

Controle Social sobre o
Orçamento Público

Agradecimentos:

Esta publicação contou com a colaboração de muitas pessoas a quem agradecemos.

Do Instituto Pólis a Daniel Renaud Ho, Jorge Kayano, Maria do Carmo Albuquerque, Paulo Romeiro, Pedro Pontual e Veronika Paulics.

Da Associação Direito ao Direito a André Abbud, Daniel Ribeiro Silvestre, Frederico Kling Ferraz de Carvalho, Gustavo Bambini de Assis, Ivo da Motta Azevedo Corrêa, Laureana Martins, Marcelo Dayrell, Pedro Vieira Abramoway e Regis Anderson Dudena.

Do Centro Luiz Freire à Ana Nery dos Santos; do CENTRAC à Ana Patrícia Sampaio de Almeida, Laudicéia Araújo e Sonia Maria Pereira Marinho; da FASE a Evanildo B. Silva, Luiza de Marillac Melo e Orlando Alves Júnior; do IBASE a Leonardo Mello e João Sucupira; do Centro Josué de Castro a Maria Betânia Tenório, do CEAP a Valdevir Both e Volmir José Brutsher, do Conselho Regional de Economistas do Rio de Janeiro a Luiz Mario Behnken e a Austregésilo Ferreira de Melo (Astral).

Um agradecimento especial à Dra. Luiza Cristina Frischeisen, Dra. Mônica Nicida e Dr. Delson Fonseca do Ministério Público Federal.

Essa publicação conta com o apoio de:

Companheiros das Américas
USAID
Red Interamericana por la Democracia (RID)

Publicações Pólis
ISSN - 0104-2335

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.)

Controle social do orçamento público. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 112p.
(Publicações Pólis, 44)

1. Orçamento Público. 2. Controle Social do Orçamento. 3. Orçamento Participativo. 4. Participação Cidadã. 5. Instrumento de Controle Social. 6. Direito à Informação. 7. Experiência Inovadora.
I. BALCÃO, Nilde. II. TEIXEIRA, Ana Claudia. III. Instituto Pólis. IV. Título. V. Série.

Fonte: Vocabulário Instituto Pólis/CDI

Pólis 44

Organizadoras: Nilde Balcão e Ana Claudia Teixeira

Coordenação Editorial: Paula Santoro

Assistente Editorial: Iara Rolnik Xavier

Copy Desk capítulo 1: Luci Ayala

Revisão geral: Iara Rolnik Xavier

Revisão ortográfica: Nayara Rigotti

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Capa: Andrés Sandoval

Fotolitos: À Jato

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

Apresentação	5
O controle social sobre o orçamento público	9
O controle social sobre o orçamento público	11
Como é feito o orçamento público	13
As instituições e os instrumentos de controle do orçamento público – como usá-los	17
Dados da pesquisa: Atuação do Tribunal de Contas, Ministério Público e poder Judiciário	28
Três experiências de controle social do orçamento público	37
Introdução	39
Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro	41
Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca-PB	64
O Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo	81
Agenda	101
Indicações para uma agenda sobre o controle social do orçamento público	103

Apresentação

O objetivo desta publicação é contribuir para capacitar a sociedade civil a intervir no planejamento e na alocação dos recursos para as políticas públicas e acompanhar a execução do orçamento. Essa contribuição tem em vista a vasta gama de experiências sociais de monitoramento das verbas públicas e de iniciativas governamentais para dar maior visibilidade à administração.

As contas públicas têm sido objeto de debate em várias formas de organização popular. Dentre as mais conhecidas experiências, estão o Orçamento Participativo e os conselhos de gestão de políticas públicas. O Orçamento Participativo é o resultado das iniciativas dos governos municipais de convocar a população para o debate e a aprovação de suas demandas, uma fórmula que vem se disseminando no País para dar espaço à participação popular na gestão dos recursos públicos. Os conselhos gestores, por sua vez, são órgãos colegiados previstos por legislação federal formados por representantes da sociedade civil e do governo, que têm por objetivo traçar diretrizes para a elaboração e aprovação de planos de ação para as políticas sociais nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Os conselhos atuam junto ao poder Executivo na formulação do desenho das políticas nas áreas da saúde, educação, criança e adolescente, da assistência social, entre outras, bem como na alocação de recursos para essas áreas.

Em algumas localidades onde os governos municipais não implantaram o Orçamento Participativo, a sociedade civil tem se organizado em fóruns de acompanhamento do orçamento público para apresentar suas reivindicações ao governo municipal e monitorar a utilização dos recursos.

Em todas essas experiências – bastante díspares entre si – as organizações da sociedade local estão gradualmente se capacitando para suas intervenções no controle do orçamento municipal. Essa capacitação supõe um acúmulo de conhecimento dos marcos legais para a elaboração e execução do orçamento que vem ocorrendo graças à atuação de organizações não-governamentais, assessores, órgãos de governo, promotores e procuradores; para citar alguns dos atores sociais que se dispõem a capacitar cidadãos e grupos organizados para a compreensão das leis orçamentárias e a atuação na defesa dos direitos.

Outro fator importante que configura esse cenário é a mobilização de uma opinião pública disposta a tratar a corrupção como uma questão pública efetivamente. A corrupção é cada vez mais percebida como um

“mal público” a ser combatido ou, dito de outro modo, cresce a preocupação com o “bem público” a ser preservado. Os meios de comunicação têm tido um papel importante nessa direção. Eles são impulsionados pelas denúncias de setores prejudicados com a malversação das contas públicas e pela reação popular aos grandes escândalos nacionais de corrupção, dos quais o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello é o melhor exemplo.

O papel do Ministério Público no controle do patrimônio público e social e na defesa dos interesses difusos e coletivos, por sua vez, está se tornando cada vez mais conhecido. A crescente onda de denúncias e processos contra prefeitos, em grande parte, deve-se à sua atuação.

Ao mesmo tempo, da parte do governo federal, nos últimos anos, há uma série de iniciativas administrativas e legislativas que vêm exigindo um planejamento mais sistemático e uma maior transparência na elaboração e destinação dos recursos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000; a instituição já citada dos conselhos de gestão de políticas públicas após a Constituição de 1988; e as iniciativas locais para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão administrativa caminham no sentido de tornar mais visíveis a administração dos recursos públicos.

Em todos esses processos, a importância de democratizar o processo orçamentário tem sido destacada por diversos atores que identificam nas experiências em curso, a possibilidade de ampliação da esfera pública e o controle do poder público pela sociedade. Além disso, o debate em torno do orçamento se articula à discussão do planejamento das cidades e à necessidade de inverter as prioridades em termos dos gastos públicos, que historicamente têm beneficiado mais aos setores privilegiados, gerando segregação e desigualdades sociais.

Esta publicação pretende trazer uma contribuição qualificada para este debate. Os artigos aqui reunidos são o resultado das pesquisas realizadas pelo Instituto Pólis que tiveram como objetivos: fazer um levantamento das leis e normas que prescrevem aos governos o planejamento das ações e uma maior transparência na administração dos orçamentos públicos e verificar como a sociedade civil vem utilizando esses recursos legais para exercer o controle sobre o orçamento público.

O primeiro artigo sobre o controle social do orçamento público apresenta as instituições e normas para a elaboração orçamentária e para a prestação de contas dos governantes e dos mecanismos disponíveis para o monitoramento desse processo pela sociedade civil. Em sua última parte, apresenta o resultado das pesquisas realizadas nos Tribunais de Contas e Tribunais de Justiça em três Estados da federação: Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Com essa amostra pequena das diferenças regionais do País, procura-se iniciar um delineamento das questões referentes às relações da sociedade civil com esses órgãos, consideran-

do que, em meio às múltiplas experiências de controle social do orçamento, o debate sobre o Tribunal de Contas e o sistema judiciário é ainda bastante incipiente.

Seguem-se depois os relatos de três estudos de caso realizados em municípios desses mesmos estados, de organizações da sociedade civil que, na sua experiência de monitoramento do orçamento municipal, utilizam uma ampla gama dos recursos legais disponíveis para isso. São elas o Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca, na Paraíba; o Fórum Popular de Acompanhamento do Orçamento do Rio de Janeiro do município do Rio de Janeiro e o Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo no Rio Grande do Sul. O último artigo traz um levantamento de questões relevantes para o controle social do orçamento público.

Com esse conjunto de abordagens pretendemos aprofundar o debate sobre o monitoramento das verbas públicas. Além disso, esse trabalho fornece pistas para o amadurecimento das experiências em curso e a motivação de novas iniciativas para o controle social do orçamento público.

O controle social sobre o orçamento público

O controle social sobre o orçamento público

Esse texto foi elaborado originalmente pela Associação Direito ao Direito e Paulo Romeiro.

As instituições e instrumentos que podem ser usados para ampliar o controle da sociedade civil sobre a aplicação dos recursos públicos

A participação da sociedade civil no planejamento, gestão e controle do orçamento público é um dos elementos centrais para garantir uma efetiva democratização da sociedade brasileira. Para que isso ocorra, é importante conhecer como é feito o orçamento nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal –, as determinações legais que devem ser obedecidas para sua realização e, principalmente, os mecanismos e os órgãos que permitem a participação da sociedade civil tanto em seu planejamento quanto no efetivo controle de sua aplicação.

Muito mais do que uma peça financeira burocrática, o orçamento – seja do município, do Estado ou da União – é o resultado de uma articulação essencialmente política. O orçamento da União é um instrumento de planejamento e de intervenção do Estado no conjunto da economia do País. O mesmo vale para os orçamentos dos Estados e dos municípios nessas esferas político-administrativas.

Ao mostrar onde e como o poder público pretende aplicar o dinheiro público, o orçamento espelha suas reais prioridades políticas. Uma análise do projeto orçamentário de qualquer dos níveis de governo indica quais são os projetos e planos de desenvolvimento em andamento e os setores ou grupos sociais que serão beneficiados.

Como peça política que é, a proposta orçamentária e seu processo de aprovação refletem tanto os compromissos de quem está no poder quanto a relação de forças na sociedade civil, o poder de mobilização de seus setores organizados e a quem os parlamentares eleitos estão realmente representando.

Sempre que o movimento social reivindica verbas para determinada ação ou exige do Estado investimentos em áreas, programas ou equipamentos sociais está disputando uma parcela dos recursos públicos que são geridos pelo poder público. O atendimento efetivo a essas reivindicações implica, primeiro, na destinação de recursos no orçamento para atendê-las e, depois, na aplicação real desses recursos.

Um bom exemplo é o fato de a Constituição brasileira, promulgada em 1988, determinar à União, aos Estados e aos municípios que destinem um percentual fixo da receita obtida com a arrecadação de impostos para a educação e a saúde – uma evidente conquista da sociedade civil organizada. Apesar dessa garantia constitucional para as receitas, a sociedade civil tem travado inúmeros embates tanto para que os orçamentos municipais, estaduais e federal de fato destinem esses recursos para a educação e a saúde, quanto para que essas definições orçamentárias sejam postas em prática sem desvios.

Como é feito o orçamento público

O orçamento público é elaborado pelo poder Executivo e enviado ao Legislativo para sua aprovação – isso significa que o orçamento tem a forma de lei. Os projetos de leis orçamentárias têm uma tramitação legislativa especial e sempre são de iniciativa do poder Executivo.

No caso do orçamento da União, cada um dos poderes – o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mais o Ministério Público – elaboram suas respectivas propostas orçamentárias, que são sistematizadas pelo poder Executivo e enviadas ao Legislativo. A Constituição atribui aos parlamentares a função de controle das despesas públicas.

Alterações nas leis orçamentárias e abertura de créditos adicionais e suplementares não podem ser objeto de Medida Provisória, exceto em caso de despesas imprevísíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

As leis orçamentárias

Pela Constituição, o orçamento é estruturado nos três níveis de governo a partir de três leis básicas: a que institui o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. No ano 2000, o Congresso Nacional promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece mecanismos para o equilíbrio orçamentário e que se impõe como parâmetro para as três leis anteriores. Vejamos cada uma delas:

O Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) estabelece o planejamento global da ação governamental. Define objetivos e metas a serem atingidos nacional e regionalmente, programas de âmbito nacional, regional e setorial, bem como aqueles que abarquem complexos geo-econômicos e sociais. O PPA prevê despesas ditas “de capital”, que são aquelas relativas a investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, bem como programas que não se esgotam em apenas um ano fiscal. O governante que não submeter ao PPA seus investimentos executáveis em mais de um exercício financeiro comete crime de responsabilidade e pode ser punido.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Essa lei é renovada anualmente e compreende as normas que orientam a elaboração da lei orçamentária propriamente dita. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser coerente com o PPA, expondo as metas e prioridades da administração pública e, a partir delas, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Deve apresentar dispositivos que garantam o equilíbrio geral do orçamento, controle de custos e avaliação de resultados, critérios e formas de limitação de empenho – exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal –, bem como eventuais alterações na legislação tributária. A LDO inclui um Anexo de Metas Fiscais, com a avaliação geral da situação financeira, e um Anexo de Riscos Fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) corresponde à peça orçamentária propriamente dita. No âmbito federal, define o orçamento fiscal referente aos poderes da União – Executivo, Legislativo e Judiciário –, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Abarca o orçamento das empresas em que a União participa direta ou indiretamente, detendo a maioria do capital social com direito a voto, bem como o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, além do Ministério Público.

Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem por objetivo impedir que os governantes gastem mais do que as suas administrações tenham condições de pagar, deixando dívidas para seus sucessores. Ela exige, por exemplo, que a LDO apresente os dispositivos que garantam o equilíbrio do orçamento e que a LOA inclua uma demonstração de que as despesas previstas sejam compatíveis com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

A relação entre o Executivo e o Legislativo na elaboração do orçamento

O orçamento elaborado pelo Executivo é negociado com os diferentes setores sociais representados no Legislativo pelos parlamentares. Estes expressam os interesses de seus representados, apresentando emendas à peça orçamentária que busquem atender suas demandas. Um dos palcos

privilegiados para essa negociação é a Comissão do Orçamento, presente nos três níveis do poder Legislativo. No caso do Executivo Federal, as propostas orçamentárias são apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional – Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Primeiramente a peça orçamentária é submetida à Comissão do Orçamento, órgão permanente do Congresso Nacional, composto de deputados e senadores. A Comissão tem a tarefa de avaliar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo e, principalmente, acolher ou não as emendas apresentadas pelos deputados e senadores. Para serem aceitas, as emendas devem ser compatíveis com o PPA e a LDO e indicarem de onde devem vir os recursos para sua realização – de acordo com a Constituição, não são admitidas emendas que aumentem a despesa. **(Veja Box: A Constituição e o uso dos recursos públicos).**

A Constituição e o uso dos recursos públicos

Casos em que os recursos públicos não podem ser utilizados, segundo a Constituição:

- Início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual.
- Realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.
- Realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo poder Legislativo por maioria absoluta.
- Vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159; a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.
- Abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.
- Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.
- Concessão ou utilização de créditos ilimitados.
- Utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos.
- Instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.
- Transferência voluntária de recursos e concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos governos Estaduais e Federal e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.
- Utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.

Os parlamentares também podem decidir o destino dos chamados créditos especiais ou suplementares. São recursos que, em virtude do processo de discussão no Legislativo, ficam sem as despesas correspondentes, seja em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária e que poderão ser utilizados mediante autorização legislativa prévia e específica.

Após aprovação do orçamento e sua publicação no Diário Oficial, o poder Executivo tem até trinta dias para estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. No âmbito estadual e municipal, os procedimentos são semelhantes.

As instituições e os instrumentos de controle do orçamento público – como usá-los

Por ser instrumento de planejamento do Estado para o atendimento das necessidades da sociedade, o orçamento público não cria expectativas de direitos individuais, mas regras gerais de operacionalização de receitas e despesas. Sendo assim, o controle orçamentário relaciona-se com a defesa de interesses de toda a sociedade e não com os direitos de um indivíduo tomado isoladamente. No entanto, em alguns casos, a ação em defesa de direitos individuais exercida pelo cidadão pode assumir o caráter de uma defesa do interesse de todos (é caso da ação popular), ou seus resultados beneficiarem toda a coletividade (como em uma representação administrativa ou um mandado de segurança).

A Constituição brasileira estabelece mecanismos para controle interno e externo das finanças e do orçamento público. **(Veja Box: O que é controle orçamentário)**. O controle é interno quando exercido por um outro órgão da mesma administração ou poder público, caracterizando-se como uma autotutela permanente para a garantia da legitimidade das contas. O controle externo é, por excelência, exercido pelo Tribunal de Contas – da União, do Estado e, em alguns casos, do município – cuja função é exatamente essa. O Ministério Público e o poder Legislativo também têm entre suas atribuições a de controlar a probidade administrativa no manejo do dinheiro público. O poder Judiciário dispõe de mecanismos para o controle orçamentário, mas exerce esse controle apenas quando acionado.

O que é o controle sobre o orçamento

Segundo a Lei 4320/64, o controle da execução orçamentária compreende:

- A legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações.
- A fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos.
- O cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Todos esses órgãos ou instituições têm canais apropriados para a participação do cidadão ou das organizações da sociedade civil visando o controle sobre o orçamento público. Para que esse controle seja viável, a Constituição também determina que os atos administrativos que envolvam a gestão do dinheiro público tenham ampla divulgação, assegurando ao cidadão o direito à informação.

Apesar da existência de canais para o controle da ação das autoridades no tocante ao orçamento público, a pesquisa realizada pela Associação Direito ao Direito¹ em três Estados – Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – junto aos Tribunais de Contas, Ministério Público e poder Judiciário mostra que sua procura ainda é relativamente pequena, varia de acordo com o grau de mobilização e organização dos setores da sociedade civil e, também, com a organização interna e flexibilidade desses organismos. **(Veja Dados de pesquisa – Atuação do Tribunal de Contas, Ministério Público e poder Judiciário)**. Além disso, em muitos casos, esses canais são acionados na defesa de direitos individuais e não por organizações da sociedade civil na defesa dos interesses coletivos e direitos difusos.

¹ A Associação Direito ao Direito é uma associação de estudos e promoção de alternativas de acesso à justiça formada por advogados e estudantes de Direito.

O direito e o acesso à informação

O acesso à informação é o mecanismo primário básico por meio do qual o cidadão pode exercer o controle sobre o poder público. Este tem o dever, determinado pela Constituição, de agir com a maior transparência possível. Os cidadãos têm o direito de saber o que os administradores da coisa pública estão fazendo. **(Box Dever e direito à informação)**.

Dever e direito à informação

Segundo a Constituição Federal: "(...) todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado." Há limitação também no que se refere à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Para que haja transparência na administração pública, o poder Executivo deve dar ampla publicidade para alguns instrumentos básicos de gestão orçamentária. Isso significa publicá-los em meios que sejam de fato acessíveis ao público. O que deve ser publicado:

- Os planos, os orçamentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio.

- O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada.
- O Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.
- As contas apresentadas pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é bimestral e deve ser divulgado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. O Relatório de Gestão Fiscal, mais complexo, é quadrimestral e deve ser publicado até 30 dias após o encerramento do período correspondente. As prestações de contas dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público deverão ser divulgadas juntamente com o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas até 60 dias após o recebimento.

Também devem ser publicados os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e dos contratos com quaisquer interessados, os comprovantes de despesas e as prestações de contas. Em tese, todo documento público pode ser examinado por qualquer pessoa interessada.

Pela Constituição, as contas municipais anuais devem ficar disponíveis por 60 dias para que qualquer cidadão possa examiná-las. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem divulgar os montantes de cada um dos tributos arrecadados até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, bem como declarar os recursos recebidos de outras esferas de governo.

Controle administrativo

A Constituição determina que o poder público tenha mecanismos de controle interno como forma de autotutelar seus atos e agentes. O controle é interno quando exercido por um outro órgão da mesma administração. Cada um dos poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – deve manter em sua estrutura orgânica uma instância para o controle do exercício de atividades de natureza administrativa, o que inclui a execução orçamentária. As eventuais irregularidades ou ilegalidades devem ser comunicadas ao Tribunal de Contas, além de serem investigadas internamente. Os responsáveis pelo controle interno que não procederem dessa forma são considerados, pela Constituição, co-responsáveis pelos desvios cometidos. **(Veja Box: O Controle Interno no Legislativo, Executivo e Judiciário).**

Recursos administrativos

O cidadão ou as organizações da sociedade civil podem acionar essas instâncias internas de controle exercendo seu *direito de petição* aos poderes públicos. Para isso, podem utilizar-se de alguns recursos adminis-

O controle interno no Legislativo, Executivo e Judiciário

Os mecanismos de controle interno nos três poderes têm por finalidade:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.
- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.
- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

trativos – que são os meios de questionar a administração pública e pedir o reexame de uma decisão em função de sua legalidade ou de seu mérito. Os recursos administrativos podem ser usados para controlar atos da administração que versem sobre aspectos orçamentários, fundamentalmente os da fase de execução.

Tipos de recurso

- Os recursos hierárquicos – são os recursos administrativos propriamente ditos, interpostos perante uma instância superior da própria Administração.
- Os pedidos de reconsideração – são apresentados à mesma autoridade que expediu o ato, para que modifique sua decisão.
- Reclamação – são apresentados contra atos da Administração que violem os direitos do administrado.
- Representação – são instrumentos de denúncia de irregularidades ao poder público.

Representação administrativa

Qualquer cidadão, o que inclui servidores e autoridades públicas, ou entidade da sociedade civil regularmente constituída pode apresentar em quaisquer circunstâncias uma representação administrativa às autoridades, informando-as de alguma ilegalidade, buscando coibi-la e, ao mesmo tempo, responsabilizar o agente público. A representação ou a denúncia deve ser dirigida à autoridade administrativa competente, contendo a qualificação do representante, a exposição circunstanciada dos fatos e a indicação de provas.

A representação também pode ser usada como instrumento de denúncia perante os Tribunais de Contas e, assim, servir como instrumento para fiscalizar as questões financeiras, contábeis e orçamentárias de modo direto.

Participação Orgânica

O controle administrativo também pode ser realizado pela participação direta do cidadão na atividade administrativa, integrando-se à estrutura orgânica de alguma instância ou órgão público. A participação popular é expressamente prevista em alguns conselhos, como, dentre outros:

- De administração da seguridade social, mediante gestão quadripartite.
- Do Sistema Único de Saúde.
- De formulação das políticas e no controle das ações da assistência social, mediante organizações representativas.
- De gestão do ensino público.

Controle pelo poder Legislativo

O controle do poder Legislativo sobre os atos do Executivo é uma atribuição constitucional em todas as esferas de governo. O Legislativo reúne todas as condições para fiscalizar as questões relativas ao orçamento público, desde seu planejamento e elaboração, passando por sua execução, até a avaliação e aprovação da prestação de contas do Executivo. O Tribunal de Contas, instituição que tem por tarefa avaliar as contas públicas, é um órgão auxiliar do poder Legislativo.

Atuação parlamentar

Este controle será mais efetivo quanto mais próximas forem as relações do cidadão com seus representantes. As comissões de Fiscalização e Controle, existentes tanto no Senado quanto na Câmara de Deputados, são canais que podem ser acionados pelos cidadãos ou por suas organizações para apresentar denúncias sobre o comportamento dos governantes em relação às questões orçamentárias.

Como já foi visto anteriormente, o Congresso Nacional mantém uma comissão mista permanente para tratar dos assuntos orçamentários. A Comissão do Orçamento é um fórum de negociação entre o Executivo e o Legislativo sobre o orçamento da União. Na fase de elaboração, ela recebe e emite pareceres sobre o Plano Plurianual (PPA), o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA); acolhendo as emendas propostas pelos parlamentares. **(Veja: A relação entre o Executivo e o Legislativo na elaboração do orçamento)**. Depois de aprovado o orçamento, cabe a essa comissão acompanhar sua aplicação, avaliando as contas apresentadas pelo Presidente da República, bem como os projetos e planos nacionais, regionais e setoriais, exercendo sobre estes acompanhamento e fiscalização orçamentária.

O Senado Federal ou a Câmara dos Deputados podem convocar ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem contas. As comissões de Fiscalização e Controle, presentes nas duas Casas, articulam-se com a Comissão do Orçamento e têm o dever de realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Elas também têm competência para receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa sobre as questões relativas à legalidade e ao correto uso do dinheiro público. Pela Constituição brasileira, as assembleias legislativas e câmaras de vereadores devem manter instâncias semelhantes.

Crimes de responsabilidade

Qualquer cidadão pode recorrer ao poder Legislativo para denunciar uma autoridade por crimes de responsabilidade. A denúncia deve ser feita por escrito, assinada pelo denunciante, com firma reconhecida, acompanhada de documentos que comprovem os fatos alegados e pela relação de testemunhas. Na impossibilidade de apresentá-los, o denunciante deve indicar local ou as condições em que possam ser encontrados.

A competência para processar e julgar crimes de responsabilidade do Presidente da República é privativa do Senado Federal. Se o denunciado for governador de Estado, a competência é da respectiva Assembleia Legislativa. Admitida a acusação e instaurado o processo, os chefes de governo ficam suspensos de suas funções até julgamento final ou por um prazo de até 180 dias.

No caso dos prefeitos municipais, a competência para julgamento dos crimes de responsabilidade é do Tribunal de Justiça do respectivo Estado. Neste caso, a iniciativa deve ser do Ministério Público. Havendo condenação, o mandato do prefeito deve ser declarado extinto pelo presidente da Câmara dos Vereadores.

O processo por crime de responsabilidade de prefeitos não pode ser confundido com o de cassação do mandato, esse sim, da alçada da Câmara de Vereadores. **(Veja Box: Crime de responsabilidade e cassação de mandato).**

O Tribunal de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do poder Legislativo da União, dos Estados e, em alguns casos, dos municípios. Têm a função de controlar a execução financeiro-orçamentária junto às três esferas de poder, independentemente de serem demandados ou não. Exercem o controle externo dos atos da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do poder Executivo e das entidades da administração indireta, tais como autarquias, fundações, sociedades de economia mista

Crime de responsabilidade e cassação de mandato

Apesar de sutis, existem diferenças entre as causas que podem levar a uma condenação por crime de responsabilidade e as infrações político-administrativas que são capazes de sustentar um processo de cassação de mandato. Confira:

Crimes de responsabilidade

- A apropriação ou desvio de bens ou renda pública.
- A realização de despesas não autorizadas por lei ou em desacordo com as normas financeiras vigentes.
- A não prestação de contas.
- A concessão de empréstimos, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara.
- A aquisição de bens ou a realização de serviços sem concorrência ou coleta de preços, quando previstos.

Processo de cassação de mandato

- Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária.
- Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro.
- Omitir-se ou negligenciar a defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do município sujeitos à administração da prefeitura.
- Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa.

e empresas públicas. Fazem isso mediante análise das prestações de contas apresentadas pelo poder Executivo e também por inspeções e auditorias. Fiscalizam a aplicação e repasse de recursos públicos, bem como as prestações de contas de quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que recebam tais recursos.

Os Tribunais de Contas aplicam sanções como multas; imputações de débitos obrigando a reparação do dano; obrigação de restituição do erário; suspensão ou sustação dos atos descabidos, determinando prazos para que sejam tomadas as providências necessárias à legalidade. Podem também encaminhar as irregularidades à apuração das autoridades competentes. No entanto, suas atividades são administrativas e não jurisdicionais. Suas decisões e as sanções que aplicam devem ser cumpridas e exigidas, mas os interessados podem tentar revertê-las no poder Judiciário, que é a única esfera de poder capaz de proferir julgamentos definitivos.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o poder Executivo deve enviar ao Tribunal de Contas o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Estes relatórios recebem um parecer técnico-contábil dos auditores do Tribunal de Contas, seguido de um parecer dos Conselheiros do tribunal, que pode ser favorável ou não. Este parecer é enviado ao poder Legislativo. Nem sempre o parecer dos conselheiros segue a orientação do parecer técnico-contábil dos auditores.

