**Conceitos, princípios e objetivos da Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público**

Essencialmente, o objetivo fundamental do Estado Moderno é o bem comum. Partindo desse pressuposto, faz-se importante lembrar que a máquina pública desenvolve diversas atividades com vista harmonizar a qualidade da vida em comunidade.

Para tanto é necessário dinheiro. E independente do volume a ser aplicado é imprescindível equilibrar receita e despesa, evitar dívidas, priorizar carências, prestar contas e, ainda, considerar o tempo limitado.

Um rol de incumbências que não admite amadorismo. A atividade financeira estatal se realiza com a obtenção de receita pública, execução da despesa pública e gestão do orçamento público (elaboração, aprovação e controle). A correta gestão pública, pautada em uma execução orçamentária e financeira eficiente, advém da integração coerente entre o que foi planejado e o que será realmente realizado.

Sendo assim, não há que se falar na alocação do recurso sem ter o entendimento dos conceitos básicos das regras legais que o organiza. Analisemos e dominemos, então, as ferramentas responsáveis pela Gestão Orçamentária e Financeira da Administração Pública.

Bem-vindas (os) às aulas do Módulo 3.

A partir de agora, você irá se familiarizar com as ferramentas que estruturam a arquitetura da gestão orçamentária e financeira dos entes federados, que têm suas receitas e despesas organizadas em legislação específica. Para você que é craque no processo de construção, manutenção e desenvolvimento dos protocolos gerenciais da administração recorde de alguns vetores eminentemente técnicos, para que não se perca nos traçados do praticismo, que a rotina administrativa tende a impor.

A Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público é a área da Administração responsável por planejar, organizar, direcionar e controlar os recursos utilizados pela administração pública para quantificar tanto os objetivos traçados, quanto o sistema de acompanhamento periódico.

***Administração*** – do latim *administratione* e significa ação de gerenciar ou controlar negócios, ministrar. Possui quatro funções tradicionais:

* Planejar,
* Organizar,
* Dirigir,
* Controlar.

***Financeira*** – originário da *finance,* refere-se ao movimento financeiro ou aquilo que é relativo ao dinheiro.

***Orçamentária*** – provém de orçamento, que é o ato, ou efeito, de orçar, avaliar, determinar a quantidade; os portugueses utilizavam esta palavra para indicar o movimento de aproximação da proa do navio da linha do vento, facilitando a saída das embarcações de seus portos; dessa relação com aproximação é que surgiu a palavra orçamento, com o sentido de aproximar o futuro quando se tenta estimar ou se calcular as receitas e as despesas prováveis de entes públicos (união, estados e municípios) e privados, ou até mesmo, o cálculo de quanto vamos gastar para realização de determinada obra.

**Finanças públicas**

Elas compreendem métodos, princípios e processos financeiros por meio dos quais os Governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal desempenham suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

* Função alocativa: processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias, segurança, educação, saúde, entre outros, aos cidadãos.
* Função distributiva: distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas, buscando assegurar uma sociedade menos desigual, tal como a destinação de parte dos recursos provenientes de tributação ao serviço público de saúde.
* Função estabilizadora: aplicação das diversas políticas econômicas, pelo governo, a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade, por parte do mercado, de assegurar o alcance desses objetivos. Instrumento essencial para o funcionamento do Estado, as finanças públicas não apenas asseguram a manutenção da administração e dos serviços públicos, como também podem ter grande influência na economia do país e corrigir seus desequilíbrios.

O setor financeiro da administração pública (Secretaria da Fazenda) não está restrito ao papel de caixa das instituições públicas. Seus problemas fundamentais são dotação de recursos, distribuição da renda, estabilidade dos preços, pleno emprego e desenvolvimento econômico.

Dois novos elementos completam a natureza das finanças públicas: as decisões tomadas sobre a administração de recursos emanam de uma autoridade política e todas as definições estão sujeitas a uma fiscalização rigorosa por parte dessa autoridade.

Aspectos relevantes dos fenômenos financeiros:

* O econômico, já que existe uma administração de recursos materiais escassos sujeitos a usos alternativos;
* O político-sociológico, visto que a política financeira é fruto de uma decisão da autoridade que governa a vida de uma sociedade;
* O jurídico, pelo qual as decisões se manifestam na forma de atos legais;
* O ético, visto que as receitas e despesas públicas atendem também a critérios de uma distribuição mais justa da riqueza; e
* O contábil, já que as receitas e despesas públicas devem ser registradas e classificadas para determinar os resultados dos movimentos de valores efetuados no setor público.

**Tipos de receitas e impostos**

Em geral, há no mínimo três classes ou níveis de finanças ou fazendas públicas:

* ***Estatal***, gerida pelo Ministério ou Secretaria de Fazenda em nível nacional;
* ***Departamental***, estadual ou autônoma, gerida pelo Departamento de Fazenda do governo Estadual;
* ***Municipal***, gerida pelos municípios.

As diferentes fazendas arrecadam e administram, segundo sua responsabilidade, alguns impostos, de acordo com o que tenham sido estabelecidas pela Constituição Federal e demais leis tributárias. Em geral, a União se reserva determinados impostos e transfere outros aos entes governamentais regionais (municípios e estados).

Os impostos, que constituem a maior parcela de receitas, se dividem:

* ***Diretos*** - aqueles que se originam no momento em que a renda do sujeito passivo se produz ou distribui, como o Imposto de Renda (IR) das pessoas físicas e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
* ***Indiretos*** - quando se taxa a renda no momento em que seus titulares adquirem algum bem, tais como o Imposto de Importação (II), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o IR das pessoas jurídicas.

Em terminologia da Administração Pública, consideram-se três tipos de cobranças, de forma genérica, denominadas tributos:

* ***Impostos -*** ou tributos exigidos sem contraprestação;
* ***Taxas -*** que constituem uma contraprestação pela utilização de um serviço da administração;
* ***Contribuições especiais –*** tributos gerados pela obtenção de um lucro ou por um aumento de valor dos bens.

O imposto é a mais típica das espécies de tributo, uma vez que a sua instituição não reflete uma atuação do Estado em relação ao contribuinte. Os impostos são de competência federal, estadual (estados e Distrito Federal) e municipal.

***Os impostos federais incidem sobre:***

* Renda da pessoa física e jurídica.
* Importações e exportações.
* Produtos industrializados.

***Os impostos estaduais incidem sobre:***

* Propriedade de veículos automotores.
* Transmissão de bens causa mortis.
* Doações.
* Operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS).
* Prestações de serviços de transporte interestadual.
* Prestações de serviços de transporte intermunicipal.
* Prestações de serviços de comunicação.

***Os impostos municipais incidem sobre:***

* Propriedade predial.
* Propriedade territorial urbana.
* Serviços de qualquer natureza (ISS).
* Transmissão inter vivos de bens imóveis.

**Importante**: As taxas, as contribuições para previdência, os empréstimos e as transferências de fundos como Fundeb, SUS, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente possuem destino específico. As demais receitas não.

**Ciclo Orçamentário**

Orçamento é o documento que prevê a quantidade de recursos que, em um determinado período (normalmente um ano), deve entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes.

Formalizado por meio de lei proposta pelo Poder Executivo, apreciada e ajustada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição.

A peça orçamentária é composta de três orçamentos: o fiscal, o de investimento das empresas e o da Seguridade Social. A sua elaboração é subordinada as leis superordenadoras (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Normas Físicas | Vigentes | Conteúdo Básico |
| Constituição Federal | Permanente | Prerrogativas de cada poder, definição do sistema de planejamento e orçamento, vinculações, vedações e princípios. |
| Leis Complementares,  Lei nº. 4.320/64 e  LC nº. 101/2000 (LRF) | Permanente | Normas gerais de prazos e vigências, Elaboração e organização das leis temporárias (PPA/LDO/LOA), gestão financeira e patrimonial e normas de gestão fiscal voltadas à responsabilidade fiscal. |
| Plano Plurianual – PPA | Temporária 4 anos | Diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital decorrentes e despesas correntes continuadas, projetos prioritários. |
| Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO | Temporária 1 ano | Metas e prioridades, orientação para a elaboração e execução da lei orçamentária e previsão das alterações na legislação tributária, conteúdo determinado pela LRF (Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, definição da reserva de contigência etc.) |
| Lei Orçamentária Anual (orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos de empresas estatais) | Temporária 1 ano | Estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária – autoriza anualmente dotações orçamentárias para cada categoria de programação; projeto de lei de crédito suplementar e especial, além de medidas provisórias, podem alterar a lei orçamentária anual. |
| Resoluções, Normas e Regulamentos internos do Poder Legislativo | Permanente | Normas de apreciação da matéria orçamentária na Comissão Mista de Orçamento e no Congresso Nacional Decretos, Portarias, Instruções. |
| Normativas do Poder Executivo | Permanente e Temporária | Decretos de limitação de empenho e de pagamento, portarias previstas na Lei n. 4.320/64, ou na LDO, etc. |

**Fonte**: GreggianIn, Eugencio, reforma orçamentária – efetividade do sistema de planejamento e orçamento, 2005, extraído do site da Câmara dos Deputados.

**OBS** – Atenção deve ser dada ao cumprimento dos prazos para elaboração das peças integrantes do ciclo orçamentário, que devem ser coerentes com os prazos da tramitação legislativa conforme estabelecidos na Constituição Federal.

**Planejamento e o Ciclo Orçamentário**

As sete principais funções gerenciais dinâmicas desenvolvidas no âmbito das organizações complexas são:

A função de orçamentação é constituída por um conjunto de tarefas que se refere ao controle das atividades da organização por meio do planejamento fiscal e da contabilidade.

Processos de planejamento do setor público significam um conjunto de tarefas e procedimentos relacionados à elaboração dos orçamentos – determinação dos meios necessários e dos seus custos – concernentes a cada item do programa de trabalho que um órgão ou entidade pretende cumprir num determinado exercício.

Envolvem o detalhamento dos programas e ações constantes dos planos de governo em programações setoriais, a explicitação das responsabilidades por unidades administrativas e o detalhamento dos programas de trabalho a cargo de cada uma destas em ações geograficamente localizadas ou orientadas para fins específicos por meio de subprojetos ou subatividades orçamentárias.

### Partes da Peça Orçamentária

A peça orçamentária constitui-se de orçamento fiscal, de investimentos de empresas estatais e da Seguridade Social.

