

Orçamento público e controle: uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro

Mauro Santos Silva

Introdução

A redemocratização vivenciado pelo Brasil nas duas últimas décadas e a percepção de que uma boa gestão pública pressupõe planejamento e transparência dos atos praticados por aqueles que gerenciam os recursos, tem motivado a sociedade brasileira a adotar dois tipos de procedimentos. O primeiro, relacionado ao aprimoramento das regras institucionais formais associadas ao planejamento, direção e controle dos procedimentos governamentais. O segundo, referente a maior aproximação e participação da sociedade, via organizações não-governamentais – privadas, corporativas ou públicas – na gestão da coisa pública.

Este trabalho tem por objetivo principal apresentar uma experiência de controle exercido por uma organização pública, porém, não governamental, sobre os atos relacionados a gestão dos recursos públicos. Mais precisamente, focaremos a experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro, que há seis anos vem desenvolvendo ações que tem por objeto central o tratamento de questões relativas a garantia de participação e controle social sobre o ciclo orçamentário público.

O texto está dividido em três partes. A primeira, aborda os conceitos de orçamento e ciclo orçamentário e apresenta o desenho institucional do sistema de planejamento governamental do Brasil. A segunda, define o conceito de políticas públicas, o arco de procedimentos que envolve uma política, e expõe sobre o sistema de controle do orçamento público, comentando sobre a tipologia, a abrangência e os indicadores adotados. Por fim, a terceira parte, apresenta a experiência de controle do orçamento governamental local executada pelo Fórum: sua composição, processo decisório interno, mecanismos de financiamento, objeto e objetivos, metodologia de atuação e resultados obtidos.

I Orçamento público e planejamento governamental no Brasil

1.1 Orçamento e ciclo orçamentário

O estudo do orçamento público comporta duas possibilidades. A primeira, *stricto sensu*, toma por objeto a “peça orçamentária” ou lei do orçamento, sua formatação, apreciação legislativa e execução. A segunda, *lato sensu*, toma por referência o ciclo orçamentário, ou seja, o arco de procedimentos que cobre da construção da agenda governamental a avaliação das ações desenvolvidas pelo setor público. O ciclo orçamentário tem a peça orçamentária como referência central, mas possui uma abrangência maior que a mesma.

Como observa Giacomoni (2000) “O documento orçamentário, apresentado na forma da lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas.” O ciclo extrapola a concepção estrito senso do orçamento em dois momentos fundamentais da gestão pública: o planejamento e a avaliação das políticas.

O orçamento público é compreendido como uma peça de natureza legal que identifica a quantidade e a origem dos recursos financeiros disponíveis para uso do setor público governamental e aponta o destino da aplicação das disponibilidades em cada exercício financeiro, segundo programas previamente elaborados. Ao articular o planejamento as disponibilidades financeiras, tomando por base contas de receita e despesa, assume a condição de instrumento contábil e de peça básica do processo

gerencial, uma espécie de matriz global de políticas públicas.

O orçamento possui, também, uma dimensão política, na medida em que é produto resultante do embate travado entre as forças sociais organizadas, em busca da maximização dos retornos resultantes da aplicação dos recursos públicos geridos pelo governo. Por fim, o orçamento é uma peça econômico-financeira, na medida em que não só opera com recursos monetários, mas, acima de tudo, porque exerce influência significativa sobre os ciclos econômicos via investimentos, inversões, consumo, e ainda, pelas conseqüências geradas pelos déficits e pela gestão da dívida pública sobre o sistema econômico.

O ciclo possui uma natureza dinâmica, complexa e diversificada. Dinâmica, porque suas fases são constantemente ajustadas as escolhas dos atores políticos e a dinâmica macroeconômica. Complexa, pois envolve fatores econômicos, financeiros, legais, políticos, contábeis e administrativos. Diversificado, porque engloba um amplo leque de temáticas, abordadas por meio de um sem número de ações.

Uma abordagem didática nos permite apresentá-lo como um arco de procedimentos que e envolve pelo menos sete etapas: (i) a elaboração da agenda de intervenções do governo, (ii) o planejamento das ações, (iii) a formatação da peça orçamentária pela burocracia estatal, (iv) o processo legislativo, (v) a execução orçamentária e financeira, (vi) o controle das ações, e (vii) a avaliação das etapas do processo. Silva (1973), esclarece que: “Falando-se sobre ciclo orçamentário quer expressar-se a idéia de um conjunto de atividades peculiares ao processo orçamentário, que se sucedem no tempo e repetem com as mesmas características, de período em período.”

Os procedimentos supracitados não devem ser compreendidos como fragmentos de um processo linear, mas sim, como momentos articulados e interrelacionados de um processo dinâmico e complexo que se configura num espaço temporal que antecede, envolve e ultrapassa o exercício financeiro, configurando movimentos cíclicos de periodicidade não uniformes.

A formulação da agenda de intervenções governamental refere-se ao processo de eleição dos temas e problemas, devidamente identificados e delimitados, que serão objetos de tratamento de políticas públicas com participação governamental. Este é o ponto de partida do ciclo, o momento de definição política das prioridades que orientaram as ações futuras dos organismos de governo.

O processo de planejamento é uma etapa em que, partindo da agenda previamente definida, a burocracia estatal constrói isoladamente ou em parceria com segmentos não governamentais, as alternativas de ação com suas devidas fundamentações técnicas-fim, jurídicas e financeiras, e submete a apreciação, a avaliação e ao julgamento dos fóruns decisórios do Poder Executivo e de esferas não exclusivamente governamentais de decisão, onde há participação direta da sociedade civil.

