

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Maria Nilza da Silva Valadares

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO E NO
CUMPRIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

BELO HORIZONTE

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL

Maria Nilza da Silva Valadares

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO E NO
CUMPRIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, como pré-requisito parcial para obtenção do certificado do curso de Especialização em Contabilidade Governamental.

Orientador: Prof. Dr. Poueri do Carmo Mário.

BELO HORIZONTE

2011

FOLHA DE APROVAÇÃO

Maria Nilza da Silva Valadares

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO E NO CUMPRIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, como pré-requisito parcial para obtenção do certificado do curso de Especialização em Contabilidade Governamental.

Orientador: Prof. Dr. Poueri do Carmo Mário.

Aprovada em: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Poueri do Carmo Mário

Nome do Professor

Nome do Professor

V129 Valadares, Maria Nilza da Silva

A importância do controle social na implementação e no cumprimento das políticas públicas / Maria Nilza da Silva Valadares ; orientador: Poueri do Carmo Mário. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2011.

79 p.: il.

1. Participação popular – Belo Horizonte. 2. Controle social.
3. Orçamento Participativo - Prefeitura de Belo Horizonte. I. Mário, Poueri do Carmo. II. Faculdade de Ciências Econômicas. III. Universidade Federal de Minas Gerais.

CDU 321

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, a capacitação concedida, sem a qual não poderia ter sido realizado o presente trabalho.

Ao Dantas, meu marido, pelo companheirismo, incentivo, apoio e pela compreensão dos momentos de ausência.

As minhas queridas e amadas filhas, Giovanna e Sofia, pelo amor e carinho, sempre tão sinceros.

Aos meus pais, por serem exemplo de vida, dedicação e amor.

Aos meus irmãos, pelo amor incondicional e apoio sempre demonstrado. Em especial, à minha irmã, Cirlene, pelo incentivo, apoio e valiosa colaboração ao longo deste trabalho.

Aos meus familiares e amigos, pela inigualável convivência.

Aos meus amigos e colegas da Fundação João Pinheiro, em especial, Cláudio Roberto de Jesus, que me forneceu bons momentos de discussão sobre o tema a ser abordado, material de pesquisa e ajuda na leitura crítica e construtiva deste trabalho.

Ao meu orientador e professor, Poueri, pela oportunidade de aprendizado e engrandecimento intelectual, que soube encontrar tempo para orientação necessária, com dedicação, atenção e paciência, mesmo envolvido com inúmeras responsabilidades e afazeres.

Aos colegas de turma, que durante todo o curso procuraram compartilhar conhecimentos, em especial, as amigas Vânia, Rosane e Irlene, que foram grandes companheiras nessa jornada.

Ao representante da Regional Nordeste da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Ronaldo Manassés, pela receptividade e atenção demonstrada.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho, muito obrigada.

RESUMO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 tem como um dos objetivos uma sociedade livre, justa e solidária, com o discurso de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança e bem-estar de todos sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras forma de discriminação, bem como a garantia de um Estado democrático. Este novo cenário trouxe o alargamento da participação popular aliados à reforma da administração pública, proporcionando diversos desafios para o Estado. Alguns municípios brasileiros implementaram o Orçamento Participativo como resposta para esses desafios enfrentados pela gestão pública, buscando eficiência e melhores resultados, e também a transparência, o controle público e a participação cidadã. O presente trabalho visa analisar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, sob o ponto de vista da democracia, levando em conta a interação entre governo e sociedade. Para atingir esse objetivo realizou-se, além das pesquisas bibliográfica e documental, a pesquisa de campo com membros da COMFORÇA – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo. O presente trabalho constatou que esse novo modelo de gestão municipal contribuiu muito com a melhoria da administração pública municipal, demonstrando eficiência na distribuição dos recursos para as obras escolhidas no processo do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Pode-se considerar que a participação social e a *accountability* tornam as ações públicas mais eficazes e transparentes.

Palavras-chave: Participação Popular; Controle Social; Orçamento Participativo.

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Quadro 1 - Abrangência da política social brasileira, por áreas de atuação.....	23
Quadro 2 - Ministério Público e Conselhos Gestores de Políticas Públicas.....	36
Quadro 3 - Conferências, Audiências e Ação Popular e Conselhos Gestores de Políticas Públicas.....	46
Quadro 4- Participação no OP Regional.....	51
Quadro 5 - Valor Aprovado Atualizado por OP.....	52
Quadro 6 - Empreendimentos Concluídos e em Andamento por Regional.....	53
Tabela 1 - Escolaridade membros da COMFORÇA.....	55
Tabela 2 Tipos de Entidades COMFORÇA *.....	55
Tabela 3 -Tempo de atuação no OP.....	56
Tabela 4 - Tempo de atuação na COMFORÇA.....	56
GRÁFICO 1 - Importância do OP para fortalecimento da cidadania.....	60
GRÁFICO 2 - Avaliação da importância do OP para melhorias nos bairros.....	61
GRÁFICO 3 - Importância do OP para melhoria na regional.....	61
GRÁFICO 4 - Avaliação da importância do OP para melhorias na cidade.....	62
GRÁFICO 5 - Contribuição do OP para conhecimento da Administração Pública.....	63
GRÁFICO 6 – Avaliação da contribuição do OP para conhecimento do gasto público.....	63
GRÁFICO 7 - Contribuição do OP para conhecimento do gasto em obras.....	64
GRÁFICO 8 - Avaliação do curso de capacitação da PBH.....	65
GRÁFICO 9 - Avaliação do conhecimento sobre gasto público antes de participar da COMFORÇA.....	66
GRÁFICO 10- Avaliação conhecimento atual sobre gasto público.....	67
GRÁFICO 11 - Avaliação da contribuição do OP para conhecimento problemas de outros bairros.....	67
GRÁFICO 12 - Contribuição do OP P/Conhecimento Problemas da Cidade.....	68
GRÁFICO 13 - Avaliação importância da COMFORÇA para funcionamento do OP.....	68

SIGLAS

AI – ATO INSTITUCIONAL

APAE – ASSOCIAÇÃO DOS PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS

BH – BELO HORIZONTE

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

COMFORÇA – COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

EC – EMENDA CONSTITUCIONAL

FGTS – FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇOS

GGOP – GRUPO GERENCIAL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

LOA – LEI ORÇAMENTARIA ANUAL

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LOAS - LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