* ***Orçamento fiscal*** – Em sentido econômico, designa o plano de atuação fiscal do setor público para um determinado exercício ou período, isto é, a sistematização das intervenções pelas quais serão implantadas às políticas fiscais estabelecidas. De acordo com a Constituição de 1988, o Orçamento Fiscal, significa o detalhamento dos montantes das receitas que deverão ser captadas pelo Estado através do exercício do poder fiscal a ele delegado, bem como dos gastos e das programações que serão financiados por seu intermédio. É referente a todos os poderes da União, dos estados e municípios e abrange todas as entidades e órgãos vinculados aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Os demonstrativos consolidados relativos a tal orçamento são identificados pela expressão “Fiscal” em seus cabeçalhos.
* ***Orçamento de Investimentos das Estatais*** – Tipo de orçamento de caráter estritamente administrativo (não é submetido a apreciação do Poder Legislativo), que sistematiza e consolida os dispêndios das empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo da União, estados e municípios bem como baseia o controle sobre a sua execução. As estatais compreendem não só as empresas públicas e as sociedades de economia mista, mas também as suas subsidiárias, as empresas controladas pela União, as autarquias, as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e os órgãos autônomos.
* ***Orçamento da Seguridade Social*** – De especial interesse para a área da saúde. Constitui o detalhamento, sob a forma de um orçamento bem individualizado, dos montantes das receitas vinculadas aos gastos da Seguridade Social – especialmente as contribuições sociais nomeadas no Art. 195 da Constituição – que deverão ser captadas pelo Poder Público, bem como de outras que lhe sejam asseguradas ou transferidas do orçamento fiscal, e dos detalhamentos das programações relativas à Saúde, à Previdência e à Assistência Social, que serão financiadas por tais receitas. Esse orçamento abrange todas as entidades e órgãos vinculados à Seguridade Social, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Os demonstrativos consolidados relativos a tal orçamento são identificados pela expressão seguridade em seus cabeçalhos. Tais demonstrativos consolidam o programa de trabalho de todas as unidades (da Administração Direta e Indireta) que atuem nos campos da saúde, Previdência e Assistência Social, bem como os itens da programação dos demais órgãos que sejam relacionados a tais fins.

**Cidadania e Orçamento**

Para ficar mais fácil de entender este conceito, a primeira ideia a ser apresentada é a de que o Estado, por ser formado por três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), é uma instituição “dotada de poder”.

O Estado é organizado politicamente e sua principal função é a de promover o bem comum e equilibrar a convivência humana. As leis que regem a vida social, econômica e política da população são criadas pelo Estado, que também executa serviços de caráter público, respondendo às necessidades da coletividade.

Cidadania é um termo utilizado para qualificar o conjunto dos direitos e deveres das pessoas em relação ao poder maior exercido pelo Estado para equilibrar e dirimir os conflitos na sociedade. É um conceito dinâmico, pois, ao longo do tempo, direitos e deveres podem se expandir, de acordo com as demandas e necessidades da sociedade.

No Brasil, cidadania é uma qualidade seletiva. Embora devesse ser qualidade de todos, universal, resultado da promoção do bem comum, que é o objetivo maior do Estado, alguns a exercem plenamente, e outros não.

Cidadania ativa é aquela que assume um papel propositivo de políticas que atendam às necessidades públicas e de acompanhamento/cobrança dos compromissos firmados com o Poder Público. Não se limita a aguardar as ações dos representantes eleitos.

***Resumindo***

* O Estado é uma instituição que se constitui em uma forma de organização do poder político.
* O Estado exerce liderança sobre os habitantes de um determinado território.
* A legitimidade dessa liderança é garantida pela coletividade que habita aquele território.
* Promover o bem comum está entre as suas prioridades.
* Estimular e respeitar a cidadania ativa, que é marcada por atitudes de controle social, participação nas decisões políticas e uso dos instrumentos legais de transparência.

**Video**

# Série orçamento fácil: A série de animação desenvolvida pelo Senado sobre orçamento público

Vídeo 1, 2, 3 e 4.

***Video 1 – Orçamento fácil***

<https://www.youtube.com/watch?v=Bs4hs8tfVHI&list=PLHBXKJ0khYi5pPIvCdotJrjS_iihBYbsM>

***Vídeo 2 – A importância do orçamento tempo***

<https://www.youtube.com/watch?v=u37F1fBwvEU>

(2minutos 20 segundos)

***Vídeo 3 – Sistema orçamentário brasileiro***

<https://www.youtube.com/watch?v=OKsr6mdR1bc>

(3minutos 8 segundos)

***Vídeo 4 – O que é PPA***

<https://www.youtube.com/watch?v=hG1Vd_SsgCc>

(3minutos 53segundos)

**Material de Apoio**

* **Breves Ensaios sobre os temas abordados na aula – Fonte IBASE: Biblioteca Cidadania.**

# A cor da desigualdade no debate orçamentário

***Rosana Heringer***



Ao longo desta década houve significativos avanços no que diz respeito à consolidação dos ideais democráticos no Brasil. Apesar da persistência de inúmeros fatores que contribuem para que esta realização esteja longe de se tornar plena, é possível observar o país hoje e avaliá-lo como mais democrático do que há dez ou quinze anos atrás, ao menos no que diz respeito aos aspectos institucionais.

As iniciativas de democratização do orçamento, principalmente através da implantação do orçamento participativo, apresentam-se como uma das mais bem sucedidas formas de realização destes ideais democráticos na prática.

O debate sobre orçamento público vem se tornando mais complexo ao longo dos últimos anos, à medida que diferentes grupos da sociedade aumentam sua participação no debate sobre a definição da alocação de gastos públicos, principalmente no âmbito municipal. Vários têm sido os avanços por parte de grupos comunitários, associações de bairro, entidades voltadas para o atendimento a crianças e adolescentes, organizações de mulheres, entre outras, em fazer valer suas demandas, através da presença na implementação do orçamento participativo.

Contudo, no campo do debate democrático e da implementação de ações destinadas à realização destas propostas, a dimensão racial e étnica ainda não foi incorporada como um dos fatores importantes para a democratização efetiva da sociedade brasileira. Enquanto vários outros grupos específicos foram capazes de fazer valer suas demandas e propostas no campo político e no debate orçamentário em particular, as organizações de defesa da população negra (preta e parda, segundo classificação oficial) e dos povos indígenas ainda se encontram bastante sub-representadas.

Tal ausência explica-se por motivações de ordem histórica que reforçam a interpretação corrente sobre uma suposta harmonia entre os diferentes grupos étnicos e raciais em nosso país, aliada a uma recusa em se examinar profundamente as causas da extrema desvantagem social a que está sujeita a grande maioria da população negra existente no país.

**Qual projeto de nação?**

Encarar de frente o debate sobre as desigualdades raciais historicamente acumuladas e socialmente reproduzidas no Brasil apresenta-se como um desafio de grandes proporções, pois significa examinar a fundo o próprio projeto de nação que se está construindo e a definição sobre quem são e serão, no futuro, os beneficiários deste projeto. O fato de que a desigualdade e a pobreza têm cor no Brasil faz com que nossas políticas sociais supostamente universais terminem por ter resultados insuficientes, na medida em que não contribuem para a superação desta ordem de desigualdades.

Estudos recentes (como, por exemplo, Mobilidade social no Brasil: padrões & tendências, de Maria Celi Scalon, Iuperj/Revan) demonstram a cristalização das posições sociais em nossa sociedade, tanto em termos intrageracionais quanto intergeracionais. A desigualdade social permanece quase intocável, na medida em que as políticas econômicas não favorecem uma efetiva distribuição de renda e de riquezas. Dentro deste contexto, o Estado precisa agir, através de mecanismos próprios, no sentido da promoção da igualdade.

A fim de que este ideal se realize, em muitos casos são necessárias mais do que políticas universais para superar o quadro de desigualdade existente. Tais ações podem traduzir-se em programas de estímulo ao aumento da escolaridade de grupos específicos da população; em políticas de saúde que levem em conta a incidência diferenciada de doenças entre os grupos étnicos e raciais; na adoção de programas de capacitação e qualificação profissional que estimulem a população negra, as mulheres e jovens, por exemplo, a ocuparem melhores posições no mercado de trabalho, entre outras medidas possíveis.

A viabilidade de políticas deste tipo está intimamente associada ao grau de aceitação do conjunto da população sobre a relevância das mesmas. Para que se chegue a isto, é necessário que se estabeleça um grande debate no âmbito da sociedade brasileira, no qual se busque aprofundar a relação existente entre democracia e igualdade de oportunidades. Da capacidade das organizações da sociedade civil, e do movimento negro em particular, de estabelecer a articulação entre estes fatores poderá resultar uma participação mais ativa no debate sobre orçamento público, estabelecendo novas prioridades e redefinindo o papel do Estado como agente fundamental na promoção da igualdade.

É certo que este não é um debate simples no âmbito da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, apresenta-se como inadiável se queremos incorporar, não apenas de maneira formal, mas efetivamente, o componente da diversidade à nossa concepção democrática. Tanto o Estado quanto as empresas e organizações da sociedade civil poderão ter um papel relevante nesta tarefa de valorização da diversidade e promoção da igualdade, através de ações diretas e de participação num debate público que contribua para a criação de uma nação mais justa, inclusive em termos raciais e étnicos. *(Rosana Heringer – Ela é socióloga, pesquisadora da Universidade Cândido Mendes (Ucam), da Cepia/Fórum da Sociedade Civil nas Américas e membro do Instituto de Estudos Raciais e Étnicos (Ierê). Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, nº. 13, Out.–Dez. de 1999)*

# A orçamentação como conflito de interesses

*Aaron Wildavsky*

A palavra que originalmente significava uma bolsa ou sacola de couro usada para carregar dinheiro, adquiriu, através dos anos, um sentido mais amplo. Hoje ainda encontramos traços etmológicos da palavra "orçamento" quando ouvimos, por exemplo, sobre o "pacote orçamentário" encaminhado pelo Congresso e o presidente. Já percorremos um longo caminho desde quando carregávamos o orçamento com as mãos, embora possamos lamentar isto. A bolsa não só cresceu consideravelmente como tornou-se bastante amorfa.

O "Orçamento dos Estados Unidos" não é representado por um documento apenas. O único documento que parece formalmente um orçamento é um livro apresentado as demandas do presidente. Quando ouvimos falar que o orçamento "não é realista", aprendemos que muitas destas demandas provavelmente não serão realizadas. O mesmo pode ser dito das resoluções orçamentárias da Câmara e do Senado especificando quanto deve ser gasto no total e nos programas prioritários, assim como quanto de receita deve ser arrecadada. No final, somos deixados como uma variedade de peças legislativas - gastos através de apropriações, crédito, taxas preferenciais, etc - que juntas constituem o orçamento.

