ISBN: 978-85-7846-440-0

A PARTICIPAÇÃO DE CONSELHEIROS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ELABORAÇÃO DO PPA, DA LDO E DA LOA

Claudiana Tavares da Silva Sgorlon[1]

Gisele de Cássia Tavares[2]

RESUMO

Os conselhos são fruto de um movimento de redemocratização do país, os quais vêm sendo atribuídos papéis cada vez mais importantes ao aprofundarem e incorporarem novos conhecimentos quanto à gestão e ao financiamento dessas políticas. Assim, faz-se mister que se aproximem do processo orçamentário e conheçam o que compõe as regras do financiamento dessas políticas, como os mecanismos de financiamento, critérios de partilha dos recursos e responsabilidades. Desta forma, este artigo buscou levantar o entendimento de conselheiros da Saúde do município de São Pedro do Ivaí sobre o ciclo orçamentário e a importância de sua participação na elaboração deste.

Palavras-Chave: Orçamento Público. Participação. Controle Social.

[1] Doutoranda em Serviço Social e Política Social (UEL). Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá (UEM) clautavares@hotmail.com

[2] Mestre em Serviço Social e Política Social (UEL). Servidora da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina. Ex-diretora do Fundo Nacional de Assistência Social. gictavares@hotmail.com

ISBN: 978-85-7846-440-0

I INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, inaugurou uma nova proposta para a gestão das políticas públicas, pautada pela participação da sociedade. Em decorrência disso, a legislação infraconstitucional instituiu os conselhos em várias áreas e âmbitos, aos quais foram e vêm sendo atribuídos papéis cada vez mais importantes como apreenderem, aprofundarem e incorporarem novos conhecimentos quanto à gestão e ao financiamento dessas políticas. Nesse escopo, faz-se mister que se aproximem, cada vez mais do processo orçamentário e conheçam o que compõe as regras do financiamento dessas políticas, como os mecanismos de financiamento, os critérios de partilha dos recursos e as responsabilidades dos diferentes entes federativos. Além disso, quando tais políticas têm como um dos seus instrumentos de gestão os Fundos, é preciso que reflitam sobre os processos de tomada de decisão, compreendam e problematizem o papel desses Fundos e identifiquem as diferentes possibilidades de utilização dos recursos neles alocados e a eles transferidos.

Essas responsabilidades, decorrentes do avanço democrático vivenciado no Brasil no período pós-regime da ditadura militar, se revestem de maior relevância no contexto atual em que se vivencia, cada vez mais, a ameaça às políticas sociais públicas inseridas no campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal.

Tal relevância tem entre seus fundamentos o fato de, nesse processo, o financiamento das Políticas Sociais Públicas, com sua devida incorporação ao orçamento público, ganhar destaque já que é o mesmo que pode traduzir a possibilidade ou não do desenvolvimento de ações, muitas vezes de extrema necessidade. Salvador (2010) enfatiza que “financiar uma política pública pressupõe o orçamento público” e, por isso, essa é uma das principais bandeiras a serem levantadas pelos conselhos.

O Orçamento Público, conforme definição do Instituto Pólis/PUC-SP (2002:13, apud Tavares, 2005:2), “é um instrumento (uma ferramenta) de planejamento que expressa, por um lado, a projeção das receitas, e por outro, autoriza limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo Poder Executivo”.

O orçamento público é um instrumento estratégico de planejamento das ações do Estado e, ao definir os campos de investimento e custeio priorizados pelo

ISBN: 978-85-7846-440-0

governo, torna-se fundamental para a implementação das políticas públicas, representando a possibilidade de resposta às demandas de seu público usuário. Expressa o compromisso do governante com a sociedade para a execução de políticas públicas, devendo ser um meio de todos os cidadãos poderem visualizar onde, quando, como e por quanto será realizada uma obra ou fornecido um serviço.

Por seu conteúdo, pelo que expressa e pelo que representa, o orçamento se configura (ou tem grande potencial de se configurar) como um importante instrumento de decisão política; de transparência governamental; de controle social; de democracia; de distribuição de renda e de justiça social.

O orçamento público expressa as prioridades da gestão e é por isso que deve ser amplamente debatido com a sociedade, uma vez que a destinação de recursos e esforços para as ações devem ser coerentes com as necessidades e prioridades da população, que paga os tributos que se configuram na principal fonte dos recursos a serem aplicados.

Assim, a compreensão do processo de construção e execução orçamentária é de vital importância para o desempenho das atribuições dos trabalhadores e conselheiros envolvidos na gestão financeira e orçamentária das políticas que têm como seara a garantia de direitos à população.