Um parecer favorável do Tribunal de Contas não significa necessariamente a completa lisura da gestão administrativa e financeira. Há casos em que as contas são aprovadas, com recomendações e mesmo aplicação de sanções como multas e obrigações de ressarcimento. Também é comum que as irregularidades que foram objeto de recomendações em um ano, se repitam no seguinte ou mesmo que outras surjam, até mais graves. A tolerância, em certos casos, pode levar a uma certa sensação de impunidade. A reprovação da prestação de contas do Executivo costuma ocorrer apenas quando fica provado o prejuízo ao erário e o enriquecimento ilícito da pessoa responsável pelos recursos públicos. **(Veja Dados da pesquisa: Atuação do Tribunal de Contas, Ministério Público e poder Judiciário).**

Em tese, o cidadão e as organizações da sociedade civil podem acompanhar e controlar o processo de prestação de contas, pois todos os documentos devem ser públicos e acessíveis – na maioria dos casos por meio eletrônico. Quando houver dúvida quanto ao parecer enviado pelo Tribunal de Contas ao poder Legislativo, deve ser possível acessar o parecer técnico elaborado pelos auditores do Tribunal, que contém uma análise detalhada das contas. Observando-se alguma irregularidade, pode-se, então, recorrer ao Ministério Público.

A Constituição garante a todos os cidadãos o direito de levar aos Tribunais de Contas denúncias de irregularidades das quais tenham conhecimento. Recebida a denúncia, o Tribunal deverá obrigatoriamente realizar todas as diligências necessárias para sua apuração.

A apresentação de denúncia não exige muita formalidade: apresentação do título de eleitor válido, se for pessoa física, ou o registro jurídico, no caso de pessoa jurídica; redação da denúncia em linguagem clara e objetiva, contendo os dados do denunciante e do denunciado, além das provas ou indícios que demonstrem a existência do fato, se possível com documentos.

Apesar dessa relativa facilidade, a pesquisa realizada em Tribunais de Contas de três Estados – Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul mostra que é pequena a procura por esses canais. Em muitos casos, eles são acionados na defesa de direitos individuais e não por organizações da sociedade civil na defesa dos interesses coletivos e direitos difusos. **(Veja Dados da pesquisa: Atuação do Tribunal de Contas, Ministério Público e poder Judiciário).**

Controle pelo Ministério Público

A Constituição atribui ao Ministério Público (MP) o papel de defensor da lei e, principalmente, do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos. Essas atribuições conferem ao órgão ampla legitimidade para exercer o controle do orçamento. O MP tem autonomia funcional, administrativa e financeira, atributos que lhe garantem independência frente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Qualquer cida-

dão poderá apresentar representação ao MP sobre irregularidades ou ilegalidades em atos da administração pública da qual tenham ciência, as quais o órgão, obrigatoriamente, deverá apurar.

O MP trabalha em estreita relação com o Tribunal de Contas. Os relatórios de Gestão Fiscal, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, têm fornecido subsídios para a ação dos procuradores de Justiça em sua atividade de controle orçamentário e dos limites de gastos de prefeitos e chefes do poder Legislativo. Mesmo diante de um parecer favorável do Tribunal de Contas, o promotor de Justiça, percebendo indícios de improbidade administrativa, pode instaurar inquérito ou propor alguma medida judicial.

A ação do Ministério Público pode ser por via judicial, propondo ações perante o poder Judiciário, ou extrajudicial. Esta ocorre principalmente durante ou depois da execução orçamentária, com pouca atuação nas fases de planejamento e elaboração do orçamento. Concretiza-se, por exemplo, na realização de audiências públicas; na formulação de recomendações ao agente público; em acordos em que o agente público se compromete a adequar sua conduta à lei, sob pena de multa, registrados nos denominados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

Em muitas promotorias, a atuação extrajudicial é mais intensa que a judicial, a qual é utilizada apenas quando esgotadas todas as possibilidades e tentativas de acordo. A maior dificuldade da atuação judicial é a lentidão do Judiciário na apreciação de ações coletivas. Embora muitas sejam propostas, poucas são julgadas. Os motivos apontados são a sobrecarga de processos sob a responsabilidade de um único juiz; a quantidade de recursos processuais disponíveis, que atrasa demasiadamente o julgamento; falta de especialização dos órgãos julgadores para as causas coletivas e de improbidade administrativa, complexas, volumosas e densas; menos interesse das escrivatinhas judiciais em atuarem com zelo nos processos propostos pelo MP, por serem de natureza gratuita e não importarem no pagamento de custas judiciais para os atos do processo.

Apesar disso, o forte do MP é a atuação judicial, preparada por meio de inquéritos civis públicos, integrando-se assim às formas de controle do orçamento público por meio do poder Judiciário. **(Veja Dados da pesquisa: Atuação do Tribunal de Contas, Ministério Público e poder Judiciário).**

O Ministério Público divide-se em Ministério Público da União, do qual faz parte o Ministério Público Federal, cuja estrutura é mantida pelo orçamento federal, e em Ministério Público dos Estados, mantidos pelos Estados.

Controle pelo Poder Judiciário

O poder Judiciário só pode exercer ação de controle da administração pública quando for solicitado a isso, por meio de ações judiciais, pelo cidadão, organizações da sociedade civil, autoridades públicas ou pelo Ministério

Público. O controle judicial implica em exame de legalidade dos atos da administração pública e não um exame de seu mérito, oportunidade ou conveniência. Mesmo assim, cabe ao Judiciário avaliar os motivos que determinaram o ato, bem como a exata qualificação dos mesmos.

Instrumentos para o controle do orçamento por meio dos Tribunais de Justiça

Os instrumentos mais apropriados para esse controle são ações populares, ações civis públicas e ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Outras ações, como mandado de segurança, ação direta de inconstitucionalidade e mesmo ações ordinárias podem surtir efeitos sobre o orçamento, mas não têm por principal objetivo a fiscalização da probidade da administração pública.

Ação popular

É uma ação civil em que o cidadão participa diretamente da defesa do interesse da coletividade contra atos lesivos ao patrimônio público e em prol da probidade administrativa. São considerados atos lesivos os que são praticados por agente que não possui atribuição legal (competência) para fazê-lo; os que não seguem todas as formalidades indispensáveis para sua realização; aqueles cujo resultado implica violação de lei; os que não têm motivos justificáveis e os praticados visando fim diverso do previsto na competência do agente.

A Constituição garante a qualquer cidadão ingressar com ação popular, bastando que esteja no gozo de seus direitos políticos, comprovado pelo título de eleitor válido. A ação será gratuita, sem custas judiciais para o cidadão, a não ser que seja comprovada sua má-fé.

Apesar de o titular da ação popular ser sempre o cidadão, muitas vezes, em razão do interesse público envolvido, a atuação do Ministério Público é importante, seja para garantir sua continuidade, seja auxiliando na produção de provas. O sucesso de uma ação popular depende de o interesse público estar bem demonstrado no processo.

Ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa

Este tipo de ação procura responsabilizar o administrador público pelos seus atos considerados desonestos. Os atos de improbidade administrativa são previstos na Lei nº 8.429/92 e podem ser de três tipos: enriquecimento ilícito; lesão aos cofres públicos e que atentem contra os princípios da administração pública. A má gestão e a aplicação inadequada dos recursos

também podem ser consideradas improbidades administrativas, assim como não garantir os meios para a sociedade participar do processo de elaboração do orçamento, quando esta participação é garantida por lei.

Esse tipo de ação tem de ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada. O cidadão ou entidades da sociedade civil podem fazer representação à autoridade competente, denunciando as irregularidades, de modo a provocar uma ação por improbidade, mas não podem propô-la diretamente.

O objetivo desta ação é a reparação direta do dano, com a declaração da existência de um ato de improbidade administrativa previsto na lei. Por isso, é um instrumento mais adequado para exercer a fiscalização dos agentes públicos e, conseqüentemente, o controle orçamentário por parte do Ministério Público e da sociedade. A pena é fixada pelo juiz e deve levar em conta o tamanho do dano causado ao erário e a vantagem patrimonial obtida pelo agente. Pode ser de ressarcimento integral do dano, perda de bens e valores obtidos ilicitamente, além de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa, proibição de estabelecer contratos com o poder público, receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios.

Ação civil pública

Este tipo de ação visa a defesa dos interesses difusos e coletivos. Como isso inclui o patrimônio público e também pode ser usada para exercer controle do orçamento. Pode ser proposta pelos poderes Executivos municipais, estaduais e federal, pelas entidades da administração indireta e por associações civis legalmente constituídas há mais de um ano, além do Ministério Público. No entanto, a lei que disciplina sua utilização (Lei nº 7.347/85), determina que o dinheiro obtido com condenações por este tipo de ação deverá ser destinado ao Fundo de Direitos Difusos, ou seja, tem caráter de indenização à coletividade pela lesão a um interesse difuso ou coletivo. Isso impossibilita o uso desse instrumento para recuperação de danos causados ao patrimônio público, pois não há ressarcimento à pessoa jurídica lesada.

A ação civil pública prevê a possibilidade de um acordo em que os agentes públicos e particulares se comprometam, perante o Ministério Público, a corrigirem os erros existentes e repararem a situação irregular, firmando um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Estipula-se também uma multa em caso de descumprimento do acordo, situação em que o Ministério Público pode exigir na Justiça o cumprimento das obrigações acertadas no TAC. Na ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, não existe essa possibilidade, cabendo apenas ao juiz decidir sobre a extinção e o julgamento do processo.

Dados da pesquisa: Atuação do Tribunal de Contas, Ministério Público e poder Judiciário

Os dados a seguir são resultados da pesquisa realizada pela Associação Direito ao Direito sobre instrumentos jurídicos de controle de orçamento público e a atuação do Tribunal de Contas, Ministério Público e poder Judiciário em três Estados – Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Agradecemos aos procuradores que responderam ao questionário enviado, aos presidentes e funcionários dos Tribunais de Contas dos Estados da Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul pelo atendimento dado aos pesquisadores e aos promotores desses mesmos Estados pelas entrevistas concedidas para essa pesquisa.

Atuação do Tribunal de Contas

As informações aqui apresentadas são relativas aos pareceres prévios contrários à aprovação de contas municipais anuais referentes a prestações de contas dos exercícios financeiros de 1998 a 2001, apreciados pelos Tribunais entre 1999 e 2002 (mês de agosto).

Paraíba

Foram analisados 600 pareceres sobre prestações de contas de Executivos municipais e cerca de 25% recomendavam a não aprovação das contas pelas respectivas câmaras municipais – número expressivo, já que a Paraíba tem 223 municípios (Censo Demográfico, 2000). Esse levantamento só foi possível porque os pareceres do TCE da Paraíba são razoavelmente detalhados, tratam as questões de maneira minuciosa, identificando os desvios de verbas públicas, a má gestão administrativa e financeira ou mesmo certas irregularidades que não causam prejuízo ao erário.

Em sua maioria, os pareceres desfavoráveis apontavam para irregularidades na destinação dos recursos (296 casos). Foram identificados, também, falta de controle do orçamento público e o não cumprimento de procedimentos legais para a realização do gasto público (228 casos).

Rio de Janeiro

Dos 157 pareceres sobre contas municipais identificados, 23 versavam sobre contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas – o Estado tem 91 municípios.

A análise dos pareceres desfavoráveis mostra que, em muitos casos, o município havia incorrido a mesma irregularidade em anos consecutivos, já apontadas pelo Tribunal de Contas, e que persistiam apesar das recomendações do órgão.

Rio Grande do Sul

Neste Estado, foi constatado que o Tribunal de Contas demora a emitir os pareceres sobre a prestação de contas dos Executivos municipais e o acesso da sociedade civil à íntegra do conteúdo dos seus pareceres é muito difícil.

Os atrasos ocorrem porque o regimento interno do Tribunal de Contas do Estado determina que o parecer prévio sobre as contas municipais deve ser emitido até 180 dias após os últimos relatórios de inspeção serem anexados. Porém, os procedimentos de inspeção demoram a ser realizados, retardando todo o processo e reduzindo a eficácia dos mecanismos de controle das contas públicas. Como as Câmaras Municipais só podem julgar a prestação de contas dos Executivos após a análise prévia do Tribunal de Contas e essa demora impede a ação preventiva de controle e prejudica a aplicação de sanções aos maus administradores como obrigações de reparação, suspensão do exercício do cargo e mesmo sua inelegibilidade.

Entre setembro de 1999 e 2002, o TCE gaúcho emitiu 1034 pareceres; desses, apenas 40 eram sobre os exercícios de 1998 e 1999, nenhum era sobre os exercícios de 2000 e 2001. A maioria, 994, era relativa a períodos anteriores a 1998. Entre esses 40 pareceres do período 1998-1999, apenas cinco recomendavam a não aprovação das contas por parte das câmaras municipais, mas não relatava os motivos.

A participação da sociedade civil junto ao Tribunal de Contas

A pesquisa foi realizada entre primeiro de janeiro de 1998 e 26 de agosto de 2002, nos três Estados.

Paraíba

Pelas regras desse Tribunal de Contas, as denúncias podem ter quatro tipos distintos de encaminhamentos quando julgadas: improcedência, quando não confirmado pelo Tribunal o seu teor; procedência, quando

confirmada a irregularidade; arquivamento nos casos de não prosseguimento do processo; remessa ao órgão competente para o julgamento quando não cabe o Tribunal de Contas analisar determinada denúncia.

Das 31 denúncias realizadas por cidadãos individuais ou organizações da sociedade civil julgadas do período, 16 foram consideradas improcedentes, sete foram arquivadas, seis foram consideradas procedentes e duas foram remetidas aos órgãos competentes para julgamento posterior.

A maioria, 27 denúncias, tinha por objetivo a defesa dos interesses individuais e não os interesses difusos e coletivos: 11 eram relativas a irregularidades em concursos públicos ou contratação de pessoal sem concurso; sete eram sobre irregularidade de pagamentos e contratações de servidores; duas eram relativas a demissões e uma à progressão funcional na carreira; cinco questionavam licitações municipais. Apenas quatro relacionavam-se diretamente a irregularidades no emprego do dinheiro público – compra de objetos, superfaturamento de obras e acusações de nepotismo.

Rio de Janeiro

Neste Tribunal de Contas, as denúncias podem ter cinco encaminhamentos: procedentes; improcedentes; verificação posterior, quando anexadas à prestação de contas do município; verificação em procedimento de inspeção, quando são determinadas diligências para apuração da denúncia; e arquivadas.

Das 69 denúncias analisadas, oito foram julgadas procedentes, 16 improcedentes, oito foram objeto de verificação posterior no processo de prestação de contas, 31 foram verificadas em procedimento de inspeção e apenas quatro foram arquivadas. Uma das denúncias foi encaminhada ao órgão competente para julgamento e a outra foi notificada ao prefeito para que prestasse esclarecimentos.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro encaminha as denúncias de modo que possam ser analisadas em conjunto com o processo de prestação de contas do município ou com as inspeções ordinárias. A denúncia também pode ser julgada após a coleta de provas em inspeções especiais ou extraordinárias. Com isso, as prestações de contas que envolvem denúncias são analisadas com maiores cuidados.

Entre as denúncias analisadas 12 eram sobre irregularidades na destinação ou repasse de verbas; dez indicavam irregularidades relacionadas com a gestão administrativa e financeira do bem público e oito eram sobre irregularidades relativas ao pagamento de funcionários públicos. Foram encontrados seis casos sobre irregularidades em licitações e outros seis em contratações. Embora a defesa de interesses privados estivesse presente,

boa parte das denúncias teve por objeto a defesa do interesse público, buscando assegurar a destinação legalmente prevista para os recursos ou denunciando o favorecimento privado em detrimento do interesse público.

Rio Grande do Sul

Apesar de solicitação formal mediante ofício ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado de acesso às denúncias já julgadas, o pedido foi negado, em violação ao princípio da publicidade da administração pública. De acordo com os relatórios de atividades desse Tribunal, apenas uma denúncia foi a julgamento em 2001 e três no ano 2000. Não há registros relativos a 1999 e 1998.

Atuação do Ministério Público

Ministério Público Federal

Para conhecer a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no controle do orçamento público, bem como sua relação com a sociedade civil foi realizada pesquisa por meio de um questionário, o qual foi respondido por 14 de seus membros.

O MPF tem procurado formar grupos especializados para as diferentes áreas de atuação. Os de controle do orçamento já existem em sete divisões regionais. Onde esse grupo ainda não foi criado, essa tarefa é realizada pelo grupo especializado na defesa dos interesses difusos e coletivos, presente em todas as divisões do MPF.

Um dos instrumentos judiciais mais utilizados pelos procuradores do Ministério Público é a ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, considerada de maior eficácia no controle do orçamento, principalmente quando se trata de restituição ao patrimônio público. A ação civil pública é outro instrumento judicial utilizado freqüentemente. **(Veja: Controle pelo poder Judiciário).**

Ministério Público nos Estados

A estrutura do Ministério Público (MPE) nos três Estados pesquisados é muito semelhante. Os MPE contam com Centros de Apoio Operacional (CAO), organizados divididos por temas, como meio ambiente, infância e juventude, cidadania, patrimônio público etc., que geralmente se situam na capital do Estado, atuando de modo centralizado em apoio aos promotores de Justiça das Comarcas. Há também promotorias especializadas nessas áreas, com atuação regionalizada e que normalmente têm uma estrutura aquém do necessário, frente ao grande volume de trabalho existente.

Em matéria de improbidade administrativa, os casos apontados como mais comuns nos três Estados foram de má aplicação dos recursos públicos, desvios de verbas, licitações (ausência, fraude ou superfaturamento), concursos públicos, contratações temporárias, diárias e remunerações despropositadas; publicidade pessoal; repasse às câmaras municipais; aplicação das percentagens mínimas em ensino; limites de gastos das verbas do FUNDEF; não respeito às leis financeiras na execução orçamentária. Foram apontados como muito comuns casos de fracionamento de licitação, que são muito difíceis de detectar e provar o desvio de bens (e mensurar a vantagem obtida), ainda que, de qualquer forma, o ato seja ilegal.

Como as informações chegam ao Ministério Público

Cerca de 20% das ações do Ministério Público (MP) têm como ponto de partida denúncias apresentadas por cidadãos ou organizações da sociedade civil sobre irregularidades cometidas contra o patrimônio público em seu sentido amplo – patrimônio econômico-financeiro, ambiental, histórico, artístico, estético, turístico e cultural. As demais ações são motivadas, em igual proporção, por notícias veiculadas nos meios de comunicação; por representação encaminhada por órgão da própria administração pública; e pelos relatórios dos Tribunais de Contas – o MP tem acesso a todos os seus julgados.

Atuação do Tribunal de Justiça

A pesquisa realizada nos Tribunais de Justiça dos Estados da Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul procurou averiguar como o poder Judiciário vem sendo utilizado pela sociedade como instrumento de controle do orçamento. Os Tribunais de Justiça são órgãos máximos do poder Judiciário nos Estados, responsáveis por julgar processos em fase de recursos e por receber denúncias de crimes praticados por prefeitos municipais e demais autoridades públicas. **(Veja Box: Sobrecarga no Ministério Público)**. Foram analisadas as decisões dos Tribunais, identificando-se os instrumentos jurídicos utilizados e os interesses que se buscava tutelar, quem eram os demandantes e os demandados bem como os resultados obtidos.

Paraíba

Realizada por meio do *site* do Tribunal de Justiça da Paraíba, a pesquisa procurou ações transitadas em julgado, ou seja, já decididas e não mais passíveis de recurso. Foram encontradas 45 ações referentes a questões de orçamento público, todas propostas a partir de 1998. Desse total, 14 eram ações civis públicas, dez eram ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa e três eram ações populares.

Sobrecarga do Ministério Público

Até o final de 2002, apenas os prefeitos eram processados diretamente perante os Tribunais de Justiça, e não nos juízos singulares de primeira instância, das Comarcas. Com a Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002, esse "benefício", que estabelece a competência por prerrogativa de função, foi estendido a ex-prefeitos, funcionários e autoridades públicas, bem como ex-funcionários e ex-autoridades.

Com essa lei, todos os processos sobre improbidade administrativa em curso e os que venham a ser instaurados sobre servidores públicos municipais, serão julgados pelos Tribunais. Serão tarefas dos procuradores de Justiça que atuam nos Tribunais e não mais dos promotores de primeira instância, sobrecarregando o Ministério Público a ponto de dificultar sua atuação contra a corrupção e improbidade administrativa. A Lei nº 10.628/02, atualmente, é objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que aguardam julgamento no Supremo Tribunal Federal. Uma delas foi proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. A outra, associada à primeira para serem julgadas em conjunto, foi proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros. Seu relator é o ministro Sepúlveda Pertence.

Treze das 14 ações civis públicas haviam sido propostas pelo Ministério Público e uma por município, na tentativa de ressarcimento do patrimônio público. Dez delas foram utilizadas para a execução de decisão do Tribunal de Contas e apenas três obtiveram sucesso – as demais foram consideradas um meio inadequado para ressarcimento do erário, embora tal interpretação não tenha sido unânime. Das quatro ações civis públicas restantes, duas foram julgadas procedentes, ou seja, o pedido do Ministério Público, autor da ação, foi acolhido. Em suma, pedia-se que fosse respeitado o investimento mínimo em Educação exigido pela Constituição; na outra, pedia-se a condenação de agente público por ter desviado recursos públicos.

Não foi encontrada no Tribunal de Justiça da Paraíba qualquer ação civil pública proposta por associações civis na defesa de interesses difusos e coletivos relacionados ao orçamento público – um indicativo do distanciamento do Judiciário em relação à sociedade. Ações populares com esse objetivo também eram raras – apenas três foram encontradas. Uma delas, julgada procedente, representa um exemplo bem-sucedido da atuação de um cidadão no controle do orçamento público, obtendo uma decisão que anulava o ato, considerado ilegal, praticado pelo agente público, impedindo assim lesão ao patrimônio público.

As ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, por meio das quais se busca proteger o erário de danos provocado por agentes públicos, em sua maioria foram propostas por municípios contra ex-prefeitos – em geral, o prefeito eleito buscando a condenação do antecessor por falhas em sua gestão. Seis em dez ações obtiveram os resultados esperados.

Rio de Janeiro

Neste Tribunal de Justiça, a sociedade civil tem sido mais presente. Das 51 ações encontradas, 26 são ações populares, oito são ações civis públicas e duas são mandados de segurança.

Entre os motivos das ações populares destacam-se as licitações, término de obras, cassação de alvará, irregularidades na publicidade, na compra de materiais e na remuneração de pessoal. No entanto, das 26 ações populares, apenas sete foram julgadas procedentes. A maior parte foi rejeitada por defenderem interesses particulares, e não o patrimônio público ou à moralidade administrativa, que deve ser o objetivo de uma ação popular. Outras tiveram insucesso por pretender obrigar o administrador a fazer algo, como terminar uma obra iniciada, quando seu objetivo deveria ser o de anular ato lesivo ao patrimônio público em sentido amplo. Das que tiveram sucesso, uma obteve a anulação de licitação para a compra de produto de uma empresa que não existia legalmente e pertencia a um vereador; outra foi contra o uso da máquina e do patrimônio público para promoção pessoal.

As quatro ações civis públicas encontradas foram postuladas pelo Ministério Público e apenas uma foi julgada improcedente. As procedentes versavam sobre uso irregular de material público destinado à educação; licitação feita de modo irregular; concessão de pensão vitalícia a viúva do ex-prefeito e ilegalidade de lei municipal. Apenas o caso de investimento aquém do mínimo constitucional em educação foi considerado improcedente, porque houve compensação relativa ao quadriênio anterior em exercício seguinte, quando o Município atingiu e ultrapassou o limite constitucional, conforme informação do Tribunal de Contas

Rio Grande do Sul

A pesquisa realizada no Tribunal de Justiça deste Estado apontou em 31 ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, nove ações populares, oito ações civis públicas e quatro mandados de segurança.

Das ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa julgadas procedentes contra prefeitos municipais, destacam-se casos como: promoção pessoal; desvio ou emprego irregular de recursos; irregularidades em licitação; doação irregular de bens públicos; concessão ilegal de benefício fiscal; não prestação de contas; irregularidades nos pagamento de servidores.

As ações de responsabilidade propostas pelo Ministério Público contra prefeitos acusados de usar recursos públicos para contratar advogados para sua defesa em processos de improbidade administrativa foram julgadas improcedentes, com o argumento de que não haveria enrique-

cimento ilícito, vantagem patrimonial do prefeito, nem lesão ao erário, mas sim a preservação do mandato público, o que seria de interesse do município.

Neste Tribunal de Justiça, as ações populares têm sido usadas pela sociedade para exercer o controle do orçamento público, até mesmo em sua fase de elaboração. Entre as questões tratadas estão irregularidade em pagamentos e autoridades públicas e em contratações de servidores; irregularidades em licitações; e atos lesivos ao patrimônio público. Ilustrando a tentativa de se controlar o orçamento desde sua elaboração, foi encontrada ação popular que procurava implantar em nível estadual o Orçamento Participativo, que embora não trate de questão municipal é interessante ser citada pelo seu objeto.

As ações civis públicas também vêm sendo utilizadas para o controle do orçamento público no Estado. Das oito encontradas, sete foram julgadas procedentes quanto aos seguintes objetos: uso de dinheiro público para fins particulares; controle da aplicação de recursos; licitação; remuneração de servidores.

Entre os mandados de segurança, há um caso bem-sucedido de caráter coletivo, impetrado por uma associação de funcionários municipais em defesa do direito de seus membros (pagamento de vencimentos no prazo da Lei Orgânica) contra a omissão da autoridade municipal.

**Três experiências de
controle social do
orçamento público**

Introdução

Agradecemos à colaboração das organizações do Fórum Nacional de Participação Popular que muito contribuiu para a escolha dessas experiências.

O orçamento público é a concretização dos programas políticos de um governo e dos direitos dos cidadãos. Quando se fala do controle social do orçamento público, trata-se de ampliar a esfera dos que têm poder para decidir, tornando pública a arena do debate sobre as prioridades, para que nela, as múltiplas reivindicações sociais possam se expressar. É por meio deste debate que tais setores podem conquistar o reconhecimento público de que suas reivindicações são justas e inseri-las entre as prioridades do governo.

São vários os espaços que vêm sendo construídos nas últimas décadas para o controle social do orçamento, entre eles, os conselhos de gestão de políticas públicas e os fóruns populares de acompanhamento do orçamento. Os conselhos de políticas públicas são responsáveis legalmente pelo monitoramento dos recursos públicos e os fóruns são organizações espontâneas da sociedade civil para a defesa de suas propostas para o orçamento e o acompanhamento da execução orçamentária.

Diferenciados entre si quanto à sua organização e às normas legais para o seu funcionamento, são espaços de participação popular no planejamento, na alocação dos recursos e no monitoramento da execução orçamentária.

Os três estudos de caso apresentados a seguir representam parte da diversidade das formas de organização popular: o Conselho Municipal de Saúde em Passo Fundo, o Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca e o Fórum Popular de Acompanhamento do Orçamento Municipal do Rio de Janeiro. Foram escolhidos pela sua competência na utilização dos instrumentos legais para o controle social do orçamento público municipal e por se situarem em Estados do país bastante díspares entre si.