O sistema de planejamento governamental envolve três peças fundamentais: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. É importante observar que a aprovação, pelo Poder Legislativo, das leis relativas ao planejamento governamental tem caráter apenas autorizativo, isto é, o Poder Executivo está autorizado a realizar as ações previstas na lei, mas não é obrigado a realizá-las. Torres (2000), observa que “O planejamento, qualquer que seja ele, controla a Administração quanto ao limite máximo de gastos, mas não a obriga a realizar a despesa autorizada, como adiante veremos, em virtude de sua natureza simplesmente formal.”

A formatação da peça orçamentária é uma tarefa desenvolvida pela burocracia estatal e consiste na organização dos elementos do planejamento, inclusive receitas previstas e despesas fixadas, de acordo com as exigências formais – seqüências, quadros e códigos numéricos – impostas pela legislação orçamentária. Após formatação dos projetos de lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, cuja competência pertence ao Poder Executivo, os mesmos são encaminhado ao Poder Legislativo.

O processo legislativo envolve todos os tramites associados a apreciação, análise, emendas e emissão de parecer das relatorias setoriais e da Comissão de Orçamento, discussão e votação

pelo plenário do Poder Legislativo, e encaminhamento ao chefe do Poder Executivo para sanção. As emendas devem obedecer as restrições impostas pela legislação (parágrafo 3º do artigo 166 da Constituição Federal de 1988 e artigo 33 da lei nº 4.320/64), portanto, existem limites legais a modificação da proposta encaminhada pelo Executivo.

A execução do orçamento consiste na realização das ações previstas na peça orçamentária: arrecadação de receitas e realização das despesas, conforme os programas previstos e de acordo com as determinações especificadas na legislação que disciplina a matéria. A execução envolve três dimensões principais: (i) orçamentária: comprometimento da dotação disponível, (ii) física: realização da obra ou serviço, ou aquisição de um bem previsto na lei orçamentária (iii) financeira: pagamento de uma despesa previamente comprometida do ponto de vista orçamentário e cuja realização física já foi efetivada, ou geração de déficits, hipótese observada quando as despesas não são quitadas no mesmo exercício financeiro.

O controle das ações governamentais relativas a execução orçamentária, física e financeira, envolve o conjunto de procedimentos executados pela burocracia estatal e ou pela sociedade civil, orientados à obtenção de informações que permitam o conhecimento dos atos praticados pelo Poder Público em relação a forma, ao conteúdo e as conseqüências produzidas. O controle é exercido ao longo do ciclo e o seu produto final é matéria-prima importante para a avaliação do desempenho da gestão governamental.

Por fim, temos a avaliação, isto é, a ordenação hierárquica e a atribuição de valores associados a qualidade dos atos governamentais a partir de um critério ou de uma cesta de critérios estabelecidos pelo agente avaliador. É desejável que este procedimento seja desenvolvido ao longo do ciclo, permeando cada uma das etapas e fornecendo informações importantes para o ajustamento dos procedimentos de gestão.

1.2 Sistema de planejamento e orçamento público

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema de planejamento associado ao orçamento-programa passou a ser composto por três peças complementares e articuladas: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei do Orçamento Anual – LOA, cada uma delas com diferenças de conteúdo e abrangência temporal. Dois elementos são comuns a tríade: possuem a natureza de lei e são de iniciativa do Poder Executivo.

O PPA é uma peça de planejamento estratégico orientada para um período temporal de quatro anos, sendo que o primeiro ano correspondente ao segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e o último ano compreende o primeiro exercício financeiro do mandato seguinte. Este documento tem por conteúdo a definição regionalizada das diretrizes, objetivos e metas da administração pública, relativas as despesas com (i) investimento, (ii) inversões, (iii) transferências destinadas a realização de despesas de mesma natureza das anteriormente mencionadas, (iv) despesas de custeio decorrentes dos investimentos e inversões previstas, e (v) despesas de duração continuada relativas as ações-fim desenvolvidas pelo governo.

Todas as previsões constantes no PPA estão distribuídas por funções, subfunções e programas, de acordo com Decreto nº 2.829/98 e a Portaria nº42/99 da Secretaria de Orçamento Federal. Cada um dos programas deve disponibilizar informações sobre objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicadores quantitativos da situação que pretende modificar, metas regionalizadas e ações não integrantes do OPA.

Estas novas regras representam um progresso relevante no desenho institucional do ciclo orçamentário. Ao permitir o maior detalhamento das ações e disponibilizar um amplo e diversificado leque de informações sobre as ações previstas, garantem maior transparência informacional e ampliam as condições para o controle das ações governamentais.

A LDO é uma peça do sistema de planejamento que, a partir dos programas e das determinações do PPA, dispõe sobre um conjunto de elementos que necessariamente devem ser observados quando da elaboração do orçamento anual, são eles: (i) metas e prioridades da administração pública, (ii) despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, (iii) alterações na legislação tributária, (iv) política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, (v) equilíbrio entre receitas e despesas, (vi) critério e forma de limitação de empenho, (vii) controle de custo, (viii) avaliação de resultados.