MP – MINISTÉRIO PÚBLICO

ONG – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

OP – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

PPA – PLANO PLURIANUAL

SESC – SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO

SENAC – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL

SESI – SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA

SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

SISAN – SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

SUAS - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

UP – UNIDADE DE PLANEJAMENTO

SUMÁRIO

RESUMO.....	06
1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DELIMITAÇÃO DO TEMA E CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	12
3 OBJETIVOS.....	13
3.1 OBJETIVO GERAL.....	13
3.2 OBJETIVO ESPECÍFICO.....	13
4 JUSTIFICATIVA.....	14
5 BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	15
6 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	19
7 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DIREITOS SOCIAIS NA CF/88.....	22
8 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	25
8.1 CONTROLE INTERNO.....	27
8.1.1 CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO.....	28
8.1.2 CONTROLE INTERNO CONTÁBIL.....	30
8.2 CONTROLE EXTERNO.....	31
8.2.1 CONTROLE LEGISLATIVO.....	33
8.2.2 CONTROLE JUDICIAL.....	34
8.2.3 PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E MISSÃO INSTITUCIONAL.....	34
8.2.4 CONTROLE SOCIAL.....	36
9 ORÇAMENTO E ACCOUNTABILITY.....	39
9.1 INSTRUMENTOS DE TRANSPARENCIA DA GESTÃO FISCAL.....	41
9.1.1 PLANO PLURIANUAL – PPA.....	41
9.1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS – LDO.....	42
9.1.3 LEI ORÇAMENTARIA ANUAL – LOA.....	42
9.1.4 PLANO DIRETOR.....	43
9.1.5 ORÇAMENTO-PROGRAMA.....	43
10 O PAPEL DOS CONSELHOS.....	45
11 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	47
11.1 EXPERIÊNCIA DO OP EM BELO HORIZONTE.....	48
12 METODOLOGIA.....	55
13 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	59
13.1 ATRIBUIÇÕES DAS COMFORÇAS.....	59
13.2 VISÃO DO OP/BH.....	60
13.3 VISÃO DA COMFORÇA.....	65
13.4 PROBLEMAS ATUAIS ENFRENTADOS PELA COMFORÇA E PELO OP/BH.....	70
14 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS.....	73
APÊNDICES.....	76

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe em seu contexto uma gama de princípios constitucionais – o da cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais e da livre iniciativa; erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; o bem estar de todos sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras forma de discriminação; igualdade perante a lei; etc - que ao longo do tempo foram reforçados, e outros foram introduzidos na esfera jurídica brasileira por Emendas Constitucionais (EC) posteriores, reforçando novas possibilidades para o pleno exercício da cidadania e também dos direitos subjetivos.

Em acompanhamento, até mesmo em decorrência desses princípios, a CF/88 estabelece um conjunto de direitos sociais: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, alimentação, previdência social, etc., e conseqüentemente os direitos sociais exigem políticas públicas que devem ser persistentemente buscadas, em face das necessidades permanentes de aperfeiçoamento do ser humano.

A Constituição brasileira instituiu um Estado Democrático destinado a assegurar, dentre outros, o exercício dos direitos sociais e individuais.

Em diversos capítulos da Carta Magna consegue-se ver a preocupação do legislador em vincular o direito administrativo aos princípios constitucionais, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, alicerçados no Capítulo VII , do Título III dedicado à Administração Pública, com a finalidade de limitar o poder estatal com instrumentos de controle e meios de responsabilização dos agentes públicos.

Nesse contexto, o cidadão está constitucionalmente habilitado para exercer o gozo da cidadania plena, pode e deve desempenhar suas prerrogativas reconhecidas tanto na CF/88 como na legislação infraconstitucional, bem como participar da gestão de negócios do Estado, e influenciar na formulação das políticas públicas.

Em contrapartida a Administração pública deve agir com transparência, dando a devida publicidade de seus atos de gestão, para que sejam conhecidos e fiscalizados pelo povo.

Portanto, torna-se necessário o fortalecimento das várias formas de participação cidadã como, a criação de ouvidorias e conselhos, audiências públicas, associações, ONGs, etc., além da participação primária da democracia representativa simples pelo voto direto.

2 DELIMITAÇÃO DO TEMA E CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

O processo de democratização que ascendeu na década de 1980 reforçou a idéia de que a participação da população na gestão de negócios públicos era fundamental. Não apenas incorporou novos atores políticos nas demandas sociais, como criou novas formas de pressão sobre as ações do Estado. O fortalecimento das organizações da sociedade civil e a abertura por mais canais de relacionamento com o Estado abriram a possibilidade de construção de novos arranjos institucionais, ganhando espaços participativos.

E com isso, surgem algumas indagações:

- Qual é a importância do controle social na implementação e no cumprimento das políticas públicas?
- De que forma os mecanismos de controle social e a necessidade de transparência contribuem para uma mudança na formulação e apresentação do orçamento público?

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

- Verificar a importância do controle social no planejamento e no cumprimento das políticas públicas via orçamento participativo.

3.2 OBJETIVO ESPECÍFICO

- Identificar os controles utilizados na Administração Pública e se os mesmos estão cotejados pela literatura consultada;
- Avaliar o papel do Orçamento Participativo como instrumento de informação e controle e seu impacto na atuação da COMFORÇA;
- Avaliar o papel da COMFORÇA no Orçamento Participativo de BH na fiscalização e acompanhamento do gasto público.

4 JUSTIFICATIVA

Tendo como base os direitos assegurados na Constituição Federal de 1988, e da realidade da prática da Administração Pública, torna-se necessário avaliar e propor ações que respondam às necessidades individuais e coletivas, no sentido da superação dos entraves da Administração frente às necessidades sociais.

Nesse sentido, a Administração Pública busca implantar práticas inovadoras de gestão democrática. O orçamento participativo trata-se desse novo modelo de gestão, que depois de implementado deve ser avaliado em relação ao cumprimento de seus objetivos. Os resultados obtidos devem ser monitorados para que seja possível determinar em que medida é bem sucedido ou traduz resultados positivos.

A contabilidade governamental em sua dupla função, de atender a legislação e a sociedade torna-se fundamental e imprescindível nesse processo, em evidenciar a eficiência e eficácia da gestão pública, e tornar mais simples e clara a apresentação do orçamento público aos novos atores que passam a fazer parte desse novo cenário.

5 BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”. (art.1º - Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU).

Para se falar em direitos sociais, temos primeiramente entender o que seria “direitos humanos fundamentais”, pois bem, MORAES (2006, p.21) define como:

conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

Nossa primeira experiência constitucional, a Constituição do Brasil (1824), se mostrou um tanto instável e tímida, no que diz respeito aos direitos. A Constituição Imperial, assim conhecida, embora incorporasse alguns avanços no campo das liberdades públicas, seguindo o modelo das declarações da Revolução Francesa de 1789, manteve-se omissa diante do problema não resolvido da escravidão, da questão indígena, e nesse contexto, da questão dos pobres excluídos.