Lagoa Seca, na região Nordeste do País, é um pequeno município rural, com cerca de 24 mil habitantes, pobres, em sua maioria, pois a renda é insuficiente em cerca de 83% dos domicílios¹. A previsão do orçamento municipal para o ano de 2002 era de R\$ 7,0 milhões, ou seja, cerca de R\$ 290,00 por habitante, por ano.

1 IBGE, Censo 2000. Índices de Condições de Vida.

2 Idem.

Passo Fundo é um município da região Sul, de porte médio, predominantemente urbano, com 168.458 habitantes. Dentre os domicílios, cerca de 38% têm renda insuficiente², bem aquém do índice de Lagoa Seca e, mais próximo do índice do Rio de Janeiro. O orçamento municipal previsto para 2002 era aproximadamente de R\$ 84 milhões, quase R\$ 500,00 por habitante, por ano.

3 Idem.

O Rio de Janeiro, na região Sudeste, é a segunda maior cidade do País, com 5.857.904 habitantes e um orçamento estimado próximo de R\$ 6,5 bilhões para 2002, o que equivale a quase R\$ 1.110,00 por habitante, por ano, portanto, uma capacidade de investimento da administração municipal bastante superior aos dos outros dois municípios. Por outro lado, o índice de domicílios com renda insuficiente nesse município é de 31,2%³. O Rio é a cidade mais desenvolvida do ponto de vista econômico entre as três, o que não isenta a sua população de viver graves problemas sociais.

Em municípios tão díspares entre si do ponto de vista do tamanho da população e do desenvolvimento econômico local e regional, as experiências também são diferenciadas entre si, apesar de se utilizarem dos mesmos mecanismos legais para o controle social do orçamento público.

Os estudos revelam uma multiplicidade de métodos construídos para o acompanhamento do orçamento público. Revelam também como ainda são muitas as dificuldades para a fiscalização da alocação dos recursos e para que as demandas populares sejam incorporadas ao orçamento público, em qualquer um dos casos. São experiências, porém, que apontam para a potencialidade do controle social do orçamento público como forma de tornar pública a arena de debate sobre as prioridades sociais.

Os artigos estão organizados nos seguintes itens: (I) Cenário social e político da cidade com uma breve descrição dos problemas mais relevantes da cidade; (II) A história e a organização do ator social estudado traçando a trajetória que o levou a decidir exercer o controle social do orçamento público; (III) o processo de monitoramento do orçamento, destacando a relação desse ator social com a Prefeitura, a Câmara de Vereadores e o Ministério Público; e (IV) um balanço da experiência com suas conquistas e dificuldades.

Somados, eles apontam as muitas possibilidades de fazer do debate público sobre o orçamento um caminho para a efetivação dos direitos.

Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro

Esse texto foi elaborado por Junia da Cunha Lyrio a partir das pesquisas realizadas por Marjorie de Almeida Botelho, Renato Elman e Vera Maria Galvão do Rio Apa. Agradecemos as entrevistas concedidas pelos coordenadores do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro, por participantes da Companhia do Teatro do Oprimido, da Associação de Moradores do Leme, do Grupo pela Vida e pelos vereadores. Agradecemos também os membros do Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro que foram entrevistados e que possibilitaram a realização deste trabalho, bem como as contribuições de Orlando Alves dos Santos Junior, na leitura crítica e sugestões ao texto.

Resumo

Retrata-se a experiência do Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro, buscando identificar seus avanços no que concerne à maior transparência na utilização dos recursos públicos, à ampliação da participação popular e à inversão de prioridades na definição dos investimentos sociais. A partir da trajetória do Fórum, busca-se discutir os avanços e desafios para a ampliação da participação social na elaboração e na execução do orçamento do município do Rio de Janeiro. Constata-se que a organização e a dinâmica implementada pelo Fórum possibilitaram a constituição de um embrião de esfera pública, ampliando o espaço de controle social sobre o orçamento público. O Fórum é um novo ator social, que possibilita alterar a agenda de prioridades em disputa na cena política do Rio de Janeiro, na perspectiva do enfrentamento das desigualdades sociais e do fortalecimento da dinâmica democrática.

Introdução

Neste artigo busca-se identificar, no processo de monitoramento das finanças públicas, os instrumentos jurídicos utilizados, os atores envolvidos, os objetivos do controle exercido, os resultados obtidos e as dificuldades encontradas no processo.

Neste trabalho, apresentamos o estudo de caso do Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro. O Fórum é organizado como uma rede, constituído por organizações sociais com diferentes perfis em termos de objetivos e da participação de segmentos sociais organizados. O estudo realizado foi resultado de uma análise documental e entrevistas com integrantes do Fórum, com vereadores e membros do poder Executivo municipal.

Cenário social e político da cidade do Rio de Janeiro

Segundo o Censo do IBGE, no ano de 2000 o município do Rio de Janeiro possuía 5.857.904 habitantes, sendo a 2.^a maior cidade brasileira e a 3.^a maior da América do Sul (após São Paulo e Buenos Aires). Em termos gerais, a cidade do Rio de Janeiro ostenta elevados índices sociais, principalmente comparando-se com os indicadores brasileiros, do qual a educação é um bom exemplo. Cerca de 95,8% da sua população é alfabetizada e existe uma boa rede escolar na cidade, com cerca de 1.696 estabelecimentos de ensino pré-escolar, 2.204 do ensino fundamental e 598 do ensino médio. A cidade é conhecida como capital do turismo no Brasil, posição que vem progressivamente perdendo, sobretudo em razão do agravamento da violência urbana e da deterioração do seu meio ambiente. Neste ponto, é impossível não lembrar que a cidade possui alguns dos cartões postais mais conhecidos do País: o Pão de Açúcar, o Corcovado e o Maracanã, além da festa mais popular do mundo, o Carnaval. O município do Rio de Janeiro possui, ainda, um dos portos mais movimentados da América Latina e o segundo maior movimento de aeronaves em seus dois aeroportos (Santos Dumont e Galeão - Antônio Carlos Jobim).

Olhando a Cidade Maravilhosa com mais profundidade, é possível concluir que não é tão maravilhosa assim, pelo menos para todos que nela vivem. A imagem de uma cidade desigual talvez seja a imagem que melhor sintetize sua dinâmica social, política e econômica. Assim, embora o Rio de Janeiro possa ser considerado uma das cidades brasileiras com melhor qualidade de vida, o fato é que essa qualidade de vida é desigual nas suas diferentes áreas, revelando um alto grau de heterogeneidade no seu interior. A própria prefeitura da cidade, no relatório sobre *Desenvolvimento humano e condições de vida na cidade do Rio de Janeiro e seus bairros*, afirma que há fortes indícios para crer que "em algumas áreas, as condições de vida sejam similares às das grandes cidades brasileiras com piores condições de vida como Belém, Recife e Salvador" (prefeitura do Rio de Janeiro, março de 2001:14).

Não obstante a desigualdade entre as áreas, encontramos também uma grande heterogeneidade e fortes desigualdades no interior de cada área. Essa heterogeneidade interna revela a existência de bairros com acesso

precário a saúde, educação, saneamento, equipamentos de cultura, lazer e comunicação. São bairros com ruas sem pavimentação, esburacadas e sem iluminação, que nada lembram a Cidade Maravilhosa. O Rio de Janeiro aparece com a imagem de uma cidade fragmentada, desigual, com fortes clivagens sociais.

A outra face das desigualdades no interior da cidade é, sem dúvida alguma, a favela carioca. Ainda segundo o Censo de 2000, 18,7% da população carioca reside em favelas¹, o que corresponde a 1.092.783 pessoas. Diversos estudos sobre o padrão de segregação na cidade têm mostrado que a favela permite aos seus moradores "acessibilidade aos recursos urbanos concentrados nas áreas superiores da cidade" ao mesmo tempo que, "essa proximidade física facilita o acesso a fontes de emprego e renda, o que também representa uma outra frente de sociabilidade entre o 'morro' e o 'asfalto'" (Prefeitura do Rio de Janeiro, maio de 2001).

Muito associado à problemática das favelas se encontra a questão da violência. Mesmo não sendo um fenômeno restrito à cidade do Rio de Janeiro, mas ligado a todas as grandes metrópoles, tem se constituído em uma das questões sociais de maior relevância desde o fim da década de 80, quando assistimos à associação do tráfico de drogas com o tráfico de armas, transformando as favelas em cenário de grande conflito armado, violência e assassinatos. A gravidade desses conflitos tem levado muitos analistas, e sobretudo os meios de comunicação, ao extremo de comparar a cena cotidiana da cidade a uma situação de guerra civil e as facções criminosas a um verdadeiro poder paralelo.

A incidência dos diversos crimes sofre variação segundo os bairros e as regiões do município. Dividido em grandes áreas, pode-se observar que "o Rio de Janeiro, em matéria de taxas de homicídio, é comparável à cidade de Miami num extremo e, no outro, à África do Sul. O índice verificado na área mais rica (Zona Sul/Barra da Tijuca) não chega a ser propriamente baixo (16,4 vítimas por 100 mil habitantes), mas é muito inferior ao registrado na Zona Oeste e nas regiões denominadas 'Subúrbios I' e 'Subúrbios II'" (Musumeci, 2001:10). Não restam dúvidas, a violência aumenta a distância entre classes, fragmentando e dividindo a cidade nos espaços dos ricos e dos pobres, cada vez mais encarados como classes perigosas.

Como alguns estudos têm mostrado, os níveis de rendimento e educação têm uma forte relação com o padrão de estruturação socioespacial da metrópole fluminense. Santos Junior (2001), analisando o diagrama da participação em organizações associativas na cidade, constata "que esse quadro se reproduz na constituição de um padrão espacial do associativismo, onde as áreas habitadas por segmentos de mais alta renda e nível educacional tenderiam também a ser as áreas com maior grau de associativismo, principalmente de tipo sindical, esportivo e cultural" (*ibid.* p.159). De forma inversa, as áreas habitadas pelos segmentos de mais

¹ Para o IBGE, aglomerados subnormais são grupos de mais de 50 unidades habitacionais dispostas de modo desordenado e denso, sobre terreno urbano que pertence a terceiros, e carente de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais, que no Rio de Janeiro são identificados às favelas, se opõem aos setores especiais que constituiriam a cidade formal.

baixos níveis de renda e educação, tenderiam a ter menor grau de associativismo e nestes, tenderia a predominar o tipo religioso.

Não obstante essas diferenças, constata-se um rico e diversificado tecido associativo no Rio de Janeiro, composto por sindicatos, associações profissionais, associações de moradores, associações religiosas, associações culturais e esportivas, organizações não-governamentais e instituições filantrópicas (Ribeiro e Santos Junior, 1996). Essas organizações sociais são responsáveis pela publicização de demandas e reivindicações. Podemos citar os processos de articulação, envolvendo esse múltiplo tecido social, que tornaram os temas da Aids, da epidemia da dengue e da despoluição da Baía de Guanabara, preocupações comuns de uma diversidade de organizações da sociedade civil, questões da agenda do poder público.

Apesar do reconhecido perfil oposicionista, a cidade do Rio de Janeiro vem sendo governada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), há três gestões consecutivas, tendo à frente o prefeito Cesar Maia². As últimas administrações têm se caracterizado por um perfil político conservador, com baixa participação política, apesar da implementação de diversos projetos urbanísticos de revitalização da cidade, dentre os quais destaca-se o *Rio Cidade*. Deve-se ressaltar, todavia, que essas administrações vêm desenvolvendo um importante projeto social, o *Favela Bairro*, que tem sido objeto de grande reconhecimento social no País e fora dele. O perfil político do poder Legislativo reflete o do Executivo, composto majoritariamente por partidos de centro-direita, apesar da expressiva bancada de oposição, sobretudo do Partido dos Trabalhadores (PT).

A cultura política do Rio de Janeiro é resultado da sua história, marcada de um lado pela ausência de participação política e, de outro, por uma intensa participação comunitária em outras esferas da vida social, sobretudo ligadas às dinâmicas das manifestações culturais populares. Para José Murilo de Carvalho (1987:163), "foi o futebol, o samba e o carnaval que deram ao Rio de Janeiro uma comunidade de sentimentos, por cima e além das grandes diferenças sociais que sobreviveram e ainda sobrevivem". A conclusão do autor é que, na esteira desta história, forja-se uma cultura que se expressa na dificuldade da cidade em "transformar sua participação comunitária em capacidade de participação cívica" (*ibid.* p. 164), onde a dissociação entre "a cidade, a República e a cidadania" se expressam em sentimento de rejeição à política oficial e em entraves à sua dinâmica democrática.

É neste contexto que podemos ver na questão orçamentária um forte potencial de expressão dos grandes contrastes e conflitos distributivos que marcam a cidade do Rio de Janeiro.

A organização do Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro representa exatamente a possibilidade de dar mais transparência e politizar os conflitos distributivos nesta cidade. Ela que possui um dos maiores orça-

² Cesar Maia foi prefeito, pela primeira vez, na gestão 1993-1996 pelo PFL. Na gestão 1997-2000, foi sucedido por Luis Paulo Conde, na época também do PFL e aliado de Cesar Maia, que, desde 2001, exerce seu segundo mandato. Atualmente, ambos são adversários políticos e Conde é o vice-governador, agora filiado ao PSB.

mentos do País com uma receita prevista para 2002 de R\$ 6.216.685.559,00 e investimentos de quase R\$ 1 bilhão. A importância do Fórum pode ser ainda compreendida se levarmos em consideração a cultura política brasileira, na qual a relação entre Estado e mercado sempre foi marcada pela corrupção e pelas chamadas "práticas clientelistas". Como afirma Francisco de Oliveira, "não há remédios 'econômicos' contra a corrupção. Então, a publicização da corrupção, dos corrompidos e corruptores é o primeiro recurso, que deve ser usado amplificadamente para construir uma esfera pública..." (Oliveira, 2002:104). Ao nosso ver, a constituição de um embrião de esfera pública em torno da questão orçamentária é um dos aspectos mais importantes da história do Fórum.

O Fórum Popular de Orçamento: sua história e seus objetivos

Em 6 de dezembro de 1995, o seminário intitulado "Orçamento do Rio em debate" dava origem a uma articulação de entidades e cidadãos, denominada "Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro". A iniciativa do Ibase, tendo à frente a figura proeminente do sociólogo Betinho, apontava para a necessidade de que fossem trazidos para o âmbito local e municipal, os trabalhos de acompanhamento do orçamento que o Ibase já vinha desenvolvendo desde 1991 no âmbito federal.

A idéia inicial era reunir as entidades do Rio de Janeiro em torno de uma proposta orçamentária para o ano de 1996 a ser apresentada ao então prefeito César Maia. Tendo como interesse comum uma ampla participação social no processo orçamentário que criasse condições para intervir nas definições de prioridades do governo, "o Fórum foi criado pelo sentimento das entidades de que deveriam fazer um controle mais efetivo sobre o orçamento municipal(...). Eram entre 18 a 24 entidades em seu início, hoje já somam mais de 40", como relata um dos coordenadores do Fórum.

Na busca constante pela democratização do orçamento, e sendo instrumento legítimo de acesso às informações governamentais, o Fórum pretende reunir pessoas e entidades cariocas, através da mobilização, disponibilização de informações e capacitação, com o objetivo de promover a participação, a transparência e a inversão nas prioridades sociais do orçamento.

De uma forma geral, pode-se dizer que a articulação do Fórum tem como perspectiva a luta pelo orçamento participativo, acreditando-se que este é mais democrático, transparente e capaz de incorporar as demandas e reivindicações populares e, portanto, combater as desigualdades sociais.

Participação, transparência e inversão de prioridades sociais são três objetivos/valores que fundam o Fórum. Se por um lado, cada um deles encerra em si um desafio e uma possibilidade, somados e integrados cons-

3 Pacs. Projeto de Pesquisa: Estudo e Acompanhamento do Orçamento Público. Rio de Janeiro: Sem data, (mimeo).

4 Dentre as organizações que fundaram o Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro destacamos: Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), Pacs (Políticas Alternativas para o Cone Sul), Corecon (Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro), Amaleme (Associação de Moradores do Leme), CTO (Centro de Teatro do Oprimido).

5 Este é o caso de diversas instituições que hoje compõem o Fórum entre as quais destacamos o Grupo Pela Vida (GPV) e o Instituto de Desenvolvimento de Estudos Políticos e Sociais (Ideps).

tituem a democratização na questão do orçamento propriamente dita. Conforme expresso em documento de uma das organizações da sua coordenação, Pacs (Políticas Alternativas para o Cone Sul), está claro para o Fórum "a interdependência entre esses três objetivos: quanto maior for a transparência, maior a possibilidade de participação e, por conseguinte, de identificação e promoção de prioridades sociais"³. Segundo uma liderança do Fórum ligada a essa mesma organização, a preocupação "é permitir o entendimento do orçamento, impedir seu uso eleitoreiro, desmistificá-lo e democratizá-lo, tanto a partir da busca do que a maioria da população realmente quer e deseja, principalmente aquela maioria que já é desprovida há muito tempo, quanto fazendo com que os recursos sejam direcionados para estes que realmente precisam".

A decisão de participação das diferentes organizações envolve processos diferenciados. Há situações em que esta se liga a própria história do Fórum, uma vez que foi a partir da articulação dessas várias entidades que emergiu a questão do orçamento como problemática comum.⁴ Em outras, esta decisão foi resultado de um processo de envolvimento da instituição com seus temas de interesse específico e a questão orçamentária.⁵ Desde o início, porém, a participação de muitas das organizações é irregular, variando em função das suas demandas concretas.

Não existe restrição à participação e ela é aberta a pessoas e instituições. Como afirma uma das lideranças do Fórum, ligado ao Ibase, "qualquer pessoa, qualquer entidade, sem restrição alguma, está livre para participar". A participação não precisa ser formalizada por um documento, mas é, quase sempre, a expressão do vínculo institucional de cada participante. De qualquer forma, tudo indica que a decisão de participar está fortemente relacionada à discussão dos temas de interesse de cada instituição, seja educação, saúde, moradia, saneamento e outros. A dinâmica do Fórum parece possibilitar a ampliação do envolvimento dos participantes nas discussões mais gerais do orçamento público. Nessa direção, é emblemática a opinião de uma integrante do Fórum, para quem este tem por característica exatamente fazer a ligação, para os participantes, das relações entre orçamento, política pública e sua implementação.

Quando foi formado, o Fórum funcionava sob a direção de um coordenador indicado pelos demais integrantes. Essa estrutura mudou e, a partir de 2002, o Fórum passou a ter uma coordenação composta por quatro instituições: Ibase, Corecon, Pacs e Ideps. A frequência das reuniões também sofreu grandes variações desde sua criação. No início elas eram mensais, depois passaram para semanais e, desde o segundo semestre de 2002, o Fórum combina reuniões da coordenação com plenárias. As reuniões da coordenação são mensais, e as plenárias são convocadas por essa instância, sempre que avaliar necessário. Além disso, o Fórum criou o "Plantão do Orçamento" para responder às dúvidas sobre questões em torno do orçamento público. O plantão

funciona todas as quintas-feiras na sede do Fórum, em uma sala cedida pelo Conselho Regional de Economistas (Corecon).

Dentre as atividades desenvolvidas pelo Fórum, a que demanda mais tempo é relacionada ao acompanhamento da Lei Orçamentária Anual (LOA), o que significa monitorar o andamento das receitas e das despesas bem como os remanejamentos efetuados. Este é um dos procedimentos mais trabalhosos, tendo em vista os percentuais de alteração do orçamento, autorizados pela Câmara de Vereadores na Lei Orçamentária Anual.

Há no Rio de Janeiro um sistema municipal de dados sobre o orçamento, denominado Fincon, que disponibiliza *on line* o acesso à execução orçamentária. Criado em 1995, foi uma iniciativa da Controladoria Geral do Município que visava dar ao setor público um instrumento moderno de gestão orçamentária e financeira que permitisse aos gestores ter segurança na prestação de contas. O acesso do Fórum Popular de Orçamento ao sistema Fincon foi fundamental para suas atividades de monitoramento. Antes de ter acesso ao sistema, o Fórum tinha de acompanhar o orçamento por meio de terminais instalados na Câmara Municipal. Depois de negociações com os diversos governos (nas últimas três gestões), o Fórum conquistou o acesso ao sistema, com a instalação de um terminal na sua sede, possibilitando à sua equipe a coleta de informações e produção sistemática de análises sobre a execução orçamentária. Certamente, o acesso do Fórum ao sistema Fincon pode ser considerado um reconhecimento político muito importante.

Para se ter uma idéia das possibilidades de análise e monitoramento, o acesso ao sistema permite que sejam coletados diversos tipos de dados e informações sobre a execução orçamentária em tempo real, tais como os valores liquidados pagos, empenhados, contingenciados e remanejados por programa de trabalho, secretarias, natureza de despesa e fonte de despesa. O principal acompanhamento realizado pelo Fórum é sobre a execução orçamentária dos Programas de Trabalho, das secretarias e das autarquias. Para este trabalho, o Fórum conta com dois estagiários que fazem o acompanhamento sistemático dos dados e os repassam nas reuniões e para a mídia, que, como é habitual, só torna o fato notícia quando este pode gerar repercussão.

A análise da execução orçamentária é o principal instrumento utilizado pelo Fórum para o monitoramento e a avaliação do governo municipal. Isso permite que se identifiquem quais foram os projetos realizados, quanto foi previsto e quanto foi efetivamente gasto. Nessa tarefa, são sempre utilizados dados oficiais fornecidos pelo próprio poder público, por meio do sistema Fincon.

Além dos dados acessados sistematicamente no sistema, o Fórum utiliza como fonte de análise a Prestação de Contas Anual do Município, impresso como documento pela Prefeitura, onde as atividades executadas aparecem com maior detalhamento, inclusive na forma de quadros exigidos pela Lei

de Responsabilidade Fiscal. Neste ponto, cabe destacar que a Prefeitura do Rio de Janeiro faz uma prestação de contas bastante completa, permitindo uma diversidade de análises com as informações disponibilizadas. Para se ter uma idéia, a versão da Prestação de Contas de 2001, publicada no Diário Oficial da Câmara de Vereadores, continha 275 páginas.

Um bom e recente exemplo do trabalho do Fórum no controle orçamentário diz respeito ao período da epidemia de dengue no Brasil no verão de 2001 que atingiu, em especial, o Rio de Janeiro. Pesquisando a execução dos programas de combate à doença, o Fórum identificou a existência de um, denominado Programa de Erradicação do *Aedes Aegypti*. Nele, constavam valores liquidados e pagos inferiores ao esperado, levando a terminar o ano com a utilização de apenas 75% da sua dotação⁶. O que impressiona é que o município tinha disponibilidade de caixa, explicitando uma política de contenção de recursos por parte do prefeito. O caso foi levado a público através dos meios de comunicação, obtendo grande repercussão e causando um escândalo na cidade. Comportamentos similares de contenção de recursos já tinham sido identificados anteriormente pelo Fórum em outras situações.

Mas o trabalho do Fórum Popular de Orçamento envolve, além do monitoramento da execução orçamentária, atividades de sensibilização, capacitação, mobilização de atores e apresentação de demandas e propostas no plano orçamentário para a Prefeitura Municipal. De forma a ilustrar esse conjunto diversificado de atividades, é interessante o registro de alguns depoimentos de integrantes do Fórum, sistematizadas segundo a natureza das atividades:

- a) **Socialização de informações.** Os integrantes do Fórum destacam o papel do Fórum tanto na socialização de informações, como na tradução da linguagem orçamentária em linguagem acessível às instituições e aos cidadãos. Neste ponto, vale destacar o depoimento da integrante do Pacs: "Todos os dados coletados e as análises feitas estão disponíveis para qualquer pessoa ou entidade. Durante o ano, ocorrem várias solicitações de dados que o Fórum procura atender dentro de suas possibilidades. Esses dados e todas as outras análises são divulgadas através da mala-direta do Fórum onde constam os correios eletrônicos das entidades componentes, do prefeito, dos vereadores, e de outros cidadãos interessados e que solicitaram o cadastramento. Além de divulgar suas análises através da mala-direta, o Fórum redige uma coluna mensal que é publicada no Jornal dos Economistas-RJ, com ampla abordagem sobre o orçamento municipal. Essa coluna também é um excelente meio de divulgação do Fórum e de suas análises. Atualmente, o Fórum possui uma página na internet (www.corecon-rj.org.br), onde estão disponíveis diversos tex-

6 Segundo o Fincon, o Projeto de Erradicação do *Aedes Aegypti*, sob a responsabilidade da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), tinha como dotação inicial R\$ 7.896.000,00, mas liquidou apenas R\$ 5.957.264,36, representando 75,4%.

tos sobre o orçamento municipal, cartilhas educativas sobre orçamento público e outras informações sobre o Fórum”.

A opinião da integrante do Grupo Pela Vida (GPV) reforça a importância que as instituições conferem a esse papel cumprido pelo Fórum: “Acompanhar a execução orçamentária pra gente que está de fora, que não compreende esta linguagem ainda, é muito difícil. Primeiro, porque você não sabe quais são os canais, você não tem acesso a esta informação e o Fórum te possibilita isso. A equipe do Fórum tem muito este papel de traduzir esta informação, do economês, do orçamentês, para uma linguagem da gente, e isto também instrumentaliza as instituições nas suas ações”. E a mesma integrante complementa: “Os meninos já são ‘superescolados’ naquela montoeira de números de orçamento, de saber o que significa, de localizar os programas para saber o quanto de verba era previsto, o quanto de fato tem, o que está sendo gasto, o que não está sendo (...)”.

- b) Sensibilização e capacitação.** Desde sua origem, o Fórum tem promovido diversas atividades de sensibilização e capacitação, sobretudo voltadas para as organizações sociais. Como destaca o representante da Associação de Moradores do Leme, “quando o Fórum decide dar aulas de cidadania, sobre como o cidadão pode participar nas decisões sobre o orçamento municipal, aí sim, você entra em contato com organizações para recrutar pessoas que estão nestes cursos. Foi uma das coisas que eu fiz (...) dar um curso de como chegar a participar nas decisões do orçamento municipal do Rio de Janeiro. E isto funciona muito bem. Eu acho, que na parte de educação política, funciona bem!”. Sem dúvida alguma, uma das atividades mais interessantes do Fórum está ligada ao trabalho de sensibilização da opinião pública, por meio do Teatro do Oprimido. Como registra a integrante do Centro do Teatro do Oprimido: “A gente tem o teatro de rua (...) ou então a gente faz alguma esquete na rua e fala: oh, olha lá os vereadores votando o seu dinheiro, vamos lá, entra aí (...)”.
- c) Espaço de discussão e formulação de demandas para o poder público.** O Fórum se constitui em espaço de encontro das instituições, de processamento de suas demandas e formulação de propostas para o poder público. Como destaca a integrante do GPV, “o Fórum serve como espaço de discussão, espaço de fomento, de maturação dos dados, das informações que alimentam a ação de cada instituição (...)”. E o representante do Ibase afirma ainda que o Fórum se constitui em “um canal para que as entidades elaborem emendas” a serem apresentadas ao poder público. E é nesse processo que o Fórum se constitui em ator político, já que as intervenções das diversas instituições se tornam propostas coletivas: “Ao invés de ha-

ver várias entidades, cada uma com sua articulação, elas estão reunidas no Fórum", acrescenta a integrante.

d) O Fórum como ator na esfera pública. Por fim, é importante destacar as atividades de representação política que o Fórum exerce junto ao poder Executivo e ao poder Legislativo, que, ao nosso ver, têm resultado na constituição de um embrião de esfera pública em torno da questão orçamentária. Neste ponto, é bastante significativo o depoimento de uma das lideranças do Fórum ligada ao Corecon: "O Fórum participa das audiências públicas sobre orçamento, realiza reuniões com os vereadores, elabora questionários para levantamento de prioridades para a cidade e faz até mesmo manifestações públicas (...)". Ele destaca que "o principal caminho utilizado pelo Fórum é o de apresentar propostas a todos os vereadores e negociar com alguns, sempre com o cuidado de trabalhar com um amplo leque partidário, para que adotem as emendas para tramitação na Casa".