As quatro últimas exigências passarão a ser cobradas a partir do exercício financeiro de 2001, conforme previsão constante na Lei Complementar nº101/2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A mesma legislação incorporou uma dimensão trienal a LDO ao exigir que a mesma contenha metas fiscais anuais para o exercício de referência e os dois exercícios seguintes, relativas as receitas, as despesas, aos resultados nominais e primários e ao montante da dívida pública.

Não obstante a relevância dos dados exigidos pela lei de “responsabilidade fiscal” para a composição do PPA, lembramos as dificuldades associadas as previsões de despesas, resultados nominais e montante da dívida pública, numa economia onde a participação da conta Serviço da Dívida na despesa pública é relevante, crescente e fortemente dependente de taxas de juros, que fogem ao controle das esferas subnacionais de governo.

Por fim, temos a Lei Orçamentária, com periodicidade anual e composta pelo (i) orçamento fiscal, que envolve o conjunto de receitas e despesas, exclusive as relativas a seguridade social, dos poderes Executivo – seus fundos, suas fundações e todo o conjunto da administração direta e indireta – Legislativo e Judiciário, (ii) o orçamento da seguridade social, composto por todas as receitas e despesas com saúde, assistência social e seguridade social da administração direta e indireta, e (iii) o orçamento de investimento das empresas cuja o Poder Público disponha da maioria do capital social com direito a voto, neste caso, não admite-se a hipótese de inclusão das despesas de custeio.

A LOA é um documento que formaliza o conjunto de decisões políticas relativas as fontes dos recursos repassados ao setor governamental e a aplicações dos mesmos em bens e serviços cujo destino final deve ser a satisfação do interesse público. Em tese, é um documento que expressa as escolhas públicas realizadas por um determinado grupo social em relação a quanto estão dispostos a pagar para dispor da cesta de bens demandas junto ao governo.

II Políticas públicas e o desenho do sistema de controle da execução orçamentária e financeira do setor público no Brasil

2.1 Políticas públicas e controle

O termo políticas públicas é utilizado neste trabalho para tratar as ações sistematicamente ordenadas, desenvolvidas por organismos governamentais ou não governamentais, com o objetivo de afirmar ou modificar um cenário cujo o conteúdo e a dinâmica são de interesse do conjunto da sociedade. Aqui não estão contempladas as ações não governamentais desenvolvidos com objetivos voltados a interesses privados ou corporativos. Observamos que as políticas públicas podem ser governamentais, mas não necessariamente assumem tal condição.

Seguindo ordenamento proposto por Saravia (1999), observamos o ciclo de políticas públicas como constituído de sete momentos: (i) agenda: definição dos problemas a serem tratados pela ação pública governamental, (ii) elaboração: construção das alternativas técnicas de superação dos problemas identificados, (iii) formulação: escolha, pelos atores sociais – políticos, burocratas e grupos e organizações de interesse - sobre a opção de política a ser executada, (iv) implementação: constituição das condições administrativas, jurídicas e financeiras necessárias a execução das ações,

(v) execução: realização das ações constantes no planejamento, (vi) controle: acompanhamento das ações, conforme definido no parágrafo anterior, e (vii) avaliação: identificação dos resultados segundo critérios previamente estabelecidos.

O controle sobre as ações realizadas pelo setor público governamental é uma função administrativa que envolve um conjunto de procedimentos adotados com o objetivo de acompanhar e identificar se as ações relativas ao ciclo das política pública planejadas são executadas conforme o interesse dos atores sociais interessados e se estão produzindo os resultados esperados, tudo isto dentro do quadro de legalidade definido pelo conjunto de regras em vigor.

O objetivo central do sistema de controle sobre o orçamento público é verificar se o poder publico está executando ações conforme as escolhas públicas manifestadas nos fóruns competentes e materializada na peça orçamentária aprovada pelo Legislativo e promulgada pelo Executivo. Como objetivos derivados do elemento central supramencionado, estão a busca da constatação de que as ações não só estão sendo realizadas conforme as escolhas pública, mas, também, estão sendo conduzidas conforme os preceitos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade.

As ações de controle podem ser desenvolvidas antes, durante e depois da execução das políticas. É desejável que seja exercida nos dois primeiros momentos supracitados. Primeiro, sobre os procedimentos que antecedem as ações relativas a execução de políticas: agenda, elaboração, formulação e implementação, isto pode evitar a adoção de procedimentos julgados técnica ou politicamente inadequados. Segundo, de forma concomitante a execução das ações, de forma a criar as condições necessárias a percepção de situações-problema e correção das mesmas, evitando custos maiores.

O controle *a posteriori* é uma opção que não pode ser descartada, mas deve ser reservada as situações em que a ausência de condições operacionais impeça o controle prévio e concomitante. Informações obtidas após o término de um procedimento impedem que o mesmo seja aperfeiçoado e otimizado, sua importância reside na possibilidade de responsabilização legal e política, quando for o caso, dos agentes responsáveis pela condução inapropriada dos recursos públicos. As mesmas informações podem ser úteis no ajustamento de procedimentos que visem impedir os mesmos atos sejam observados em situações futuras.

As ações associados aos procedimentos de controle demanda algumas condições relevantes para a otimização dos seus resultados, dentre estas condições, quatro merecem destaque, são elas: (i) clareza na definição dos procedimentos associados a execução das ações previstas para a política observada, (ii) disponibilidade de objetivos e metas bem definidos para a política a ser focada pelo controle, (iii) critérios para avaliação dos resultados mensurados, (iv) dinâmica ágil e eficiente de processamento e distribuição das informações aos atores interessados e que exercem influência nos processos decisórios, e (v) decisões ágeis, de forma a permitir o ajustamento das ações e minimizar os custos das imperfeições observadas.