Para Brandão (2001, p.23),

Constituição na qual, por mais liberal que tenha sido, avançada, mas individualista, não se tocou no problema da escravidão. Os direitos e garantias estavam lá, mas somente para a classes dos senhores, ou dos “brancos”, proprietários. Democracia de classe.

Mesmo fazendo parte da agenda política, a questão social abordada pelo cristianismo e socialistas utópicos, segundo Patrus Ananias (2008), não foi incorporada pela 1ª Constituição Republicana de 24/02/1891. Nesse mesmo ano em que se promulgava a constituição republicana, o Papa Leão XIII publicava a primeira encíclica social, esta versava sobre obrigações e limites de intervenção do Estado, obrigações dos operários e dos patrões, dignidade do trabalho, caridade, equidade e justiça distributiva.

Foi em 1934, que o princípio clássico da função social da propriedade ganhou espaço no texto constitucional, aliás, a Constituição de 1934 é pioneira na

introdução de princípios sobre a ordem econômica e social, mas teve vida curta, pois em 1937 o presidente Getúlio Vargas implantou o Estado Novo e outorgou uma nova constituição com caráter autoritário, mas mantendo as conquistas dos direitos e garantias da constituição.

(...) a Constituição de 1934 é apontada como marco na transição de um regime de democracia liberal, de cunho individualista, para a chamada democracia social, preocupada em assegurar, não apenas uma igualdade formal, mas também a igualdade material entre os indivíduos (condições de existência compatíveis com a dignidade da pessoa humana).

(...)

Como teve curtíssima sobrevida, pouco relevantes foram seus reflexos práticos, uma vez que não houve tempo para que a implementação de suas normas influenciasse a realidade social, se é que isso viria a acontecer, caso tempo houvesse. (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p.27)

Destaca-se também neste período a lei infraconstitucional o Decreto-Lei nº 5.452 de 01/05/1943 Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O período de redemocratização de 1945 traz a convocação de uma nova constituinte. Provida de caráter liberal, mas embrenhada de valores sociais já existentes nas constituições anteriores, demonstrando imparcialidade no texto constitucional, para solução de grandes desafios nacionais, como a questão da função social da propriedade, da reforma agrária e a própria reforma urbana.

A Carta de 1946 é considerada como uma constituição democrática. Elaborada com base nas Constituições de 1891 e de 1934, embora não tenha conseguido realizar-se plenamente, trouxe grandes avanços no direito do trabalho.

A constituição promulgada em 24/01/1967, feita sob a ditadura, foi elaborada pelo governo e aprovada por um congresso sem poderes constituintes. Época em que várias de suas lideranças foram cassadas, presas, exiladas e perseguidas. Mesmo sendo imposta pelo regime autoritário, essa constituição não prevaleceu, porque no final de 1968 criou-se o Ato Institucional nº 5, que, segundo Patrus Ananias (2008), é o mais ditatorial de todos, suspendendo o *habeas corpus*, os direitos e garantias individuais, especialmente para os presos e perseguidos políticos.

Iniciou-se, então, um processo de redemocratização no Brasil em 1985, após 20 anos de regime autoritário vivido a partir do golpe de 1964, momento em que a população foi impedida de participar das decisões e teve seu direito de manifestação contido pela censura. O congresso com poderes constituintes foi eleito pela Assembléia Constituinte em 1986, e começam a desenvolver o trabalho propriamente dito entre 1987 até 5 de outubro de 1988.

Promulga-se então em 05 de outubro, a Constituição Federal de 1988, ao qual não apenas estabeleceu um regime político democrático como propiciou um grande avanço no que se refere aos direitos fundamentais.

Paulo e Alexandrino (2008, p.30) acrescentam ainda,

(...) pode-se, em uma grande síntese, afirmar que a Constituição de 1988 pretendeu dar ao Brasil a feição de uma social-democracia, de criar um verdadeiro Estado Democrático-Social de Direito, com a previsão de uma imensa quantidade de obrigações para o Estado, traduzidas em prestações positivas, passíveis em tese, de serem exigidas pela população em geral, muitas com verdadeiros direitos subjetivos.

Momentos históricos dos direitos humanos também são registrados entre 1945-1948, logo após as barbáries e atrocidades vividas durante a 2ª Guerra Mundial, período em que foi criada a Organizações das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de estabelecer e manter a paz mundial, a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, a promoção do progresso social e melhores condições de vida.

Em 10 de dezembro de 1948 a Assembléia Geral das Nações Unidas, proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual estabeleceu padrões mínimos para o relacionamento entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, aos quais apresentam:

- ✓ Direito à vida;
- ✓ Direito à igualdade;
- ✓ Direito à liberdade de expressão e à participação política;
- ✓ Direito de não ser submetido à tortura ou à escravidão;

- ✓ Direito de não ser submetido a tratamento desumano e degradante;
- ✓ Direito de ter acesso à justiça, e muitos outros.

Direitos esses, que fazem parte da atual Constituição da República Federativa do Brasil, e que veremos a seguir.

6 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 foi uma conquista muito importante na história política, social e cultural. Do ponto de vista institucional, somente com a constituição de 1988 houve garantias legais à participação cidadã nas diversas esferas da vida pública brasileira e com isso passaram a ter prerrogativa de poderem exercer diretamente os seus direitos. É a chamada “**Constituição Cidadã**”. A carta foi batizada por Ulisses Guimarães desse modo por expressar avançadas conquistas do estado do bem estar, dos direitos dos trabalhadores, dos mais fragilizados, das minorias, apontando também para vigorosas políticas de inclusão, de justiça social. É com base na Constituição que se normatizaram alguns sistemas importantes como o SUS, o SUAS, o Sisan, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social, a lei que instituiu o Programa Bolsa Família, O Estatuto do Idoso, etc.

MORAES (2009, p.36) discorre ainda:

A Constituição Federal proclama, portanto, o direito à vida, cabendo ao Estado assegurá-lo em sua dupla acepção, sendo a primeira relacionada ao direito de continuar vivo e segunda de se ter vida digna quanto à subsistência.

Decretada e promulgada em 05 de outubro de 1988 a Constituição Federal veio estabelecer o Brasil como um Estado Democrático de Direitos e assegurar diversas garantias constitucionais. Assim, em seu artigo primeiro apresenta os fundamentos de sua existência e manutenção do Estado a saber:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a afirmação da dignidade de pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Discorridos como objetivos fundamentais a CF/88 elenca no art.3º:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Sobre os objetivos arrolados no art.3º Paulo e Alexandrino (2008, p.87), assim contribuem:

Constata-se que esses objetivos têm em comum assegurar a igualdade material entre os brasileiros, possibilitando a todos iguais oportunidades para alcançar o pleno desenvolvimento de sua personalidade, bem como para auto-determinar e lograr atingir suas aspirações materiais e espirituais, condizentes com a dignidade inerente a sua condição humana.