No que concerne à dinâmica de funcionamento do Fórum, é possível inferir duas questões. A primeira, relativa à participação das instituições no Fórum: A pesquisa revela que essa participação tem como referência o interesse específico de cada instituição, que obtêm informações orçamentárias disponibilizadas pelo Fórum e podem apresentar suas demandas nos plantões e nas reuniões que são promovidos. Aqui, o papel exercido pelo Fórum tem duas dimensões, o de traduzir a informação, "do economês, orçamentês", para uma linguagem simples, instrumentalizando "as instituições nas suas ações", e o de processar as demandas específicas de cada organização na forma de uma demanda coletiva. Entre as demandas trazidas ao Fórum, podemos destacar algumas que surgiram na pesquisa: no caso do Grupo Pela Vida, questões relacionadas diretamente à saúde, sobretudo ligadas a distribuição de medicamentos de prevenção à Aids; no Projeto Legal, educação, moradia e segurança. Além disso, apareceu a necessidade de esclarecimentos sobre o que é da esfera do Estado e o que é atribuição do município.

A segunda questão diz respeito à natureza da representação dos participantes no Fórum. Neste ponto, a pesquisa mostra processos diferenciados de maior ou menor envolvimento institucional, o que tem implicações na frequência e regularidade da participação. As instituições que compõem a coordenação têm mostrado grande comprometimento ao longo da história do Fórum, legitimando o papel de liderança que seus integrantes têm exercido. Mas, além disso, é importante destacar dinâmicas desenvolvidas por outras organizações. Nas discussões semanais do GPV, o Fórum é freqüentemente tema de debates; com o Centro de Teatro do Oprimido são realizadas reuniões, em uma dinâmica reconhecida como de reciprocidade, que permite a construção de seus textos e a montagem das peças com os temas de discussão sobre o orçamento.

Propostas para o Controle Social do Orçamento

O Fórum Popular do Orçamento tem discutido muito acerca do formato do orçamento público e elaborado algumas propostas de fiscalização e controle social.

Uma primeira questão, objeto de debate, se relaciona à natureza e ao caráter do orçamento. De fato, o orçamento é uma estimativa de receita e uma previsão de despesas. Além disso, na legislação brasileira, o orçamento é uma lei elaborada pelo poder Executivo e aprovada pelo Legislativo, que só pode alterá-la por meio de emendas, sem que haja aumento de despesas. No entanto, a aprovação do orçamento é, de fato, autorizativa, pois não gera direitos nem obriga o poder Executivo a realizar os planos e programas de trabalho com os recursos que foram planejados. Desta forma, a execução do plano expresso no orçamento depende sempre do compromisso e da vontade política do governo municipal.

Na opinião dos integrantes do Fórum, essas características do orçamento geram alguns problemas. É muito comum, por parte das organizações sociais e dos cidadãos em geral, a idéia de que o orçamento representa recursos garantidos para as obras e programas descritos na Lei Orçamentária Anual, sem contar que ele também contém valores apenas estimados. Afinal, é necessário que a receita prevista seja realizada para a efetivação daquilo que está planejado. Além disso, o Fórum considera uma falha o fato de a lei orçamentária ser apenas autorizativa. Para seus integrantes, ela corre o risco de se tornar uma peça de ficção ou mesmo um instrumento para fins obscuros. Por exemplo, observa-se uma prática muito comum dos governantes de economizar recursos no início da gestão, tradicionalmente conhecida como fazer caixa, para gastar no período eleitoral em obras, de forma a ganhar mais visibilidade e popularidade. Assim, os integrantes do Fórum argumentam que a lei deveria, pelo menos parcialmente, obrigar o poder Executivo a cumprir os planos e projetos previstos.

Uma segunda questão abordada pelos coordenadores do Fórum refere-se ao dispositivo aprovado na Lei Orçamentária Anual que autoriza previamente o poder Executivo a remanejar as dotações orçamentárias dentro de um certo percentual do valor total do orçamento. Ao longo dos últimos anos, esse percentual, tem ficado em torno de 20%. Levando-se em conta que a maior parte dos recursos da Prefeitura Municipal está comprometida com gastos em pessoal, custeio (despesas com a manutenção e funcionamento dos serviços municipais) e em pagamento de dívidas, esse percentual permite que o poder Executivo remaneje valores superiores àqueles destinados aos investimentos para a realização de obras e aquisição de equipamentos. Com o remanejamento em torno de 20%, não é necessário con-

sultar o poder Legislativo, o que pode resultar em uma total desconfiguração do orçamento aprovado. É como se o poder Legislativo abrisse mão de seu poder no processo orçamentário, já que normalmente os remanejamentos orçamentários poderiam ser realizados sempre que fossem necessários, desde que autorizados pela Câmara de Vereadores.

O que a equipe do Fórum argumenta é que o processo de remanejamento pode desconfigurar o orçamento, alterando o perfil das prioridades anteriormente aprovadas. Assim, por exemplo, se a LOA aprovada e sancionada destina prioritariamente recursos para as áreas sociais, durante a execução do orçamento, o poder Executivo pode terminar priorizando grandes obras viárias, utilizando-se do remanejamento de parte dos recursos anteriormente previstos para as áreas de educação e saúde, o que resultaria, ao fim do ano, em outras prioridades não previstas.

Vejamos um caso concreto. Em 2002, as despesas com pessoal, custeio e pagamento da dívida chegavam a quase 90% do total do orçamento do município do Rio de Janeiro. No projeto de Lei Orçamentária Anual, o poder Executivo solicitava a autorização para remanejar até 30% do total do orçamento, o que significava remanejar mais do que o total dos recursos previstos para investimentos. A Lei Orçamentária Anual acabou sendo aprovada pelo poder Legislativo com esse percentual reduzido para 20%⁷, o que ainda é bastante elevado e suficiente para desconfigurar o orçamento.

7 Excluindo desse percentual alguns tipos de remanejamentos, chamados de extralimite, que também foram aprovados.

Os remanejamentos e os seus impactos sobre as prioridades definidas na Lei Orçamentária Anual são desnudados no trabalho de acompanhamento executado pelo Fórum. No monitoramento da execução orçamentária, o Fórum freqüentemente constata na LOA a existência de programas de trabalho de pouca transparência e interesses duvidosos, com dotações orçamentárias insignificantes face aos seus objetivos. De fato, esses programas têm pequena destinação de recursos para não chamar a atenção quanto aos seus fins e serem aprovados sem maiores polêmicas. A prática de remanejamento pode, no entanto, ao sabor da vontade do prefeito, valer-se dos recursos arrecadados ao longo do ano para incrementar os recursos disponíveis para tais programas de trabalho.

Esses programas com pequenas dotações são chamados de janelas orçamentárias e representam os maiores riscos de tornar pouco transparente o orçamento, já que este deixa de ter correspondência com o planejamento aprovado e com as reais intenções de investimento do governo municipal.

Em geral, as possibilidades de remanejamento residem em três processos: a) o excesso de arrecadação, que torna o volume de receita superior ao que foi efetivamente planejado; b) superávits orçamentários do ano anterior, não previstos na lei orçamentária e, portanto, não planejados; c) alterações das dotações orçamentárias dos programas de trabalho descritos na LOA. Se um remanejamento ocorrer dentro de um mesmo programa de trabalho, essa alteração deriva de despesa, por exemplo, quando se

transfere gasto com material de consumo para pagamento de terceiros. No entanto, essas transferências são consideradas extralimites na Lei Orçamentária Anual do Rio de Janeiro, pois não estão dentro do limite de remanejamento autorizado pela Câmara de Vereadores.

Frente a esses problemas, o Fórum tem afirmado como propostas: o fortalecimento da participação popular na elaboração do orçamento; o fortalecimento do papel do poder Legislativo; a redução do limite de remanejamento pelo poder Executivo; o maior controle social na execução do orçamento.

Para avançar nesses objetivos, o Fórum tem combinado ações político-institucionais com a mobilização da opinião pública. Nesta perspectiva, um dos principais resultados da ação do Fórum tem sido o de instrumentalizar as organizações que o compõem, nas suas demandas e reivindicações junto ao poder público. Um dos casos mais ilustrativos se refere ao GPV e suas demandas na área da saúde.

O Grupo foi protagonista de uma iniciativa interessante de discussão, sobre a questão dos medicamentos para a Aids envolvendo o Ministério Público. A fim de intervir nessa discussão, o Grupo Pela Vida pôde se beneficiar dos dados fornecidos pelo Fórum Popular de Orçamento. A iniciativa tinha a intenção de fazer com que o Ministério Público tomasse alguma providência contra procedimentos inadequados, buscando um Termo de Ajustamento de Conduta⁸ da Secretaria Estadual de Saúde na questão da compra e distribuição dos medicamentos. Conforme a representante do GPV assinalou, a intenção era protocolar uma representação, não só do Grupo, mas de outras instituições, contra o procedimento da Secretaria Municipal de Saúde. Assim "foi formada uma comissão de assessorias jurídicas de ONGs-Aids para discutir a questão dos medicamentos, levantando as principais deficiências existentes e também fazer um levantamento sobre a legislação".

A importância do Fórum tem sido relevante nesse processo. No caso da Aids, a opinião da representante do Grupo Pela Vida é que existe uma questão recorrente ligada ao "argumento de que não existe previsão orçamentária, o que não é verdade". O acesso à informação proporcionado pelo Fórum permitiu ao GPV constatar a existência de recursos, e, pior, verificar que a verba existente não estava sendo usada. Isso possibilitou ainda, segundo a mesma representante, questionar por que ela não estava sendo usada.

Uma outra dimensão da atuação do Fórum se refere à mobilização da opinião pública. Neste ponto, é possível destacar um conjunto de ações que têm sido desenvolvidas. Os grupos ligados ao Centro de Teatro do Oprimido fazem apresentações em escolas, hospitais, presídios, praças públicas, teatros etc., em torno das questões de educação, saúde, obras, onde sempre são abordados os temas relativos ao Orçamento; o Grupo Pela Vida constituiu uma assessoria de imprensa para mobilizar a opinião pública, além de participar de outros espaços de discussão, como o Fórum

⁸ O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um acordo celebrado no inquérito civil, pelo qual o Ministério Público impõe obrigações a um infrator por danos potenciais ou efetivos causados aos interesses da coletividade. Pelo TAC, fixam-se o reconhecimento da culpa do investigado, um plano de prevenção ou reparação dos danos e as sanções pelo descumprimento das obrigações (geralmente multas).

ONGs-Aids e o Conselho de Saúde; o Pacs já fez um programa para TV Comunitária, onde tem abordado questões orçamentárias; e o próprio Fórum tem publicado cartilhas sobre a questão orçamentária.

Nas relações político-institucionais estabelecidas pelo Fórum ao longo da sua trajetória, o poder Legislativo merece destaque. De alguma forma, todos os seus integrantes reconhecem a importância do Legislativo e do seu papel em torno da aprovação e fiscalização do orçamento público. Apesar deste reconhecimento, a opinião sobre a Câmara de Vereadores é bastante crítica. Como afirma o representante da Amaleme, "no fim das contas, eles [vereadores] simplesmente fazem o que os prefeitos querem fazer, através dos clientelismos, e favoritismos que acontecem dentro dessa estranha coalizão de partidos que vão de um lugar para outro, e indivíduos que vão de um partido para outro...".

No entanto, apesar das dificuldades, os entrevistados também reconhecem avanços. Na sua história, o Fórum constituiu alianças pontuais com alguns vereadores que foram fundamentais para sua organização. Entre estes o vereador e presidente da comissão de finanças da Câmara Municipal (1995-1996) que mantinha uma estreita relação com o Fórum, fornecendo informações relevantes para o trabalho de monitoramento do orçamento, além de comunicar as datas das reuniões da comissão, que se constituíam em importante espaço de negociação do Fórum com os vereadores. Na atual legislatura (2001-2004), alguns vereadores se destacam no diálogo com o Fórum, entre os quais: três do PT, um do PSDB, dois do PFL, um do PC do B e um do PDT, presidente da Casa. É preciso levar em consideração que estamos falando de uma Câmara Municipal composta majoritariamente por vereadores com perfil partidário de centro-direita, apesar da significativa presença de vereadores de esquerda. Dos 42 vereadores eleitos em 2000, 15 são do PFL, quatro do PMDB, dois do PSDB, cinco do PT, três do PSB, um do PC do B, dois do PL, dois do PDT, um do PSC, um do PV, três do PT do B, dois do PPB e um sem partido. O perfil da composição da Comissão de Finanças não se mostra diferente: o presidente é do PFL, o vice-presidente é do PMDB e o vogal, do PT.

Em geral, as lideranças do Fórum reconhecem um bom diálogo com os vereadores. No entanto, esse diálogo é marcado por baixa efetividade no que se refere à incorporação das propostas do Fórum e, muitas vezes, por conflitos em relação à postura de alguns vereadores. O que a experiência revela é que essa relação depende diretamente do perfil dos vereadores com os quais o Fórum mantém diálogo, sobretudo os que integram a Comissão de Finanças e Orçamento.

De fato, pode-se dizer que os vereadores, apesar dos conflitos, reconhecem a atuação do Fórum. Como afirma a representante do Pacs no Fórum, "os vereadores conhecem a gente (...) a gente consegue comunicar, a gente tem o correio eletrônico de todos, sabe onde é o gabinete de todos, entra, mostra, manda correio, têm jornais que divulgam. Eles ficam

sabendo. A gente sabe, porque volta e meia eles usam números que só a gente tem. Mesmo que não citem as fontes, mas a gente sabe que eles lêem os nossos informes sobre o orçamento, execução orçamentária (...)".

Uma das estratégias utilizadas pelo Fórum tem sido a de discutir sugestões de emenda à Lei Orçamentária, que são negociadas com alguns vereadores para serem apresentadas como emendas de sua própria autoria. Como descreve o representante do Corecon:

"Esse é o caminho, a adoção por parte dos parlamentares das nossas sugestões de emendas. Fazemos a negociação, sempre com o cuidado de não deixar [as emendas] com um partido só, para ter sempre uma gama ampla de parlamentares que adotam as nossas sugestões de emenda. E, graças a Deus, a gente tem conseguido também o respeito de vários partidos, de vários parlamentares, o que facilita hoje o nosso trabalho. No início, antes de ser reconhecido, era mais difícil, mas hoje a gente já é reconhecido por vários parlamentares, de vários partidos, como interlocutores na questão orçamentária. Inclusive pelo próprio governo".

Como resultado dessa estratégia, o Fórum conseguiu aprovar diversas emendas. Na opinião da representante do Ideps, "atualmente, o orçamento é bem mais transparente". O Fórum conseguiu "ganhos muito grandes", dentre os quais destaca-se o próprio interesse do poder Legislativo, já que "os próprios vereadores não acompanhavam a execução orçamentária e legislavam sem elementos...". Não obstante os avanços, o representante do Corecon chama a atenção para as dificuldades:

"O diálogo tornou-se mais fácil, porém nem sempre com resultados. Durante a discussão do orçamento deste ano [2002], por exemplo, muita tranquilidade, muito diálogo com secretários e assessores, mas nenhuma sugestão do Fórum foi aceita. Em outras ocasiões foi possível negociar avanços, e até mesmo quando foi alto o tom da crítica a alguma questão da apresentação do orçamento, o diálogo não aconteceu naquele ano, mas no ano seguinte aquela sugestão foi incorporada pelo poder Executivo porque também foram apontados erros técnicos na própria elaboração".

Apesar das dificuldades, a legitimidade do Fórum junto a alguns vereadores é bastante significativa. Alguns deles revelam muita confiança no Fórum, como por exemplo, o vereador Eliomar Coelho, do PT: "As minhas emendas, elas passam pelo crivo do Fórum. E o Fórum manda emendas pra cá. Porque aí a gente já tem certeza da justeza das emendas, da legitimidade dessas emendas. Então, essas emendas chegam aqui e são muito bem-recebidas (...)".

Se com a Câmara de Vereadores a relação do Fórum tem sido marcada por diálogo e alianças pontuais, com o governo municipal a relação teve, até muito recentemente, poucos avanços. As lideranças do Fórum pontuam os momentos de diálogo, nos quais foram recebidos pelo prefeito, mas mostram-se muito críticos quanto aos resultados desse processo. Na audiência com o Prefeito Luis Paulo Conde (prefeito entre 1997-2000), por exemplo, o Fórum apresentou a proposta do orçamento participativo para o Rio, mas, de fato, tal proposta nunca foi implementada. Como avalia o representante do Ibase, "a prefeitura tem uma postura muito parecida com todas que não fazem o orçamento participativo, que acham que orçamento é uma coisa só da prefeitura", e não da sociedade. Na verdade, a relação com a prefeitura é mais ou menos conflituosa segundo a postura do governante. E, segundo essa liderança do Fórum, o Prefeito César Maia, pelo menos até aquele momento, não mostrava "nenhum interesse em sentar pra conversar (...)". Então, restava ao Fórum, ter "uma atuação de acompanhamento, de crítica, de controle (...)".

O fato é que a atuação do Fórum tem pressionado o poder público por mudanças na forma como o orçamento tem sido elaborado. Como resultado, em março de 2001, a Câmara de Vereadores aprovou o projeto de lei de autoria do vereador Eliomar Coelho, que dispõe sobre a participação da comunidade no processo de elaboração, definição e acompanhamento da execução do Orçamento Plurianual de Investimentos (PPA), das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA). A lei determina que o poder Executivo desenvolva discussões com a comunidade sobre as propostas orçamentárias, particularmente a aplicação dos recursos destinados aos investimentos, devendo cumprir algumas etapas, entre as quais a realização de rodadas de discussões com as comunidades por região para eleger seus representantes no Conselho e nos Fóruns Populares de Orçamento, instituídos pela mesma lei. O calendário das discussões e atividades também deve ser fixado, de comum acordo, pelo poder Executivo e o Conselho Popular do Orçamento, levando-se em conta os prazos legais para entrega dos projetos e aprovação das leis orçamentárias.

Apesar de ter sido criado pela mesma lei, o Conselho Popular do Orçamento ainda não está instalado. Ele deve ser composto por um mínimo de dois representantes da comunidade de cada região ou setor (que deverão ser eleitos anualmente na segunda rodada das discussões), por seis representantes do poder Executivo da área de planejamento, orçamento e finanças (sem direito a voto) e por um representante das seguintes entidades: Federação das Associações de Moradores; Federação das Associações de Favelas; Associação Comercial; Federação das Indústrias; Federação das Empresas de Transportes Coletivos; Movimentos de Cidadania e Defesa do Rio; Sindicato dos Médicos; Sindicato dos Professores; Sindicato dos Engenheiros; Sindicato dos Arquitetos; Sindicato dos Urbanitários; Conselho Regional dos Economistas.

O Prefeito César Maia, em decreto publicado em abril do mesmo ano [2002], responsabilizou a Secretaria Municipal de Fazenda, por meio da Superintendência de Orçamento, por se articular à Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores com o objetivo de definir os procedimentos necessários à implementação do Orçamento Participativo, determinando também que as secretarias, órgãos e empresas do município devam se articular com sistema do OP definido na mesma lei.

Em novembro de 2002, o Jornal O Globo Zona Sul noticiava o processo em andamento. Nele, constava que a prefeitura teria destinado R\$ 91.489.605 para o orçamento participativo, envolvendo, em média, entre 80 a 120 pessoas por região administrativa da cidade.

Apesar das limitações do processo, as lideranças do Fórum reconhecem os avanços como conquistas dessa trajetória. O balanço do representante do Corecon é bastante ilustrativo e merece registro:

“Na busca pela transparência orçamentária, pela clareza dos dados orçamentários, nisso daí a gente tem avançado, não tanto quanto a gente desejaria, mas certamente mais do que a gente estava inicialmente supondo. Antes do Fórum não havia uma lei de orçamento participativo, hoje existe. Não por iniciativa nossa, mas em função da nossa existência, vereadores se motivaram a elaborar uma lei sobre orçamento participativo. Então, de certa forma, obriga o poder Executivo hoje a tentar dialogar alguma coisa com a sociedade. A participação na questão orçamentária (...) certamente aumentou o grau de participação em termos da discussão orçamentária. Não na sua definição, não na sua elaboração, não na sua escolha de prioridades, mas certamente aumentou o nível de informação. Primeiro a gente conseguiu transformar a informação em uma forma mais fácil. Em decorrência disso, em segundo lugar, avançamos em algumas coisas na questão da transparência, na questão da participação. No entanto, na terceira e última prioridade, inverter prioridades, aí eu avalio que a gente não conseguiu avançar. Essa é nossa batalha final(...)”.

Avanços e desafios para o controle social

O Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro, em sua atuação, parte de uma concepção de que o orçamento público só pode ser considerado um bem público se os critérios para a definição da arrecadação e da repartição dos recursos forem construídos coletivamente pelo Estado em permanente debate com a sociedade civil. Seus próprios integrantes produziram um diagnóstico dos principais avanços conquistados e desafios a serem enfrentados para o aprofundamento de sua experiência.

Dentre os principais avanços, poderíamos destacar:

a) No campo da percepção social, o fortalecimento de valores democráticos. Como exemplo desse resultado, pode-se identificar a produção de boletins, debates e seminários que abrem espaço para uma percepção social em torno da participação cidadã, da afirmação de direitos e da democracia, em torno da idéia de que a corrupção e o clientelismo estariam dentro do que tem sido chamado de "mal público". Um mal coletivo praticado predatoriamente pelos setores sociais dominantes na sociedade, visando à obtenção de vantagens privadas, em detrimento de todos os outros setores. Por outro lado, podemos considerar como bens públicos os valores necessários à dinâmica democrática, tais como a transparência, a participação, a ética e a responsabilidade cívica.

No nosso entendimento, o Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro é responsável pela politização da questão orçamentária, possibilitando ampliar o espaço de participação e os atores envolvidos, bem como fortalecer práticas na perspectiva da democracia deliberativa, em que sejam combinados processos de democracia representativa com a democracia participativa. Ao mesmo tempo, podemos ver nesse processo uma ação de controle social sobre o orçamento, o que implica um combate preventivo às práticas predatórias do clientelismo e da corrupção. O Fórum tem na implantação do orçamento participativo no município do Rio de Janeiro um dos seus objetivos centrais. O orçamento participativo pode ser considerado um elemento fundamental para a renovação da democracia, em que "a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e conflitos envolvidos" (Gohn, 2001:43).

b) No campo das articulações societárias, o fortalecimento da articulação da sociedade civil na forma de uma rede, conformando um novo campo em torno do controle social sobre o orçamento. Os sujeitos articulados em torno do Fórum Popular de Orçamento são muito diversos no que concerne ao tipo de organização (associações de bairro, associações de classe, organizações de cultura, ONGs etc.) e à base social representada (profissionais liberais, moradores etc.). Para o representante do Corecon, "o grande avanço [do trabalho do Fórum] foi essa disseminação da questão orçamentária nas lutas sociais", o que possibilita exatamente a constituição dessa rede que articula uma pluralidade de interesses.

Sobre esse espaço de articulação plural, no entanto, é preciso re-

conhecer também que existem diferenças em torno de expectativas e demandas que correspondem, de certa forma, às especificidades e às dinâmicas das instituições que compõem o Fórum. Organizado como na forma de rede, o Fórum tanto é um espaço de mobilização popular, como possibilita um suporte instrumental para as organizações nas suas lutas por direitos; atua tanto na capacitação de seus quadros, como na interlocução com o poder público. O Fórum Popular de Orçamento se constitui em um novo ator social na cena política do Rio de Janeiro. No campo da formulação de políticas, atua na qualificação das organizações sociais e de suas redes. Aqui, podemos identificar processos nos quais as organizações sociais e suas redes têm se capacitado para a formulação de propostas e programas de políticas sociais que respondem aos problemas vivenciados no espaço da sua atuação. Um aspecto importante dessa qualificação é a articulação das demandas dessas organizações com a questão do orçamento, ampliando o campo de disputa na qual elas estão inseridas, do campo da reivindicação para o campo da alocação dos recursos públicos. É esse trabalho que legitima o Fórum em sua atuação nas esferas de poder. Como afirma o representante do Corecon, "esse reconhecimento político foi algo, de certa forma, surpreendente. Hoje a gente fala com o prefeito, fala com a governadora e somos conhecidos de forma institucional(...)".

Além disso, é preciso levar em consideração que a atuação dos atores sociais nas esferas públicas depende da sua capacidade de avaliar, discutir e formular propostas em termos de políticas públicas. Tendo em vista que "a qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou desinformação), contidas nas opiniões dos participantes" (Gohn, 2001:43), o Fórum tem desenvolvido um importante trabalho de disseminação de informações, promoção de oficinas e cursos e produção de subsídios pedagógicos.

- c) No campo da exigibilidade de direitos, o fortalecimento das organizações e de suas lutas.** De uma forma geral, pode-se dizer que as demandas dos sujeitos articulados no Fórum, em que pese as diferenças entre si, são demandas por direitos (econômicos, sociais, políticos, culturais etc.), que expressam a exigência pela ampliação da participação social e suas reivindicações contra as desigualdades sociais. Nesse ideário de luta por direitos, o que articula esse conjunto de sujeitos, é uma certa expectativa comum em torno do Fórum: o orçamento é um instrumento importante para suas lutas, para garantir direitos, para garantir que as demandas populares sejam incorporadas na ação do poder público.

As questões suscitadas no embate pelo controle social do orçamento público implicam mediações para que sejam efetivamente apropriadas pelos atores sociais em conflito. Isso não significa negar, no entanto, que a disputa pelo orçamento não se traduza em disputas efetivas pela alteração das condições imediatas de reprodução do modo de vida – afinal, os recursos públicos sempre se transformam em serviços ou bens públicos. O que a experiência do Fórum indica é que essa possibilidade de apropriação das questões é maior quando o controle social do orçamento se torna um instrumento, uma ferramenta, na luta das próprias organizações em torno da exigibilidade de direitos (como no exemplo da experiência do Grupo Pela Vida, na questão dos recursos destinados à distribuição dos medicamentos para Aids).

O trabalho do Fórum busca tornar o orçamento um recurso de método ao alcance das organizações que o compõem, fortalecendo a capacidade dessas organizações de articular as questões surgidas do debate sobre o orçamento com suas lutas pela exigibilidade de direitos, acionando, para isso, esferas jurídicas e políticas. É essa articulação que possibilita romper o cerco de dependência das classes populares das relações clientelistas e da dominação política à qual estão submetidas.

A trajetória do Fórum, como a de toda organização social, também é marcada por dificuldades e desafios, sobretudo agora, com a introdução de um programa de orçamento participativo pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Com base na pesquisa realizada, gostaríamos de pontuar três desses desafios.