2.2 Tipologias de controle institucional:

O controle das ações de interesse social pode ser executado, seguindo o critério institucional proposto por Bresser Pereira (1997), por meio de três mecanismos: dinâmica de mercado, ação do Estado e ação da sociedade.

O mercado pode ser entendido como um espaço onde interagem produtores e consumidores, que na busca da otimização da satisfação de suas necessidades via operações de troca por meio das quais produzem preços, ou seja, sinalizadores de preferência, que orientam o comportamento dos agentes e, pelo menos em tese, produzem a correção das imperfeições e a otimização do sistema produtivo via mecanismos competitivos.

O controle via mercado se processa por meio de mudanças de posicionamento dos

demandantes em relação aos produtos demandados ou as quantidades demandadas, em síntese, por “opções de saída” conforme proposto por Hirschman (1973). Este mecanismo é apropriado aos bens e serviços que dispõe dos requisitos necessários a produção por unidades privadas e distribuição via mercado concorrencial, em síntese, possibilidade de precificação e nos casos onde existem substitutos perfeitos ou próximos, ou seja, possibilidade de escolhas.

A percepção de limites do sistema de mercado impõe que o mesmo seja regulado pelo Estado. Portanto, agora falamos de um controle estatal sobre o mercado ou sobre segmentos de mercado em relação aos quais existe um razoável consenso social quanto a necessidade de regras formais e metas previamente definidas. O objeto central desta ação reguladora são os setores que por natureza, dado o estado atual da tecnologia, possuem uma configuração monopolística ou oligopolística. Nestes casos a “opção de saída” não é possível ou não existe como possibilidade exequível. Ainda seguido a formulação de Hirschman (1973), a “opção de voz” ou a manifestação política da vontade dos cidadãos, de forma direta ou via representação, é a única opção disponível.

Sobre as ações desenvolvidas pelo aparelho de Estado, existem duas vias principais de controle: interno e externo. A primeira, refere-se a ação controladora desenvolvida por organismos governamentais do próprio Poder responsável pela execução da ação a ser controlada. A segunda, trata do controle exercido por organismos pertencentes a outro Poder que não o responsável direto pela ação objeto do controle. Ambas previstas no texto constitucional de 1988, que no seu artigo 70, caput, determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle governamental interno sobre o orçamento é exercido pelo próprio Poder Executivo, ou seja, a próprio segmento responsável pela condução da realização das ações relacionadas ao ciclo orçamentário. No caso específico do município do Rio de Janeiro as ações são desenvolvidas por meio de um sistema integrado de fiscalização financeira, contábil, e de auditoria, cujo órgão central é a Controladoria Geral do Município, subordinada diretamente ao Prefeito, conforme previsto na lei nº 2.068 de 22 de dezembro de 1993, que instituiu o referido sistema de controle.

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio técnico do Tribunal de Contas. O município do Rio de Janeiro, a semelhança do município de São Paulo, possui um Tribunal de Contas com atribuições orientadas exclusivamente as ações dos poderes Executivo e Legislativo municipal, conforme previsto na legislação, lei nº 183 de 23 de outubro de 1980, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. A julgamento do Parecer Prévio elaborado sobre as contas analisadas é realizado pelos sete Conselheiros, nomeados pelo Prefeito, com prévia aprovação da Câmara municipal.

O Tribunal de Contas financia suas ações com recursos obtidos junto ao orçamento municipal. A proposta orçamentária é elaborada pelo próprio órgão e encaminhada ao Prefeito, este remete a Câmara para apreciação, emenda e aprovação. Portanto, o órgão técnico de controle externo dispõe, para o seu financiamento, de uma autonomia formal em relação ao Poder Executivo.

O controle exercido pela sociedade civil sobre o orçamento público, resultante da ação individual de cidadãos e por intermédio de organizações não-governamentais, pode estar orientado a defesa de interesses privados, corporativos e públicos. Tão importante quanto os interesses que estão sendo defendidos são os métodos adotados na ação – que devem primar pela ética e pelo respeito as regras do jogo – e a transparência de propósitos. Bobbio (1987) citando Kant nos lembra que “Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja a máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas.”

Tal mecanismo de controle possui como aspecto singular a independência financeira, de propósitos e de métodos em relação as organizações da esfera governamental. Tandler (1988), ao comentar sob as vantagens do controle social observa: “(...) pressupõem-se que a vantagem especial da sociedade civil no que diz respeito ao controle do governo reside em seu “status” de “de fora” ou em

sua independência em relação a ele.” É importante esclarecer que tal autonomia em relação aos organismos governamentais não implica na ausência de uma dimensão política nos atos de controle.

No Brasil as possibilidades de controle social estão presentes no próprio ordenamento constitucional. A Constituição de 1988 estabelece no inciso 23 do artigo 5º, que todo cidadão têm direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular ou de interesse público. A mesma legislação define, no parágrafo 2º do artigo 74, que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o órgão de controle externo competente.

Além destas previsões constitucionais, a lei complementar nº101/2000, ao estabelecer normas para a gestão fiscal responsável, determina no seu capítulo IX, sobre transparência, controle e fiscalização, que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficaram a disposição dos cidadãos e instituições durante todo o exercício. Diz ainda, que será assegurada transparência por meio de incentivo a participação popular no processo de planejamento governamental.