Para reforçar ainda mais os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil dispostos no art. 3ª, o art. 5º trata-se dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, em sua gama de itens retrata que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos desta Constituição Federal.

Temos ainda, o item II do artigo 4º da CF/88 prevê que a República Federativa do Brasil rege-se em suas relações internacionais observando a *prevalência dos direitos humanos*.

E ainda no parágrafo 2º do artigo 5º da CF/88 “os *direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*”.

Os **direitos sociais** estão consumados de forma genérica nos artigos 6º a 11º da nossa Carta Magna, a exemplo de educação, saúde, alimentação (incluído pela EC nº 64 de 04/02/2010), trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, etc., mas diluídos ao longo de todo o texto constitucional, traduzindo-se, necessariamente, em possibilidade de políticas públicas a serem implantadas por meio de programas de governo.

Diversos outros artigos entremeiam na Lei Maior contextualizando os Direitos e Garantias Fundamentais como por exemplos os direitos da nacionalidade (artigos 12º e 13º), os direitos políticos (artigos 14º a 16º) a exemplo da soberania popular exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei, mediante:

- I) plebiscito;
- II) referendo;
- III) iniciativa popular.

Segundo Paulo e Alexandrino (2008, p.77),

Com, efeito, é possível a participação direta do povo no processo de elaboração ou de aprovação da Constituição (democracia participativa), por meio de plebiscito ou referendo, ou mediante apresentação, ao órgão constituinte, de propostas populares de dispositivos constitucionais para serem apreciadas e, se aprovadas (com ou sem modificações), incorporadas ao texto da Constituição (uma espécie de “iniciativa popular constitucional”).

Historicamente, tem sido mais freqüente a democracia participativa traduzir-se na sujeição do texto constitucional à aprovação do povo: a Constituição é elaborada pela assembléia constituinte ou convenção e, ulteriormente, submetida a aprovação ou rejeição pelo povo, em sufrágio – referendo popular.

Os direitos fundamentais reconhecidos e positivados pela CF/88 são frutos de uma evolução social e econômica, para proteção e dignidade da pessoa humana em todas as suas dimensões, quer seja, no resguardo da liberdade (direitos e garantias individuais); em suas necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais); e na sua preservação (direitos à fraternidade e solidariedade).

7 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DIREITOS SOCIAIS NA CF/88

Segundo Slomski (2006, p. 358), o que chamamos de função social do Estado, começou a ser desenvolvida a partir da Segunda Guerra Mundial. Esta função social pode ser encontrada em serviços de saúde, de educação, de transporte, entre outros. Além dos serviços tradicionais do Estado, como de defesa do cidadão e de suas propriedades privadas contra invasões externas e à aplicação de justiça interna.

O artigo 6º da CF/88 arrola os direitos sociais: educação, saúde, trabalho, alimentação, moradia, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, e são disciplinados em diversos outros dispositivos constitucionais (por exemplo, direito à saúde – art.196; direito à previdência – art. 201; direito à educação – art.206), que, de certa forma, o artigo 5º da CF que trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, incorpora e individualiza os direitos sociais.

Os direitos fundamentais de segunda geração correspondem aos direitos de participação, sendo realizados por intermédio da implementação de políticas e serviços públicos, exigindo do Estado prestações sociais, tais como, saúde, educação, trabalho, habitação, previdência social, assistência social, entre outras. São, por isso, denominados direitos positivos, direitos do bem-estar, liberdades positivas ou direitos dos desamparados. (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p.93)

Além dos princípios de grandes valores da vida social, modelo das relações jurídicas em sociedade encontra-se também as políticas públicas, alicerçadas tanto no texto constitucional como também em legislação infraconstitucional específica, que exigem uma conduta positiva por parte do Estado, para o cumprimento do seu objetivo.

A efetivação desses direitos sociais, estão diluídos ao longo de todo o texto constitucional, bem como no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -ADCT.

O QUADRO 1 abaixo (CASTRO et. al., 2009, p.76), demonstra a abrangência da política social brasileira:

Quadro 1 - Abrangência da política social brasileira, por áreas de atuação

Área de Atuação	Abrangência da área de atuação
Previdência Social	Compreende as políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro (exclusive a Previdência complementar e do setor público) composta basicamente pelo regime geral de previdência social, diferenciando o urbano do rural. Os gastos que são computados nessa área referem-se aos pagamentos de aposentadorias, pensões e de outros benefícios previdenciários, desembolsados pela previdência oficial ou universal.
Benefícios a servidores federais	Compreende as políticas que compõem o Regime Público de Previdência Social. Consolida todas as ações destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos federais, estaduais e municipais que saíram da ativa (civil e militar), a servidores dos extintos Territórios e Estados custeados com recursos públicos e a funcionários públicos de empresas estatais pagos com recursos federais. São considerados também os gastos relativos a benefícios trabalhistas, como despesas com assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, auxílio-refeição etc.
Emprego e defesa do trabalhador	Consolida as ações das políticas ativas - geração de emprego e renda e qualificação de mão de obra - como as políticas passivas - seguro-desemprego, abono salarial e intermediação de mão de obra. São agregadas ações com atividades normativas e de ordenamento de empregos e salários, de segurança e saúde do trabalhador, de seguro desemprego, de geração de emprego e de renda, bem como programas de capacitação de mão de obra e de treinamento de servidores que atuam nessa área etc. O abono do PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP) é destacado, pois foi instituído para possibilitar a participação dos trabalhadores no desenvolvimento das empresas promovendo a distribuição dos benefícios entre os empregados.
Desenvolvimento agrário	Envolvem as políticas de desenvolvimento agrário que se desdobram em duas sub-áreas: <i>i)</i> reforma agrária, cujas principais ações destinam-se à desapropriação e aquisição de terras para o assentamento rural, concessão de crédito-instalação às famílias e investimentos em infraestrutura e assistência técnica nas áreas assentadas, e <i>ii)</i> Apoio ao Pequeno Produtor Rural, em que constam ações de fortalecimento e capacitação técnica de agricultores familiares, bem como de desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural.
Assistência Social	Nessa área são considerados as ações voltadas à prestação de assistência social a crianças e adolescentes, indígenas, idosos, portadores de deficiência e a comunidade. Ressalta-se que a renda mensal vitalícia e o benefício de prestação continuada estão sendo computados nas áreas de assistência social e assistências ao idoso ou ao portador de deficiência, dependendo da finalidade da ação.
Alimentação e Nutrição	Considera ações e programas de suplementação alimentar a populações carentes, merenda escolar para alunos da rede pública de ensino e distribuição emergencial de alimentos.
Saúde	Destaca as seguintes ações: programa de ações e controle de doenças e agravos, da vigilância sanitária, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino e residência médica, de servidores públicos e de agentes privados que trabalham com saúde, de assistência médica ambulatorial e hospitalar como pesquisa etc. - seja efetuada diretamente por hospitais próprios da esfera do governo, seja pela rede conveniada/contratada por estados e municípios, com recursos do SUS. Não são considerados, em âmbito federal, gasto de hospitais militares, classificados como benefícios a servidores públicos da esfera federal.