- a) A ampliação da participação social.** Inicialmente é preciso considerar que o orçamento continua a ser de grande complexidade para a maior parte das pessoas. Como registra o representante do Corecon, "a forma como ele é apresentado dificulta o acesso à informação, então, ele é também feito para as pessoas não participarem", já que a participação no processo orçamentário pressupõe a disposição do poder público em compartilhar o poder. Nessa questão da participação, podemos identificar diversas expectativas levantadas pelos próprios participantes do Fórum, entre as quais destacamos: i) investir para tornar o controle sobre o orçamento um tema da agenda das associações de moradores e da sociedade organizada; ii) desenvolver novas linguagens, como por exemplo o teatro, para discutir a questão do orçamento da forma mais ampla possível com a sociedade; (iii) constituir novas lideranças e atrair novas insti-

tuições; (iv) investir na divulgação para a opinião pública, através de uma política junto aos meios de comunicação de massa e aos formadores de opinião.

Do nosso ponto de vista, a legitimidade social do Fórum depende exatamente da sua capacidade em constituir-se num espaço de articulação das organizações da sociedade. Portanto, sua dinâmica de funcionamento pode ser decisiva e determinar as respostas possíveis às expectativas dos seus integrantes. Desse modo, o abandono recente da prática de plenárias regulares deve ser objeto de reflexão, a fim de discutir se a atual configuração não deixaria um vácuo na dinâmica de funcionamento do Fórum como rede, na qual a discussão permanente e sistemática com a mais ampla presença em termos de representação social é um elemento central. Ao mesmo tempo, também é preciso perceber se a atual dinâmica é capaz de responder aos novos desafios colocados na cena política da cidade, de forma a preservar a legitimidade do Fórum na representação dos interesses populares.

b) O monitoramento dos Fundos Públicos e do Orçamento Federal.

Grande parte das questões orçamentárias locais se articula com o âmbito estadual e federal, sobretudo por meio dos fundos públicos setoriais, tais como o Fundef na área de educação. Essa articulação aparece cada vez mais como uma questão importante, na perspectiva de fortalecer as organizações sociais nas suas lutas por direitos.

Esse desafio faz parte das preocupações das lideranças do Fórum, como registra o representante do Corecon, que afirma que o Fórum já está acessando dados da execução orçamentária do Estado. Da mesma forma, no âmbito nacional, o crescente reconhecimento do Fórum tem permitido a ampliação dessa experiência para outras capitais, como São Paulo, Curitiba e João Pessoa e, como sublinha a mesma liderança, isso já está gerando "uma articulação nacional, em torno de um Fórum à semelhança do Rio, o Fórum Brasil de Orçamento⁹, para discutir o orçamento da União, com a participação direta do Conselho Federal dos Economistas".

c) A ampliação dos espaços institucionais de ação democrática. A aprovação da lei que institui o orçamento participativo no município e o início de sua implementação pela prefeitura, coloca novos desafios para o Fórum Popular de Orçamento. As possibilidades de mobilização de novos atores são maiores tendo em vista esse espaço. O Fórum pode se beneficiar da sua experiência e da sua legitimidade para fortalecer seu papel protagonista na cidade. Nesta direção, o Fórum pode ocupar o espaço de diálogo aberto pelo poder

9 O Fórum Brasil do Orçamento foi constituído em 31 de agosto de 2002, com a participação de 28 entidades (organizações não-governamentais, movimentos sociais, sindicatos e conselhos profissionais).

público, por menor que este seja, para aumentar o grau de participação e enfrentar a questão da inversão de prioridades nos investimentos sociais.

Nesta direção, não há como deixar de tocar em dois pontos fundamentais para pensar os desafios do Fórum. Em primeiro lugar, a relação entre a dimensão técnica e a dimensão política. Para desmistificar o orçamento, é necessário trazer para a esfera de debates os aspectos técnicos e traduzí-los em uma linguagem popular. Dessa forma, como afirma o representante do Ibase, o Fórum pode "servir como instrumento para que as entidades e populações vejam a importância do orçamento, vejam ali suas reivindicações e estejam com o Fórum atuando sobre elas". Em segundo lugar, é preciso não perder de vista que a constituição de uma esfera pública em torno da questão orçamentária deve incorporar os diversos interesses existentes na sociedade, incluindo aí os interesses privados.

Só assim é possível visibilizar os diferentes interesses e publicizar os conflitos, gerando também novas possibilidades de construção de consensos e alianças entre os atores sociais. Como ator nessa esfera pública, cabe ao Fórum articular e representar os interesses populares, fortalecendo sua expressão política. A construção e a consolidação dessa esfera pública possibilitariam, segundo Francisco Oliveira (2002): (i) ampliar os espaços de intervenção popular nas relações entre Estado e mercado; (ii) a construção de uma outra racionalidade política no lugar da racionalidade econômica, desqualificando "teórica e metodologicamente a sagrada inviolabilidade e a autonomia da regra mercantil"; e (iii) fortalecer o sentido republicano do Estado, enquanto esfera de defesa do interesse coletivo.

Enfim, esperamos que o Fórum prossiga na sua trajetória e que possa transformar sua experiência de luta pela democratização do orçamento do Rio de Janeiro em um vigoroso processo de orçamento participativo, alterando as relações entre sociedade, poder Executivo e poder Legislativo, "intervindo no papel do Estado na regulação da economia pelo social, moldando a política social pública pela ativa intervenção cidadã nas prioridades, integrando a vontade cidadã com as decisões legislativas e executivas" (Francisco de Oliveira, *apud* Sánchez, 2002:58).

Dessa forma, acreditamos que esse processo pode se constituir em singular experiência de democratização do poder na cidade do Rio de Janeiro, diminuindo as distâncias entre governantes e governados. Como lembra Francisco de Oliveira, "uma extraordinária invenção política vem se firmando no Brasil. O que a tradição, curta é verdade, está chamando de orçamento participativo".

Referências bibliográficas

- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- GOHN, Maria da Gloria. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo demográfico de 2000*.
- MUSUMECI, Leonarda. "Relatório de desenvolvimento humano sustentável da cidade do Rio de Janeiro". In: *Rio Estudos*, n.º 12. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, abr. 2001. (Coleção Estudos da Cidade).
- OLIVEIRA, Francisco de. "Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal". In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (org.). *Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global*. Petrópolis/RJ: Vozes, B Nedic, 1999.
- _____. "Estado, mercado, incerteza: matrizes da corrupção anti-republicana". In: *Revista Proposta* n.º 91. Rio de Janeiro, dez. 2001-fev. 2002.
- POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA O CONE SUL (PACS), Projeto de Pesquisa: Estudo e Acompanhamento do Orçamento Público. Rio de Janeiro: S/ data. (mimeo)
- PREFEITURA DO RIO, PNUD/ONU, IPEA e IBGE. "Desenvolvimento humano e condições de vida na cidade do Rio de Janeiro e seus bairros". In: *Rio Estudos*, n.º 4. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, mar. 2001. (Coleção Estudos da Cidade).
- PREFEITURA DO RIO, PNUD/ONU, IPEA e IBGE. "Moradia, segregação, desigualdade e sustentabilidade urbana". In: *Rio Estudos*, n.º 13. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, maio 2001. (Coleção Estudos da Cidade).
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. "Associativismo e participação popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR/UFRJ, FASE, 1996.
- SÁNCHEZ, Felix. *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001.

Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca-PB

Esse texto foi elaborado por Adriano Homero Vital Pereira, José César de Magalhães Jr. e Tatiana de Amorim Maranhão. Agradecemos aos participantes do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca e aos assessores do Centro de Ação Cultural pelas entrevistas e o material fornecido para a pesquisa.

Resumo

Vamos relatar aqui a experiência do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca, município localizado no interior do Estado da Paraíba, no nordeste brasileiro. Este artigo busca identificar os avanços do Fórum na capacidade de dar maior visibilidade à utilização dos recursos públicos, de ampliar a participação popular na definição das políticas públicas, de utilizar os instrumentos jurídicos e recorrer ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas para realizar o controle social do orçamento. Através da análise da experiência do Fórum, no contexto da realidade orçamentária de um município pequeno e pobre do interior do País, procura-se também discutir os desafios para a ampliação da participação popular na relação com os poderes públicos, na utilização dos dispositivos legais que conferem uma maior transparência ao orçamento e no acesso aos dados sobre o destino dos recursos.

Introdução

Este artigo tem o objetivo de discutir a importância do controle social sobre o orçamento público através do estudo de caso do Fórum em Defesa da Cidadania do município de Lagoa Seca. Ao resgatar a história de constituição do Fórum através de entrevistas realizadas com seus integrantes e da leitura do material produzido por eles, procura-se identificar os principais desafios e avanços no monitoramento dos gastos públicos e na relação com o poder público em uma cidade pequena do agreste nordestino.

O Fórum consolidou-se efetivamente em 1998. Ele é composto por entidades que atuam na defesa dos interesses dos moradores de Lagoa Seca. Como este é um município rural, a área de atuação do Fórum está centrada nos interesses dos pequenos agricultores e parte do ponto de vista de que a agricultura é a atividade econômica capaz de alavancar o desenvolvimento local.

Ao longo do processo de constituição deste Fórum, o acúmulo decorrente da capacitação para leitura e compreensão dos documentos orçamentários, estimulou a percepção de que a reivindicação de uma política econômica local demanda a luta mais ampla por uma forma de distribuir os recursos que atenda aos direitos básicos de todo cidadão. Faz parte dessa percepção mais abrangente a iniciativa de se solicitar que os órgãos responsáveis pelo controle externo das contas públicas, no cumprimento de suas atribuições constitucionais, auxiliem a sociedade civil.

Cenário social e político do Município de Lagoa Seca

Lagoa Seca é um município localizado no agreste do Estado da Paraíba, região nordeste do Brasil, a 129 quilômetros da capital João Pessoa. Pequeno, com pouco mais de 24 mil habitantes e eminentemente rural, o município tem 94,7% dos seus 109 quilômetros quadrados de extensão ocupados por pequenas propriedades de até 10 hectares. Segundo dados do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca (STR), nem todas estas propriedades são de agricultores locais, 30% são granjas de famílias mais ricas, residentes em municípios vizinhos. Lagoa Seca é um município rural, com um pequeno centro urbano onde vivem cerca de 7.900 habitantes.

Sua principal atividade econômica é a produção de hortifrutigranjeiros, cultura afeita a regiões com maior ocorrência de chuvas, o que é uma particularidade da região que situa-se na Serra da Borborema. Há também atividades de agropecuária complementares e uma incipiente produção industrial proveniente de uma única fábrica de farinha instalada no município. Os principais produtos do comércio local são, portanto, a farinha de mandioca, a batata, o frango, as frutas e as verduras. Esses produtos são vendidos em uma feira semanal e atendem parte do consumo local e das cidades vizinhas.

Uma tendência cada vez mais forte no município é a da venda das pequenas propriedades rurais para moradores das cidades vizinhas, principalmente de Campina Grande. Lagoa Seca tem se tornado, nos últimos anos, uma cidade muito procurada para a construção de casas de campo dos habitantes de outras cidades paraibanas da região, o que tem promovido a valorização das pequenas propriedades rurais no mercado imobiliário local. Neste contexto, os antigos sítios dos produtores locais estão sendo vendidos aos habitantes das cidades vizinhas e a população urbana de Lagoa

Seca está crescendo desordenadamente. Esse crescimento traz para o cotidiano dos moradores locais, típicos problemas normalmente identificados com os grandes centros urbanos: a periferização da cidade, o desemprego, os casos de alcoolismo, o tráfico de drogas, uma rede de prostituição de jovens e outros problemas de segurança pública.

Segundo os entrevistados, várias são as razões da situação de extrema vulnerabilidade em que vivem os pequenos agricultores. Por um lado, a dificuldade do plantio em uma região com períodos de seca, o baixo preço dos produtos agrícolas no mercado local, somados à expectativa de obtenção de rendimentos bancários com o resultado da venda de suas propriedades, levam muitas famílias de pequenos produtores a vender suas terras e ir viver na área urbana de Lagoa Seca, com cerca de 7.900 habitantes. Por outro lado, entretanto, as mínimas perspectivas de emprego na cidade – a maior parte deles no serviço público – adensam a pobreza e a falta de perspectiva dessas famílias, ao invés de reduzi-las.

A política local é fortemente marcada por relações de fidelidade, constringimento e intimidações, remetendo à sociabilidade tradicionalmente fundada no mandonismo pessoal. Nas eleições, a compra de votos e as ameaças aos funcionários públicos, servem de garantia a sucessão na Prefeitura dos políticos tradicionais da cidade. A ameaça ao funcionário público é extremamente eficaz em um município, no qual boa parte das famílias locais procura emprego no setor público. Os opositores da política local, quando se manifestam, são ameaçados por "capangas dos homens do poder", contribuindo para a crença dos pequenos proprietários de que não há alternativas além do voto nos mesmos de sempre.

Lagoa Seca é um município marcado por uma prática política na qual o dinheiro público é abertamente utilizado para fins privados, inclusive com o favorecimento de empresas de familiares do prefeito. Os recursos públicos nos últimos anos têm sido abertamente desviados do atendimento às demandas comprometidas com o desenvolvimento local para a manutenção da máquina administrativa da Prefeitura. O Balanço Geral do Município, de 1999, constata que o remanejamento de recursos privilegiou o Gabinete do prefeito e a Secretaria de Administração, em detrimento das secretarias que desenvolvem ações que atingem diretamente as condições de vida da população, como é o caso das Secretarias de Saúde, Ação Social e Agricultura¹.

1 Balanço Geral do Município de Lagoa Seca, 1999.

O Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca: história e objetivos

2 Por meio da realização de estudos permanentes sobre o funcionamento da legislação orçamentária, análises dos relatórios de prestação de contas, estudos sobre a conjuntura política local e a produção de boletins informativos.

As primeiras articulações em torno da constituição do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca datam da década de 1980, quando o Centro de Ação Social – Centrac – já prestava assessoria² a organizações

rurais que faziam oposição ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) do município. A avaliação dessas organizações de oposição era de que os diretores do Sindicato, à época, não estavam comprometidos com uma política de estímulo à pequena produção. Em 1992, esse grupo da oposição consegue se eleger para a diretoria do Sindicato e, a partir do ano seguinte, começa a realizar encontros e seminários para formular e encaminhar as propostas dos agricultores ao orçamento público. Iniciava-se uma primeira tentativa de controle social do orçamento municipal. O Sindicato pretendia intervir no processo orçamentário daquele ano com a concepção de que o orçamento está relacionado com a definição e a implantação das políticas públicas e, portanto, é um instrumento político por meio do qual a sociedade civil pode, não só fiscalizar a aplicação dos recursos, mas também discutir com o governo os objetivos e as metas dessas políticas.

No contexto das relações que constituem o poder político na cidade, o controle social do orçamento era também fundamental para lançar luz sobre as práticas privatistas de apropriação dos bens e recursos públicos por parte dos grupos políticos dominantes sobre os quais recaíam fortes suspeitas. A proposta de acompanhamento do orçamento municipal surge, portanto, em 1993, com a intenção de fazer frente à falta de transparência da administração pública e às suspeitas de desvios dos recursos municipais.

No entanto, a atuação do Sindicato na tentativa de incluir as demandas dos pequenos agricultores nas leis orçamentárias não obteve muito sucesso, uma vez que não encontrava eco na administração municipal.

Entre 1996 e 1997, o Sindicato começou a elaborar um diagnóstico da realidade local a fim de subsidiar a construção de políticas públicas para o desenvolvimento rural. Em pouco mais de um ano, um grupo de oito agricultores³ conduziu o levantamento da situação do município, envolvendo cerca de 100 agricultores e agricultoras das diversas regiões. Realizaram uma "travessia" pelo município e, pelo contato direto com os moradores e sua realidade, constataram as diversas situações sociais e econômicas regionais, sintetizando propostas para os problemas encontrados.

Com o diagnóstico dos problemas e o apontamento de algumas soluções, iniciou-se um processo de capacitação dos agricultores para a implementação de uma política de convivência com a seca. Dentre as experiências de maior expressão decorrentes da implantação dessa nova política destacam-se a constituição de um Banco de Sementes Comunitário, a instalação de cisternas de placas para a captação de água das chuvas nas casas dos pequenos proprietários e a construção de barragens subterrâneas e de barreiros de pedras.

3 Juntamente a AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa) e ao Centrac (Centro de Ação Cultural).

O Fórum e o Controle Social do Orçamento

4 Atualmente, as associações que compõem o Fórum são: Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Tabuleiro e Quicé, Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Sítio Retiro e Manguape I, Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Gravatá, Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Manguape de Cima, Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Sítio Covão, Pastoral da Criança, Representantes do Conselho Municipal da Agricultura, Representantes do Conselho Municipal da Ação Social, Representantes do Conselho Municipal de Saúde, Representantes do Conselho Municipal do Agreste da Borborema, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca e Sociedade Amigos da Cidade.

Apenas em 1998, a mobilização de outras associações comunitárias rurais e urbanas e algumas pastorais, juntamente ao já ativo STR, agregou forças na constituição do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca⁴. A partir de então, o Fórum passou a elaborar alternativas para os problemas sociais locais e a denunciar irregularidades na gestão do orçamento público do município.

Neste sentido, dois integrantes do Fórum comentam: "(...) ele [o Fórum] existiu a partir dessa necessidade de você trabalhar junto (...) não dá pra gente fazer um trabalho no campo e as organizações da cidade fazerem as suas atividades, as suas reivindicações, as suas lutas isoladas e a Igreja ficar do outro lado também com o trabalhador das comunidades, a idéia do Fórum exatamente para a gente fortalecer é nas ações gerais, por exemplo, tem atividades no cotidiano que o Sindicato está lá, está fazendo um trabalho nas comunidades, fazendo um trabalho na zona rural, nas associações, mas tem coisas que é de interesse da população como um todo e aí é preciso que as organizações se juntem (...)".

"Ele [Fórum] surgiu na necessidade de se juntar às associações rurais junto com o sindicato, mas também as associações aqui da cidade, no caso da SAC [Sociedade Amigos da Cidade], no caso da associação aqui dos Anacleto. Isso foi muito importante, que pessoas, organizações aqui do nosso município pudessem se integrar numa luta que unisse campo e cidade e principalmente das questões sociais do município que é de interesse da cidade (...)".

Tendo em vista o caráter predominantemente rural da economia local, o trabalho do Fórum ampliou-se e dá seguimento às iniciativas originais do Sindicato, além de estar centrado no fortalecimento da agricultura familiar. Para tanto, tem desenvolvido trabalhos na ênfase do cultivo ecológico por meio do uso de biofertilizantes produzidos pelos próprios agricultores locais, na recuperação do solo por meio dos fundos rotativos de estrume, na adubação verde e na produção e distribuição de mudas e plantas cultivadas pelo Banco de Sementes. É por meio da organização de uma Feira Orgânica semanal (sem o apoio da Prefeitura), que procura escoar a produção local, garantindo o sustento dos produtores.

Neste contexto, o objetivo fundamental do Fórum é exercer o controle social do orçamento para otimizar a aplicação dos recursos, propor políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local e fiscalizar sua execução, a fim de garantir transparência e democratização na administração da coisa pública.

Em 1998, o Fórum articulou uma representação junto ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público Estadual, reivindicando a investigação

de denúncias de mau uso dos recursos públicos pelo prefeito, na época do PSDB. No ano seguinte, iniciou o acompanhamento mais efetivo do orçamento público municipal. A prática recorrente do governo municipal em descumprir os prazos de envio dos Projetos de Lei do Orçamento (o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual) à Câmara dos Vereadores, impossibilitando a participação popular nas suas fases de discussão e elaboração, impulsionou a elaboração de estratégias de ação pelo Fórum com a intenção de fiscalizar o comportamento do Executivo no que diz respeito aos gastos públicos. Oficinas e seminários de estudo dos Balancetes Mensais e da Lei Orçamentária foram desenvolvidos com o objetivo de facilitar o acompanhamento da execução orçamentária. Buscou-se assessoria econômica e jurídica para analisar os documentos e discutir os caminhos legais para a fiscalização de todo o processo.

Com a intenção de sensibilizar a opinião pública local para a necessidade de se monitorar o orçamento, o Fórum produziu (com assessoria do Centrac) o "Boletim Informativo – Orçamento Público e Cidadania". Esse Boletim divulgou irregularidades cometidas pela administração municipal, a comprovação dessas irregularidades da Prefeitura pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), a reação do Fórum e as recomendações da Câmara dos Vereadores. Foi a sua primeira ação efetiva na tradução, avaliação e divulgação dos gastos públicos para a comunidade, enfatizando a extrema importância de manter a população continuamente informada. Sua ampla repercussão contribuiu bastante para despertar na população a necessidade de se fiscalizar o uso dos recursos públicos.

O Boletim, além de informar a população sobre a maneira como os recursos públicos são utilizados pela Prefeitura, busca traduzir em linguagem mais acessível os termos do "orçamentês". Ao longo de toda a publicação, são explicados quais são os impostos pagos e o significado do orçamento para os moradores do município.

Em 2000, o trabalho de acompanhamento dos gastos públicos foi intensificado com o aumento no número de lideranças envolvidas no estudo dos documentos de planejamento e na comparação destes com as obras e os serviços executados. Irregularidades se mantinham e o Fórum desempenhou o papel de difundir informações e denúncias junto às comunidades rurais e urbanas.

Em setembro deste mesmo ano, foi veiculado um Boletim apresentando a análise das contas públicas do município no ano de 1999. A análise foi desenvolvida a partir das informações dos Balancetes Mensais e do Balanço Geral do Município. Pela análise das principais ações da Prefeitura com os recursos do ano de 1999, o Boletim denunciava a distorção na priorização do uso dos recursos pela administração, evidenciada pela concentração das despesas em elevados gastos na área administrativa em detrimento do investimento nas áreas de maior carência da população.

Altos custos com diárias, com consertos de peças de automóveis, alugueis de carros, telefones celulares, combustíveis, pagamento de advogados e alimentação (nos restaurantes mais caros de João Pessoa e Campina Grande) se repetiam em todas as secretarias. As ações da Secretaria de Ação Social – que deveriam ser voltadas à garantia de direitos da população – restringiam-se à compra de óculos, ataúdes, remédios, consultas oftalmológicas e cirurgias. O Boletim acusava a Prefeitura de desenvolver ações puramente assistencialistas, em vez de implementar programas que garantissem a efetiva melhora das condições de vida da população. As ações da Secretaria acentuariam, assim, o caráter paternalista do governo municipal, que realizava atividades beneficentes como moeda de troca para sua manutenção no poder.

Em 1999, os gastos com serviços somaram R\$ 550.602,14, valor superior a todas as dotações orçamentárias de todas as secretarias, com exceção da Secretaria de Educação e Cultura e da Secretaria de Infra-Estrutura, R\$ 1.589.700,00 e R\$ 603.000,00, respectivamente. Os gastos com serviços somam 11,25% de toda a despesa orçamentária do município. Outros dados apresentados pelo Boletim⁵, com base na comparação dos balancetes com o Balanço Geral do Município, demonstram os estrondosos gastos com automóveis, superiores aos gastos com a Secretaria de Ação Social. Os serviços com consertos de carros foram de R\$ 75.211,53, que, somados aos R\$ 117.362,84 da compra de peças de carros, totalizam R\$ 192.574,37, valor superior à dotação orçamentária da Secretaria de Ação Social, que foi de R\$114.600,00.

A ampla divulgação desses resultados favoreceu a derrota do então prefeito à reeleição no pleito municipal de outubro de 2000⁶. Além disso, impulsionou o processo judicial que decidiu, em primeira instância, pela indisponibilidade de seus bens e a quebra do sigilo bancário, numa resposta à ação movida pela Curadoria do Patrimônio de Campina Grande, a partir das denúncias do Fórum.

Em 2001, o Fórum persistiu intervindo no processo orçamentário pela fiscalização, leitura e análise dos documentos públicos. Os membros do Fórum, neste período, participaram de oficinas para formulação de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e acompanharam o processo de votação e aprovação pela Câmara dos Vereadores. No primeiro semestre de 2001, foi publicado mais um Boletim Informativo analisando os gastos municipais de 2000 e as previsões orçamentárias para 2001. Uma vez mais, notase o mesmo comportamento dos gastos: excessivos dispêndios com automóveis, despesas com funcionários fantasmas e grandes festas com os recursos da Secretaria da Agricultura que deveriam estar sendo efetivamente destinados aos 66% da população, residente na área rural do município. Eram os mesmos problemas identificados na gestão do prefeito em 1999, quando se constatou o enorme gasto com a manutenção das Secretarias em detrimento dos investimentos. O Boletim denunciava ainda a ocorrência de gastos em benefício de familiares do prefeito: 4.500 reais no pa-

5 CENTRAC. *Campina Grande, Orçamento Público e Cidadania*. nº. 06, set. 2002.

6 Ficando em terceiro lugar com 18% dos votos apurados (TSE).

gamento de café da manhã para 250 pessoas e almoço para 300 em um Planejamento Didático e Pedagógico dos professores do município, para o qual fora contratada a empresa Blu'Nelle, pertencente à irmã do prefeito e administrada por seu sobrinho.

O mesmo Boletim divulgou, por outro lado, as iniciativas dos agricultores locais em parceria com a organização não-governamental AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa) e outras que compõem a Articulação do Semi-Árido Paraibano no fortalecimento da agricultura familiar e o início de uma resposta – ainda que tímida – dos poderes constituídos ao trabalho de fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Tanto a Câmara dos Vereadores quanto a Prefeitura demonstraram a disposição de rever algumas práticas. Os vereadores passaram a cumprir a determinação legal de encaminhar documentos quando solicitados pelas organizações locais. A Prefeitura passou a privilegiar o comércio local na compra de combustíveis, gás de cozinha e alimentos.

Um indicativo do peso político que este trabalho vem adquirindo na cena pública de Lagoa Seca é o incômodo causado por um programa na rádio local comandado pelo Fórum. De acordo com o relato dos entrevistados, um secretário municipal teria ligado para a rádio, queixando-se de uma entrevista com um integrante do Fórum na qual ele denunciava os desvios dos recursos públicos.

No início de suas atividades, o Fórum se reunia periodicamente, uma vez por mês. No entanto, atualmente, os encontros variam de acordo com as demandas existentes. Há períodos em que as reuniões acontecem com certa frequência e há períodos em que o espaçamento entre elas é maior. Em geral, os encontros reúnem entre 10 e 15 pessoas, representantes de cerca de 14 entidades.

A partir da atual gestão municipal, houve um certo esvaziamento do Fórum. O atual prefeito é de um grupo político diferente do anterior e, portanto, muitas pessoas que, durante a outra gestão, estavam na "oposição" e atuavam no Fórum, agora, foram convidadas a trabalhar na Prefeitura e aceitaram. Com isso, o Fórum perdeu quadros, pois se o funcionário público municipal insistir em permanecer na "oposição", ele sofre ameaças e punições, como sua transferência para um posto distante. Aceitar ou não um emprego na Prefeitura é, inclusive, uma das questões que alguns entrevistados consideram uma decisão pessoal difícil.

O processo de monitoramento do Orçamento Municipal de Lagoa Seca

A composição orçamentária de Lagoa Seca, a exemplo da grande maioria dos municípios brasileiros, depende quase que exclusivamente das receitas transferidas pelos governos estadual e federal. No exercício

de 2002, as receitas próprias do município somavam apenas 2,35% do total de sua composição, enquanto as receitas transferidas representavam cerca de 90% do total da receita do município. Desta forma, Lagoa Seca é sustentada pelos recursos transferidos, produzindo poucos recursos internamente.

De acordo com os integrantes do Fórum, há a perspectiva de que a participação no processo orçamentário deva se dar nas três etapas previstas pela Constituição: no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), embora os esforços ainda tenham se concentrado principalmente nos momentos de elaboração da LDO e da LOA.

Em Lagoa Seca, as audiências públicas – momentos específicos, previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em que a população pode acompanhar e influir no planejamento do orçamento público – são meios para que o Fórum apresente suas propostas, sem a garantia de que serão incluídas na Lei Orçamentária Anual.