Portanto, o desenho institucional formal ao (i) determinar a criação de mecanismos de incentivo a participação popular no processo de planejamento, (ii) garantir o acesso dos cidadãos as informações relativas aos procedimentos governamentais, matéria prima fundamental para o exercício do controle, e (iii) admitir a possibilidade de apresentação de denúncia, quando da identificação de irregularidades, perante ao órgão de controle externo competente, cria as condições necessárias, sob o ponto de vista jurídico, para que a participação popular nas ações de controle torne-se uma realidade.

Todas as formas de controle supramencionadas são relevantes e complementares. Relevantes porque desempenham papéis essenciais a condução democrática da gestão da ‘coisa pública’, relevantes porque geram condições necessárias a gestão eficiente dos recursos repassados pela sociedade ao Estado, para que este último regulamente, fiscaliza, produza e distribua os bens e serviços resultantes das escolhas públicas. Complementares, porque intercambiam dados, informações e análises que enriquecem os *outputs* gerados pelos diferentes tipos de sistemas de controle existentes.

Dentro do universo de possibilidades mencionadas, este trabalho dispensa atenção central ao controle público não estatal. Seguindo formulação de Bresser (1999), o controle público é definido como aquele que tem por objeto elementos de interesse geral, a sua natureza não estatal decorre da ausência de financiamento, pessoal, métodos e técnicas oriundos da esfera estatal.

As ações desenvolvidas pelos núcleos de controle público não estatal são financiadas por organizações não governamentais ou diretamente por cidadãos que identificam como relevantes tais procedimentos. Os técnicos responsáveis pela ação não o fazem na condição de servidores públicos, mas, na condição de profissionais liberais remunerados ou voluntários, e os métodos e técnicas adotados são produtos de livre escolha daqueles que executam as operações, observadas os limites impostos pelo quadro institucional-legal em vigor. Tudo isto garante maior independência e agilidade, e melhor foco na política setorial ou na fase do ciclo orçamentário eleito para controle.

2.3 Abrangência do controle sobre o ciclo orçamentário

A Constituição Federal em vigor estabelece no seu artigo 70, caput e parágrafo único, que o controle sobre o orçamento e as finanças públicas será realizado sobre todas as pessoas físicas ou entidades públicas que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a esfera de governo correspondente responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A abrangência do controle sobre o ciclo orçamentário, quando desenvolvido por iniciativas não governamentais, pode, também, ser mensurada sob diversas perspectivas, as principais referem-se ao:

- a. Espaço geográfico: União, estado(s), município(s) ou distrito(s) administrativo(s).
- b. Segmento do ciclo orçamentário: pode haver um controle sobre a totalidade ou

apenas sobre etapas do ciclo.

- c. Tipo de orçamento verificado: fiscal, seguridade social e investimentos de empresas públicas, ou sobre a totalidade ou parte dos mesmos.
- d. Segmento da administração pública responsável pelo orçamento: o controle pode ser exercido sobre todos as unidades orçamentárias da administração direta e indireta ou a segmentos ou unidades específicas da administração pública.
- e. Dimensão da programação controlada: pode haver um controle sobre todo o universo de ações desenvolvidas ou sobre funções, subfunções, programas de trabalho, projetos, atividades ou operações especiais, ou ainda sob fragmentos de qualquer um destes agregados.

O ideal é a conformação de sistemas de controle que cubra as três esferas de governo, todos os momentos do ciclo, todos os orçamentos, todos os segmentos da administração pública, por projetos, atividades e operações especiais, e que fosse exercido de forma contínua, cobrindo as ações que antecede, envolvem e possuem a execução do orçamento, observados os critérios de relevância e custo-benefício econômico, social e político das ações.

Tal cenário, pela dimensão dos custos e pela complexidade técnica que envolve, só é possível de ser vislumbrado como produto de uma rede de políticas públicas operadas por atores públicos e privados, ligados ou não ao Estado, que atuem em âmbito setoriais ou plurisetoriais e em diferentes escalas espaciais - local, regional e nacional. Algo nos moldes das *policy networks* analisadas por Jordana (1995).

2.4 Natureza dos indicadores de controle orçamentário: procedimentos e resultados

A Constituição de 1988 determina, no seu artigo 70, que o controle sobre o orçamento e as finanças públicas será feito quanto a legalidade, legitimidade, economicidade. A Emenda Constitucional nº19, define que os atos da administração pública devem observância a eficiência, agora com o *status* de norma constitucional. Por fim, a lei complementar nº 4.320, no seu artigo 75 inciso III, ordena que o controle da execução orçamentária compreenderá o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços, portanto, determina a observância da eficácia, ainda que sem referi-se nominalmente a tal princípio.

Entre os grupos de indicadores reconhecidos pela literatura como relevantes para o controle da execução orçamentária, apenas os relativos a efetividade, ou seja, ao impacto produzido como resultado da implementação das políticas, ainda não dispõe do *status* de exigência fundamentada em normas jurídicas. Em parte, este fato é decorrente da ausência de tecnologia capaz de mensurar o efeito isolado de uma política sobre as mudanças observadas no cenário em que a mesma foi aplicada. No entanto, cabe mencionar os esforços que amplos segmentos vinculados ao universo acadêmico e a organismos governamentais de planejamento e financiamento estão realizando neste campo, alguns deles com resultados promissores.