Educação	Consolida as ações com formulação da política setorial e a manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino (inclui instituições militares de ensino regular- médio e superior - abertas ao ingresso público, mas exclui aquelas voltadas somente para formação de servidores civis ou militares), estabelecimentos de educação física e desporto e programas de assistência a estudantes.
Cultura	Formadas por duas modalidades de ações complementares que se apóiam estrategicamente, a saber: a política de eventos e as políticas culturais <i>strictu sensu</i> . Essa área compreende as políticas setoriais voltadas à manutenção, melhoria e/ou expansão do patrimônio histórico, artístico e arqueológico nacional (como museus e bibliotecas), além de programas e ações que estimulem a difusão cultural.
Habitação e urbanismo	Trata do problema habitacional no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano de massas. São computadas despesas com o financiamento de habitações urbanas e rurais e com transferências de outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo programas financiados com recursos do FGTS. Não considera despesa de construção e manutenção de residência destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares.
Saneamento básico	Consolida as políticas que buscam, como objetivo geral, melhorar as condições de vida da população mediante o aumento da cobertura do serviço de água e esgotos. Os gastos nessa área compreendem a implantação e melhoria de sistema de abastecimento de água e de esgotos. Programas de saneamento financiados com recursos do FGTS fazem parte da soma de dispêndios nessa área.

Fonte: Disoc/Ipea.

CASTRO et. al., 2009, p.76

8 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“Entende-se por Administração Pública, conforme conceitos advindos do Direito Administrativo, como todo aparelhamento preordenado à realização de seus serviços que visa à satisfação das necessidades coletivas”. (ANDRADE, 2007, p.13).

Hely Meirelles conceitua controle na administração pública como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro (MEIRELLES, 1991, p.562).

O controle na administração pública contribui para a garantia do regime democrático e desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade. À proporção que uma sociedade se organiza, surgem carências que devem ser preenchidas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos.

Para Slomsky (2007, p.119),

Esse crescente interesse da população em participar da vida política e em especial de temas ligados à área social possibilita ao cidadão entender melhor o papel do Estado como agente arrecadador de tributos e distribuidor destes através de programas de saúde, educação, habitação, etc. Destarte, essa conscientização da sociedade tem provocado, também, mudanças comportamentais nas políticas exigindo dos governantes maior controle e transparência dos recursos públicos.

Uma administração pública eficiente deve se preocupar constantemente com a sociedade, oferecendo produtos, bens e serviços, e prestação de contas permanentemente, ou seja, praticar o conceito de *accountability*, refletindo a integridade da administração. Sendo assim, submetido o Estado à ordem e eficiência administrativa, e à eficácia de seus atos. Princípios estes, que exigem criação de mecanismo ou sistemas de controle das atividades estatais, que defendem, tanto a própria administração pública, como os direitos e garantias coletivos, para isso é mister que se tenha sistemas de controles bem estruturados.

O grau de transparência é uma importante característica a ser observada na gestão dos recursos públicos em todos os governos, conforme preceitua nossa Constituição

e ainda na LC 101/00. No entanto, o orçamento público reveste-se de uma roupagem contábil, acessível apenas aos especialistas, que Segundo Giacconi (2005, p.86) é uma regra de difícil observação, devido exatamente aos seus variados papéis, uma vez que o princípio da clareza do orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas - deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo.

Slomski (2007, p.16) ressalta que:

O Estado e a sociedade travam uma luta milenar, pois desde os primórdios o Estado tenta informar os seus atos por meio de prestações de contas originadas dos livros de contabilidade, apesar de perfeitas, sob o aspecto aritmético, que mostra o que foi arrecadado e onde foi gasto, existe uma brutal assimetria informacional, pois o Estado informa, mas o cidadão não entende. É como se houvesse um ruído, algo como se alguém falasse o idioma russo para pessoas que falam e entendem apenas o português.

A administração pública, segundo Hely Meirelles (1991), necessita de controle, em todas as suas manifestações, atuando com legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização.

São características dos sistemas de controles na administração pública:

- ✓ Identificar erros e fraudes;
- ✓ Preservar a integridade patrimonial;
- ✓ Assegurar a eficácia, eficiência e economicidade na administração pública e aplicação dos recursos públicos;
- ✓ Evitar desvios, perdas e desperdícios;
- ✓ Garantir o cumprimento das normas técnicas, administrativas e legais;
- ✓ E ainda propiciar informações para tomada de decisões.

Conforme CF/88 nos artigos 70 á 75, são dois os sistemas de controles:

- ✓ Controle interno, realizados pelos próprios órgãos do aparelho estatal;
- ✓ Controle externo, realizado pelo Congresso Nacional, com Auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme prevê o art.71 da Constituição.

8.1 CONTROLE INTERNO

O Controle Interno desempenha um papel relevante na Administração Pública, principalmente pela orientação e vigilância em relação às ações dos administradores, visa assegurar a eficiente arrecadação das receitas e a correta adequação dos recursos públicos, se bem alicerçado, é capaz de inibir as irregularidades e atingir os objetivos de salvaguardar os bens públicos, bem como avaliar as ações dos governos no que diz respeito aos cumprimentos das metas e execução de orçamentos, além de avaliar a gestão dos administradores públicos nos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

CRUZ (2007) conceitua controle interno como,

(...) qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou ainda, com o que determina a legislação e as normas.

O Controle interno possibilita estabelecer procedimentos capazes de corrigir o processo decisório, indicando quando e onde intervir para que o planejamento possa seguir o seu curso.

“Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada no âmbito da própria administração” (MEIRELLES, 1991, p.564).

Os objetivos estão capitulados e alicerçados nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988:

Art.70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art.74 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade e direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União.

O controle interno tem o objetivo principal de possuir ação preventiva antes de ações ilícitas, incorretas e impróprias na Administração Pública, é mister que uma administração não se faz sem controle, sem ele não poderíamos dizer em responsabilidade pública, mesmo porque, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, os Estado, do Distrito Federal e dos Municípios devem a obediência aos princípios previstos no artigo 37 da CF/88 , a saber:

- ✓ Princípio da Legalidade;
- ✓ Princípio da Impessoalidade;
- ✓ Princípio da Moralidade;
- ✓ Princípio da publicidade;
- ✓ Princípio da Eficiência (inserido pela Emenda Constitucional 19/98).