Segundo os entrevistados, antes da apresentação das propostas, o Fórum reúne as lideranças comunitárias e elege uma lista de prioridades para cada uma das secretarias municipais. Essa lista é elaborada conforme os diagnósticos prévios realizados junto à comunidade. Portanto, as proposições do Fórum são, em geral, apresentadas por secretaria, com destaque para os programas encaminhados ao setor da agricultura⁷. Embora seus integrantes saibam que os problemas de Lagoa Seca envolvem outras questões para além da agricultura, o Fórum é composto, em sua maioria, por agricultores que, portanto, têm maior conhecimento nesta área.

A dinâmica da fiscalização realizada pelo Fórum se dá pela divisão de seus membros em grupos e subgrupos, nos quais cada integrante fica responsável por um determinado aspecto. De posse de balancetes completos, com notas de empenho e notas fiscais, os membros do Fórum fazem o trabalho de comparação entre o que está previsto e a execução dos gastos. Esse trabalho é realizado com idas a campo para o acompanhamento efetivo da realização de uma obra ou da prestação de um benefício que constam no balancete. Para isto, os membros do Fórum chegam a se valer de fotografias (material fornecido pelo Centrac). Dessa forma, checam as possíveis disparidades e irregularidades existentes.

“(...) porque geralmente o que tem acontecido é que eles fazem orçamento pra fazer um investimento de, por exemplo, duas salas de aula. Aí, chega num determinado colégio, divide a sala no meio e: ‘gastou tanto’. Coisa que é totalmente errada porque não gastou aquele recurso. E para onde tá indo aquela sobra daquele dinheiro?”

⁷ Durante este processo, o Fórum conta com a assessoria técnica do Centrac.

Os membros do Fórum alegam maior facilidade na fiscalização das obras, uma vez que, quando os gastos envolvem a distribuição de produtos como o leite ou o óleo é difícil comprovar os valores e compará-los ao que foi registrado nos balancetes analisados.

"(...) às vezes, a gente vê a nossa Prefeitura dar muito auxílio, muitas ajudas financeiras e a gente vê os documentos assinados lá e a gente, às vezes, não tem como comprovar se, de fato, aquela pessoa recebeu a quantia 'xis', que tá ali no papel e isso é uma dificuldade. A facilidade é a parte das obras, é fácil, enquanto essa outra parte é mais difícil."

Um exemplo desse trabalho foi a comparação dos valores da obra realizada no grupo de escolas Manoel Pereira da Silva e Alzira Coutinho, valores que constavam do Balancete Mensal de 2001 da Prefeitura, com o estado real da construção. De acordo com o balancete, a obra teria custado R\$ 21.242,77; no entanto, com a ida as escolas, constatou-se que os prédios continuavam deteriorados. Essa situação, assim como outras similares, foi denunciada à população por meio da divulgação do Boletim Informativo.

Outro caso mencionado por uma das integrantes do Fórum foi o do aterramento de um lixão existente no município. Segundo ela, a Prefeitura divulgou um grande gasto com esse aterramento, mas a ida ao local e conversas com os moradores mostraram que a ação não havia sido realizada.

"A questão do lixão, a gente foi lá encaminhar. O prefeito disse que aterrou, que gastou muito. A gente foi lá, a gente constatou que nada disso foi feito, inclusive não só com nosso visual, mas através das comissões que moram lá perto do lixão, eles disseram: 'o pessoal, aqui, não vieram'."

Nas reuniões do Fórum, as discussões sobre as propostas a serem incluídas no orçamento são realizadas a partir da divisão de seus membros de acordo com as suas áreas de atuação. Posteriormente, são realizadas discussões com as secretarias afins. Essas discussões são encaminhadas às audiências públicas requisitadas à Câmara dos Vereadores por ofícios formais do Fórum, embora se saiba que elas são uma obrigação legal do poder público.

Segundo os membros do Fórum, não existe um espaço de atuação conjunta com os poderes constituídos no que diz respeito à elaboração do orçamento. De acordo com uma entrevistada, a relação com os vereadores é pautada por brigas e discussões que não visam ao entendimento público daquilo que poderia ser um bem coletivo. É uma relação baseada em represálias e perseguições, nas quais o prefeito e os vereadores acu-

sam o Fórum de ser um grupo de perseguidores e arruaceiros. O papel que pretende desempenhar como espaço plural que busca estimular o exercício da cidadania pela intervenção dos cidadãos nas decisões do Estado, na defesa de uma política social para a região e na fiscalização dos gastos do dinheiro público, é deturpado. O poder público descaracteriza as denúncias do Fórum sobre o mau uso dos recursos, declarando que são ações do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, composto em sua maioria por militantes do Partido dos Trabalhadores, e que, portanto, são denúncias inverídicas, de fundo político-partidário.

“[Os vereadores] não se abrem não, eles permanecem fechados achando que a gente tem que ficar num canto e que eles são donos da verdade e têm que ficar em outro lugar. É essa a ideologia, e esse pensamento permanece. Para você ver: eles não vêm a gente como pessoas que estão propondo, que quer contribuir, que não quer lugar de ninguém, mas que está propondo. Eles não conseguem ver isso não. Achavam que é muito mais o grupinho do PT (...). Não conseguem visualizar essa questão, infelizmente.”

Quando as demandas do Fórum são apresentadas em forma de propostas a serem incorporadas ao orçamento, a reação por parte dos vereadores é, em geral, de hostilidade, embora, segundo os entrevistados, este não seja um motivo para desmobilizar o trabalho que vem sendo desenvolvido.

Em 2001, um integrante do Fórum relatou que a estratégia dos vereadores para a não incorporação dessas propostas na Lei Orçamentária Anual foi “enganá-los”, mentindo sobre a data da audiência pública. A data informada já era um dia depois da aprovação da Lei. Outro membro do Fórum citou a aprovação da última Lei Orçamentária, no dia 30 de julho de 2002. Embora todos os vereadores estivessem de posse dos documentos encaminhados pelo Fórum, não receberam nenhum documento que comprovasse a incorporação de suas propostas.

É possível perceber uma mudança, ainda que pequena, na postura dos vereadores em relação às propostas apresentadas pelo Fórum. Em relação às gestões anteriores, os entrevistados relatam que foram enganados pelos vereadores. No entanto, nesta gestão, algumas propostas encaminhadas parecem ter sido incluídas na LDO.

A Câmara dos Vereadores de Lagoa Seca tem uma atuação muito aquém do que se espera da atividade parlamentar. Seu trabalho consiste principalmente na aprovação dos projetos requisitados pelo prefeito. Segundo um dos integrantes do Fórum, o orçamento aprovado no município é copiado do orçamento de cidades vizinhas, desconsiderando, portanto, as particularidades do município.

"Ele pega mais ou menos um modelo do orçamento de uma cidade vizinha, reforma ele todinho, digita. Ele, então, traz para a Câmara e simplesmente vota, aprova, sem nenhuma discussão, quer dizer, o que o Fórum da cidade de Lagoa Seca está trabalhando é exatamente mostrando a importância que tem, hoje, a população também participar, decidir esses momentos, de orçamento. Então, não se permite que uma população, hoje, em torno de 24 mil habitantes da cidade de Lagoa Seca, e que apenas um prefeito e mais onze vereadores digam o que a população precisa(...)".

A função constitucional do Legislativo, além da construção e aprovação das leis que regem a vida do município, é a fiscalização do Executivo. No entanto, em Lagoa Seca, essa prerrogativa não está sendo satisfatoriamente exercida. Segundo um entrevistado, a única preocupação dos vereadores é a de se posicionarem contra ou favoravelmente em relação ao prefeito. Nesse sentido, um integrante do Fórum comenta: "Os vereadores, nós consideramos eles como lagartixa, só faz balançar a cabeça do que o prefeito diz (...)".

O mal-estar na relação com o Legislativo vem sendo enfrentado pelo Fórum com a divulgação de suas atividades para a população. Os boletins publicados com o auxílio do Centrac e a Feira Orgânica realizada aos sábados por iniciativa do Sindicato, incentivando os agricultores locais, são exemplos do esforço de mobilização do Fórum na tentativa de sensibilizar a população para a importância da fiscalização dos recursos públicos.

Assim como os vereadores não reconhecem o trabalho realizado pelo Fórum, o prefeito e seus secretários também estabelecem uma relação de oposição com esse espaço. As propostas encaminhadas pelo Fórum são rebatidas com argumentos de que as obras reivindicadas já foram realizadas. Segundo uma entrevistada, os gestores municipais tentam desmobilizar as ações do Fórum, afirmando que seus integrantes não conhecem a realidade do município.

"(...) eles nunca assumem e nem nunca se interessam pelo interesse da comunidade (...) quando ele [o administrador geral da Prefeitura] pegou o documento, fez algumas colocações, riu e disse assim: ' - Isso é brincadeira, se os vereadores fossem fazer isso, não vai ficar mais o que fazer'. Isso foi motivo para nos aborrecer. Desde o início, a gente começa a brigar por conta disso, porque a Secretária da Educação (...) chega assim, de forma desrespeitosa, e diz: 'você não conhece o município, nós já estamos fazendo isso, nós já recuperamos não sei quantos grupos', como que seja a maior vitória em estar recuperando escolas, como que não fosse obrigação e dever deles".

Embora a relação com os poderes locais não seja muito amistosa, o Fórum usualmente recebe os documentos solicitados pelo encaminhamento de ofícios formais. O caminho percorrido até o acesso aos balancetes passa pela autorização da Câmara dos Vereadores, que indica um funcionário para acompanhar o membro do Fórum para copiar o material requisitado. Se ocorrem dificuldades nesse processo, os membros do Fórum pedem ao Tribunal de Contas que disponibilize os documentos (o Balanço Geral do Município, os balancetes mensais com as notas fiscais e as notas de empenho). Segundo os entrevistados, embora o acesso aos balancetes, notas fiscais e ao Balanço Geral do Município não tenha impedimentos declarados, já houve situações em que estes estavam incompletos ou continham pequenos erros. Entretanto, os integrantes do Fórum se mostram cautelosos em apontar esses erros como algo intencional por parte do Legislativo ou do Executivo municipais, visto o despreparo destes em relação às questões da elaboração da peça orçamentária e a prática de reproduzir *ipsis literis* leis de cidades vizinhas.

A despeito da relação de oposição com os poderes Executivo e Legislativo, o Fórum tem conseguido influenciar a vida política do município. Como as ações do Fórum têm ganhado certa repercussão, os gestores municipais começaram a ter mais cuidado com a forma como utilizam os recursos. Essa maior preocupação tem sido percebida, segundo uma entrevistada, por meio da análise dos balancetes, mas ela enfatiza ainda a constatação de aberrações nos gastos.

“(...) acho que a gente tem conseguido impor respeito, trabalho, isso aí tem. De certa forma eles têm um pouco de cuidado. A gente já percebe, hoje, a preocupação de utilizar, não sei como um todo, mas há uma preocupação de utilizar os recursos de forma mais (...) é claro que a gente percebe, assim, a partir dos estudos dos balancetes, a gente percebe as aberrações mesmo (...)”.

Em termos de resultados imediatos, a grande vitória do Fórum aconteceu em 30 de agosto de 2002, quando o prefeito do PSDB, no período 1997 – 2000, foi condenado em primeira instância pela prática de improbidade administrativa (uso irregular do dinheiro público) pelo juiz da 1.^a Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande. O processo foi promovido pela Curadoria do Patrimônio Público de Campina Grande, com base nas denúncias de desvio dos recursos públicos, na sua gestão, formuladas pelo Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca⁸. Se o julgamento for o mesmo nas instâncias superiores de Justiça, o ex-prefeito terá seus direitos políticos cassados e será obrigado a devolver R\$ 230.659,62 aos cofres públicos, de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa.

8 As irregularidades apuradas são: a) confecção de calendário com promoção pessoal do agente público; b) pagamento irregular de gratificação a servidores; c) despesas pagas em valor superior ao declarado e supostas doações a pessoas carentes; d) excesso de custos em obras; e) dispensa indevida e irregularidades em processos licitatórios; f) despesas gritantes com compra de peças de automóveis da Prefeitura e locação de outros para uso da máquina administrativa; g) contratação irregular de prestadores de serviços; e h) despesas simuladas com serviços prestados.

No entanto, mesmo que a primeira batalha tenha sido ganha, a distância entre a entrada do processo, 1998, e a vitória da decisão em primeira instância, sinaliza os problemas enfrentados pela sociedade frente à morosidade do Poder Judiciário em processos dessa natureza. Embora a relação com o Poder Judiciário seja melhor do que as relações com o Executivo e com o Legislativo municipais, a lentidão da Justiça é um elemento desestimulador do trabalho do Fórum. É certo que recorrer à Justiça, na luta pela garantia de seus direitos, é uma prática cidadã da sociedade, mas a resposta do Sistema Judiciário – o ritmo dos processos em que são apreciadas as irregularidades – se dá em um tempo distinto do tempo da política e dos desvios constatados.

Segundo a representante do Centrac no Fórum, existem dificuldades também na relação com o Tribunal de Contas, uma vez que, como em qualquer instituição, há ali também pessoas que não estão interessadas em ajudar. Uma integrante do Fórum avalia que é preciso avançar na relação com o Tribunal de Contas, pois ainda não há um bom entendimento sobre os recursos a serem mobilizados no encaminhamento das denúncias aos órgãos da justiça: o que vai para o Ministério Público, para o Tribunal de Contas, ou se há outras instâncias.

Desafios e avanços na trajetória do Fórum

Embora o trabalho desenvolvido pelo Fórum esteja ganhando repercussão naquela região do País, uma vez que os próprios políticos de Lagoa Seca parecem estar ficando apreensivos quanto à publicização das irregularidades cometidas com o dinheiro público, as dificuldades enfrentadas pelo Fórum na tentativa de participar da elaboração do orçamento municipal são muitas. De acordo com os entrevistados, os maiores avanços ainda estão circunscritos a mobilização da comunidade, que, aos poucos, vai compreendendo a importância do controle social dos gastos públicos.

A incorporação no orçamento das propostas encaminhadas pelo Fórum nem sempre tem ocorrido. Na maioria das vezes, no momento das sessões para a apresentação das sugestões, os vereadores assumem publicamente o compromisso de incluir tais propostas. Porém, eles as descartam durante a elaboração das emendas.

Alguns problemas apresentados pelos membros do Fórum no processo de monitoramento do orçamento público são as omissões de documentos – como foi o caso da indisponibilidade da folha de pagamento dos funcionários públicos – e o maquiamento das ações pelo executivo com a intenção de dificultar o processo de fiscalização. Apesar da aprendizagem acumulada ao longo dos anos, sobretudo em função da parceria com o Centrac, os entrevistados mencionam a ausência de um conhecimento

técnico mais aprofundado para a leitura da peça orçamentária. Apontam as dificuldades enfrentadas com a escassez de pessoas no monitoramento dos gastos públicos, sobretudo na comparação em campo dos números que constam dos balancetes com as obras realizadas.

Outra importante dificuldade mencionada é a falta de compromisso dos políticos locais com a implementação de políticas públicas universais, evidenciado pela falta de diálogo com a sociedade civil, embora haja também, por outro lado, um desinteresse da população em geral na fiscalização dos recursos municipais, configurando um certo alheamento das questões tratadas pelo Fórum. O alheamento mencionado pelos integrantes do Fórum é reflexo daquilo que se convencionou chamar 'práticas clientelistas', muito comuns em municípios pequenos como Lagoa Seca, por meio das quais os agentes públicos dão proteção e prestam favores a pessoas ou grupos em troca de apoio político. Apesar da explicitação dos desvios, a capacidade da sociedade civil de cobrar e exigir a apuração das responsabilidades é limitada em função da relação estabelecida pelo prefeito, pautada pela concessão de privilégios e por ameaças.

Os entrevistados reconhecem que o poder público encontra brechas para driblar as leis e desviar recursos. Segundo eles, por exemplo, pelos balancetes de 2001, sabe-se das irregularidades, no entanto, não há como prová-las. Em muitos casos de superfaturamento de obras, não existem provas suficientes para que o Fórum possa recorrer aos dispositivos legais disponíveis, dificultando a atribuição de responsabilidades.

"Por exemplo, outra coisa que não está (...) talvez esteja no balancete deste ano, mas a conversa que a gente escuta, é que foram comprados postes para a rede elétrica. Estes postes foram desviados para Pocinhos [cidade vizinha]."

Durante o trabalho realizado no ano de 2002, uma grande dificuldade mencionada por todos os entrevistados foi a recusa pelo poder público em entregar uma lista com os nomes dos funcionários da prefeitura a fim de constatar irregularidades nas contratações. Em uma reunião, os sindicalistas contaram a história de uma trabalhadora rural analfabeta que, como é de praxe na região, foi ao Sindicato pedir que ele organizasse e lhe enviasse os documentos necessários a sua aposentadoria. O INSS, no entanto, alegou que ela não poderia se aposentar como trabalhadora rural, pois constava da lista dos funcionários públicos da prefeitura. Casos como este fizeram com que o Fórum solicitasse, em 2002, uma cópia da folha de pagamentos da Secretaria da Agricultura, a fim de controlar a existência de funcionários, mas o documento lhe foi negado. Segundo a representante do Centrac, tal documento foi conseguido por meio do Tribunal de Contas.

Por fim, a responsabilização dos acusados é um grande problema enfrentado, visto que, se por um lado há dificuldade de comprovar as práticas ilícitas percebidas, por outro, quando comprovadas, o sistema judiciário é bastante lento na apuração e no julgamento.

De acordo com o Centrac, o grande desafio ao trabalho do Fórum é vencer a falta de disposição do poder público em incorporar as propostas formuladas, mantendo o caráter assistencialista de suas políticas. São apontadas também a instabilidade e a falta de continuidade na participação individual. O Sindicato é a organização mais forte no Fórum, sendo responsável por praticamente todo o trabalho desenvolvido. Segundo a representante do Centrac, essa predominância acaba sendo negativa, uma vez que os sindicalistas, desenvolvendo muitos trabalhos independentes do Fórum, acabam muito sobrecarregados e, se não estão presentes, o acompanhamento do orçamento torna-se mais lento.

Em municípios pequenos como Lagoa Seca, a distinção entre o que é público e o que é privado é ainda mais nebulosa. As práticas clientelistas são a marca das relações locais. A escolha dos fornecedores do município obedece a critérios privados do gestor, e a população negocia com ele o acesso aos bens e serviços que lhes são de direito, por meio de uma relação hierárquica, pautada por critérios de força.

A despeito dessas dificuldades, o Fórum conquistou grandes avanços. Um deles foi o monitoramento de uma Secretaria Municipal pela qual os integrantes do Fórum tinham maior interesse. Nesse monitoramento, descobriram que podiam obter as notas de empenho e as notas fiscais a fim de subsidiar a comparação entre os números da execução orçamentária com a realização efetiva de bens e serviços. Além disso, conseguiram comparar os preços pagos pela prefeitura com os preços dos fornecedores. Dessa maneira, avançaram na percepção de que os escândalos de malversação das verbas públicas poderiam ser comprovados, ainda que com algumas dificuldades.

Ao se questionar as formas tradicionais de relação dos políticos com o dinheiro público, percebeu-se o atrelamento da falta de investimento a uma política de desenvolvimento local baseada na agricultura familiar com as carências brutais do município. Com acompanhamento sistemático do orçamento, o apoio freqüente do Centrac e ocasional do Tribunal de Contas, o Fórum vem ampliando o escopo das propostas e da formulação de políticas públicas. As propostas encaminhadas para a Câmara dos Vereadores para o exercício de 2003 envolvem tanto a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento quanto questões relacionadas à Ação Social, Educação e Cultura, Saúde e Infra-Estrutura.

Tais propostas totalizam 84 emendas a serem incorporadas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2003. Dentre elas, há desde questões pontuais como demandas para a construção de um Cen-

tro Social e um Espaço Cultural, para a ampliação do atendimento médico-hospitalar, para a construção de escolas e distribuição de merenda escolar, até exigências para o cumprimento da lei que garante o passe livre aos idosos com mais de 65 anos de idade. Há propostas para garantir assistência aos deficientes físicos e mentais, como a da criação de uma APAE (Associação de Pais de Crianças Excepcionais) e o estabelecimento de convênios que garantam a compra de órteses, próteses, cadeiras de rodas, pernas mecânicas, próteses oculares e aparelhos auditivos. Ademais, consta a observação de que todos os itens relativos a Secretaria de Agricultura e Abastecimento devem ser executados em parceria com o STR, a AS-PTA e as Associações de Pequenos Produtores do município de Lagoa Seca.

A experiência do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca tende a se ampliar na região, dadas as articulações em torno de uma política regional para a agricultura e o convívio com a seca. Com a competência acumulada para a leitura do orçamento e com o conhecimento adquirido na relação com o Tribunal de Contas, o Fórum tem condições, hoje, de sofisticar e aprofundar o trabalho desenvolvido até agora. Essas conquistas mostram um dos modos possíveis da participação popular, capaz de articular a luta pela transparência na utilização dos recursos públicos com a demanda pela construção de políticas universais em um espaço público democrático.

Bibliografia

"Tribunal reprovava contas do ex-prefeito de Lagoa Seca". Jornal Diário da Borborema. 18 abr 1999.

"Tribunal reprovava contas de prefeito". Jornal Diário da Borborema. 15 out 1999.

"MP requer investigação de desvio de 90 mil do PNAE". Jornal Diário da Borborema. 13 jul 2002.

Boletim Orçamento Público e Cidadania nº 6. Campina Grande: CENTRAC, set 2000.

Boletim Orçamento Público e Cidadania nº 10. Campina Grande: CENTRAC, ago 2002.

Boletim Orçamento Público e Cidadania nº 11. Campina Grande: CENTRAC, set 2002.

Sindicato de Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca. *Agricultura Familiar de Lagoa Seca: conhecendo sua realidade* (cartilha). Lagoa Seca: 2000.

O Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo

Esse texto foi elaborado por Marcus Vinicius Spolle e Nilde Balcão. Agradecemos as entrevistas concedidas pelos representantes dos usuários e dos servidores públicos no Conselho Municipal de Saúde, dos vereadores e dos técnicos do Centro de Educação e Assessoramento Popular, todos de Passo Fundo, e pelos promotores e procuradores de Porto Alegre.

Resumo

Relatamos aqui a experiência do Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo, município do interior do Estado do Rio Grande do Sul. Este artigo mostra a capacidade dos representantes dos usuários no Conselho de contribuir para a melhoria das condições de saúde no município com o monitoramento dos recursos da Secretaria Municipal de Saúde. Através do relato sobre a forma de organização e as atividades dos representantes no Conselho buscamos apresentar suas conquistas e dificuldades na luta pela universalidade do acesso e pela integralidade da atenção à saúde, princípios preconizados pelo Sistema Único de Saúde, o SUS, face ao modelo de atendimento que privilegia as empresas privadas de atendimento médico. No decorrer de sua trajetória, vamos verificar como os conselheiros aprenderam a fiscalizar o orçamento municipal e procurar a colaboração do Ministério Público para efetivar o direito social à saúde.

Introdução

Este artigo tem o objetivo de apresentar o monitoramento pelo Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo (CMS) da política pública municipal nesta área. Passo Fundo concentra uma rede de atenção à saúde bastante diversificada e conta, há mais de uma década, com um movimento social organizado em defesa do direito à saúde.

O principal conflito do CMS com o governo municipal vai ocorrer pela exigência do CMS de que se cumpra o preceito constitucional do acesso

universal ao sistema de saúde, o que implica no oferecimento, pela rede pública, de todas as modalidades de atendimento, qualquer que seja a sua complexidade.

Nos conflitos em torno da gratuidade do atendimento à população, o CMS, no cumprimento de seu papel legal, vai exigir da Prefeitura a ampliação das modalidades de atendimento, a renovação dos equipamentos para exames e uma melhor acolhida à população.

No decorrer dos últimos anos, a experiência adquirida na elaboração e no monitoramento do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde vai incidir em melhorias na rede pública municipal e ampliar o debate sobre as relações entre as contas da Prefeitura e a atenção despendida à saúde da população. A capacitação dos representantes dos usuários no CMS para a compreensão da legislação e das normas do SUS, por outro lado, facilitou a aproximação entre o CMS e os promotores e procuradores do Ministério Público e estimulou a prática de se protocolar representações contra a Prefeitura. A atuação do Ministério Público, por sua vez, garantiu, em vários momentos, a ampliação do atendimento, revertendo na Justiça as restrições impostas pela administração municipal.

O cenário social e político do Município de Passo Fundo

Passo Fundo é um município predominantemente urbano do Estado do Rio Grande do Sul. De seus 168.458 habitantes, apenas 2,8% vivem na área rural.

Nas atividades industriais do município, destacam-se a produção de máquinas agrícolas e o setor de transformação; na agropecuária, a produção de erva-mate, soja, cana-de-açúcar e a criação de gado bovino. As atividades econômicas mais importantes, no entanto, estão no setor terciário: no comércio, nos bancos e serviços, com destaque para o setor da saúde.

A cidade é pólo na área da saúde, sendo uma referência não apenas para o Rio Grande do Sul, mas também para os Estados vizinhos de Santa Catarina e Paraná. Destaca-se por ser o terceiro centro médico do sul do Brasil. Lá estão localizados o Hospital de Ensino São Vicente de Paulo, vinculado à Universidade de Passo Fundo; o Hospital da Cidade de Passo Fundo; o Hospital Municipal Beneficente Dr. César Santos, que é uma entidade filantrópica; e o Pronto-Clínica, particular. Na rede ainda há mais 131 unidades ambulatoriais, três centros de saúde e três ambulatórios de unidade hospitalar geral. Mais de 90 por cento dos 970 leitos hospitalares no município estão em empresas privadas e entidades filantrópicas.¹

¹ Ministério da Saúde, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS, 1998-2000.

Segundo os entrevistados, a cidade possui mais de 700 médicos especialistas. A grande extensão desta rede atrai a demanda por atendimentos de vários municípios da região Sul do País.

Por outro lado, com a alta demanda por serviços médicos no município, muitos especialistas formados pela Faculdade de Medicina de Passo Fundo têm instalado seus consultórios na cidade, formando uma rede privada de policlínicas paralela ao Hospital Escola que, por sua vez, atrai grandes laboratórios clínicos e convênios de saúde privada.

Essa situação implica, segundo os depoimentos de vários membros do Conselho Municipal de Saúde, conflitos em torno da atenção à saúde, pois, se por um lado, a cidade é uma referência quanto ao atendimento público e gratuito pelo SUS, por outro, é também o lugar privilegiado de uma rede privada lucrativa.

A defesa do Sistema Único de Saúde (SUS) tem sido a tônica da luta do Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo (CMS) desde sua criação pela lei orgânica municipal em 1992.

A criação dos conselhos municipais de saúde é uma orientação da Lei nº 8.080 de 19/09/90 e Lei nº 8.142 de 28/12/90, as chamadas Leis Orgânicas da Saúde. De acordo com essas leis, os conselhos são instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo com os seguintes objetivos:

- traçar diretrizes de elaboração e aprovar os planos de saúde, adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços;
- propor a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolutividade, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área;
- examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes a ações e serviços de saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Colegiado;
- fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde;
- fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria de Saúde e/ou ao Fundo de Saúde;
- estimular a participação comunitária no controle da administração do Sistema de Saúde;
- propor critérios para a programação e para as execuções financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde, acompanhando a movimentação e destinação de recursos;
- estabelecer critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS.²

² Resolução nº 33 do Conselho Nacional de Saúde, de 23 de dezembro de 1992.