O universo de indicadores possíveis de serem aferidos por intermédio dos procedimentos de controle sobre o ciclo orçamentário público, tradicionalmente, tem sido dividido em dois segmentos. O primeiro, denominado de controle de procedimentos, refere-se ao acompanhamento da legalidade e da legitimidade dos atos. O segundo, identificado como controle de resultados, tem como foco de atuação a verificação dos níveis de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Ambos, referentes aos atos praticados por aqueles que assumem a responsabilidade política ou administrativa pela gerência de recursos públicos.

O conceito supracitados são definidos neste trabalho conforme especificado no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (2000) e transcritos a seguir:

- Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

- Efetividade: relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).
- Eficácia: grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.
- Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo. O resultado expressa o custo de uma unidade de produto final em um dado período de tempo. Analogamente ao conceito de eficácia, pode-se estabelecer o grau de eficiência relativa de um programa, projeto ou atividade comparando-o com as metas e custos programados ou com dados de outras iniciativas que perseguem os mesmos objetivos. Nesse caso, somente serão comparáveis iniciativas que, além dos objetivos, possuam as mesmas características de programação

Os conceitos de legalidade e legitimidade são considerados conforme citação de Ribeiro (2000), que fazendo referências a documentos da International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI e do Tribunal de Contas da União – TCU/Brasil, aponta:

- Legalidade: aderência à norma estabelecida, em relação aos atos dos agentes da administração.
- Legitimidade: capacidade do agente de, motivado pelo interesse público, atingir os objetivos da gestão.

A leitura dualista do controle, que trabalha com a noção de procedimentos *versus* resultados não nos parece uma alternativa adequada a uma sociedade que preza pelos valores democráticos. O desejável é a conformação de um sistema que articule as dimensões de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, em uma unidade onde as partes sejam observadas como igualmente relevantes e complementares. Um sistema onde a ação controladora seja capaz de focar os resultados sem perder de vista as condições legais, políticas e éticas que permitiram seu alcance.

III Controle social: o Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro

3.1 Perfil do orçamento da cidade do Rio de Janeiro: ano base 1999.

O objetivo da apresentação do perfil orçamentário do município do Rio de Janeiro é, exclusivamente, informar sobre alguns números relativos as receitas, as despesas e ao resultado do exercício, que permitem a percepção da dimensão financeira e política dos recursos movimentados pelo governo local. Todos os dados foram obtidos junto a Controladoria Geral do Rio de Janeiro, referem-se ao orçamento executado do exercício financeiro de 1999 e correspondem a valores de janeiro de 2000.

O município do Rio de Janeiro possui uma população aproximada de 5,6 milhões de habitantes espalhados por uma área de 1.255 Km², 32 administrações regionais e 159 bairros. A administração pública municipal é composta pelo Poder Legislativo: Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, e pelo Poder Executivo. Este último, dividido em (i) Administração Direta, composta de vinte e uma Secretarias, Procuradoria Geral, Controladoria Geral e oito Fundos Especiais, e (ii) Administração Indireta, formada por oito Empresas Públicas, nove Fundações, quatro Sociedades de Economia Mista e cinco Autarquias. O universo de servidores envolve, em números aproximados, 92.000 ativos e 45.000 inativos.

O financiamento das ações do governo local é realizada com recursos orçamentários da ordem de R\$ 4.868.828 bilhões de reais, o segundo orçamento municipal do país. A composição, segundo a categoria econômica, aponta para 85% de receitas correntes, formadas principalmente por recursos oriundos de fontes tributárias próprias (44%) e transferências correntes (45%). A receitas de

capital (15%) é quase totalmente derivada de operações de crédito internas e externas, e da comercialização títulos do Tesouro Municipal, ou seja, da constituição de dívidas.

O município dispõe de base econômica que lhe permite razoável capacidade de geração dos recursos financeiros necessários ao seu financiamento, 62% das receitas orçamentárias são oriundas de arrecadação própria. A dependência de valores transferidos pelo Estado e pela União representam apenas 32%, um percentual baixo considerando a média das capitais brasileiras. A análise por rubricas, indica como fontes principais: o Imposto Sobre Serviços (18%), a Cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (16.7%), as Operações de Crédito (15%) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (14%).

As despesas orçamentárias totalizaram R\$4.817.803 bilhões de reais. A parte correspondente as despesas correntes equivale a 77%, sendo que o custeio de pessoal, material de consumo e serviços de terceiros consome 44% e as transferências correntes, que envolvem as transferências previdenciárias, consomem o restante do bolo (33%). As despesas de capital somam 23% do total dos gastos governamentais, sua composição envolve a conta de investimento, equivalente a 5%, a conta Transferências de Capital, onde estão classificadas as despesas com amortização das dívidas interna e externa, que consumiram 18% do total do orçamento, parte dele relativos a renegociação da dívida mobiliária com a União, e a conta de Inversões, com números de baixa representatividade.

Os gastos orçamentários com os organismos de controle interno e externo totalizaram R\$59.628 milhões de reais. A Controladoria Geral, órgão central do sistema de controle interno, consumiu R\$ 14.267 milhões ou 0,3% do orçamento e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro absorveu R\$ 45.361 milhões ou 0,94% do total do orçamento local.