O que queremos dizer quando falamos em orçamento? Em um certo sentido o orçamento é uma projeção. Um orçamento contém palavras e números que propõem gastos para determinados objetivos e metas. As palavras descrevem tipos de gastos (salários, equipamentos, viagens) ou objetivos (prevenção à guerra, melhorar a saúde mental, prover habitação de baixa renda), e os números estão relacionados a cada item. Presumivelmente, aqueles que fazem um orçamento pretendem que haja uma conexão entre o que está escrito e os acontecimentos futuros. Se requisições por fundo estão garantidas, se eles são gastos de acordo com as instruções e se as ações envolvidas levam às consequências desejadas, então os objetivos estabelecidos serão alcançados. Orçamentos tornam-se elos entre recursos financeiros e comportamento humano, a fim de alcançar objetivos político. Apenas através da observação é possível determinar em que grau as projeções postuladas no orçamento estão corretas.

Em uma definição mais geral, orçamentar refere-se a transformar recursos financeiros em objetivos humanos. Um orçamento também pode ser caracterizado como uma série de metas com etiquetas de preços afixados. Uma vez que os fundos são limitados e têm que ser divididos de um jeito ou de outro, o orçamento tornou-se um mecanismo de fazer escolhas entre gastos alternativos. Quando as escolhas estão relacionadas entre si a fim de alcançar as metas desejadas, um orçamento pode ser chamado de coordenado. Ao incluir uma especificação detalhada de como os objetivos devem ser alcançados, um orçamento pode servir também como um plano de trabalho para aqueles que assumem a tarefa de sua implementação. Se é dada ênfase à obtenção do máximo retorno político para uma determinada soma de dinheiro, ou para o alcance dos objetivos desejados ao menor custo, então um orçamento pode tornar-se um instrumento para garantir eficiência.

Pode haver, no entanto, uma grande lacuna entre as intenções daqueles que elaboram um orçamento e sua realização. Embora o orçamento projete o alcance de determinadas metas através de gastos planejados, uma avaliação pode revelar que nenhum recurso foi gasto naqueles propósitos, que o dinheiro tenha sido gasto em outros intentos ou que as mesmas metas foram alcançadas de formas diferentes.

Visto de outro ângulo, o orçamento pode ser considerado um contrato. O congresso e o presidente prometem fornecer recursos sob determinadas condições e os órgãos concordam em gastar o dinheiro da maneira como foi estipulada. Quando um órgão distribui as verbas, entre suas subunidades isto pode ser considerado um contrato interno. Se um contrato é exequível ou não, ou se os partidos efetivamente concordam com o que está estipulado no contrato, é uma questão de averiguação.

A amplitude de um orçamento impõe uma série de obrigações e controles mútuos sobre as partes contratantes. A palavra "mútuo" deveria ser enfatizada porque é muito fácil assumir que o controle seja exercido unilateralmente pelos superiores (parlamentares, departamentos, etc...) sobre os formalmente subordinados. Porém, quando um comitê de apropriação aprova alguns gastos e não outros, quando estabelece condições para despesas, ele também se obriga a manter sua parte do trato. Um chefe de departamento (para escolher outro exemplo) que espera controlar seus subordinados deve manter a promessa de apoiar algumas de suas solicitações ou então irá encontrá-los tentando minar sua posição. Um orçamento torna-se uma teia de relações sociais e legais na qual compromissos são assumidos por todos os partidos.

Esta teia de relações que ocorre na alocação dos recursos sugere as inúmeras dificuldades que podem surgir durante o processo orçamentário. Acordos são difíceis porque as pessoas querem coisas diferentes (ou diferentes quantidades da mesma coisa). As pessoas também podem julgar o futuro de forma diferente, em parte porque preferem futuros diferentes, o que irá levá-los a discordar sobre quais limites (e oportunidades) o grupo enfrentará.

Em uma família, diferentes estimativas sobre a renda e o preço da comida para o ano seguinte justificarão a compra ou não de móveis mais caros. No âmbito governamental, diferentes estimativas sobre a receita e a inflação do próximo ano justificarão a compra de navios de guerra mais ou menos dispendiosos. Até mesmo pessoas que concordam no que comprar podem discordar sobre quem pagará a conta. Em um família, as rendas de cada um dos cônjuges pode contribuir equitativamente para o aluguel ou este pode ser dividido proporcionalmente às rendas. Cada pessoa pode tentar pagar menos fazendo com que outras paguem mais. Mas preferências por diferentes estilos de vida - por mais competição, ordem social ou igualdade - também são importantes. Se uma pessoa prefere igualdade de condições ou igualdade de oportunidades - o mais rico subsidiano o mais pobre ou o mais pobre tentando progredir - ou alguma combinação das duas para manter sua estabilidade social - faz uma grande diferença do ponto de vista do que deve ser alvo da esfera pública e, portanto, das políticas orçamentárias.

Orçamentar em qualquer grupo é um processo no qual várias pessoas expressam diferentes desejos e fazem diferentes julgamentos. A fim de promover entendimento sobre uma variedade de temas, membros de um grupo recorrem a debates sobre o que é correto e justo. Esta avaliação, no entanto, não está dada, ela resulta de uma ordem de preferência acerca de como as pessoas deveriam conviver umas com as outras.

Quando esses valores não são meramente etéreos (camaradagem, por exemplo) mas levam a ações – mais para uns, menos para outros - percebemos que orçamentar é realmente opôr e reconciliar diferentes estilos de vida. Às vezes, demandas pessoais são ditadas por princípios (por exemplo, cada um deveria pagar de acordo com suas possibilidades; ou aquele que faz a maior contribuição deveria ter maior influência). Não é fácil dizer quando as pessoas são sinceras ao invocar princípios, algumas vezes isto é apenas uma desculpa conveniente para uma demanda que tenha outra motivação.

Em todo caso, ideias são invocados a fim de persuadir os outros; todos nós já fomos envolvidos em discussões onde os "princípios" pareciam causar mais furor do que as ações (quem irá lavar os pratos esta noite?), não os justificando, portanto. Uma coisa é, por exemplo, discutir que os gastos com defesa ou com bem-estar social estão muito altos; outra é argumentar que seria moralmente errado proporcionar tais recursos. É mais fácil entrar em acordo sobre o "mais ou menos" do que sobre o "certo ou errado". Pelo fato de levantar questões sobre como as pessoas deveriam se relacionar entre si, orçamentar pode envolver disputas muito mais amplas do que seus motivos aparentes.

O desejo de não desapontar ou contrariar outras pessoas faz com que seja importante manter as promessas feitas quando do planejamento. Um acordo antecipado sobre gastos (os compromissos expressos no orçamento) tem duas vantagens: evita a contínua negociação sobre cada despesa e permite a cada membro do grupo planejar atividades com a segurança de que os outros irão cooperar. Orçamentar é parte de um processo de ação cooperativa no qual compromissos para contribuir com recursos unem-se aos compromissos para seu uso. Quando as promessas não podem ser mantidas por um anos ou mais o orçamento torna-se ineficiente.

Questões sobre autoridade - quem tem o direito de decidir por quem? - e legitimidade - confiamos em nossas instituições para agir por nós? - sempre aparecem como panos de fundo e perpassam cada escolha. "Papai sabe o que é melhor" é diferente da regra da maioria ou de cada pessoa fazer o melhor acordo. Quanto mais legitimidade é dada às instruções, mais dispostos estão os participantes em aceitar os resultados como oficiais. Quando permissão, assim como processo, desacelera é porque muitas escolhas são contestadas e porque seu significado se ampliou, passando de "quanto" e "para que" para "quem tem o direito de decidir".

O processo orçamentário é ainda mais complicado em razão dos diferentes desdobramentos políticos que surgem no orçamento. Há uma implicação fiscal na qual o total do gasto, seu déficit ou superávit, em relação à receita, estimula ou restringe a economia - para combater o desemprego ou a inflação.

O orçamento é indicativo do papel do governo reflete a balança entre os setores privado e público na economia - isto é, a proporção do Produto Nacional Bruto (PNB), composta de gastos em categorias mais amplas, indica o tipo de governo que queremos: um que enfatize o poderio militar, proteja a classe média, ajude os pobres ou construa para o futuro. As hipóteses da proposta orçamentária, apropriações, emendas ou impostos, também significam que o orçamento é um pacote com milhares de programas específicos: quanto deve ser investido na segurança dos aeroportos? quem deve receber os benefícios de uma alimentação especial? ou quantos F-16 a Força Aérea necessita?

Todas essas políticas são controversas. Algumas - desemprego versus inflação, o tamanho do governo, ênfase no gasto militar ou no social - são as que melhor distiguem Democratas de Republicamos, liberais de conservadores, ainda que a política orçamentaria não se divida necessariamente em apenas estas linhas. Nem todos os Republicanos são conservadores, muitos Democratas não são liberais.

Os programas selecionados no orçamento apresentam determinadas combinações que tornam difícil predizer todas as opções de um partido ou de uma ideologia. Um gasto militar maior sem o correspondente corte na área social significa um Estado maior e um déficit mais amplo; ser conservador ou Republicano não significará que um parlamentar irá optar por apoiar o equilíbrio orçamentário ao invés de gastos com defesa.

Linhas político-partidárias também são obscurecidas por demandas aparentemente contraditórias: liberais usualmente defendem programas de defesa para suas localidades; os defensores do equilíbrio orçamentário podem, por sua vez, apoiar subsídios para hipotecas; conservadores podem achar melhor apoiar o seguro social ou o subsídio-alimentação. Apesar disto, conhecer o partido de um político é ainda o melhor meio para saber se ele votará por maiores gastos com bem-estar e menos com defesa (James L. Payne. "Voters are not So Greedy After All". Fortune (August 18. 1996), pp. 91-92).

Por ser composto de inúmeras políticas, o orçamento tem muitos significados que variam de acordo com as diferentes posições institucionais no governo. Para um cidadão comum, orçamentar é ao mesmo tempo misterioso e simples. É difícil entender que sua complexidade possa ser ignorada em favor de um simples teste de eficiência: o governo pode equilibrar suas contas ou não? Ele está conseguindo se controlar? Para um órgão federal - assim como para um estadual, municipal ou semiprivado que são largamente apoiados pelo governo federal - o orçamento é o sistema de irrigação que provê a água sem a qual ele e seus produtos ressecariam e murchariam.