O SUS responde pelo direito à saúde inscrito na Constituição Federal, no artigo 196. "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Para atender a esse direito, o SUS deve ser um sistema único, mas descentralizado, no qual o poder público municipal é o executor das ações e serviços de atenção à saúde, enquanto os governos federal e estadual têm um papel de promoção e sustentação do sistema por meio do financiamento, da capacitação administrativa e técnica, e do fornecimento de materiais³. À municipalização da execução, segue-se a regionalização, com uma hierarquia de ações e serviços e de controle público.

Os princípios que orientam esse sistema único são a universalidade, ou seja, a saúde é direito de todos; a equidade, a atenção à saúde deve considerar as situações diferenciadas decorrentes das grandes desigualdades sociais; e a integralidade da atenção, o sistema deve dar atenção integral à saúde, o que inclui ações e serviços articulados e contínuos, de prevenção de doenças e de cura, em todos os níveis de complexidade, evitando a concentração das ações tão somente no campo da atenção básica.

Um aspecto do sistema também defendido por vários membros do CMS – e pautado pelas Conferências Nacionais de Saúde – é o da humanização, ou seja, a melhoria do acolhimento dos usuários e da capacidade resolutiva de cada tratamento⁴. Para esses conselheiros, esses princípios são confrontados pelos interesses da rede privada de serviços na área da saúde.

Segundo a legislação federal, os estabelecimentos privados podem compor o SUS de modo complementar, por meio de convênios ou contratos com o poder público. Nesse caso, os estabelecimentos privados filantrópicos têm prioridade sobre os demais. O que tem ocorrido no Brasil é que a rede pública predomina nos serviços de atendimento básico, enquanto nos serviços hospitalares, predomina a iniciativa privada. Na região Sul do país, boa parte das clínicas privadas são contratadas do SUS⁵.

Para a defesa desses princípios e a elaboração de propostas para a efetiva implantação do SUS no município, várias organizações da sociedade civil, como associações de moradores, organizações ligadas às igrejas e sindicatos constituíram o Fórum Municipal da Luta pela Saúde, em 1993. Na realização da 2ª Conferência Municipal de Saúde, em 1994, as organizações pertencentes a esse Fórum convocaram reuniões nos bairros para discutir uma política de saúde municipal e mobilizar a comunidade para participar do evento. A proposta, aprovada nessa Conferência, constituiu-se numa referência para a atuação da maioria dos membros do CMS, representantes dos usuários e dos funcionários públicos.

3 JUNQUEIRA, Virgínia. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Saúde na cidade de São Paulo (1989 a 2000). São Paulo, Instituto Pólis / PUC – SP, jan. 2002. p. 10.

4 A respeito dos princípios e aspectos defendidos pelos militantes dos movimentos de saúde ver as resoluções da 11ª Conferência Nacional de Saúde, 2000, mimeo, 187 pp.

5 JUNQUEIRA, Virgínia. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Saúde na cidade de São Paulo (1989-2000). São Paulo, Instituto Pólis / PUC – SP, jan. 2002. p. 22.

Boa parte da política municipal de saúde tem sido elaborada no Fórum Municipal da Luta pela Saúde e aprovados no CMS, uma vez que os membros das entidades que pertencem ao Fórum têm sido eleitos para o Conselho e constituído a maioria dos conselheiros.

Uma das questões que esses conselheiros levantam, é que em Passo Fundo, o "lobby da medicina privada" busca favorecer "os grupos médicos particulares da região, por meio de convênios com o setor público", em detrimento do atendimento gratuito na rede pública. O resultado é que certos tipos de procedimentos cirúrgicos e vários exames são cobrados no interior dos hospitais públicos por grupos privados. Um exemplo dessa situação é a realização de radiografias: se o equipamento é do SUS, o exame é gratuito, se for de uma empresa conveniada, deve-se pagar. São vários os problemas que surgem dessa duplicidade do sistema. O lobby atua nos hospitais para não utilizar os equipamentos públicos, mesmo que eles estejam disponíveis. Voltando ao exemplo da radiografia. Os profissionais podem dizer que não há um equipamento específico para aquele exame, ou que está quebrado, forçando o usuário a utilizar o equipamento do grupo conveniado.

De acordo com um dos conselheiros: "Isso faz com que crie uma corporação médica... evidentemente são profissionais com capacidade, mas que também possibilita a cobrança indevida... Quando as pessoas não têm informações necessárias, são cobradas. Então isso tudo vem colocando o Conselho cada vez mais na obrigação de estar se especializando, de entender toda a legislação (...). Eu me lembro que tem uma frase do antigo ministro Jamil Haddad: 'implementar o SUS no Brasil já é um desafio'".

Conhecedores da legislação do SUS, os representantes dos usuários monitoram os procedimentos cobrados para confirmar se não há realmente o equipamento público disponível. Além disso, verificam a falta de material, medicamentos e equipamentos para inclui-los no orçamento para o ano seguinte.

Parte das suas ações nasce do conflito entre a demanda pela gratuidade, humanização e equidade do sistema público e o interesse da rede privada de saúde na cobrança dos honorários médicos e exames. As ações para chamar a atenção sobre a questão foram desde a recusa em pagar pelos serviços no interior dos hospitais até a retirada de pacientes pela janela.

O Ministério Público Estadual, em defesa do direito à saúde para todos, tem entrado com ações na Justiça contra a cobrança indevida de honorários pelos médicos. De acordo com um dos promotores, "há médicos que já foram condenados, aqui na região, por cobranças ilegais no SUS". Ele explica que se uma pessoa é cobrada de forma indevida no SUS, o Ministério Público pode entrar com uma ação no Judiciário. O resultado seria a devolução do dinheiro cobrado indevidamente e, no âmbito administrativo, a punição do prestador de serviços pelos gestores do sistema, o que pode significar, por exemplo, o seu descredenciamento.

6 O CEAP tem como objetivo fortalecer os movimentos populares através da educação popular. Ele organiza cursos para os conselheiros sobre a história das políticas públicas de saúde no país, as normas do SUS e o papel dos conselheiros gestores.

Um outro problema apontado pelos representantes dos usuários no Conselho é a contratação pela Prefeitura de cooperativas médicas para a rede pública municipal de saúde em detrimento da contratação de médicos por meio de concurso público e à disposição para o atendimento durante as horas contratadas.

Os conselheiros de Saúde têm aprendido sobre a complexa legislação do SUS nos cursos do Centro de Educação e Assessoramento Popular, o CEAP, uma organização não-governamental fundada na década de 80 em Passo Fundo⁶.

Com o conhecimento dos princípios e normas do SUS, o CMS procurou o Ministério Público para denunciar os problemas encontrados. Promotores, procuradores e assessores do Conselho Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul lhes forneceram também orientações de como protocolar as representações no Ministério Público.

De acordo com os conselheiros, no entanto, eles só procuraram o Ministério Público quando o poder Executivo fechou todas as possibilidades de diálogo. "A questão da Justiça, é bom que se deixe claro, sempre é usada em última instância. Nós tentamos, a todos os momentos, fazer um acerto com o gestor municipal, com várias reuniões", diz um deles.

Por sua vez, alguns poucos vereadores da oposição acompanharam os trabalhos do Conselho na fiscalização do orçamento, embora isso não chegasse a gerar nenhum fato na Câmara de Vereadores, dado que a maioria deles fazia parte da base de sustentação do prefeito e não questionava as contas públicas.

O prefeito eleito em 2000 é do PFL. A Câmara Municipal é composta por 21 vereadores: quatro do PMDB, quatro do PTB, três do PDT, três do PFL, três do PSDB, um do PSB, um do PC do B, um do PT e um do PPS.

Segundo um dos conselheiros, entre os vereadores há diferentes concepções sobre a importância dos conselhos. Há aqueles que não admitem a intervenção dos conselheiros na área da saúde e no orçamento público e não dão importância ao Conselho. Há outros, porém, que consideram o CMS um ator importante para o controle da atenção à saúde e estão mais dispostos ao diálogo.

A relação com os dois últimos prefeitos foi muito tensa, pois o CMS interpelou constantemente os gestores municipais sobre as contas públicas municipais. Esse foi um dos problemas que pautaram os debates na imprensa e nas rádios locais sobre a situação da saúde no município. Na linha de frente, estavam representantes da Prefeitura e dos usuários.

Esse debate público, muito provavelmente, colaborou para divulgar as propostas e as ações do Conselho Municipal de Saúde. As reuniões do Conselho, que são abertas, contam com a participação da população nos bairros e os usuários do SUS procuram frequentemente os conselheiros para apresentarem suas reclamações e pedirem providências.

O Conselho Municipal de Saúde em Passo Fundo: sua história e seus objetivos

A saúde pública é um tema presente na política local mesmo antes da criação do Conselho Municipal de Saúde em 1992, pois, já na década de 1980, havia um movimento de saúde na cidade, com a participação de militantes nos bairros, nas igrejas e nos sindicatos.

Alguns representantes dos usuários no Conselho Municipal atual participaram das discussões no final da década de 80 e da preparação das 8ª e 9ª Conferências Nacionais de Saúde porque integravam a Comissão Inter-institucional de Saúde, a CINIS. De acordo com um deles, na época da CINIS, os médicos e prestadores de serviços determinavam como, quando e de que forma seriam feitos os investimentos. Predominava a cobrança indevida de internações nos hospitais públicos. As lutas pelo controle social das políticas públicas de saúde datam desse período.

Quando os trabalhos para a aprovação da lei municipal que regulamentaria o CMS tiveram início, esses militantes acompanharam ativamente os debates, oferecendo sugestões que foram aceitas pelos vereadores. Em 1993, como foi dito, constituíram o Fórum Municipal da Luta pela Saúde com a participação de várias organizações da sociedade civil.

De acordo com a legislação, o Conselho municipal de saúde é composto por representantes do governo, dos trabalhadores da saúde, dos prestadores de serviços e da população usuária. A representação total dos conselhos deve ser distribuída entre 50% de usuários, 25% de trabalhadores da saúde e 25% de prestadores de serviços (público e privado). Os representantes dos usuários deverão ser indicados impreterivelmente pelas suas entidades⁷.

De acordo com a Lei Orgânica Municipal em Passo Fundo, o conselho é formado por quatro representantes do poder público, quatro profissionais e trabalhadores da saúde, oito dos prestadores de serviços em saúde e 16 da população usuária dos serviços. Os representantes dos usuários são eleitos em assembleias populares convocadas para esse fim. Na última eleição, estiveram representadas 98 entidades, dentre as quais foram eleitas 16. Os representantes dos profissionais e trabalhadores da saúde e dos prestadores de serviço são eleitos entre seus pares. Por sua vez, os representantes do poder público são escolhidos pelos órgãos públicos da área de saúde na cidade⁸.

Diferente de boa parte dos conselhos municipais de saúde, em Passo Fundo, o presidente do Conselho não é o secretário municipal de saúde (membro nato), mas é escolhido em uma eleição aberta de todos os conselheiros, o que é uma das orientações da 11.ª Conferência Nacional de Saúde para as ações dos conselhos que foi contemplada na legislação municipal.

7 Plenário do Conselho Nacional de Saúde, Resolução nº 33 de 23 de dezembro de 1992.

8 Em 2002, os quatro organismos do poder público representados no Conselho foram: a 6.ª Coordenadoria Regional de Saúde, a 7.ª Coordenadoria Regional de Saúde, a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) e a Secretaria Municipal de Saúde. As quatro organizações de representantes dos profissionais e trabalhadores da saúde foram: a Associação dos Funcionários e Docentes da Universidade de Passo Fundo, a Associação Médica do Planalto, a Associação dos Funcionários do Hospital da Cidade de Passo Fundo e o Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos e Serviços de Saúde. As oito organizações que representaram as prestadoras de serviços foram: o Hospital da Cidade de Passo Fundo, a Sociedade Hospitalar São Vicente de Paulo, a Universidade de Passo Fundo, a Assistência Social Leão XIII, o Centro de Estudos Ortopédicos em Passo Fundo, Serviços de Análises Especializadas e o Hospital Psiquiátrico Bezerra de Menezes. Das 16 organizações que representavam os usuários, 04 são associações de moradores: Associação de Moradores da Vila Santa Maria, da Vila Operária, Leonardo Ilha e Luiz Secchi; quatro eram entidades sindicais: sindicato de metalúrgicos, dos bancários, dos trabalhadores rurais e a CUT Regional Planalto; seis organizações ligadas às igrejas: a Associação Cristã de Deficientes de Passo Fundo, a Paróquia São José Operária, a Mitra Diocesana de Passo Fundo, a Capela Nossa Senhora do Rosário e a Pastoral da Criança; e duas organizações de defesa de direitos: a Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo e o Serviço de Orientação e Solidariedade AIDS.

Como os representantes dos usuários votaram em bloco, o CMS teve como presidente, desde a sua criação, um dos representantes dos usuários. Conseqüentemente, com a mesa diretora, eles controlaram a pauta e a distribuição de tarefas para as comissões do Conselho. As comissões balizaram a tomada de decisão dos representantes dos usuários nas reuniões.

As reuniões ordinárias ocorreram uma vez por mês e, quando necessário, foram realizadas reuniões extraordinárias. O local das reuniões até 2001 era na sede do Conselho Municipal, localizada na Secretaria Municipal de Saúde. A partir de 2002, passaram a ser realizadas nas sedes das entidades dos representantes dos usuários, a cada mês em um bairro da cidade.

As reuniões foram abertas à população local, que podia participar com direito a voz, mas não a voto. Os vereadores também foram convidados a participar, mas poucos compareceram.

Para realizar suas atribuições, o CMS subdivide-se em uma mesa coordenadora e em quatro comissões de apoio: finanças, técnica, fiscalização e saúde do trabalhador, cada uma delas formada por quatro conselheiros.

A mesa coordenadora é composta pelo presidente do Conselho, o vice, o primeiro e segundo secretários e tem como função preparar e organizar a pauta, dirigir as reuniões ordinárias e extraordinárias e encaminhar para as comissões o estudo dos projetos ou leis orçamentárias enviados pelo Executivo.

A comissão técnica é formada por dois representantes dos usuários e dois representantes dos profissionais da área da saúde. Essa comissão analisa se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orgânica Anual estão de acordo com as orientações do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Conferência Estadual de Saúde. Além disso, verifica a viabilidade técnica dos projetos do Executivo que chegam até o CMS e a ocorrência de duplicidade no uso das verbas, ou seja, se elas não estão destinadas à compra de um equipamento ou à realização de uma atividade alocada simultaneamente em dois projetos diferentes, o que não é difícil de acontecer, dada a falta de coordenação entre os programas e os projetos.

A comissão de finanças verifica as receitas e despesas contidas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (balancetes bimestrais) e no Relatório de Gestão Fiscal (balancete quadrimestral).

A comissão de fiscalização verifica *in loco* o atendimento prestado pelos profissionais, as condições das instalações dos ambulatórios e hospitais da região, os tipos de equipamentos que estão sendo utilizados, os materiais disponíveis, os serviços que estão sendo realizados e o pessoal contratado. Essa verificação não segue um roteiro preestabelecido, é realizada seguindo o fluxo das denúncias dos usuários ou as discrepâncias encontradas na peça orçamentária.

A comissão de saúde do trabalhador é a que tem maior dificuldade para funcionar, pois depende da participação dos sindicalistas, que não têm dado muita atenção aos problemas de saúde nos locais de trabalho. Faltam, portanto, conselheiros para se dedicar ao trabalho dessa comissão.

Todos os pareceres das comissões são expostos nas reuniões ordinárias do CMS e fundamentam as decisões dos conselheiros para aprovar qualquer um dos relatórios orçamentários do município. Caso não sejam aprovados, as comissões apontam os problemas encontrados para que as medidas de correção do relatório, quando possível, sejam feitas.

A diferença entre as deliberações do Conselho e as iniciativas da Prefeitura na área da saúde foram o foco dos conflitos entre o Secretário municipal de saúde e a maioria dos conselheiros no decorrer das últimas duas gestões. O que os conselheiros relatam é que a Prefeitura não aceita as decisões do Conselho, não cumpre as deliberações ou as cumpre de tal modo que acaba por desvirtuá-las.

O processo de elaboração de propostas e monitoramento do orçamento municipal realizado pelo CMS

Os representantes dos usuários apresentam suas demandas e propostas ao CMS e procuram convencer os demais para que sejam aprovados e alocados no orçamento.

Toda vez que algum projeto chega à mesa coordenadora, ele é enviado à comissão técnica para analisar a sua viabilidade e compará-lo com os demais projetos. Ela verifica a pertinência do projeto e se não há duplicidade na solicitação. Se necessário, a comissão técnica encaminha o projeto para as comissões de finanças e fiscalização.

Segundo um dos participantes da comissão técnica, representante dos prestadores de serviços, na falta de um plano que oriente o destino dos recursos, há risco de descontrole orçamentário com a duplicidade de gastos. Um exemplo disso foi o pedido de computadores para o programa de vacinação de um posto de atendimento médico. Em outro projeto – reforma dos postos de atendimento – novamente os computadores foram colocados no orçamento. Por isso, o CMS tem acompanhado a dotação orçamentária e fiscalizado o emprego dos recursos, atento ao destino e aos cruzamentos das verbas de cada projeto.

A comissão de finanças verifica a viabilidade do projeto frente aos recursos disponíveis, acompanha a execução orçamentária comparando os recursos previstos pelo orçamento anual e analisa as notas fiscais e notas de empenho, comparando-as. Segundo um dos entrevistados, há

notas de empenho e notas fiscais que são usadas para a mesma despesa, em dois períodos: “Eu pego os relatórios, examino um, examino o outro e vejo os gastos, os valores e os números dos empenhos. Se confere, tudo bem, (mas) de vez em quando, num ano pro outro, num trimestre pro outro, (aparece) o mesmo empenho, a mesma despesa, a mesma nota fiscal, tudo a mesma coisa...”.

Quando isso ocorre, o secretário municipal de Saúde é solicitado a dar explicações. Segundo os conselheiros, um dos principais problemas na prestação de contas da Prefeitura é a questão dos preços unitários. Na apresentação dos relatórios, a administração municipal não anexa a tomada de preços, o que dificulta o trabalho da comissão de finanças para verificar se houve lisura da concorrência. De acordo com um deles, todas as vezes que os documentos foram solicitados, a Prefeitura comprometeu-se a mostrá-los, mas não o fez.

Sem o comprovante de tomada de preços, a comissão de finanças solicita à comissão de fiscalização que faça uma pesquisa sobre os preços das faturas investigadas no local onde foram realizadas as compras. Uma das participantes da comissão de fiscalização tomou as notas de empenho, as notas fiscais e foi ao supermercado verificar os preços. Os preços das notas fiscais não conferiam com os preços das mercadorias. De acordo com ela: “Onde se encontrava, por exemplo, comprado, em janeiro de 2000, uma lata de azeite, custando 1,19 reais, hoje, dois anos depois, ela custa 0,98 centavos. Dizer que baixou o preço? (...) nesses vinte (itens), eu achei dezoito superfaturados, os outros dois estavam mais ou menos”.

A comissão de fiscalização, além de levantar os preços para a comissão de finanças, verifica também *in loco* as denúncias dos usuários. Antes de sair para a rua, ela se reúne, discute os problemas levantados nas visitas aos ambulatórios ou encaminhados por outra comissão e define as tarefas e as atitudes que deverão ser tomadas na fiscalização.

O trabalho desses conselheiros é sair para a rua e aferir a veracidade das compras, os preços cobrados, quem fez o serviço e se foi feito realmente, se o local da compra existe mesmo, comparar a quantidade requisitada com a quantidade entregue pelo fornecedor e verificar se o fornecedor tem capacidade para produzir. De acordo com os depoimentos dos membros dessa comissão, a habilidade de questionar os fornecedores da Prefeitura veio com a experiência.

Após a apuração e constatação dos problemas, a comissão de fiscalização encaminha o relatório para a comissão que solicitou a consulta ou para a mesa coordenadora.

Além de verificar as contas, o Conselho procura cuidar da melhoria do atendimento no sistema através do diálogo com a administração municipal e, na impossibilidade deste, procurando o Ministério Público.

Um dos bons acordos realizados foi entre o CMS, incluindo os representantes da administração municipal, e a direção do Hospital São Vicente de Paulo, que estava superlotado. Em uma reunião conjunta, chegou-se à conclusão de que 50% das internações dos pacientes de Passo Fundo eram desnecessárias, pois decorriam da falta de atendimento na rede ambulatorial. Por sua vez, o problema da falta de atendimento nos ambulatórios decorria do fato de os profissionais atenderem uma quantidade fixa de pacientes por hora e não ter medicamentos para fazer o tratamento adequado que, caso fosse realizado, reduziria os custos com os pacientes, além, é óbvio, de aliviar seu sofrimento.

Esses problemas foram resolvidos com a proposta de realização de um terceiro turno, de segunda a sexta-feira, durante toda a noite, nos ambulatórios, com um clínico-geral e um pediatra. Essa medida reduziu as internações hospitalares em mais de 30% no inverno rigoroso da região, quando os casos de gripes e pneumonias são recorrentes.

O hospital, por sua vez, se dispôs a realizar os exames com raio-X e ultra-som no horário noturno. Enquanto a administração municipal ficou responsável pela contratação do pessoal para trabalhar nesse turno e pela compra dos medicamentos necessários.

A ênfase no controle do orçamento decorreu de um problema com a compra de equipamentos usados no lugar de novos, que foram instalados no Hospital Municipal ao invés de serem instalados em um Centro de Diagnósticos a ser criado.

O problema da instalação dos equipamentos no hospital, de acordo com os conselheiros e um dos vereadores que intercedeu nesse caso, é que, no Hospital Municipal, há equipamentos terceirizados e os médicos trabalham com esses equipamentos. Quando os exames são cobrados, sempre paira a dúvida: foi usado um equipamento terceirizado ou o equipamento do SUS e cobrado indevidamente?

Os equipamentos a serem comprados, por decisão do CMS com a anuência do secretário de Saúde, foram um mamógrafo, um aparelho de ultra-som, um aparelho de endoscopia, o eletrocardiograma e um aparelho de eletro-encefalograma, no valor de 518 mil reais, de acordo com os cálculos da Prefeitura.

A Prefeitura encaminhou o processo de licitação separado em dois blocos e comprou equipamentos recondicionados. Essa decisão gerou polêmicas porque o orçamento contemplava a compra de equipamentos novos, no entanto, o aparelho de endoscopia tinha mais de 10 anos, o ultra-som aproximadamente oito anos, o mamógrafo era novo, mas precisava de um revelador. Segundo o depoimento de um vereador que intercedeu no caso: "O eletrocardiograma e o eletro-encefalograma nunca foram usados. O eletro-encefalograma, diziam que estavam faltando peças, outros diziam que não. Encurtando a história: os outros equipamentos foram instalados dentro do Hospital Municipal".

Esse fato desencadeou os conflitos em torno das contas públicas. A maioria dos conselheiros não aprovou as contas e exigiu que a Prefeitura comprasse equipamentos novos. O prefeito não atendeu à solicitação e os conselheiros responderam entrando com uma representação junto ao Ministério Público.

Face à denúncia, o prefeito reagiu abrindo uma sindicância contra o CMS e demitiu o secretário de Saúde, baseado na norma legal de que os conselheiros são responsáveis pela apreciação dos projetos.

A maioria do Conselho alegou que, na ata de aprovação do orçamento, embora não constasse que eles deveriam ser novos, isso estava implícito, pois, segundo a assessoria jurídica da Secretaria do Estado da Saúde do Rio Grande do Sul, quando há uma solicitação de equipamentos de saúde, estes só podem ser novos. Sendo assim, teria havido uma má intencionalidade do poder público na licitação dos equipamentos a qual não poderia incluir equipamentos de segunda mão ao verificar os preços. Uma outra questão era saber o que havia sido feito com o restante dos recursos previstos para os equipamentos que não haviam sido gastos com eles.

Depois dessa ocorrência, o Conselho Municipal passou a dar atenção à redação das atas para que expressem com fidedignidade as deliberações do Conselho e implantou a norma de que todos os projetos do governo deveriam ser apreciados num prazo mínimo de 30 dias de antecedência e, nos casos de urgência, num prazo de 10 dias.

Em 2001, no processo de verificação do relatório de gestão do orçamento de 2000, a comissão de finanças do CMS descobriu problemas com algumas notas de empenho e cópias de cheques da ordem de 500 mil reais. O Conselho decidiu não aprovar o relatório de gestão desse ano, inclusive, para depois não ser responsabilizado por irregularidades, a exemplo do que havia ocorrido em 2000 com a compra dos equipamentos. A não aprovação das contas implicou a inclusão da Prefeitura no Cadin (Cadastro de Inadimplentes do poder público), fato que impedia a administração municipal de receber o repasse dos programas de saúde do Estado.

O Prefeito recém-eleito acusou o CMS de ter inviabilizado a gestão e prejudicado a população ao não aprovar o relatório de seu antecessor e impedir o repasse das verbas estaduais. A opinião pública foi mobilizada pelo fato com o debate entre prefeito e conselheiros na imprensa e na rádio locais. Segundo os conselheiros, a situação expôs as dificuldades a fim de esclarecer a opinião pública, mostrando que se assinassem os documentos, não poderiam cobrar a diferença da Prefeitura, caso contrário, seriam responsabilizados pela falta dos recursos estaduais.

Diante do problema, eles consultaram a assessoria jurídica do Conselho Estadual de Saúde para encontrar uma saída que não prejudicasse o município, mas que também não deixasse de apurar as irregularidades cons-

tatadas. A orientação foi para que o Conselho elaborasse um Termo de Compromisso com a Prefeitura, no qual, a aprovação do relatório de gestão de 2000 deveria estar condicionada a uma auditoria das contas pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Fundo Estadual de Saúde. Caso fosse constatada alguma irregularidade, a denúncia seria encaminhada ao Ministério Público.

O prefeito não aceitou a proposta do Termo de Compromisso, alegando que a responsabilidade desse orçamento era da gestão anterior e não da sua. Os assessores sugeriram encaminhar a aprovação do relatório de gestão, lançando mão de outro dispositivo legal, uma Resolução, com o mesmo conteúdo do termo de compromisso. Os conselheiros aceitaram a sugestão que foi homologada pelo prefeito, que não pode se recusar a assinar esse documento.

Em fevereiro de 2002, o primeiro relatório da nova gestão municipal, de 2001, não foi aprovado pelo CMS, pois a comissão de finanças verificou irregularidades na soma do valor total dos gastos apresentados (cerca de R\$ 11,8 milhões de reais) que não correspondiam à soma dos empenhos, notas e cópias dos cheques apresentados, gerando um déficit de aproximadamente 2 milhões de reais.

Nas reuniões do CMS, o Secretário municipal da Saúde admitiu que o relatório continha erros, solicitou o relatório original e prometeu corrigir os problemas apresentados. Dois meses depois, em abril, ele apresentou um novo relatório com outros valores, porém, a soma total perfazia um valor menor do que aquele que o orçamento previra.

Os conselheiros alegaram que os novos valores correspondiam a gastos da ordem de 7% do orçamento municipal, e a Prefeitura, por lei, deveria gastar 11%. Além disso, no relatório anterior havia sido apontado um gasto superior ao apresentado pelo segundo relatório, e o Conselho queria explicações sobre os dois milhões de reais da diferença.

