise integrada dos sistemas de informação em saúde. Disponível em: <[www.opas.org.br/observatorio/Arquivos/Sala 298.pdf](http://www.opas.org.br/observatorio/Arquivos/Sala%20298.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2010.

GONÇALVES, Rogério F. et al. Confiabilidade dos dados relativos ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 29 declarados ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde pelos municípios de Pernambuco, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12, p. 2612-2620, dez. 2009.

GRACIOSO, Luciana S. Disseminação de informações estatísticas no Brasil: práticas e políticas das agências estaduais em estatística. *Ciência e Informação*, Brasília, DF, v. 32, n. 2, p. 69-76, maio/ago. 2003.

JANNUZZI, Paulo M. As novas e velhas demandas por informações estatísticas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 105-112, 1998.

LIMA, Cláudia R. de A. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde*: confiabilidade e uso das informações na construção de um perfil dos municípios brasileiros. Dissertação (mestrado em saúde pública) — Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2006.

LIMA, Cláudia R. de A.; CARVALHO, Marília S.; SCHRAMM, Joyce M. A. Financiamento público em saúde e confiabilidade dos bancos de dados nacionais: um estudo dos anos de 2001 e 2002. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, p. 1855-1864, set. 2006.

- LIMA, Cláudia, R. de A. et al. Revisão das dimensões de qualidade dos dados e métodos aplicados na avaliação dos sistemas de informação em saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 2095-2109, out. 2009.
- MACEDO, Joel J.; CORBARI, Ely C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade e Finanças*, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, set./dez. 2009.
- MACHADO, Maria H. Trabalho e emprego em saúde. In: GIOVANELLA, Lígia et al. *Políticas e sistemas de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 308-330.
- MAGALHÃES, Elizete A. et al. A influência da lei de responsabilidade fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais. *Contabilidade: Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 9-26, dez. 2005.
- MEDEIROS, Katia R. *Lei de Responsabilidade Fiscal e despesas com pessoal da saúde: um estudo dos municípios brasileiros*. Tese (doutorado em saúde pública) — Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2011.
- MEDEIROS, Katia R.; TAVARES, Ricardo A. W. Questões contemporâneas da gestão do trabalho em saúde: em foco a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Divulgação Saúde Debate*, Rio de Janeiro, n. 57, p. 563-571, maio 2012.
- MENDES, Aquilas; MARQUES, Rosa M. O financiamento do SUS sob os ventos da financeirização. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 841-850, 2009.
- MENEZES, Rafael T. *Efeitos da LRF sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998 a 2004)*. Dissertação (mestrado em economia aplicada) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.
- NOGUEIRA, Roberto P.; RODRIGUES, Valdemar A. Despesa com pessoal e lei de responsabilidade fiscal: uma análise da situação na União, nas unidades federadas e nos municípios. In: DUARTE, Bruno C. *Tendências na evolução do emprego e nas relações de trabalho em saúde: a dimensão econômica na gestão de recursos humanos no Brasil*. Brasília, DF: UnB, 2010. p. 71-108. (Série Observação, 6).
- PIOLA, Sérgio F. Comentário: financiamento dos serviços de saúde pública nos últimos 40 anos. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 573-575, 2006.
- REIS, Heraldo C. *O município no contexto das mudanças no sistema de informações contábeis*. Disponível em: <www.ibam.or.br>. Acesso em: 21 mar. 2011.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010.
- SANTOS, Aristeu J. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. *READ: revista eletrônica de administração*, Porto

Alegre, v. 7, n. 4, p. 1-23, jul./ago. 2001. Disponível em: <www.seer.ufrgs.br/read/article/weu>. Acesso em: 3 fev. 2011.

SCATENA, João H. G.; VIANA, Ana Luíza D.; TANAKA, Oswaldo Y. Sustentabilidade financeira e econômica do gasto público em saúde no nível municipal: reflexões a partir de dados de municípios mato-grossenses. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 11, p. 2433-2445, nov. 2009.

SCHETTINI, Bernardo P. Análises da dinâmica orçamentária dos municípios brasileiros: uma aplicação da metodologia VAR com dados empilhados. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 16, n. 2, p. 291-310, ago. 2012.

TEIXEIRA, Hugo V.; TEIXEIRA, Marcelo G. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 379-391, 2003.

TOBAR, Frederico; YALOUR, Margot R. *Como fazer teses em saúde pública: conselhos e ideias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.

VIANA, Ana Luíza D.; SILVA, Hudson P.; ELIAS, Paulo E. M. Economia política da saúde: introduzindo o debate. *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 7-20, jan. 2007.

Katia Rejane de Medeiros é assistente social sanitarista, doutora em saúde pública pelo Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães/Fiocruz (CPqAM/Fiocruz), analista de gestão em saúde do CPqAM/ Fiocruz. E-mail: krmedeiros@oi.com.br.

Paulette Cavalcanti de Albuquerque é médica sanitarista, doutora em saúde pública pelo CPqAM/Fiocruz. Docente pesquisadora do CPqAM/Fiocruz e Universidade de Pernambuco (UPE). E-mail: paulette@gmail.com.br.

George Tadeu Nunes Diniz é estatístico, doutorando em saúde pública pelo CPqAM/Fiocruz. Assistente técnico de gestão em saúde do CPqAM/Fiocruz. E-mail: george@cpqam.fiocruz.br.

Fabio Lima Alencar é graduando em gestão da informação pela Universidade Federal de Pernambuco, técnico das Secretarias de Saúde de Recife e Olinda (PE). E-mail: fabio_alencar2002@yahoo.com.br.

Ricardo Antônio Wanderley Tavares é economista, doutor em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Docente e pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: rwtavares@terra.com.br.