Grupos de interesse podem ver os muitos passos do orçamento como oportunidades ou obstáculos e suas instâncias como aliadas ou inimigas. Algumas partes - um subcomitê de apropriação ou autorização - podem ser "capturadas", mas existem muitos centros de decisão para que todos sejam capturados. Se os grupos de interesse estão simplesmente tentando conseguir mais recursos para seus programas, suas estratégias podem ser francas e abertas, porém, se no processo orçamentário os interesses de vários grupos são conflitantes - mais para um deles pode significar menos para outros - fica mais difícil para cada grupo imaginar o que fazer.

Para os comitês de orçamentação e apropriação, orçamentar é o seu objetivo e fonte de poder e seus membros devem trabalhar para preservar este poder. A partir do momento em que orçamentar ultrapassa os limites dos comitês de autorização, estes podem ver o processo orçamentário como uma ameaça e uma intrusão. Para parlamentares com demandas que tem sido bloqueadas pelos comitês de autorização (comitês cuja ação é recomendar programas e atividades para serem aprovados pelo Congresso), a ação orçamentária pode proporcionar poder.

As resoluções orçamentárias, apropriações e ocasionais aumentos do débito são trens que devem correr, podendo não haver tempo para expulsar os passageiros clandestinos. Apropriações tornam-se, especialmente, alvos de oportunidades para "passageiros" - fazer oposição ao aborto e ajuda militar às forças da América Central, por exemplo. Resoluções orçamentárias permitem chances de votação em assuntos que, caso contrário, não seriam discutidos (fundos para trabalhos públicos ou aumentos dos benefícios para veteranos de guerra).

Para os membros dos partidos políticos, particularmente seus líderes, o total destinado aos grandes programas nas resoluções orçamentárias mede a influência dos seus respectivos partidos no curso da ação governamental; em função da atual organização das duas casas (eleição do Presidente da Câmara e indicação dos comitês), nenhuma outra ação é da mesma magnitude para as lideranças partidárias. A batalha do orçamento é o teste de comando. A habilidade dos partidos em permanecerem juntos na etapa final (independentemente no voto para organizar as Casas entre as linhas partidárias) é seu último teste de coesão.

Para aqueles parlamentares identificados com a instituição - o que dependendo da matéria e do desafio, abrange de alguns poucos até todos - orçamentar é um teste para o Congresso. Pode o Congresso escolher, impôr sua vontade? Em resumo, o congresso pode governar? O presidente faz as mesmas perguntas, só que um pouco diferentes: "eu posso governar os órgãos? Posso governar o congresso? Posso governar responsavelmente e manter o apoio da população? Tanto o presidente quanto o Congresso devem perguntar, "nós fazemos política ou a política nos controla?". E ainda, "pode qualquer um de nós controlar os acontecimentos?".

A complexidade do processo orçamentário federal revela que os propósitos dos orçamentos são tão variados quanto os propósitos das pessoas que os fazem. Um orçamento pode ser elaborado para coordenar diversas atividades que se complementam a fim de alcançar objetivos comuns. Outro pode ser elaborado, principalmente, para disciplinar subordinados de um órgão através da redução das verbas destinadas ao pagamento de seus salários e manutenção dos principais projetos. E um terceiro tipo de orçamento pode ser direcionado essencialmente para mobilizar o apoio de grupos que se beneficiam dos serviços que determinada agência provê.

Uma boa discussão sobre a natureza e variedade dos orçamentos pode ser encontrada em Government Budgeting de Jesse Burkhead (New York: Wiley, 1956). Ver também os esclarecedores comentários em Frederick C. Mosher. Program Budgeting: Theory and Practice, with Particular Reference to the U.S. Departament of the Army (Chicago: Public Administration Service, 1954), pp. 1-18.

Não se chega a lugar algum, entretanto, com a insistente discussão de que um orçamento é apenas uma das opções descritas acima, quando deveria ser qualquer uma ou todas ao mesmo tempo, ou então muitas coisas além destas. Pode-se, porém, adotar uma visão particular do orçamento, escolhendo a mais conveniente aos seus propósitos.

Sem a pretensão de ter chegado à única perspectiva correta ou de ter exaurido o assunto, gostaria de apresentar uma concepção que aparece em um ambiente governamental.

Tomado como um todo, o orçamento federal é a representação, em termos monetários, da atividade governamental. Se a política é considerada, em parte, como um conflito entre as quais demandas devem prevalecer na determinação da política nacional, então o orçamento registra os resultados desta luta. Se alguém pergunta, "quem recebe o que o governo tem para dar?" encontra as respostas no orçamento. Se a política é considerada um processo no qual o governo mobiliza recursos para resolver problemas prementes, então o orçamento é o centro destes esforços.

O tamanho e a forma do orçamento é um problema de sérias disputas em nossa vida política. Presidentes, partidos políticos, administradores, parlamentares, grupos de interesse e cidadãos interessados competem uns com os outros para ter suas demandas colocadas no orçamento. As vitórias e as derrotas, os compromissos e as barganhas, os acordos e as esferas de conflitos relacionados ao papel do governo federal na nossa sociedade, tudo aparece no orçamento. Em seu sentido mais amplo, orçamentar - isto é, a tentativa de alocar recursos financeiros escassos através do processo político com o objetivo de alcançar diferentes visões de bem-estar - encontra-se no centro do processo político.

A existência de diferentes entendimentos do que seja bem-estar capacita as pessoas a fazerem acordos umas com as outras através do orçamento. O fato desses entendimentos serem conflitantes significa, porém, que nem todas as promessas serão cumpridas. *(Aaron Wildavsky – Tradução livre do livro de Aaron Wildavsky, The New Politics of the Budgetary Process, second edition, 1992, pp. 1-8. Elaborada por Ana Beatriz Cerbino*)

# Bons conselhos

*Maria Eduarda Mattar*

## Introdução

Se contribuir ativamente para a transformação social é a intenção da maioria das organizações da sociedade civil, a consciência sobre o papel dos conselhos é condição que não pode faltar. Primeiro porque eles são uma forma concreta e cada vez mais comum de representantes da sociedade civil organizada ajudarem efetivamente na condução de políticas públicas. Segundo porque, justamente para poder acompanhar e avaliar o que está sendo feito pelos conselhos, é preciso prestar atenção ao trabalho deles.

Na grande maioria das vezes, os conselhos são instituídos por lei. Hoje em dia, existem conselhos de temas e incumbências variadas, nas esferas municipal, estadual e federal. Nesta última, praticamente todos os ministérios têm vínculo com algum tipo de conselho - muitas vezes, mais de um. Na maioria dessas estruturas, a participação de representantes da sociedade civil organizada é prevista; na prática, o respeito a esta representatividade varia de caso a caso.

Nos municípios, onde é essencial que haja conselhos atuantes - afinal, é nas cidades que a população pode participar mais de perto do debate dos temas que irão afetá-la diretamente -, o respeito e a valorização dos conselhos varia de acordo com o tratamento e a importância que a gestão municipal dá a essas estruturas. No entanto, cinco tipos de conselhos de direitos sempre existem - ou deveriam existir - nos municípios e, portanto, são os mais comuns: da Criança e do Adolescente, Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho (neste último caso, o nome dado é comissão, não conselho).

As leis federais que criaram os conselhos nacionais em cada uma dessas áreas vinculam o repasse de verbas para o município à criação do conselho municipal de direitos. Assim, a cidade que não tiver os conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, de Saúde, de Educação, de Assistência Social ou a Comissão de Trabalho provavelmente terá menos ou nenhum recurso na área em questão. "A criação os conselhos federais foi o maior impulso para o surgimento dos municipais", comenta Orlando Júnior, diretor de Programas e Projetos e responsável pelo Programa Nacional Direito à Cidade da Fase.

É bom ressaltar que, apesar de esses temas serem os mais comuns nos conselhos brasileiros, existem - em todos os níveis - conselhos para tratar dos mais diversos assuntos, como o Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar. A diferença é que, fora aqueles cinco tipos mais comuns, não existe a "obrigatoriedade" de criação de conselhos municipais e a grande maioria não tem fundos vinculados, ou seja, não existe a necessidade de criação dos conselhos para recebimento dos fundos.

É importante lembrar também que, na área da proteção de crianças e adolescentes, existem ainda os Conselhos Tutelares, de natureza e atuação um pouco diferenciadas das dos conselhos de direitos, porém com estrutura muito semelhante. Graziella Nunes, coordenadora da Rede Andi, explica que os Conselhos Tutelares "estão na linha de frente e recebem todo tipo de denúncia, são responsáveis por garantir que o Estatuto da Criança e do Adolescente seja aplicado, garantir os direitos das crianças e dos adolescentes. São eles que recebem as denúncias e tentam resolver os problemas".

Os conselhos municipais e estaduais também são instâncias para garantia de direitos, mas têm mais um papel de gestão da aplicação dos recursos dos fundos municipal e estadual da criança e do adolescente e de apoio a garantias para a infância e a adolescência. Os Conselhos Tutelares, assim como os de direitos, são mantidos pelo governo local. Porém a composição também difere: os tutelares são eleitos pelo voto da comunidade que representam e não de organizações.

## Democratização da gestão

O papel dos conselhos municipais é deliberativo, ou seja, é tomar decisões sobre as políticas públicas da área tratada. Em outras palavras, a função é decidir o que vai ou não ser implementado, onde os recursos serão alocados, aprovar convênios, propor medidas, enfim, influenciar e democratizar de fato a gestão das políticas públicas locais. Suas composições normalmente são paritárias, ou seja, tem que haver o mesmo número de representantes de cada setor. Por exemplo: deve possuir 50% de pessoas provenientes do governo e 50% da sociedade civil organizada; ou 33% de representantes do governo, 33% da sociedade civil e 33% de técnicos ou acadêmicos.

Segundo Orlando, essa forma de condução das políticas municipais tem obtido resultados. "Pelo que pudemos avaliar, os conselhos estão instalados e o grau de funcionamento deles indica avanço na democratização da gestão das políticas locais", diz ele, que coordenou uma recém-concluída pesquisa sobre conselhos realizada pela Fase e pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. Essa também é a opinião de Angélica de Jesus, conselheira de Educação do município de São João de Meriti, na Baixada Fluminense. "Na prática, temos conseguido implementar ações, sim", diz a professora, exemplificando com o fato de os conselheiros terem conseguido estabelecer um plano de cargos e salários para os servidores da área de educação do município.

Alfredo Marangoni, representante da Casa da Cultura/ABM no Conselho de Saúde de São João de Meriti, também acredita que progressos estão sendo obtidos com o trabalho dos conselhos: "Temos conseguido avançar e criar novas dinâmicas,tanto na área governamental quanto na própria sociedade civil organizada. Os avanços estão aquém do que poderiam, é verdade, mas existem", testemunhas.