8.1.1 CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO

O “controle administrativo”, também chamado de autocontrole, é a modalidade de controle exercido pela administração que tem por objetivo avaliar a legalidade e o mérito do ato administrativo. Incluídos na estrutura administrativa de cada poder, visa acompanhar a execução dos seus atos, indicar e opinar, prevenir ou corrigir, confirmar ou desfazer ações, conforme seja, ou não, legais, convenientes, oportunas e eficientes.

Para Hely Meirelles (1991, p.566). controle administrativo:

(...) é todo aquele [controle] que o executivo e os órgãos de administração dos demais poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de méritos.

O controle interno administrativo é exercido pelo Executivo, e de acordo com as necessidades dos serviços e as exigências técnicas de sua realização, pelos órgãos de administração dos demais poderes sobre suas próprias atividades, sempre com o objetivo de mantê-los dentro da lei, para que atinja a finalidade única que é o pleno atendimento dos interesses coletivos.

Pode-se exemplificar tal forma de controle a partir das experiências de orçamento participativo que se desenvolveram a partir de 1988. O controle interno de acompanhamento e fiscalização da execução das obras do OP, a Prefeitura de Belo Horizonte estruturou o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo - GGOP, formado por secretários, gerentes e técnicos das secretarias de Orçamento, Planejamento e Informação; Políticas Urbanas; Políticas Sociais; Educação; Saúde; Fundação Municipal de Cultura e regionais, com objetivo de monitorar e zelar para que os empreendimentos sejam executados com os melhores padrões de qualidade. Tem atribuições executivas, e reuniões mensais para discussão e encaminhamento de tarefas relacionadas ao processo do OP.

Conforme DI PIETRO (2005, p.639). controle administrativo:

(...) é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. Na esfera federal, esse controle é denominado de supervisão ministerial pelo decreto-lei nº 200, de 25-2-67

8.1.2 CONTROLE INTERNO CONTÁBIL

Os controles contábeis compreendem os métodos e procedimentos referentes e diretamente relacionados com a salvaguarda do ativo e a fidedignidade dos registros, de forma a facilitar a revisão das operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais.

A contabilidade pública é responsável pelo fluxo de funcionamento, exercendo um papel importante na administração pública, uma vez que é um dos principais instrumentos de controle, registro, análise e evidenciação dos atos e fatos.

A Lei 4.320/64 Lei que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, versa sobre o fundamento do controle interno na administração pública brasileira em seu no art.76, ao qual estabelece que os três tipos de controle da execução orçamentária, que versa no art.75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalentes, a saber:

- I) legalidade dos atos de que resultem arrecadação das receitas ou realização das despesas, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações;*
- II) a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;*
- III) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviço.*

A Lei 101/2000 (LRF) também atribuiu à contabilidade pública, novas funções de controle orçamentário e financeiro, garantindo um caráter mais gerencial.

Com o advento da LRF as informações contábeis atraem não somente à Administração pública e seus gestores, como também a sociedade tornar-se partícipe do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas e de avaliação dos seus resultados, é o que reza o art. 48 em seu parágrafo único com dispositivos acrescentados pela LC 131/2009, como segue:

Art.48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meio eletrônicos de acesso público:

os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; prestação de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada mediante:

I – Incentivo à participação popular e realizações de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público;

A lei assegura aos cidadãos o acesso à informação dos gastos públicos, porém orçamento público nem sempre é compreendido, é o que afirma Silberschneider (2000, p.9.):

Os orçamentos públicos em geral (...) estão imersos em uma pobre racionalidade contabilistas, que se dá por satisfeita com o simples registro contábil das movimentações, apesar da própria legislação orçamentária brasileira prever o controle do programa de trabalho. Subproduto dessa realidade é a inexistência de um sistema gerencial estável na administração pública de avaliação e acompanhamento do desempenho de políticas sociais, que torna ainda mais difícil a articulação orgânica do orçamento participativo setoriais com o próprio orçamento público.

A Prefeitura de Belo Horizonte, mantém no sítio eletrônico o “Portal da Transparência”, com objetivo de tornar público todas as ações e práticas da administração. No sítio eletrônico qualquer cidadão tem acesso às informações das contas públicas, convênios, Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, Lei Orçamentária Anual – LOA, licitações, contratos, dentre outros.

8.2 CONTROLE EXTERNO

Conforme ANDRADE (2007, p.10):

O controle externo é a etapa de verificação em que cabe aos órgãos externos de fiscalização de cada poder verificar, analisar, apurar e concluir entendimentos sobre determinado assunto administrativo ou contábil.

É mister que na “contabilidade pública só se pode fazer aquilo que está devidamente prescrito em lei”, por isso as normas legais exigem transparências na gestão pública.

E com base nesse raciocínio, verifica-se a importância de um controle externo intensivo feito pelo povo, por legisladores e pelo tribunal de contas.

Haja vista, que o objetivo do controle na administração pública é buscar eficiência e eficácia da gestão do dinheiro público, e mais que participar da elaboração do orçamento público, é fiscalizar o cumprimento das metas orçamentárias.

Freitas (2004, p.97) sobre a indagação do controle social assevera:

Na realidade, a escolha de prioridades deve ser vista como fase nevrálgica, mas não a única, porque tão ou mais relevante é a fiscalização do cumprimento das metas orçamentárias. Bem por isso, se a participação precisa ser dinamicamente assegurada ao longo do processo, os relatórios de gestão fiscal, além de disponíveis eletronicamente, não podem continuar sendo peças cifradas para o cidadão medianamente informado.

Existe controle externo tanto nas entidades públicas como nas entidades privadas, que pode ser exercido indiretamente pelo cidadão por meio de acompanhamento de obras e serviços e/ou indiretamente pelo poder legislativo do ente federado, pelos tribunais de contas, conselho e comissões especiais.

Temos o exemplo que retrata bem esse acompanhamento e participação do cidadão na formulação das políticas públicas e o controle das ações para a execução dessas políticas, nesse caso, na área de assistência social, fundamentado no art. 204, inciso II, da nossa Carta Magna, dentre vários outros exemplos.

Ao Congresso Nacional, cabe a fiscalização contábil, financeira e orçamentária; na União terá como órgão auxiliar o Tribunal de Contas da União, conforme texto constitucional artigos 70 à 75.

Já para os Estados e Municípios, conforme Slomsky (2007), os Poderes Legislativos tem como órgão auxiliar para as tarefas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, os Tribunais de Contas do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, e suas atribuições seguem, no que couber, o que nestes artigos (arts.31, 70 a 75) estiver disposto, cabendo à Constituição dos

Estados, do Distrito Federal e à Lei Orgânica dos Municípios dispor sobre os respectivos Tribunais.