Eles fizeram um requerimento para comparar o primeiro relatório com o segundo, mas o secretário de Saúde afirmou que, como o primeiro continha erros de lançamento, o documento serviu de papel de rascunho e se perdeu. A aprovação do relatório, mais uma vez, foi feita com uma "Resolução" sobre a necessidade de uma auditoria. Além da "Resolução", o Conselho decidiu encaminhar um dossiê ao Ministério Público contendo as irregularidades do orçamento.

O confronto entre o CMS e o Secretário municipal de saúde foi intenso e rendeu a demissão de três secretários em 18 meses. O primeiro estava envolvido na questão da compra dos equipamentos para o hospital. O segundo, com o desaparecimento dos automóveis orçados para a Secretaria de Saúde e o último perdeu o cargo após o episódio do desaparecimento do relatório do orçamento que apresentava um déficit entre o orçado e o aplicado.

A relação com a Câmara de Vereadores e o Ministério Público

A relação dos conselheiros com os vereadores depende da postura do vereador. Apesar do esforço do CMS em convidar todos os vereadores, dificilmente algum participa das reuniões. Por sua vez, os vereadores não convidam o Conselho para as audiências públicas e não levam em consideração o papel dos conselheiros.

Segundo um vereador, o Legislativo é um "poder plural", pois os vereadores têm diferentes "concepções" e muitos deles acham que as pessoas que não têm uma formação específica na área da saúde não deviam fazer parte do Conselho, são "um peso".

Um dos vereadores avalia que se o poder Executivo não reconhecer a importância do Conselho, vai haver um conflito permanente que faz parte do papel de fiscalização e cobrança exercido pelo Conselho.

"Eu acho que (o Conselho) está concebido de uma forma correta" (mas) se não tiver lá dentro do poder Executivo, o seu devido reconhecimento, ele vai estar em uma guerra constante. E é isso que está acontecendo. (...) ele age normalmente para cobrar ou para pedir providências ou para fiscalizar ou para questionar uma aplicação (...) É do processo."

Por outro lado, ele lembra que o Conselho está "aberto" à participação: "É um Conselho muito atuante (...), é um Conselho aberto, onde aquele que não faz parte, que não é conselheiro eleito, pode participar, tem direito a voz, não a voto."

A avaliação da relação com a Câmara Municipal não alcança unanimidade entre os conselheiros. Um deles acha que existe uma boa relação, pois a Câmara sempre abre espaço para os membros do Conselho, porém, essa cordialidade não representa apoio político aos atos do Conselho: "Nós temos uma boa relação com a Câmara de Vereadores! Nós conversamos seguido. Quando o Conselho necessita de um espaço, a Câmara abre possibilidade e dá. Nós tivemos três vezes, por 15 minutos, cada vez, na tribuna da Câmara, num ano e pouco, prestando conta do serviço, e pedindo uma ação mais concreta da Câmara frente a questões específicas, dentro da área da saúde. Existe uma boa relação".

Um exemplo da ocupação desse espaço foi a apresentação na Câmara Municipal do último dossiê encaminhado ao Ministério Público. Os vereadores concordaram que o Conselho está cumprindo sua função de fiscalização, mas não se posicionaram a respeito dos problemas apontados.

Um outro conselheiro afirma que a Câmara não é nada receptiva e que a maioria dos vereadores acha que o Conselho é uma instância do Partido dos Trabalhadores. "Os vereadores, alguns nos prometem, que vão trabalhar do nosso lado, mas, muito poucos, uns cinco ou seis. O restante acha que o Conselho... Eu vou ser bem claro, em declarar isto aqui, e se comprova, eles chamam a petezada do Conselho! (...) eles falaram que o Conselho é partidário e eu apresentei o distintivo do SUS, que, dentro do Conselho, o nosso partido é o SUS", contou ele.

Outro conselheiro também avalia como difícil a relação do Conselho com o Legislativo, porém, explica que isso acontece porque a Câmara não compreende o papel do Conselho: "A Câmara de Vereadores, ela ainda vê o Conselho como um grupo de pessoas que está tirando o seu espaço e o seu papel. E desconhece de fato o papel do Conselho".

Esse conselheiro também cita a possibilidade dos vereadores participarem da reunião do Conselho ao menos quando o assunto em discussão é a Lei Orçamentária Anual: "Eles não participam de reuniões do Conselho (...) porque eles são representantes da comunidade, embora eles não tenham representação dentro do Conselho, mas poderiam ter essa disponibilidade, mas não têm".

A procura do Ministério Público para a defesa do direito à saúde tem sido bastante freqüente nos últimos anos. Os conselheiros têm uma boa relação com os promotores e procuradores do Ministério Público que muitas vezes são procurados como assessores. Por outro lado, um dos promotores entrevistados citou a relação com os conselheiros de Passo Fundo como um bom exemplo do seu trabalho, pelo aumento da capacidade do atendimento à população.

"Nós ampliamos bastante o número de atendimentos ou de pessoas que recebem medicamentos na farmácia do PAM (Posto de Assistência Médica) em Passo Fundo."

Nessa última gestão, os conselheiros averiguaram vários problemas nas contas públicas e recorreram periodicamente ao Ministério Público.

Em maio de 2001, houve um desentendimento entre os conselheiros e a Prefeitura quanto à compra de medicamentos pelo SUS e a contratação de profissionais.

Os medicamentos eram de uso contínuo, de controle de algumas doenças e imprescindíveis à população. A Prefeitura havia suspenso a compra alegando falta de verbas, uma vez que a população dos municípios vizinhos vinha retirar esses medicamentos na cidade. O CMS questionou a alegação da Prefeitura, pois os recursos repassados pelo SUS supunham o atendimento regional, seguindo a organização prevista pelo SUS. Logo, a falta de verbas estava relacionada à má gestão dos recursos.

A contratação de profissionais para o funcionamento da rede ambulatorial básica vinha sendo realizada sem concurso, por meio de convênios com cooperativas médicas, que faziam o atendimento da população, estipulando um número muito pequeno de pacientes por dia, o que gerava ociosidade da rede e um gasto exorbitante em recursos humanos.

O Conselho protocolou uma representação ao Ministério Público para que os profissionais fossem contratados pela Prefeitura e os postos dispusessem dos medicamentos.

Os promotores iniciaram uma ação extrajudicial e, em maio, houve um acordo que resultou na obrigação da Prefeitura de garantir os medicamentos. Quanto à contratação direta, ficou a indicação para que a administração reordenasse os gastos a fim de contratar os funcionários.

Em novembro de 2001, o CMS protocolou outra denúncia no Ministério Público, pois com a obrigatoriedade de prover os medicamentos, a Prefeitura passou a exigir comprovante de renda e de residência na cidade de Passo Fundo para atender aos usuários nos hospitais conveniados com o SUS e nos postos médicos e ambulatoriais do município.

Os conselheiros entenderam que o direito de atendimento deveria ser estendido a qualquer pessoa que não tivesse condições de pagar a assistência médica privada, mesmo que não morasse na cidade. Por ordem judicial, a Prefeitura foi obrigada a atender a todos os usuários do SUS, independentemente do seu local de residência. Por outro lado, a Justiça, escandalosamente, deu ganho de causa, em primeira instância, à Prefeitura, em sua exigência de comprovação de renda para o atendimento. Como a decisão contrariava o princípio constitucional da universalidade dos serviços de saúde, eles encaminharam a ação judicial para a segunda instância e ganharam o processo.

Também durante o mês de março de 2001, o CMS reuniu-se com a direção do Hospital Municipal para resolver o problema dos equipamentos de esterilização e decidiram recorrer ao Ministério Público para que a sala de cirurgia do hospital não fosse fechada por falta desses equipamentos, as autoclaves, que estavam com 22 anos de uso. Enquanto a esterilização com equipamentos novos dura 15 minutos, elas demoravam 20 horas, reduzindo o número de pacientes que podiam ser atendidos para cirurgia.

O Ministério Público entrou com uma ação judicial, e o juiz determinou a compra de duas autoclaves pela Prefeitura, uma a mais do que o pedido do Conselho. "O juiz mandou comprar duas. Nós pedimos uma e o juiz mandou comprar duas. Essa foi boa!", foi o que disse um dos promotores sobre o resultado da ação. "Entrei com uma ação civil pública para equipar um hospital público daqui para a compra de esterilizadores (autoclaves) (...) fora aquele trabalho que nós fazemos diariamente de buscar, por telefone, atendimento, alguns exames, como a tomografia, que o

município ainda não oferece, e geralmente os pacientes não têm dinheiro para pagar”, explicou o promotor.

A cobrança de exames e atendimento médico nos hospitais públicos não é mencionada apenas pelos conselheiros, mas também por um dos promotores do Ministério Público do Rio Grande do Sul que atua na área de controle social e fiscalização do Sistema Único de Saúde. Para ele, sua atuação no Ministério Público deriva da defesa do direito à vida e à saúde diante de um sistema que não garante esse direito. Ele exemplifica: “O sujeito precisa de uma cirurgia para salvar a vida. Ele recorre ao SUS, e o médico lhe diz: ‘eu quero R\$ 1.500,00 para fazer essa tua cirurgia’, é o mínimo que se pede. Aí o cidadão (...) não tem condições de pagar. (...) Vai deixar morrer? (...) Os médicos-cirurgiões, em geral, não fazem a cirurgia pelo SUS, cobrando só aquele valor que o sistema paga, 30, 40, 70 reais dependendo do tipo de cirurgia”.

Citando exemplos de vários casos desse tipo, em que o Ministério Público oferece denúncias à Justiça para garantir o atendimento gratuito ao paciente, ele explica que sua atuação como promotor tem como objetivo fazer com que os “recursos sejam bem-empregados, bem- utilizados e bem-administrados”, pois os hospitais da região podem realizar atendimentos de alta complexidade como transplantes ou neurocirurgias, mas “é importante saber que se faz isso para quem pode pagar”.

As conquistas e desafios do Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo

Os conflitos entre os representantes dos usuários e a administração municipal chamam a atenção para a oposição entre os interesses da rede privada de atendimento à saúde e os princípios da universalidade e da gratuidade assegurados, em tese, pelo Sistema Único de Saúde. O CMS, espaço para a negociação entre os representantes dos usuários, do governo municipal, da rede privada e dos profissionais e trabalhadores no sistema de saúde, não resolve internamente todas as divergências e acaba envolvendo, nos embates, amplos setores da população, os vereadores e o Ministério Público. O CMS, no caso, tanto impulsiona o debate na cidade sobre a questão da saúde quanto torna-se, ele mesmo, uma caixa de ressonância das disputas existentes na sociedade civil para estabelecer as dimensões da atenção do Estado à saúde.

Parcelas da sociedade civil organizaram-se no Fórum Municipal da Luta pela Saúde para enfrentar essa disputa na cidade, elaborando entre si a política para o sistema municipal de saúde e procurando eleger representantes dos usuários e dos profissionais e trabalhadores para intervir no Conselho. O resultado, para essas organizações, foi o apren-

dizado de várias práticas para o controle do orçamento e a sua utilização para a defesa dos direitos dos usuários. Dentre elas, o acompanhamento dos problemas na rede pública de saúde concomitante à análise dos relatórios orçamentários.

Outra forma de exercer o controle foi não aprovar os balancetes apresentados pela Prefeitura. O veto levou ao impedimento da transferência de verbas federais e estaduais para a ação da Prefeitura na área da saúde e obrigou os gestores a explicarem à população a falta desses recursos. Uma outra consequência foi levar os problemas detectados à Justiça por meio do Ministério Público.

Do exercício do controle derivaram algumas conquistas entre os anos de 2000 e 2002: a ampliação do atendimento de média complexidade com a compra de equipamentos, a criação de obstáculos para a cobrança dos honorários médicos e dos exames para os usuários do SUS e a distribuição gratuita dos medicamentos básicos.

Na opinião dos representantes dos usuários, para a melhor representatividade dos conselheiros é necessário, ainda, o estabelecimento de veículos de comunicação entre eles e o restante da população. Em 2002, o Conselho propôs a criação de um jornal e de um programa de rádio que abordassem os problemas na área da saúde, bem como a criação de conselhos regionais na cidade. A realização das reuniões nos bairros também caminha nessa direção.

Na legislação federal, os conselhos foram previstos como um mecanismo de deliberação junto ao Executivo. Em Passo Fundo, o CMS procurou o Legislativo e o Judiciário para que arbitrassem as divergências com o Executivo nesse espaço em que sociedade civil e governo estão representados.

Se a Câmara Municipal não se mostrou muito receptiva, o Ministério Público teve uma atuação decisiva na reversão de várias decisões do Executivo quanto à aplicação dos recursos. Boa parte das conquistas deve-se à atuação dos promotores e procuradores a partir das denúncias apresentadas pelos conselheiros.

A força de cada um dos atores na relação com os demais residiu na aplicação dos argumentos apoiados nas leis que garantem o direito à saúde, o financiamento do Sistema Único de Saúde e a gestão do sistema, compartilhada com a sociedade civil por meio dos conselhos.

Outros argumentos poderão ser somados aos legais, a depender de uma iniciativa de alguns membros do Fórum Municipal da Luta pela Saúde: o debate necessário sobre a construção de indicadores que permitam avaliar o alcance dos programas na área de saúde. De acordo com os dados do Ministério da Saúde, em Passo Fundo 90% dos leitos hospitalares estão na rede privada e nos hospitais filantrópicos. Seria essa uma dimensão justa da garantia pelo Estado à saúde de todos?

O exercício do controle do orçamento público pelo CMS já apresentou algumas conquistas, mas concomitantemente apontou novos desafios como a extensão social do controle e a necessidade de parâmetros para a avaliação das políticas públicas na área de saúde.

Bibliografia

- Conferência Nacional de Saúde, 11ª. *Resoluções*. 2000, pg. 187. (mimeo).
- Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo. *Resolução nº 002/2001*.
- Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo. *Resolução nº 003/2001*.
- Conselho Municipal de Saúde de Passo Fundo. *Ofício nº 120/02*, 16 de abril de 2002 para o Ministério Público Federal.
- Plenário do Conselho Nacional de Saúde. *Resolução nº 33* de 23 de dezembro de 1992.
- Jornal Diário da Manhã. "Justiça obriga Prefeitura a comprar autoclaves para HBCS". Passo Fundo/RS: 05 de abril de 2002.
- Diário da Manhã. "TJ derruba comprovante de renda no PAM". Passo Fundo, RS.
- Diário da Manhã. "Comissão confirma suspeita de desvio no uso de verbas do HCS". Passo Fundo, RS, 03 de maio 2002.
- Diário da Manhã. "Liminar determina que Estado libere convênios na área de assistência social". Passo Fundo, 10 julho de 2002.
- Diário da Manhã. "Promotoria denuncia compra irregular de equipamentos". Passo Fundo, RS, 1º de agosto de 2002.
- JUNQUEIRA, Virgínia. *Saúde na cidade de São Paulo (1989-2000)*. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis / PUC – SP, jan. 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO. *Lei Orçamentária Anual nº 3834* de 19 de dezembro de 2001.

Agenda

Indicações para uma agenda sobre o controle social do orçamento público

Sílvia Caccia Bava

As pesquisas realizadas sobre os instrumentos jurídicos à disposição da cidadania para o controle social do orçamento público e sua utilização, juntamente com os estudos de caso de experiências relevantes sobre o tema, levantam uma série de questões que consideramos relevantes para a construção de uma agenda de debates.

Dentre os temas que surgem como relevantes para a discussão dos resultados desta pesquisa destacamos:

1. O significado da participação

A participação, nos conselhos, por exemplo, é vista em muitos casos, como de caráter distinto da participação nos fóruns populares de acompanhamento do orçamento. No primeiro caso, são iniciativas do legislativo ou de governo que criam os conselhos enquanto espaços de negociação do que venha a se configurar como interesse público. Um espaço teoricamente concebido como espaço de expressão dos conflitos entre os distintos atores que disputam o sentido e a abrangência das políticas públicas. No segundo caso, são redes de entidades da sociedade civil que, de forma autônoma e independente do Estado, se organizam para exercer a vigilância cívica sobre o gasto público. Pode-se compreender que, mesmo as experiências de organização de fóruns e redes, como no caso dos fóruns nacionais de assistência social e de defesa dos direitos da criança e do adolescente, são fóruns que qualificam a intervenção das entidades que representam os interesses de defesa da cidadania nos conselhos de gestão correspondentes. Assim, parece relevante diferenciar o que são as articulações independentes promovidas pelas entidades e movimentos da sociedade civil, que permitem a constituição de uma identidade de propósitos e estratégias de ação conjunta, e o que são estas novas esferas públicas de

negociação de interesses. Essas são identificadas pelos conselhos de gestão, com um papel ambíguo, no sentido de que servem, em sua grande maioria, como formas de legitimação da política do governo, quando deveriam ser espaços de disputa quanto ao desenho e implementação de políticas públicas.

2. O uso de instrumentos jurídicos na luta pela afirmação e ampliação de direitos

Parecem ser muito pouco usados na defesa dos direitos de cidadania, os instrumentos jurídicos que a Constituição de 1988 e legislações posteriores tornaram disponíveis para os cidadãos e suas entidades e movimentos. Quais as razões para que isto se dê? Trata-se do desconhecimento por parte das entidades e movimentos destes instrumentos? Trata-se de uma descrença na efetividade da Justiça exercer seu papel no sentido de garantir o controle do orçamento público? Trata-se de uma característica da cultura política dos cidadãos e entidades da sociedade civil, que não valorizam os instrumentos de regulação democrática à sua disposição?

De fato, a pesquisa revelou um comportamento bastante diferenciado entre organismos similares, em distintas regiões do País. É o caso da atenção dos Tribunais de Contas dos estados, que trataram as demandas por informação, realizadas por esta pesquisa, de maneira diferenciada, por vezes até antagonica. Já o Ministério Público aparece como uma instituição bastante engajada na defesa dos interesses da cidadania e, no entanto, a impressão que se tem é de que as entidades e movimentos da sociedade civil igualmente não atribuem a ele a importância que ele pode ter se forem constituídas alianças entre as entidades e movimentos e esta nova instância de fiscalização disponível para a defesa de direitos.

3. A Lei de Responsabilidade Fiscal passou a exigir dos governos municipais, estaduais e federal prestações de contas periódicas. Que influência teve este tipo de exigência sobre as iniciativas de controle social do orçamento público? Como têm sido apresentadas estas prestações de contas, elas tornam mais transparente à gestão dos recursos públicos?

4. As iniciativas de controle social do orçamento público têm sido promovidas por coletivos heterogêneos de entidades da sociedade civil. São associações profissionais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, que se somam na tentativa de exercer o controle social do orçamento público. Qual o papel que cada uma destas entidades têm assumido neste processo? Há uma "especialização" de

competências, ou não? É possível reconhecer estratégias de ampliação desta participação para outros setores organizados?

5. Muito dos esforços destes coletivos de entidades que atuam no controle social do orçamento público se orientam no sentido da divulgação dos resultados de seu trabalho de fiscalização. Quais os instrumentos que estão sendo utilizados para a publicização dos resultados de seu trabalho? É conhecido da população local o resultado da fiscalização das contas do Executivo?
6. Há diversas iniciativas de capacitação das organizações da sociedade civil para a utilização dos instrumentos legais para o controle social do orçamento público. Há possibilidades de ampliação dos atores que realizam essa capacitação? Quais os conteúdos que devem ser aprofundados ou introduzidos para ampliar a capacidade de intervenção da sociedade civil? Como ampliar o público atingido por iniciativas desse tipo? Quais os meios para ampliar a informação dos cidadãos sobre os instrumentos legais para o controle social do orçamento público?
7. Existem momentos particulares na discussão da peça orçamentária. São momentos de decisões que influenciarão posteriormente as possibilidades de alocação de recursos. O Planoplurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual. Quais são as práticas destes fóruns na tentativa de influenciar cada um desses momentos? Como podemos avaliar os resultados deste trabalho de lobby?
8. Certos instrumentos à disposição da cidadania têm sido muito pouco usados na mobilização pelo controle social do orçamento público. Um deles são as audiências públicas. Apesar de estarem à disposição, a realização das audiências muitas vezes é provocada por parlamentares, na falta de iniciativas da sociedade civil. A pouca utilização deste instrumento se deve a quê? O jogo de forças nas Câmaras Municipais já está definido e as audiências não modificam isso? A população fica sabendo do que acontece nas audiências públicas? Não há preparo por parte do movimento para questionar as contas municipais nestas audiências?
9. Há uma compreensão de que os interesses dos vereadores conflitam com os interesses destas novas esferas públicas de participação, sejam elas conselhos, ou novos movimentos que manejam temas entendidos como de sua exclusiva competência. Estas práticas são compreendidas como práticas concorrentes. Como se

pode equacionar esta questão a partir da compreensão de que a democracia representativa e a democracia direta sejam iniciativas complementares e que podem se reforçar no exercício do controle social do orçamento público?

10. O que pode se observar dos processos analisados, é que as conquistadas cidadãos dependem da capacidade de mobilização dos fóruns e redes que os sustentam. A questão que se coloca a partir desta constatação é a de qualificar qual a relação que estas entidades e movimentos têm com a sociedade civil como um todo. Quais as práticas de relação com a comunidade, com as demais entidades da região? São feitas assembleias, há jornais informando o que se passa? Qual a relação do representante com o representado?
11. A linguagem cifrada da contabilidade, utilizada na prestação de contas por parte das prefeituras, assim como a amplitude das rubricas que impedem a identificação dos gastos, são instrumentos de ocultação do processo de alocação de recursos por parte da administração pública. De quais mecanismos a cidadania pode lançar mão para exigir mais transparência na linguagem e na identificação da alocação dos recursos?
12. As denúncias sobre os processos de licitação e os contratos das prefeituras para a realização de obras e serviços são freqüentes, assim como as denúncias de falta de acesso ao conteúdo desses contratos. Que informações devem ser divulgadas para que os processos de licitação possam ser avaliados pela sociedade civil? De que modo garantir o acesso público ao conteúdo dos contratos e aos critérios para a definição dos preços estipulados?
13. A questão da discussão do orçamento é uma face da discussão do plano de governo, suas prioridades, sua execução. Por isso mesmo, a questão do controle orçamentário não pode se restringir ao controle sobre o desvio de recursos, sobre a corrupção. Esta iniciativa poderia ser mais efetiva se articulasse os conselhos de defesa de direitos e pudesse construir uma visão de conjunto sobre a efetividade das políticas no município, colaborando assim para a construção de algo como um conselho de desenvolvimento do município, onde estas iniciativas cidadãos pudessem ganhar maior articulação.
14. As relações entre as Câmaras Municipais e o Executivo são, tradicionalmente, relações de cooptação e subserviência. Com a presença de representantes dos movimentos sociais eleitos como par-

lamentares, o parlamento ganhou nova dimensão, tornando-se um espaço de disputas, um espaço de embates quanto às alternativas de políticas públicas a serem adotadas no município. Resgatar os mecanismos que sujeitam as Câmaras Municipais, atribuir-lhes transparência, não é também uma forma de reforçar o controle público sobre o orçamento?

15. A questão dos orçamentos autorizativos ou mandatários está no cerne da questão do controle social. As peças orçamentárias são elaboradas para dar a maior governabilidade possível ao Executivo. O remanejamento de suas verbas, o contingenciamento dos gastos, as estimativas de arrecadação, as isenções fiscais, tudo isso precisa passar por uma nova discussão que permita instituir novos procedimentos que restrinjam esta liberdade de atuação do Executivo, seja sobre as políticas de arrecadação, seja sobre as políticas de gasto público.
16. A transparência da administração supõe uma organização interna para a prestação de contas e programas de informatização dos dados que permitam a sua socialização em linguagem adequada. Que tecnologias de informatização dos dados poderiam facilitar o acesso e a compreensão da sociedade civil às contas públicas?
17. Falta uma avaliação das potencialidades e dos problemas de cada um dos instrumentos legais para o controle social do orçamento público, pois a sua utilização pela sociedade civil ainda é bastante incipiente. Por outro lado, alguns deles, como os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal de obrigatoriedade da prestação de contas para a sociedade, só foram criados recentemente. Assim sendo, os ajustes ou mudanças necessários nos instrumentos legais só poderão ser melhor avaliados com a sua utilização mais freqüente.
18. A participação é um tema da moda. Todos governantes querem se assumir como democráticos e abertos à participação popular ou cidadã. O fato é que muito poucos compreendem a participação cidadã como uma estratégia de socialização de poder. Muito poucos querem abrir mão de sua capacidade de tomar decisões e transferi-la a instâncias colegiadas de participação cidadã. Cumpre identificar quais são os projetos políticos que orientam a atuação dos executivos, uma vez que da perspectiva de muitos deles, a participação é uma forma de legitimar as ações e o programa de governo, sem condições para alterar seu projeto.



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP
telefone: 0xx11 3258.6121 - fax: 0xx11 3258.3260
endereço eletrônico: polis@polis.org.br - sítio na internet: www.polis.org.br

Coordenadoria Executiva: Jane Casella, Silvio Caccia Bava, José Carlos Vaz.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Bianca Santos, Christiane Costa, Edie Pinheiro, Eduardo de Lima Caldas, Gabriela Lotta, Hamilton Faria, Jane Casella, João Nassif, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, José César Magalhães Jr., Juliana Lordello Sicoli, Kazuo Nakano, Maria do Carmo Alves Albuquerque, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Nilde Balcão, Osmar de Paula Leite, Othon Luiz do A. Silveira Jr., Paula Freire Santoro, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Stela Ferreira, Tatiana Maranhão, Veronika Paulics, Vilma Barban.

Equipe Administrativa: Antonio Vicente de Amorim Filho, Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Maria Josete Pereira da Silva, Maria Salete Pereira da Silva, Melania Alves, Messias Pinto, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes, Viviane Cosme Chaves.

Estagiários: Clarissa Costa de Oliveira, Daniel Ho, Diego Franco, Iara Rolnik, Luiz Sertório Teixeira, Mariana Marques, Patrícia Cardoso, Paula Pollini, Rafael D'Almeida Martins, Tania Masseli, Thais Cattel, Thais Ricardo, Vanessa Souza, Weber Sutti.

Conselho de Administração: Presidente - Heloísa Helena Canto Nogueira. Vice-Presidente - Tereza Belda. Conselheiros - Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab.Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Silvio Caccia Bava, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics.

O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista fundada em junho de 1987. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

Desenvolvimento Local e Gestão Municipal – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos juridico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.

publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte
- 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35 Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
- 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37 Conselhos Gestores de Políticas Públicas
- 38 Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- 39 Gênero e Raça nas Políticas Públicas

- 40** Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local
- 41** O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural na Construção de um Mundo Solidário
- 42** Segurança Alimentar e Inclusão Social : A escola na promoção da saúde infantil
- 43** Fortalecimento da Sociedade Civil em Regiões de Extrema Pobreza

outras publicações

Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?

Alternativas Contra a Fome

Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania

Para quê Participação Popular nos Governos Locais?

Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática

Direito à Cidade e Meio Ambiente

Falas em Torno do Lixo

125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal

Guia do Estatuto da Cidade

Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção

Monitoramento e Avaliação do Empoderamento

A Situação dos Direitos Humanos das Comunidades Negras e Tradicionais de Alcântara

Cadernos de Proposições para o Século XXI

Série Desafios da Gestão Municipal Democrática

Série Observatório dos Direitos do Cidadão

Cadernos Pólis

Pólis Papers

para adquirir esta e outras publicações do pólis

Procure o setor de publicações do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3258.6121 ramal 256 ou pelo correio eletrônico: publicacoes@polis.org.br

Esta publicação foi impressa com as fontes Rotis SemiSans-Light e
Rotis SemiSans-Bold em papel Pólen Soft 80g.
Tiragem: 1000 exemplares
Novembro, 2003