Ainda assim, porém, algumas dificuldades permeiam a atuação dos conselheiros, como a influência que muitas gestões municipais tentam exercer sobre a composição do conselho e alguns obstáculos de natureza técnica que alguns membros enfrentam. A tentativa de influenciar na formação do conselho, ou seja, na escolha ou indicação de quem deve representar as entidades, é uma das interferências mais comuns.

Mesmo com a exigência em lei de que os conselhos devem sempre contar com representantes das organizações da sociedade civil, prefeitos tentam indicar ou "nomear" esses integrantes - não respeitando a regra que determina que se realize uma eleição. O motivo é óbvio: a intenção de garantir aliados na estrutura, para que as políticas e a destinação de fundos propostas pelo executivo sejam aprovadas sem problemas.

Já as dúvidas de ordem técnica atrapalham na interpretação dos conselheiros a respeito de orçamentos e outros documentos cheios de jargões, fórmulas e regras. É o que experimenta, por exemplo, Márcio Aloísio do Carmo, conhecido como Nélio, membro do Conselho de Saúde de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro. "A linguagem técnica e a dificuldade para decifrá-la nos mostram que precisamos de uma assessoria técnica, que poderia ser dada pelos municípios", diz o representante.

Pensando nisso, a ONG paulista Oficina Municipal tem realizado, em parceria com outras instituições, cursos de formação para conselheiros e gestores municipais. "Com certeza, a falta de formação e de material é gritante e constitui uma das principais deficiências que observamos nas pessoas que assumem essas funções", diz Luis Cláudio Campos, membro da entidade e um dos instrutores dos cursos.

## Falta de compromisso e conhecimento

No entanto as duas maiores dificuldades encontradas para a atuação plena dos conselhos é a falta de comprometimento dos poderes executivos municipais e o pouco conhecimento da sociedade sobre as atribuições e sobre a própria existência dessas estruturas. Orlando, da Fase, lembra que os conselhos podem ser vistos por algumas prefeituras como uma instância que pode ameaçar o poder municipal. "Os conselhos não são um espaço de poder público, nem é para serem.

São arenas de construção de consensos, de mediação de conflitos, de cogestão das políticas", afirma ele, lembrando que, pelo fato de prefeitos se sentirem ameaçados, muitas vezes dificultam o trabalho dos conselheiros. "O trabalho nos conselhos depende do fluxo de informações que chega até eles. Por isso é importante o comprometimento do governo municipal e da secretaria municipal com a qual o conselho se relaciona", defende.

Marangoni também acredita que o compromisso do executivo municipal é importante para que o trabalho dos conselhos aconteça com mais eficiência. "Parece que os executivos municipais se relacionam e encaram os conselhos muito mais para cumprir legislação. Não entram nas discussões como deveriam. Além disso, os conselhos não têm recursos nem formas de divulgação do seu trabalho", diz ele, que está a seis anos no Conselho de Saúde de São João de Meriti.

A falta de conhecimento sobre os conselhos por parte da maioria da sociedade parece ser, no entanto, um dos principais problemas sentidos por todos. "As pessoas levam as demandas para os vereadores ou direto para os prefeitos; desconhecem o conselho, o papel, a essência dessas instituições", reconhece Nélio, de Nova Iguaçu. Segundo ele, "quem tem mais informações é sempre o culpado. Ou seja, os vereadores e prefeitos, que sabem que os conselhos existem, é que deveriam indicar e conscientizar sobre a nossa função". Já Alfredo acredita que o fato de a população não conhecer os conselhos, seu funcionamento e suas incumbências é um empecilho para que possam se afirmar como instância representativa da sociedade civil. "Esse desconhecimento é um obstáculo para a legitimação dos representantes", resume.

Essas dificuldades, sentidas na prática pelos conselheiros, são algo que Orlando nota ao analisar o funcionamento das estruturas. "Observamos que em muitos casos a pouca participação da sociedade nas questões que dizem respeito a ela faz com que os conselhos não sejam fortalecidos. Ou seja, uma variável para que essas estruturas funcionem bem é o próprio grau de mobilização e associativismo da comunidade", diz. Assim, defende Orlando, a sociedade que não tem a capacidade de debater e representar suas demandas, não as têm discutido nos conselhos. "Portanto a participação das pessoas tem que ser constante e o interesse e a participação também".

Feito esse apelo, Orlando resume, como estudioso do assunto, o que tem representado na prática a atuação dos conselhos: "A grande vantagem tem sido, além de democratizar a gestão das políticas públicas, aproximar as políticas cada vez mais da população. E isso é extremamente positivo", conclui. Resta a nós, portanto, apenas nos "aconselharmos" mais sobre os conselhos.

# Gênero e Raça no Orçamento Participativo

*Matilde Ribeiro*

Em que medida as dimensões de gênero e raça são incorporadas ao processo de Orçamento Participativo (OP)? A escassa participação de negros e a relativa invisibilidade das mulheres foi a resposta encontrada pela pesquisa de dissertação de mestrado Gênero e Raça no processo do Orçamento Participativo. O estudo, concluído em 1999, enfoca as políticas públicas no município de Santo André, São Paulo.

O conceito de gênero, segundo perspectiva teórica adotada neste estudo, vincula-se estritamente às questões de raça e classe social. Neste sentido, é importante considerar as questões raciais ou étnicas como fatores históricos, econômicos e sociais. No entanto, verifica-se tanto na academia como na sociedade, que o enfoque para classe social e gênero tem marcos históricos mais legitimados socialmente, o mesmo não ocorre com as questões raciais ou étnicas.

Tanto análises das experiências de políticas públicas quanto pesquisas apontam para a necessidade prioritária de desnaturalizar as desigualdades e transformar em ações efetivas o que teoricamente está assegurado em lei e nos programas de governo. Nesse sentido, as políticas com perspectiva de gênero e raça, podem ocorrer a partir da mudança na prática de planejamento dos projetos, considerando as diferenças, como base para a construção da igualdade e justiça social.

Partindo dessas referências e do entendimento de que o conceito de gênero traz uma contribuição para o tratamento da complexidade das relações entre mulheres e homens, enquanto "sexo" se refere às diferenças biológicas, gênero se refere às diferenças construídas socialmente. O estudo de gênero busca desnaturalizar as relações entre os seres humanos dos dois sexos, mostrando criticamente que essas são, também, relações de poder, hierarquizadas, em que a mulher ocupa a posição inferior.

**Flashes da realidade**

A sistematização das entrevistas com as 22 conselheiras municipais do orçamento busca identificar tendências sobre olhares, reflexões e avaliações apresentadas, não pretendendo generalizá-las para todo o conselho ou processo do Orçamento Participativo. Mas são indicativos para possibilitar outros enfoques ainda não abordados.

Os dados traduzem um tipo de mulher que garante a sua participação política na maturidade. Metade delas está na faixa de 41 a 50 anos, embora se registre a chegada de duas novas participantes, entre 21 e 30. Este movimento, reafirma dados das pesquisas anteriores entre os conselheiros (97/98 e 98/99). A maioria concentra-se na faixa etária entre 30 e 49 anos, havendo também registros da chegada de mais novos (entre 18 e 29).

Conselheiras casadas e com filhos são 50%. A maioria (91%) tem até três filhos. O índice indica queda da natalidade e aproxima-se da média nacional de 2,3 filhos por mulher.

A participação política das mulheres maduras e com filhos expressa a tendência de que as trabalhadoras, em geral, despertam para a participação política mais tarde. Após a experiência do casamento, da maternidade e depois que os filhos crescem. Esta perspectiva vai de encontro ao que é demonstrado por Cristina Bruschini em relação à alteração de perfil da força feminina de trabalho: "na década de 80, são as mulheres maduras, casadas, com responsabilidades familiares, aquelas que aumentam sua participação laboral".

No tocante à identificação racial, 32% das conselheiras declararam-se negras, indígenas ou pardas. Número que representa menos da metade das brancas com 68%. Embora não haja formas de comparação com o conjunto dos conselheiros, podemos inferir que a mesma tendência prevaleça no Conselho Municipal do Orçamento. Destaca-se também a identificação de duas mulheres como indígenas, referência pouco mencionada em nosso país, principalmente na Grande São Paulo. Quatro se disseram pardas e apenas uma negra. Nenhuma se declarou preta.

A maioria concentra-se em profissões consideradas femininas. Nenhuma está na área industrial ou de serviços domésticos. Fato que contradiz as possibilidades do mercado, seja pela tradicional vocação industrial da região do ABC (embora esta realidade esteja em transição), seja pelo fato de um alto índice de trabalhadoras serem empregadas domésticas.

Vale ressaltar ainda a situação das donas de casa (18%), que pelo imaginário social e também pelas pesquisas acadêmicas são vistas como "inativas". As mulheres que não trabalham fora de casa ou não são remuneradas dizem que não trabalham.

Em relação à escolaridade, um alto índice é de mulheres com nível universitário completo (41%). Na outra ponta, nenhuma analfabeta ou semianalfabeta. De um lado, verifica-se que este dado não acompanha a tendência nacional de alto índice de analfabetismo entre mulheres pobres. De outro, demonstra um nível de médio a alto de escolaridade, tendência que cresce principalmente entre as mais jovens. Outras 41% possuem nível médio e baixo poder aquisitivo. No entanto, quando cruzamos educação, profissão e renda familiar, verificamos que o maior índice de escolaridade entre mulheres não corresponde a alteração da realidade de formação para o mercado nas profissões consideradas femininas.

Este perfil define não apenas características pessoais do conjunto das conselheiras, mas tendências de participação das mulheres, que podem ser análogas em diversos movimentos e espaço de atuação política. A presença e participação na vida pública são feitas com dificuldade. Ainda assim, essas mulheres reafirmam a importância individual e coletiva da participação, expressando o sonho de mudança e vislumbrando um mundo em que as diferenças sejam respeitadas. A garantia de uma cidadania com diversidade, mesmo correndo o risco, com esta afirmação, de sobrepor conceitos.

Mudar este universo de homogeneidades inexistentes é um projeto que se torna, dia a dia, mais próximo de ser repensado, reavaliado e transformado. Em debates entre gestoras públicas (FES-ILDES, 1999), as discussões sobre estratégias de inclusão de gênero e raça no OP trazem como proposições: incidir no processo do OP, tanto na dinâmica junto à sociedade civil quanto aos gestores públicos; a articulação das mulheres e negros nos vários espaços de participação no município, estimulando-as para o processo do OP e capacitando-as para uma intervenção mais qualificada nas plenárias e no Conselho. Destaca-se aí a proposição de estimular mulheres e negros a candidatarem-se ao cargo de conselheiros. Uma outra diretriz refere-se à articulação, no âmbito interno da administração, entre responsáveis pelos programas voltados às mulheres e negros e o grupo coordenador do orçamento participativo, assim como os demais órgãos governamentais.