Por fim, cabe mencionar dois fatos relevantes. O primeiro, refere-se a boa capacidade de planejamento relativa a receita orçamentária, o volume efetivamente arrecadado superou o previsto em apenas 1%, o que reflete a disponibilidade de métodos e técnicas eficientes no planejamento financeiro. Outro aspecto merecedor de atenção é o resultado orçamentário equilibrado, obtido antes mesmo da publicação da lei de responsabilidade fiscal. O superávit de R\$ 51.025 milhões de reais, aponta para a observância de um critério considerado como positivo e relevante por organismos internacionais e grande parte dos setores acadêmicos dedicados ao estudo das finanças públicas.

3.2 O Fórum Popular do Orçamento

Origem, composição, objeto e objetivos.

O Fórum Popular do Orçamento – FPO, é uma organização sem personalidade jurídica, apartidária e não governamental, formada por pessoas físicas e jurídicas interessadas em democratizar o ciclo orçamentário do município do Rio de Janeiro. Não há requisitos para participação e, também, não existe nenhuma relação formal entre os membros ou entre estes e o Fórum. No universo das 38 entidades citadas em documentos do FPO, constam organizações ligadas ao movimento popular, sindicatos, conselhos profissionais, conselhos municipais, movimentos ecológicos e instituições de ensino e pesquisa.

O marco de referência do surgimento do FPO foi um seminário sobre orçamento público, organizado por organismos não governamentais, realizado em dezembro de 1995 na cidade do Rio de Janeiro. Durante o evento, o tópico que despertou maior atenção dos presentes foi o grande percentual do orçamento remanejado pelo Poder Executivo após a manifestação autorizativa emitida pelo Poder Legislativo. Cabe mencionar que tal remanejamento era legal, pois a lei orçamentária autorizava a realização de tais procedimentos. A preocupação central dos presentes era dispor de informações que permitissem identificar a origem e o destino dos recursos, isto é, quais os programas que haviam sido preteridos e quais os que haviam sido priorizados. Em síntese, quais as escolhas

governamentais, porém, não públicas, estavam sendo realizadas pelo Poder Executivo.

Como resultado do seminário, surgiu a proposta da realização de reuniões periódicas para apreciação e discussão de matérias relativas ao orçamento. Portanto, o objeto central da organização, desde sua criação, é a democratização do ciclo orçamentário público. Os objetivos elencados como prioritário estão organizados em torno de três eixos:

- a. Transparência dos dados e informações.
- b. Aumento dos espaços de participação da sociedade civil.
- c. Ação orientada a priorização dos gastos sociais.

Processo decisório e mecanismos de financiamento.

O processo decisório interno é realizado sempre por meio de diálogos que buscam a construção de posições de consenso. Não há votação das posições apresentadas nos debates. Esta metodologia é favorecida pela natureza e clareza dos objetivos, e pela disciplina adotada nos procedimentos de trabalho. As reuniões semanais do Fórum contam com a presença média de 12 participantes, sendo que algumas chegam a agregar 25 componentes. As informações são socializadas nas próprias reuniões do FPO, por meio do Jornal do Conselho Regional de Economia – CRE/RJ, de periodicidade mensal e tiragem de 12.500 exemplares, e por intermédio da *homepage* da organização.

O Fórum é financiado exclusivamente por doações realizadas pelas pessoas físicas e pelas organizações que reconhecem a relevância dos trabalhos desenvolvidos. Não há uma contabilidade específica para o registro das movimentações financeiras porque não há movimentação financeira realizada pelo Fórum. Todas as doações chegam na forma de bens – os materiais permanentes são cedidos - e serviços disponibilizados para a finalidade específica.

O Conselho Regional de Economia – CRE/RJ garante o suporte relativo ao espaço físico necessário ao desenvolvimento das atividades permanentes e as reuniões semanais, o material permanente e de expediente, a *homepage* e a remuneração dos dois estagiários responsáveis pelas operações diárias de acompanhamento dos procedimentos orçamentários via internet. Outras atividades, como a preparação de cartilhas educativas e seminários temáticos, são bancados diretamente por outras entidades que assumem espontaneamente tais responsabilidades, dentre elas, destacam-se o Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica – IBASE e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

Metodologia de trabalho.

As ações desenvolvidas pelo Fórum estão centradas exclusivamente no orçamento público do município do Rio de Janeiro. O objetivo é acompanhar todas as etapas do ciclo orçamentário, porém, a ausência de infra-estrutura física, financeira e de pessoal, impede a cobertura de todo o processo. Diante destes limites, são priorizados as ações ligadas a (i) socialização de informações e incentivo a participação na definição das regras formais relacionadas ao PPA, a LDO e a LOA, (ii) o processo legislativo, que envolve a apreciação, discussão, emenda e votação/autorização da LOA, (iii) o acompanhamento da execução orçamentária, com ênfase no mapeamento dos remanejamentos realizados pelo Poder Executivo, e (iv) a análise da prestação de contas de cada exercício financeiro.

Os procedimentos são orientados para a coleta, decodificação e análise dos dados agregados das contas orçamentárias, sem prejuízo das ações detalhadas e complementares que podem ser desenvolvidas pelas organizações que compõem o Fórum, segundo sua área geográfica de atuação, temática de interesse e nível de agregação das informações necessárias ao alcance dos objetivos específicos.