8.2.1 CONTROLE LEGISLATIVO

O processo legislativo no Brasil é regulamentado pela nossa Constituição, na seção VIII, do Título IV, capítulo I, artigos 59 á 69, que dentre outras normas, compete a elaboração de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, determina ainda a quantidade mínima de quorum para a deliberação das Emendas Constitucionais e leis complementares.

Conforme artigo 61 da nossa constituição estabelece onde se inicia os processos legislativos, como se segue:

“A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

Por meio de colaboração da sociedade através de iniciativa popular, plebiscito e referendo (CF/88, art.14) e com os demais poderes em especial o Executivo, é dado primordialmente ao Poder Legislativo á função de elaboração de leis e normas gerais, além da função fiscalizadora das atividades da Administração Pública (CF/88, art.49, X), julgamento em casos específicos (CF/88, art.49, IX), representação da sociedade e seus ideais, propor políticas públicas por meio das próprias leis ou através de sugestões

O controle do Legislativo é também visto no art. 81 da Lei 4.320/64 estabelecendo que “o controle da Execução Orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”, evidenciando o relevante interesse do controle externo em controlar o patrimônio público e ao limite financeiro estipulado no orçamento.

8.2.2 CONTROLE JUDICIAL

O Controle judicial na Administração Pública é baseado no Estado de direito e no princípio da legalidade dos atos públicos, e tem por objetivo assegurar se a vontade do legislador parlamentar baseada diretamente na delegação conferida pelos eleitores, foi praticada de acordo com suas próprias normas e sob a observação das diretrizes constitucionais pertinentes, tratando-se sempre de conciliar os interesses públicos e privados, ou seja, ele deve apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão aos direitos individuais e coletivos, qualquer que seja o autor da lesão, mesmo que seja o poder público.

Segundo MEIRELLES (1991, p.601),

O controle judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo. É um controle a posteriori, unicamente de legalidade, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege. Mas é sobretudo um meio de preservação de direitos individuais porque visa impor a observância da lei em cada caso concreto, quando reclamada por seus beneficiários.

8.2.3 PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E MISSÃO INSTITUCIONAL

O Ministério Público é um importante agente de controle, pois é ele que, por muitas vezes, provoca a intervenção do Poder Judiciário.

Nos termos do artigo 127 da CF/88, o Ministério Público “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

É uma instituição de caráter constitucional, atribuições como a de assegurar nos processos judiciais o respeito aos direitos e garantias constitucionais, bem como aos contratos, convênios e acordos convencionados pela República também lhe são

outorgadas. E, ainda lhe compete à responsabilidade de garantir a celeridade e bom andamento da administração da justiça, ordenar e dirigir a investigação penal da execução dos fatos puníveis e investigar a responsabilidade dos autores e demais agentes.

Fixadas pela CF/88 em seu artigo 129 e incisos as competências do Ministério Público como órgão fiscalizador, se soma à unidade de sua organização estruturada de maneira uniforme, e que, segundo suas raízes e história vem evoluindo essencialmente de acordo com a própria evolução da justiça e da administração do Estado.

Segundo MORAES (2009, p.600),

a constituição atual situa o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da república, consagrando sua total autonomia e independência e ampliando-lhes as funções (art.127/130) sempre em defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade.

Alguns exemplos dos instrumentos de atuação do Ministério Público da União são citados no site <<http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional>> acesso em 03/08/2010:

- a) promover ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade;
- b) promover representação para intervenção federal nos Estados e Distrito Federal;
- c) impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança;
- d) promover mandado de injunção;
- e) promover inquérito civil e ação civil pública para proteger:
 - direitos constitucionais,
 - patrimônio público e social,
 - meio ambiente,
 - patrimônio cultural,
 - interesses individuais indisponíveis, homogêneos e sociais, difusos e coletivos.

- f) promover ação penal pública;
- g) expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública;
- h) expedir notificações ou requisições (de informações, de documentos, de diligências investigatórias, de instauração de inquérito policial à autoridade policial).

Como já sabemos a CF/88 garante a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo Federal, melhor dizendo, o controle social. Os conselhos gestores de políticas públicas, a exemplo dos Conselhos de Assistência Social, de Saúde, de Educação, é o mais comum canal para o pleno exercício do controle social, o QUADRO 2, mostra a participação do Ministério público em relação aos conselhos gestores de políticas públicas.

Quadro 2 - Ministério Público e Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Ministério Público		
O que é	O que faz	Como pode se relacionar com o conselho
Criado pela Constituição (artigos 127-130), é um órgão autônomo que tem como objetivo defender e fiscalizar a aplicação das leis, representando os interesses da sociedade.	Zela pelo respeito aos poderes públicos e pela garantia dos serviços públicos. Para realizar seus objetivos pode atuar em conjunto com o Poder Judiciário	Por defender os direitos sociais, o Ministério Público é um parceiro dos conselhos. Pode acompanhar as eleições do conselho, verificar e apurar denúncias sobre o mau uso de verbas públicas; garantir que os conselhos funcionem como previsto na lei e, ainda, propor a ação civil pública contra aqueles que violaram os interesses coletivos. Pode realizar também o inquérito civil público para verificar se determinado direito foi violado

<http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas.../cartilha-1.pdf>.

Fonte: www.mds.gov.br

8.2.4 CONTROLE SOCIAL

O controle social se baseia em uma cidadania ativa, manifesta de várias formas, que pode ser através de vistas ao processo administrativo e judiciais nos órgãos públicos, requerimento ou petição solicitando certidões ou informações junto á órgão público, carta, denúncias, representação, reclamação verbal à própria administração, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, ao Legislativo, ações Judiciais. Tem a

finalidade de submeter o Estado à fiscalização da sociedade. É direito fundamental expresso na Constituição Federal de 1988, enunciados em especial, no *caput*, inciso II e no parágrafo único do artigo 1º e no art.5º, II e 37 da constituição e como normas que asseguram o controle social, em especial, nos incisos, XXXIII; XXXIV; “a”, “b”; XXXV; LXVIII; LXIX; LXX; LXXI; LXXII; LXXIII, do art.5º, exercido pela sociedade civil, que pode participar dos processos de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, e serve de meio de proteção aos direitos individuais e coletivos. Denominado para alguns estudiosos como direitos fundamentais de primeira geração, e tem outras expressões também como Liberdades Públicas, utilizadas pela doutrinas francesas, Direitos do Homem e Direitos Humanos, utilizados pela visão jusnaturalista, e Direitos Públicos Subjetivos.

O controle social é somado aos controles acima expostos e à participação da população por meio de representação em audiências públicas, conferências, ação popular, e de petição aos órgãos públicos. É a capacidade que tem a sociedade organizada (Conselhos de políticas públicas, ONGs, Ouvidorias) na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal.