**Mudança de cultura**

O Orçamento Participativo é um projeto político que promove uma nova cultura político-administrativa, em contraponto às práticas autoritárias e clientelistas. Novos papéis passam a ser assumidos pelo Estado e movimentos sociais. O principal desafio é a alteração da dinâmica das relações sociais, de modo a atribuir um caráter de justiça social às perspectivas de desenvolvimento social, pois a simples consideração da reprodução econômica já não é suficiente para abranger e refletir os problemas que vivemos, inclusive para entender a própria reprodução do capital (Dowbor,).

Nesse contexto, a priorização de investimentos e destinos dos recursos públicos deve ocorrer através de negociação entre poder público e sociedade civil organizada. Para Tarso Genro e Ubiratan Souza (1997) o OP configura "a democratização da relação do Estado com a sociedade, [criando-se] uma esfera pública não-estatal" . Porém, mudanças na forma de governar não apresentam resultados em curto prazo.

Esse processo, segundo Celso Daniel (1994), impõe dilemas quanto à divisão de poder político, no que diz respeito ao Conselho do Orçamento Participativo, nem o governo pode impor sua decisão ao Conselho - o que "deslegitimaria o processo de participação" (p. 35) - nem o Conselho pode buscar sobrepor-se ao governo legitimamente eleito. Refletindo sobre as necessárias mediações entre o público e privado, entre governo e comunidade. Pedro Pontual (1994) percebe um caráter político-pedagógico nas ações que envolvem diversos atores - ONGs, movimentos sociais, partidos políticos, intelectuais -, sugerindo "pedagogizar o conflito".

O orçamento participativo não é a única forma de participação popular. Sua implantação deve ser paralela à dos demais instrumentos do poder público prescritos pela nova legislação e dos canais de participação, como os diversos Conselhos Municipais e outras formas de organização.

A prática do OP pressupõe consulta e decisão sobre os destinos do orçamento público. Para tanto é necessária a priorização de investimentos, que em geral refere-se a questões de infraestrutura, saneamento, saúde, etc. Este processo, no entanto, está longe do atendimento total às reivindicações da população nas plenárias, o que gera muitos conflitos e dificuldades de negociação. Mais remota ainda torna-se a possibilidade de acolhimento das reivindicações para além das tradicionais. Com isto, as questões de gênero e raça não têm ressonância para um atendimento direto. *(Matilde Ribeiro – Assistente social, mestre em Psicologia Social pela PUC/SP e assessora de Direitos da Mulher na Prefeitura de Santo André, SP. – Texto extraído do Boletim Orçamento e Democracia, n.16, Out 2000-Jan 2001)*

# Nos trilhos da cidadania participativa

*Júlio Silva*

O acesso aos direitos no Brasil é limitado a restritas parcelas da população. Historicamente, esses são entendidos como privilégios ou concessões. Cidadania aqui sempre foi uma qualidade seletiva ou cumulativa. Hoje, na tentativa de modificar esse quadro, novas formas de reivindicação e implementação de direitos estão em curso. A sociedade civil organizada começa a participar mais na proposição e avaliação das políticas públicas. É o que mostra a experiência do projeto Democratização do Orçamento, na área da Educação - realizado pelo Ibase e apoiado pela Action Aid Brasil a partir deste ano em São João de Meriti.

Localizado na Baixada Fluminense, esse município concentra o maior adensamento populacional da América Latina: cerca de 12 mil habitantes por Km² (IBGE, 2000). Aproximadamente 20% dos domicílios abrigam famílias na faixa de indigência, cerca de 20 mil famílias sobrevivem com até meio salário mínimo per capita. Como os demais municípios da região, São João de Meriti tem grande deficiência na prestação de serviços de saúde, educação, saneamento básico, segurança etc.

Os impactos da implementação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e da política de municipalização da Educação começaram a ser sentidos com maior força em 1999. Ainda que as condições disponíveis para o ensino fundamental e a qualidade da Educação municipal pouco tenham evoluído, o crescimento do número de matrículas é um dado importante, apesar de não atender à demanda de vagas. Das 76.428 vagas oferecidas em 2000 (Censo Escolar Inep, 2000), apenas 28.048 foram ofertadas pelo município. O governo estadual ainda é o maior provedor de vagas no ensino fundamental em São João de Meriti: 32.225. O setor privado também tem considerável participação na oferta, com 16.155 vagas.

Um dado alarmante é a quantidade de vagas oferecidas no ensino médio, menos de 20 mil (IBGE, 1997), pequena em comparação às vagas do ensino fundamental. Como consequência, apenas 55% das pessoas residentes de 15 a 19 anos frequentam a escola (IBGE, 1997). O número de analfabetos também é grande em São João, mais de 50 mil pessoas possuem um ano ou menos de estudo. Se somarmos todas as pessoas com até quatro anos de estudo, chegamos a um total de aproximadamente 180 mil pessoas, mais de 1/3 da população.

São João de Meriti possui uma população de 449 mil 229 habitantes (IBGE, 2000) e uma receita orçamentária de R$ 102 milhões em 2001; são R$ 228 por pessoa. Desse total, R$ 26 milhões foram destinados à Educação. O acompanhamento e a avaliação do orçamento público contempla não só o total destinado a cada uma das políticas públicas municipais ou os recursos disponíveis por habitante. Mas também a qualidade dos gastos e a transparência do poder público.

Mesmo com esse montante de recursos, o município não consegue oferecer vagas para todas as crianças em idade escolar, possibilitar condições de trabalho satisfatórias para os profissionais de Educação, combater com eficiência o analfabetismo e a baixa escolaridade de sua população.

## Ideal e possível

Por meio de pesquisa empírica e do trabalho de campo, elaboramos uma metodologia de acompanhamento do orçamento municipal na área de Educação, atenta às particularidades do município, mas que pode ser aplicada também em outras realidades. Os primeiros desafios com os quais nos deparamos foram: o que é educação em São João de Meriti?; como contribuir para potencializar a qualidade da educação local?; quais os atores que devem participar desse processo?; como modificar a realidade encontrada e percorrer esse caminho de transformações, possibilitando maior acesso da população a serviços públicos de qualidade?

Pela participação. Com uma sociedade mais atuante na proposição e acompanhamento de políticas públicas, tendo como instrumento a participação na elaboração e no acompanhamento da execução dos gastos dispostos no orçamento público. Ou ainda, cobrando os compromissos políticos estabelecidos durante as campanhas eleitorais.

O orçamento público ideal deveria ser direcionado ao combate das desigualdades sociais e com a proposta de levar qualidade de vida à população, com amplo acesso aos direitos de cidadania. Tal caminho deve ser percorrido com a mobilização da sociedade civil. Procuramos trilhá-lo em São João de Meriti, entendendo Educação como uma política pública que atinge a todos e todas, direta ou indiretamente, influenciando no desenvolvimento econômico e social do país.

Não se constrói uma verdadeira democracia social sem o estabelecimento de uma democracia educacional, sem possibilitar à totalidade da população o verdadeiro direito à educação de qualidade. Uma educação como instrumento de justiça social no combate às desigualdades sociais, culturais e econômicas que permeiam nossa sociedade.

Outra questão importante é o acesso à informação. Como avaliar um orçamento e as políticas públicas sem a transparência do poder público, sem a prestação de contas de suas ações, sem averiguar a qualidade dos gastos? Seguimos o caminho da sensibilização - estimular a população a debater sobre a aplicação dos recursos que deveriam ser direcionados para Educação - e da capacitação de integrantes de conselhos, lideranças sociais, comunitárias ou religiosas.

## Estratégia inovadora

A elaboração da metodologia de acompanhamento passa por várias etapas: identificação de atores; levantamento de dados; articulações com ONGs, movimentos sociais, igrejas, sindicatos, conselhos temáticos e poder público. Além da sensibilização e capacitação, fundamentais para uma intervenção mais qualificada da sociedade.

Existe uma rotatividade de conselheiros da sociedade civil pelos diversos conselhos municipais. Por esse motivo, desenvolvemos a proposta da capacitação com todos os conselheiros, e não somente com aqueles ligados à área de Educação - um integrante do Conselho de Saúde ou de Meio Ambiente, posteriormente, poderá ocupar uma cadeira no conselho de Educação ou no Fundef.

Uma ação adotada foi atingir profissionais de Educação, conselheiros e conselheiras representantes do poder público, e não apenas representantes da sociedade civil. Essa é uma estratégia que acompanha as novas formas de disposição da sociedade contemporânea no estabelecimento de relações transparentes e democráticas entre sociedade civil e Estado. Com essa iniciativa, tentamos ultrapassar um histórico distanciamento - e por que não dizer resistência - da sociedade civil no estreitamento das relações com o poder público.

## De olho no futuro

O desafio agora é dar sequência ao trabalho, fazer a metodologia ser levada a efeito, com participação de moradores e moradoras no estabelecimento de relações mais democráticas com o Estado, com maior transparência e eficiência nas políticas públicas. Vencemos o primeiro degrau, mas até aonde poderemos subir?

O trabalho que estamos realizando pode ser o ponto de partida para uma profunda mudança no entendimento de como as políticas públicas vêm sendo implementadas. Com esse processo, ampliaremos o acesso e a participação da sociedade civil e dos diferentes atores sociais perante o poder público, com a disseminação dos meios para avaliar, entender, discutir e questionar as prioridades definidas no orçamento.

A nova disposição e o processo de democratização da sociedade que vivenciamos como um processo longo, e até mesmo vagaroso, de mudanças, só pode ser ampliado e acelerado com participação efetiva da sociedade civil na avaliação do processo orçamentário e com a inversão das prioridades dispostas pelo poder público. Com todos e todas exercitando uma cidadania participativa, podemos vislumbrar uma real transformação de nossas práticas cidadãs e o usufruto igualitário da cidadania.

# Receita municipal a gosto do freguês

*Julia Ribeiro*

Coloque-se no lugar do prefeito de sua cidade. Imagine as necessidades de cada área em que um governo deve atuar: educação, saúde, esporte, previdência social. Quanto seu município dispõe para essas obrigações? Um prefeito tem como desafio oferecer serviços de qualidade para todos, lidar com conflitos e demandas de diversos grupos e segmentos sociais, contando com orçamento limitado.