Partindo do pressuposto de que, para que uma ação proposta, planejada pelo poder público, tenha viabilidade financeira, é preciso que, num primeiro lugar, haja a prévia destinação orçamentária que possibilite sua execução, torna-se cada vez mais fundamental que a participação dos conselhos no controle sobre o orçamento não se dê somente quando este e suas peças estiverem definidos e aprovados, mas sim que também ocorra no processo de sua elaboração e tomada de decisões a seu respeito.

Para tanto, esses atores devem conhecer os instrumentos de planejamento na administração pública e se familiarizem com a linguagem orçamentária, apropriando-se de conceitos, concepções, formas de operacionalização, o que pode ampliar as possibilidades de garantia dos direitos, pelo exercício do controle social e participação no processo de gestão de políticas públicas.

Partindo-se do pressuposto de que as políticas estão mais visíveis e mais reclamadas - gerando o aumento das demandas e da sua busca e, consequentemente, necessitando de maior aporte de recursos - e, considerando certa ampliação do entendimento do direito social - o que segue na contramão do

ISBN: 978-85-7846-440-0

movimento inaugurado por ocasião da reforma neoliberal e que ora é retomado e se agudiza -, a participação dos conselhos em processos decisórios como os que envolvem o orçamento, faz-se cada dia mais urgente e relevante.

É preciso participar, acompanhar e fiscalizar todo o sistema orçamentário, fazendo-se necessário, para tanto, conhecer esse sistema e o ciclo orçamentário, para avaliar as possibilidades de efetivamente se assegurar os direitos à população. Desta forma, este artigo buscou levantar o entendimento de conselheiros da Saúde do município de São Pedro do Ivaí sobre o ciclo orçamentário e a importância de sua participação na elaboração deste.

II O SISTEMA E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIOS: O CONTROLE SOCIAL EM QUESTÃO

Quando se fala de orçamento, especialmente os conselheiros enfrentam um clássico desafio, o da concepção de que este é tema complexo, extremamente codificado, de domínio exclusivo de especialistas e de difícil compreensão para leigos.

Entretanto, alguns princípios orçamentários devem ser observados a fim de que essa matéria seja realmente tratada como de domínio público e de fácil acesso à população: os princípios da clareza e da publicidade.

Segundo o princípio orçamentário da “Clareza”, a linguagem orçamentária deve ser compreensível e acessível a todos que precisarem manipulá-lo ou tiverem interesse em observá-lo, inclusive para facilitar o acesso e compreensão necessários ao exercício do controle.

Corroborando com essa discussão, invocamos a “Publicidade” (que além de princípio orçamentário é um dos princípios da Administração Pública estabelecidos pela CF-88). Por esse princípio, as propostas da administração expressas no orçamento, bem como seus respectivos gastos, devem ser amplamente difundidas, para que a população possa controlar, avaliar e participar, num processo de transparência. Isso porque o orçamento se configura como um instrumento público.

Estando os conselhos no campo da representação da sociedade no controle social, estes devem gozar das condições necessárias ao cumprimento desse dever de ofício e, por isso, devem requisitar que se observe tais princípios para efetivo exercício de suas competências e possibilidade de participação no

ISBN: 978-85-7846-440-0

processo orçamentário, buscando também habilitar-se para o desempenho dessa função prioritária.

Os artigos 165 a 169 da CF-88 fundamentam o sistema e o processo orçamentário.

O Sistema Orçamentário trata da estrutura do orçamento, ou seja, do documento orçamentário, da lei orçamentária. Já o Processo Orçamentário se refere à dinâmica que envolve o orçamento, seu funcionamento e o papel de cada poder em relação a ele. É também chamado de Ciclo Orçamentário. Ambos se complementam.

O Sistema Orçamentário

O art. 165 CF-88 define os instrumentos normativos do Sistema Orçamentário, que possuem características distintas, porém são articulados entre si. São eles: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

a) O Plano Plurianual - PPA

Deve planejar as ações governamentais a médio prazo e também aquelas que tenham duração maior que um exercício. Envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte, sendo que o prazo para seu envio ao Legislativo é, no caso da União, quatro meses antes do encerramento do exercício, retornando para a sanção do Executivo até o dia 15 de dezembro. Nos outros entes da Federação, o calendário poderá ser fixado por legislação própria de acordo com as peculiaridades locais.