Resultados Obtidos

A pesar de ser uma experiência recente e apresentar um caráter inovador, as ações desenvolvidas pelo Fórum tem gerado resultados positivos, que possuem natureza diversificada e difícil mensuração quantitativa. Dentre eles destacamos as contribuições associadas a:

- a. Mobilização da sociedade civil em torno da participação na definição das regras do jogo, no processo de planejamento, no controle e na avaliação das atividades relacionadas ao atos governamentais vinculados ao orçamento público.
- b. Transparência das regras do jogo orçamentário, do processo de construção das regras orçamentárias, dos dados e das informações sobre planejamento e finanças relevantes para análise e interpretação do ciclo.
- c. Geração e difusão de condições informacionais necessárias, ainda que não suficientes, aos procedimentos de avaliação das políticas públicas geridas pelo governo local.
- d. Qualificação de pessoal para leitura e interpretação dos documentos e dos procedimentos. Além dos cursos e seminários realizados para o público interessado, e do processo de formação não sistemática dos participantes das reuniões periódicas, um terceiro aspecto relevante e surpreendente tem sido obtido por meio dos estagiários que, após o término de suas atividades profissionais junto ao Fórum, tem desenvolvido trabalhos acadêmicos sobre a temática, alguns deles merecedores de publicação.
- e. Difusão do modelo adotado pelo Fórum, ou seja, da experiência de controle orçamentário por meio de iniciativa pública não-governamental, que tem influenciado a organização de outras iniciativas semelhantes em grandes cidades brasileiras.

Conclusões

A dimensão, a complexidade e a linguagem codificada dos procedimentos relativos a elaboração da agenda, a formatação da peça orçamentária, ao processo legislativo, a execução, ao controle e a avaliação das ações relacionadas ao ciclo orçamentário do setor público, implicam em restrições a participação ativa e qualificada da quase totalidade dos cidadãos e dos movimentos sociais organizados, em um segmento de extrema relevância da vida republicana.

A transparência dos atos praticados pelos poderes públicos e a divulgação dos mesmos em tempo real são condições essenciais à construção e ao fortalecimento da democracia. O espaço local parece ser o *locus* mais adequado, ainda que não suficiente – dado que grande parte dos recursos e das temáticas de interesse público são tratadas de forma compartilhada ou exclusiva pelas esferas estaduais e federal – para iniciativas inovadoras de participação direta da sociedade nos procedimentos de governança e no diálogo com as autoridades governamentais.

A experiência do Fórum Popular do Orçamento demonstra a viabilidade da construção de alternativas institucionais públicas, porém, não-governamentais, capazes de operar a decodificação e a difusão de informações orçamentárias, com independência em relação a interesses privados ou corporativos, baixo custo financeiro e resultados sociais relevantes.

Por fim, cabe mencionar que, apesar do êxito obtido pelo Fórum, a ausência de uma estrutura material e financeira de maior dimensão impõem restrições em termos de qualidade e diversidade de produtos gerados. Isto nos faz crer que a multiplicação de iniciativas semelhantes em uma mesma base territorial ou em bases territoriais diversas, porém, articuladas, com foco, inclusive, em orçamentos de outras esferas de governo ou em temáticas especializadas, podem gerar as condições adequadas à conformação de redes de agentes, capazes de otimizar o volume de dados e a qualidade

das informações necessárias a participação cidadã e a melhoria do nível de eficiência socioeconômica da gestão governamental.

Bibliografia

- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Lei complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e da outras providências.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa nº 1, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e normas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
- BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções e dá outras providências.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília: TCU, 2000.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNILL GRAU, Nuria. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & GRAU, Nuria Cunnil. O público não estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado, vol. 1. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.
- CUNILL GRAU, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: em búsqueda de nuevos sentidos. Reforma y Democracia. Revista del CLAD. Nº 4, julho, 1995.
- GIACOMONI, James. Orçamento público, 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- HIRSCHMAN, Albert. Saída, voz e lealdade. Reações ao declínio de firmas, organizações e estados. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- JORDANA, Jacint. El análisis de los *policy networks*: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? Gestión y Análisis de Políticas. Vol. 3, maio/agosto, 1995.
- LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNILL GRAU, Nuria. O público não estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- MACHADO JR., José Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada, 26ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Controladoria Geral do Rio de Janeiro. Prestação de contas simplificada 1999.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O enfoque do controle da administração pública no Brasil deve ser a dicotomia entre avaliação de desempenho ou controle da legalidade?. Rio de Janeiro: mimeo, 2000.
- SARAVIA, Henrique. La elaboración de la política pública em el area de lacultura. Revista Argentina de Políticas Publicas. Vol. 1, n 2, abril de 1999.
- SILVA, Adelphino Teixeira da. Administração e controle. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- SILVA, José Afonso da. Orçamento programa no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais,

1973.

TENDLER, Judith. Bom governo nos trópicos: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário, volume V: o orçamento na constituição, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

Resenha biográfica

O autor é economista, formado pela Universidade Federal do Pará – UFPa, especialista em Auditoria Interna e Externa pela Universidade da Amazônia – Unama, e aluno do último semestre do programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação Getulio Vargas – FGV/RJ. Já exerceu atividades profissionais junto ao Instituto Brasileiro de Economia – IBRE/FGV/RJ e em órgãos do Poder Executivo. Atualmente é técnico licenciado do Tribunal de Contas do Pará e professor das disciplinas Economia do Setor Público e Reestruturação Produtiva, de cursos de MBA da Fundação Getulio Vargas – FGV/RJ. Endereço: rua Visconde de Ouro Preto, nº37, apto.403, bairro de Botafogo, cidade do Rio de Janeiro/RJ, Brasil. O código de endereçamento postal é 22250-180. Telefone: (0XX21) 2553-2836. E-mail: ebsilva@fgv.br