A equipe do projeto Democratização do Orçamento Público do Ibase, que há dez anos pesquisa e acompanha as ações do poder público, lançou a dinâmica "Prefeito por um dia - o Jogo do Orçamento". Uma discussão didática sobre o uso dos recursos públicos, sob o princípio de que a informação é o elemento-chave para a construção de uma sociedade democrática.

objetivo é oferecer aos participantes a oportunidade de decidir sobre os gastos. Porém, vivenciando o dilema de administrar e definir, com recursos limitados, quais necessidades serão atendidas no próximo ano. Trata-se de simulação do conflito entre interesses e necessidades pelos quais passam, ou deveriam passar, os representantes do Legislativo e Executivo.

Através de linguagem simples e com duração de 50 a 90 minutos, a dinâmica aborda conceitos essenciais quando se discute orçamentos públicos, como os de Estado, governo e cidadania, a fim de estimular o senso crítico em relação ao papel dos governantes e do Estado na prestação de serviços de qualidade à população. O orçamento é apresentado como instrumento de planejamento e eleição de prioridades, tal como ocorre no orçamento doméstico. O ponto alto da oficina é um exercício de distribuição do orçamento de um município nas áreas de atuação do governo, realizado com dinheiro fictício.

## Monitoramento cidadão

resultado é o confronto entre o orçamento elaborado pelos participantes com o do prefeito. O sentido do exercício é levar à compreensão de que não existe orçamento bom ou ruim. Sua forma está condicionada a interesses políticos e demandas apresentadas.

orçamento público passa a ser compreendido pelos participantes como ferramenta de controle das ações governamentais. Fica claro também que a participação popular no processo de decisão e distribuição dos recursos pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Formamos algumas parcerias para realização e difusão das oficinas neste primeiro ano. Destacamos aquela feita com o Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC). Presente em vários estados brasileiros, o PVNC não se limita à inserção de jovens negros e pobres na universidade pública. Busca transformar as relações desse segmento com o poder público, com a sociedade, o mercado e a comunidade em que vive. Os coordenadores, professores e alunos do pré-vestibular discutem em sala de aula questões políticas e étnicas, fortalecendo valores como o da não-violência.

## Efeito Multiplicador

A questão orçamentária está diretamente associada à qualidade de vida e ao bem-estar da sociedade. Perpassa todas as políticas públicas e constitui pauta de diálogo e ferramenta para diferentes organizações sociais. Refere-se às condições do ensino, do transporte coletivo, do asfalto da nossa rua. Distribuir o dinheiro público através de serviços não é mérito para nenhum Robin Hood.

Uma sociedade onde são garantidos os direitos à vida e à cultura deixará de ser utopia à medida que as leis existentes forem cumpridas. Várias foram criadas assegurando os direitos e a condição de cidadão à mulher, ao negro e à criança. Resta, agora, a transformação das práticas políticas, que deverá ocorrer a partir da vontade de nossos dirigentes. Devemos aplaudir e considerar que iniciativas como a do PVNC sejam protagonistas de tal evento.

Em 5 meses de desenvolvimento da dinâmica, quase 500 pessoas de nove cidades do estado do Rio de Janeiro discutiram e avaliaram as práticas governamentais em 20 oficinas. O material ganhou espaço também na Internet, no site do Ibase, e já foi copiado por 13 estados. Para adaptá-lo à realidade de qualquer município, basta que se obtenham os dados orçamentários na prefeitura ou Câmara Municipal local.

A grande flexibilidade desta dinâmica lhe concede um caráter universal. Apesar de ter sido elaborado pensando inicialmente em jovens, o material é adaptável a qualquer grupo, organização e município, tanto pelo seu formato, quanto pelo seu conteúdo e importância. Houve até quem sugerisse que os próprios vereadores passassem por esta experiência. O debate contribui diretamente na formação de jovens e adolescentes, consolidando mais cedo a formação para o exercício pleno de cidadania.

A iniciativa orienta a olhar de maneira crítica às promessas governamentais e a avaliar o vigente. Contribui na qualificação não só na hora do voto, mas também na elaboração de demandas ao longo de um mandato. Distingue-se melhor as atribuições de cada esfera de governo, do papel dos atores políticos e as ações que buscam dirimir as carências populares das de interesses privados.

* A dinâmica pode ser desenvolvida em turmas de 14 a 75 pessoas
* Formam-se grupos de no máximo 3 participantes
* 4,6 bilhões em dinheiro fictício é distribuído entre os grupos
* Os grupos distribuem o dinheiro entre as 7 principais áreas de atuação do governo municipal
* Os resultados dos grupos são reunidos formando o resultado geral de todos participantes
* O orçamento elaborado pelos participantes e o orçamento do Prefeito são comparados

## Real x virtual

Podemos comparar o orçamento do município do Rio de Janeiro com o elaborado pelos participantes. O município do Rio conta, para o ano 2000, com R$ 4,6 bilhões. Pelos resultados, percebe-se que os jovens do PVNC elegeram como prioritário Educação e Cultura. Em seguida, Saúde, Saneamento, Habitação e Urbanismo. Nota-se que os serviços que beneficiam o cidadão diretamente são privilegiados, com 66% do orçamento. Já no orçamento da prefeitura o peso da máquina administrativa, do Poder Legislativo e dos inativos do serviço público municipal conta com quase metade da receita municipal, restando 53% para as políticas públicas.

# Remédio para doença crônica

*François E. J. de Bremaeker*

Nos tempos em que a inflação assumia contornos hoje inimagináveis, chegando aos 2.500% ao ano, o controle das finanças públicas não passava de uma verdadeira fantasia. A inflação se encarregava de dificultar a atuação dos bons administradores, de vez que era impossível empreender uma gestão financeira adequada. As dívidas públicas, que se acumulavam e cresciam a cada ano, eram igualmente dissimuladas por ela.

O Plano Real, surgido após uma sucessão de planos econômicos que não obtiveram o sucesso esperado, conseguiu mudar a situação. Com o passar dos anos, ficou flagrante a herança de descontrole das finanças públicas no âmbito das três esferas de governo. As dificuldades financeiras do passado faziam com que a prática, antes usual, de deixar para o exercício financeiro seguinte a quitação de parte das despesas efetuadas na gestão anterior, continuasse prevalecendo.

Esses fatos levaram à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetiva corrigir problemas advindos do déficit público crônico, estabelecendo regras que levam a um controle maior sobre a gestão de suas finanças. Essa é a situação do governo federal e dos governos estaduais. Segundo pesquisa do Banco de Dados Municipais do Ibam - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - para o ano de 1998, pouco mais da metade dos municípios (55,5%) também se encontra nessa situação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal procura fazer com que o poder público realize despesas dentro do limite de suas receitas. Isto representa dizer que deverá ser evitada, a todo custo, a ampliação do déficit primário, ou seja, que a dívida pública aumente ainda mais. Dessa forma, estarão sendo criadas as condições para que, além do pagamento regular das dívidas, haja possibilidade de se amortizar, com o produto do resultado primário, o principal da dívida e, assim, reduzir a conta dos juros no futuro.

## Hora de prestar contas

A apreensão dos prefeitos em relação à Lei está no fato de que, dadas as dificuldades financeiras enfrentadas pela maioria dos municípios, eles se viram pressionados a equilibrar suas finanças em um espaço de tempo excessivamente curto. Além das despesas pertencentes ao exercício financeiro, também a ela se adicionam, em grande parte, os restos a pagar do exercício anterior, o pagamento de dívidas acumuladas no passado (fundada e mobiliária) e os precatórios. Sem falar que mais de 31% dos municípios estão tendo redução dos recursos do Fundo de Participação (FPM).

Na percepção do Ibam, a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal está relacionada a elementos como os prazos para cumprimento de dispositivos previstos na própria Lei, obrigatoriedade da União, de proporcionar aos municípios assistência técnica e cooperação financeira (art. 64). E ainda, a instalação e funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67), responsável pelo acompanhamento e avaliação da política e operacionalidade da gestão fiscal.

Para que seja facilitado o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser criadas condições mais favoráveis aos municípios. Nesse sentido, o Ibam encaminhou ao Senado um conjunto de quatro propostas (ler abaixo).

A transformação das propostas em dispositivos legais depende unicamente de iniciativa política. O objetivo é criar um ambiente mais favorável à gestão financeira municipal, para a qual é necessário receber um fluxo regular de recursos, tornando possível equacionar o pagamento das suas dívidas com limites diferenciados de comprometimentos dos recursos, segundo o nível de pobreza.

É preciso ainda reconhecer a injustiça que representa para os municípios - que dispõem de apenas 16% do montante de recursos tributários do país - suportar o custeio das funções de competência das demais entidade da federação.

## Em favor dos municípios

*1. Pagamento das dívidas*

Dada à diversidade de situações encontrada entre os municípios, seria razoável estabelecer limites menores de comprometimento das receitas para municípios considerados mais pobres, inclusive para evitar que fosse afetado o custeio dos serviços sociais. Nesse caso, os mil municípios mais pobres deveriam comprometer, no máximo, 7% das suas receitas, enquanto os outros mil (de 1001 a 2000 mais pobres) deveriam comprometer, no máximo, 10% das suas receitas.

A exemplo do padrão de renegociação das dívidas dos governos estaduais, conseguido por um reduzido número de municípios de grande porte demográfico, sugere-se que os municípios, de um modo geral, devam comprometer, no máximo, 13% das suas receitas tributárias e de transferências constitucionais.

*2. Transferências constitucionais*

É necessário que se estabeleça uma equalização de todas as transferências constitucionais, procedimento através do qual os repasses seriam efetuados mensalmente em razão da média do valor global dos repasses realizados no exercício anterior. Nos dois últimos meses do exercício, seria efetuado o acerto de contas. Isto daria maior tranquilidade aos gestores públicos.

A permanência do cenário de incertezas gerado pela irregularidade dos valores repassados mensalmente, tanto do FPM quanto do ICMS - os mais significativos para as finanças municipais -, poderá trazer reflexos negativos para a administração municipal. O não-cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, motivado por fatores que fogem ao controle dos municípios, poderá contrariar o princípio da continuidade administrativa, deixando os gestores públicos, que não se dispuserem a agir com rigor fiscal, expostos a penalizações da futura legislação.