O PPA é uma modalidade voltada à programação da administração pública que se constitui como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais, devendo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de caráter continuado, com base em diagnóstico global da situação, no qual se indiquem as carências existentes, mediante análise dos problemas. A CF-88 concedeu ao PPA grande importância em razão de suas características principais: além da já mencionada, também a exigência de que a elaboração de planos e programas se dê em consonância com o PPA e a definição de que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA.

ISBN: 978-85-7846-440-0

O PPA possibilita criar espaço próprio para o planejamento, no sentido de superar a linguagem excessivamente técnica, aproximar os órgãos executores da formulação das políticas valorizando o conhecimento destes e conjugando esforços para diretrizes gerais e monitorar os objetivos e as metas.

Cabe ao Conselho acompanhar sua elaboração e verificar em que medida ele corresponde ao necessário para a população e ao planejamento na respectiva política pública.

b) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Também prevista no artigo 165 da CF-88, deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites da receita e despesa a cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. A LDO cumpre o papel de integrar o PPA e a LOA, pois além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, destaca da programação plurianual as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual. O prazo para seu envio ao Legislativo é, no caso da União, até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício, sendo que para demais entes a lei faculta a adoção de normas próprias, com a exigência de que os prazos permitam à LDO o cumprimento de sua principal finalidade: orientar a elaboração do projeto da LOA.

É na LDO que se definem, além das prioridades e metas da administração pública, disposições relativas à dívida pública; relativas às despesas com pessoal e encargos sociais; sobre alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, entre outras, disciplinando, ainda, temas específicos, como metas fiscais e riscos fiscais; critérios e forma de limitação de empenho (ou seja, as regras de contingenciamento a serem aplicadas em caso de necessidade); além de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a LOA; e concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

c) Lei Orçamentária Anual – LOA

Deve explicitar as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa. É orientada pela LDO e deve prever todos os fatos referentes às despesas, como isenções, anistias, remissões, benefícios financeiros e creditícios, as fontes de receita e as despesas de todos os setores e órgãos da administração pública direta e indireta. A CF-88 define como prazo para a União até 4 meses do encerramento do exercício (31 de agosto) para envio do projeto de lei ao Legislativo, e até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro)

ISBN: 978-85-7846-440-0

para sua devolução ao Executivo para sanção. Assim como nas demais, para os outros entes federados a lei faculta a adoção de calendário próprio.

O Ciclo Orçamentário

Consiste em um conjunto integrado de planejamento e orçamento que corresponde ao período de 4 anos, iniciando com a elaboração do PPA e se encerrando com o julgamento da última prestação de contas pelo Legislativo. Caracteriza-se por um conjunto de 4 (quatro) etapas, quais sejam:

- Elaboração e apresentação – de responsabilidade do Executivo;
- Autorização Legislativa – de responsabilidade do Legislativo;
- Programação e execução – de responsabilidade do Executivo;
- Avaliação e controle – de responsabilidade do Executivo, do Legislativo e da sociedade em geral.

Embora se pressuponha que é apenas na fase de avaliação e controle que a atuação dos conselhos deve se fixar, como vimos anteriormente, é de fundamental importância que estes observem todo o ciclo orçamentário, participando da elaboração dos documentos orçamentários referentes ao PPA, à LDO e à LOA, acompanhando e se manifestando durante o processo de sua tramitação no Legislativo, controlando e fiscalizando sua execução e, por fim, analisando e se pronunciando, com controle sistemático da aplicação dos recursos da política respectiva, devendo, ainda, acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos destinados aos fundos vinculados.

Na participação dos conselhos no sistema e no ciclo orçamentário os conselhos podem se valer da utilização dos indicadores propostos por Fagnani (apud Rico, 1998: 121/122) para a análise de uma política pública pela via do seu financiamento, a partir do orçamento público: a direção do gasto – identificando quais áreas têm destaque na destinação do fundo público; a magnitude do gasto – identificando os montantes de recursos destinados às políticas públicas acompanhadas pelos respectivos conselhos e seu potencial de atendimento às demandas da população; e natureza das fontes de financiamento – avaliando a origem dos recursos que financiam a política em questão, atentando para a análise da justiça de sua arrecadação.

Diante do exposto, este estudo buscou levantar o entendimento de 5 (cinco) conselheiros da Saúde do município de São Pedro do Ivaí-Pr. sobre o ciclo

ISBN: 978-85-7846-440-0

orçamentário e sua participação na elaboração deste. A escolha dos entrevistados se deu considerando a diversidade de representatividade. Ressalta-se que o município de São Pedro do Ivaí encontra-se localizado no Vale do Ivaí, que é constituído por 25 municípios. São Pedro do Ivaí possui 10.164 habitantes, (IBGE/2010) e foi escolhido para este estudo por ser o município de origem das pesquisadoras.