*3. Compensação das despesas*

Pesquisa realizada pelo Banco de Dados Municipais do Ibam constatou que as despesas realizadas pelos municípios com as atividades de competência da União e dos estados chega, em média, a pelo menos 4,52% das suas receitas, o equivalente no ano de 1998 a um gasto de R$ 3,1 bilhões. Não só aqueles ligados às áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, mas de diferentes naturezas como Administração Fazendária, Agricultura, Comunicações, Judiciário, Segurança Pública, Trabalho e Transportes.

Para o Ibam, seria injusto penalizar os agentes públicos por um déficit fiscal provocado por despesas efetuadas com a manutenção de serviços de competência da União e dos estados. Deveria, sim, ser produzido um diploma legal estabelecendo que essas despesas fossem contabilizadas à parte e deduzidas das despesas municipais, mediante compensação, para fins de apuração do efetivo déficit fiscal municipal. Dessa forma, a maioria dos municípios não mais estaria em situação de déficit, evitando as penalizações. Caso os municípios venham a cortar esses gastos, não se sabe a extensão dos efeitos que daí adviriam, sempre em prejuízo das populações mais pobres.

*4. Redutor do FPM*

A Lei Complementar nº 91, de 1997, foi editada com o objetivo de corrigir as distorções na distribuição dos recursos do FPM, em razão das diferenças no quantitativo populacional desses municípios, resultado de uma superestimação da população (66% dos casos) ou da sua redução por conta da emancipação de um ou mais municípios (34% dos casos).

Através dessa Lei foi introduzido o dispositivo redutor do coeficiente do FPM, a ser aplicado a partir de 1999 até 2003. A redução do coeficiente se dá à razão de um quinto da diferença a cada ano.

Dessa forma, a perda de recursos em decorrência da aplicação dos redutores do FPM ocorreu em 1.740 municípios em 2000 (primeiro ano de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal) e ocorrerá em 1.708 municípios em 2001.O fenômeno acontece com maior intensidade nas regiões mais pobres do país: 57,8% dos municípios sujeitos ao redutor encontram-se nas regiões Nordeste, Centro-oeste e Norte (1.005 casos).

Pelo fato de o FPM representar a principal fonte de recursos para a maioria dos municípios, o impacto da aplicação do redutor nas suas finanças é significativo para expressiva parcela, podendo representar um grave problema adicional para o seu enquadramento nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para evitar o aumento do desemprego nas prefeituras, sugere-se um prazo maior de tolerância na adequação dos gastos com pessoal (limite de 60%).

# Quem não participa se trumbica

*Júlia Ribeiro*

As ideias que o termo orçamento participativo - OP - desperta são variadas. Vem sendo associado à noção de gestão transparente, democrática e popular. Na prática verifica-se que alguns governos pegam carona na expressão, mas que longe estão dessa qualidade. Optar por essa metodologia exige força de vontade do governo em partilhar o poder de decisão sobre as despesas públicas. Na intenção de mapear as experiências brasileiras, o Fórum Nacional de Participação Popular realizou uma pesquisa inédita reunindo as características fundamentais sobre diversas dinâmicas identificadas como OP.

Adotada por algumas prefeituras no Brasil e pelo estado do Rio Grande do Sul, não existe um modelo único de OP a ser seguido. Ao contrário, há uma grande liberdade quanto à dinâmica a ser adotada e o papel da população no processo.

Sendo a elaboração do orçamento anual uma prerrogativa do Poder Executivo, o OP é, em um primeiro momento, uma forma que os prefeitos têm de levar a população a discutir o destino do dinheiro público. Ao invocar a participação da população em geral e da sociedade civil organizada (associações de moradores, movimentos de políticas setoriais, ONGs, sindicatos, entidades empresariais e religiosas, conselhos municipais etc), pretendem que mais pessoas participem do processo decisório de definição de políticas e que, portanto, mais pessoas sejam contempladas e atendidas pelo poder público. A participação é um conceito-chave quando pensamos em orçamento público, uma vez que para todo orçamento há quem participe de sua elaboração, mesmo que sejam duas ou três pessoas. Em sua leitura, identifica-se quem mais participa observando-se quem mais ganha.

O OP é visto também como um meio de inibir a apropriação do poder e dinheiro públicos pelos interesses privados, ao tornar transparente o processo decisório tradicionalmente obscuro. Sob essa perspectiva, torna-se a arena de disputa e negociação entre as diferentes perspectivas, prioridades, visões de mundo e interesses. O desafio passa a ser equilibrar tal conflito, submetendo o resultado, que será impresso e seguido no orçamento, ao julgamento da população. A segurança do OP não é a participação pontual, mas constante, durante todos os momentos-chave de decisão, sejam eles na elaboração, na execução ou na avaliação das políticas públicas.

A primeira contribuição que traz à sociedade em geral, inclusive às pessoas de municípios que não se servem dessa metodologia, é a divulgação ou popularização do tema, aproximando o dia-a-dia dos cidadãos às ações tomadas pelo poder público. Feita essa relação entre cotidiano e ações do Estado, fica mais fácil vislumbrar o poder que a participação de cada um pode ter se voltada para a intervenção no processo de escolha das prioridades que ocorre em nossa cidade. Uma vez implementado, em um processo paulatino e pedagógico, população e governo tendem a estar mais qualificados, repensando seus antigos papéis e posturas.

## Obstáculos

A pesquisa realizada não nos forneceu elementos para analisar os impactos e as transformações sociais trazidas pelas experiências de OP. Mas foi possível verificar os principais entraves para sua instalação e apontar parâmetros para indicar o que pode ou não ser chamado de OP.

Foram identificados casos em todas as regiões do Brasil, em municípios de pequeno, médio e grande porte. A maioria das experiências estava sendo iniciada na gestão estudada de maneira que muitos problemas identificados são pertinentes às dificuldades de sua implantação, de conquista e mobilização dos atores - inclusive do próprio governo -, de representação e negociação, e por fim, do cumprimento dos compromissos e prestação de contas. Poucas são as experiências com mais de oito anos. E mesmo aquelas que parecem estar bem estruturadas ou ser sofisticadas, sempre buscam espaço para revisão de suas dinâmicas.

Um marco no avanço dos fundamentos e da qualidade nas experiências pode ser dado pela profundidade das discussões. Se em um primeiro momento as discussões e as necessidades apontadas pela população são subsídios de um planejamento de curto prazo por se tratarem de questões prementes - como pavimentação de ruas e saneamento básico - a qualidade de um OP pode ser medida pela capacidade de se cumprirem/atenderem a essas necessidades e trazer à tona questões de maior significado para o município como um todo, ampliando a visão do cidadão(ã) em relação a seu município e orientando os planos de longo prazo, visando ao desenvolvimento econômico.

Verificando quem está envolvido em todo o processo e como é realizada cada etapa pode-se identificar algumas fragilidades. Em experiências mais antigas, problemas como o envolvimento da máquina administrativa e de resistência do Poder Legislativo, ainda não foram superados. Coesão e integração na equipe do governo são fundamentais para sobrevivência do OP.

De maneira geral, o avanço da relação Estado-sociedade nessa última década foi grande, sobretudo se consideradas as experiências de OP. Mas é equivocado agarrar-se a ele como se fosse a salvação da lavoura. O pensamento que tende a predominar é de que o OP é a garantia de democracia e a solução dos problemas sociais, funcionando como selo de qualidade aos governos. Muitas vezes, porém, acontece da bandeira pela instalação do OP sobrepujar a importância da participação no orçamento.

Essa inversão de necessidades corre o risco de fazer do OP um programa de trabalho com fim em si mesmo - como podemos verificar em alguns casos - ao invés de ser um meio para o fortalecimento da sociedade civil para ocupação nos espaços e momentos legais, sejam os conselhos, os movimentos ou as associações de moradores.

## Divulgação e autonomia

Para que se estabeleça um diálogo autônomo, independente e qualificado com o poder público, para além da manutenção do próprio OP, devem-se prever momentos de sensibilização e capacitação dos participantes - ministrado por entes externos ao governo - além de definir em seu regimento e instrumentos de instituição procedimento para uma ampla divulgação, participação e para a autonomia da sociedade civil.

Garantir a intervenção e o acompanhamento no orçamento é possível, basta verificar quais são os instrumentos disponíveis no município e quais as formas de prestação de contas do prefeito e secretários à população.

Embora caiba ao poder público apresentar as prestações de contas (balancetes e balanço) e, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, um resumo da movimentação financeira anual, a população não pode depender e nem deve aguardar que este venha ao seu encontro e ofereça todas as informações. O diálogo pode acontecer através do envio de demandas aos poderes Legislativo e Executivo, e ao longo do processo de execução do orçamento sob forma de acompanhamento das ações desenvolvidas e políticas publicas.

Plenárias ou audiências públicas temáticas ou regionais são espaços de diálogo que podem ser conquistados. Discutir os problemas do município e definir as políticas adequadas, no entanto, com ou sem OP, requer que antes se tenha um diagnóstico das carências municipais do mesmo, feito pelos órgãos ou fundações competentes (IBGE, Ipea) e pelos próprios conselhos municipais, universidades, prefeitura, Câmara etc.

É imprescindível que os governos se ocupem da divulgação e elaboração de instrumentos dessa natureza. Ao ser preenchida essa lacuna um passo fundamental estará sendo dado na conclusão de um circuito de diálogo e de participação. Com ou sem OP, promover a cidadania é um ato de vontade política, mas antes disso é um dever do Estado e um direito da população.

## Ciclo do OP (assim denominado pela equipe do Fórum Paulista de Participação Popular)

Segundo a pesquisa Experiências de OP no Brasil - 97/2000, realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, do qual o Ibase faz parte, 103 municípios no Brasil adotaram uma metodologia de consulta e envolvimento da população nas decisões orçamentárias, muitas vezes assim denominadas. Cada experiência conta com a criatividade e soluções pertinentes às peculiaridades do seu município.

Podemos apontar, em linhas gerais, as etapas fundamentais de um processo de OP que verificamos na pesquisa, sempre sendo estabelecidos à metodologia e os critérios próprios de funcionamento.

* Definição de regras
* Mobilização da população
* Eleição de representantes
* Levantamento de demandas
* Definição das prioridades
* Acompanhamento da execução das demandas
* Prestação de contas

Pensando como um processo que contém etapas, regras e atores variados, a cada ano de existência o OP deve avançar e todos esses elementos amadurecer. Não se deve temer por sua avaliação e aperfeiçoamento contínuos.

**Sugestão de Leitura**

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e RIBEIRO, Matilde, (Org.) *Gênero e raça nas políticas públicas: experiências em SantoAndré - SP*. São Paulo , Póllis, 2001, p. 104. (Publicações Póllis, 3)

**Referências**

<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0056.html>

<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>