Sobre o tempo dos entrevistados atuando como conselheiros da Saúde, foi levantado que oscila entre 1 (um) mês e 10 (dez) anos, o que coloca em xeque o Regimento Interno do próprio conselho que determina uma alternância na representatividade.

Já sobre o conhecimento dos conselheiros sobre o ciclo orçamentário e como ele funciona, um conselheiro disse conhecer, dois terem noções do que se trata e dois desconhecem. Observa-se que esta questão apresenta-se incipiente neste conselho, necessitando maior aprofundamento sobre a temática.

Nesse processo, o ideal seria que os conselhos observassem:

- O montante e as fontes de financiamento dos recursos destinados à política pública que representam e sua correspondência às demandas, isto é, se existe compatibilidade entre o diagnóstico realizado e as previsões constantes no Plano com os montantes de recursos estabelecidos no orçamento e demais instrumentos de planejamento público, inclusive o Plano Plurianual;
- A participação das demais esferas de governo no cofinanciamento e montantes destinados à área frente às demandas; a compatibilidade entre planos e a política;
- Se existe destinação de recursos próprios da referida esfera de governo para a respectiva política, assegurando-se os recursos do tesouro em nível local;
- A compatibilidade entre a proposta de aplicação dos recursos e as demandas e o planejamento da política;
- A correspondência entre a estrutura do orçamento e o desenho de gestão da política afeta, desde a concepção do PPA, até o detalhamento
- das metas e prioridades pela LDO e estabelecimento de rubricas de despesas pela Lei Orçamentária;
- Os critérios de partilha e de transferência dos recursos;
- A proposta e a utilização dos recursos, se atendem na totalidade e finalidade para as quais foram disponibilizados;

ISBN: 978-85-7846-440-0

- A estrutura e a organização do orçamento e a forma como o fundo especial vinculado à política é contemplado no mesmo;
- Os investimentos voltados ao incremento da política, à prestação dos serviços a ela afetos e a sua gestão;
- Os montantes destinados à prestação de serviços diretos e os relativos ao desenvolvimento de parcerias com rede prestadora de serviços no âmbito não governamental, com vistas ao alcance dos padrões de qualidade estabelecidos em diretrizes, pactos e deliberações das conferências e demais instâncias da política;
- As possibilidades de crescimento da política e ampliação de sua capacidade de atendimento e alargamento de suas ofertas;
- A justiça social, a equalização e sustentabilidade da cobertura dos serviços, ou seja, se estão sendo viabilizadas condições sustentáveis que garantam o atendimento rumo à universalização e a o acesso.

Ainda em relação ao estudo que ora se apresenta, no que concerne a participação na elaboração do orçamento público, todos disseram não ter participado, o que evidencia uma deficiência no quesito participação e controle social sobre o orçamento público destinado a esta política.

Também foi perguntado se já participaram de alguma capacitação para serem conselheiros e todos responderam que não, o que acaba por justificar as fragilidades encontradas neste estudo.

III CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, ressalta-se que seria preciso que os conselheiros pesquisados realizassem uma análise sobre o orçamento para identificar em que medida o mesmo assegura o efetivo financiamento e, por consequência as possibilidades de efetivação dos direitos, avaliando também casos de possível ausência ou insuficiência de recursos, que possam representar o não atendimento e/ou o agravamento das situações enfrentadas pela população. O correto seria que ao analisarem o orçamento, os conselheiros avaliassem os serviços assegurados, as dificuldades para o alcance de novos direitos e o que se tornaria necessário fazer para, de fato, assegurá-los. Deveriam avaliar também se estão sendo viabilizadas condições sustentáveis para garantia da manutenção e o aprimoramento desses serviços e todo seu escopo de atendimento ao público. Da mesma forma, precisariam afirmar junto aos gestores, o compromisso do cofinanciamento das políticas por meio

ISBN: 978-85-7846-440-0

de mecanismos institucionais e outros, tomando como premissa o exercício do controle social, buscando que tal exercício contribuísse para o fomento da gestão orçamentária e financeira competente, correta, democrática e coerente com as demandas da sociedade.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. Cortez/IEE. São Paulo: 1998.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

TAVARES, Gisele de Cássia. **O orçamento como ferramenta para o financiamento e a gestão das políticas sociais**. Londrina: 2005.