A CF/88, art. 5º inciso LXXIII dispõe:

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

O cidadão está constitucionalmente habilitado para exercer diretamente sua parcela de poder, pois tanto a participação na elaboração das normas jurídicas como o controle das funções do Estado são direitos fundamentais humanos, expressos como garantias de limitação de poder político e soberania popular, o parágrafo único do artigo 1º de nossa carta constitucional determina que: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*. E ainda o Art.14:

a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I – plebiscito;
II – referendo;
III – iniciativa popular

Pedro Jacobi (2002,p.34) contribui:

Um dos principais benefícios da participação das comunidades locais no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas sociais é a possibilidade de modificar gradualmente as estruturas do poder local através daquilo que Navarro (1999) denomina controle social do espaço público.

O controle social do orçamento em Belo Horizonte, segundo Peres (2006) tem por objetivo principal aperfeiçoar a relação entre Estado e sociedade civil, a partir de uma fiscalização do orçamento e, conseqüentemente, desenvolvendo uma relação de corresponsabilidade na administração da coisa pública. E ainda, ampliar o processo de participação popular nas outras áreas do orçamento, além dos investimentos. No caso do orçamento participativo de Belo Horizonte as COMFORÇA – Comissões de Fiscalização do Orçamento Participativo são responsáveis pelo controle social, eleitas nos fóruns regionais, na fase de aprovação dos planos de investimentos, com o intuito de acompanhar a execução das obras.

9 ORÇAMENTO E ACCOUNTABILITY

O conceito de *accountability* na administração pública tem sinônimo de responsabilidade e obrigação do detentor da função pública prestar conta dos seus atos e dos resultados obtidos, é o que recorre SLOMSKI (2007, p.133):

os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeram e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos. O cumprimento deste princípio na gestão pública é essencial não só com relatórios exigidos pela legislação, mas também com instrumentos que facilitem a transparência dos atos, de maneira espontânea, com relatórios que façam com que o cidadão possa fazer comparações com resultados privados e, assim, sentir-se confortável ao ver que a gestão pública está sendo eficiente no gasto dos recursos públicos, no curto prazo, haja vista que a eficácia dos atos da administração pública somente será perceptível a médio e longo prazo.

Para Nakagawa, *apud* Slomski (2006, p.367):

sob a Teoria dos Contratos, sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direitos a outrem (agente), este assume a responsabilidade de, em nome daquele, agir de maneira escorreita com relação ao objeto da delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. Esta dupla responsabilidade, ou seja, agir de maneira escorreita e prestar contas de desempenhos e resultados, dá-se o nome de *accountability*.

O dever de prestar conta é decorrência natural de uma administração eficiente como encargo de gestão de bens e interesses alheios, dever esse que não só se restringe aos Chefes de Poderes Executivos e sim á todos os administradores e demais responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos, no âmbito de qualquer das esferas administrativas, conforme prevê nossa Carta Magna nos art.84, XXIV; art.51, II; art.34, VII,"d" e art.35; sob pena de se sujeitarem às tomadas de contas. Referem-se às informações anuais, ao Poder Legislativo, de natureza contábil, orçamentária, financeira, patrimonial, do cumprimento de programas de trabalho, de observância dos preceitos constitucionais e legais específico de um determinado exercício da entidade governamental, que facilitam reconhecer toda a movimentação econômico-financeira e o desempenho de cada um dos programas implementados.

Conforme disposto no art. 48 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

No Estado democrático de direito deve haver plena participação da sociedade influenciando na formação da agenda governamental acompanhando o processo de elaboração e discussão dos planos de governo usando de seu poder de veto pelo voto nos pleitos eleitorais e de mecanismo como o Orçamento Participativo, através das organizações representativas como associações comunitárias, conselhos e outros que exijam a publicidade dos programas e ações de governo.

A nossa Carta Magna assegura a participação e cooperação das associações representativas no planejamento municipal, conforme previsto no capítulo que trata dos Municípios, no art. 29, XII e XIII, apesar de necessitar de norma reguladora, algumas prefeituras registram a experiência de adotarem o Orçamento participativo, a exemplo do Município de Belo Horizonte e Betim (MG).

O controle popular nas prestações de conta nossa Carta Magna cita o art. 31 § 3º ao qual dispõe: “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias à disposição, anualmente, disposta à qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes legitimidade” e ainda o art.74 § 2º, que assim dispõe: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

9.1 INSTRUMENTOS DE TRANSPARENCIA DA GESTÃO FISCAL

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme estabelece Lei Complementar nº 101/2000 e CF/88 no art.165, e descrito como instrumentos de planejamento por ANDRADE (2007, p. 20):

- ✓ Plano Plurianual: instrumento que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada;
- ✓ Lei de Diretrizes Orçamentárias: compreende as metas e prioridades, além de orientar a elaboração da lei de orçamento anual; e
- ✓ Orçamento Anual: dispõe sobre a previsão da receita e a fixação da despesa, contendo programas de ação do governo e os diversos tipos de despesas necessários a cada um desse programas.

9.1.1 PLANO PLURIANUAL – PPA

O Plano Plurianual – PPA é elaborada a cada quatro anos, e estabelece as diretrizes e as metas da administração pública para as despesas com programas, obras e dívidas causadas por ela.

A sociedade com anseios por melhorias, exerce seu direito e elege seu representante, que quando eleito, no seu primeiro ano de mandato deve propor diretrizes, metas e objetivos que, após aprovação, terão vigência nos próximos três anos de sua gestão e no primeiro ano da gestão seguinte. Para alcançar efetividade o PPA deve ser elaborado a partir de diagnóstico que evidencie as falhas na gestão pública, levando em conta os direitos de cidadania, dever do Estado e políticas públicas, e quais políticas devem ser adotadas para sanar essas falhas, para Andrade (2007, p.21) *é a transformação, em lei, dos ideais políticos divulgados durante a campanha eleitoral, salientando os interesses sociais.*

A Lei nº 9.801 de 30/12/2009 sancionou o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG para o quadriênio de 2010-2013, do município de Belo Horizonte.

O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) é um instrumento legal normatizador do planejamento de médio prazo da esfera pública, que explica diretrizes, objetivos, programas, ações e metas a serem atingidas, definindo quantitativamente, recursos necessários para sua implementação. É referência para a formulação dos programas de governo

no período de quatro anos e constitui-se como uma importante tarefa de se pensar o futuro, pois através dele se decide quais são os investimentos prioritários para os projetos de desenvolvimento da cidade. (BELO HORIZONTE, 2010).

9.1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) estabelecerá as prioridades das metas presentes no PPA da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA e disporá sobre alterações na legislação tributária local.

O artigo 4º da LRF aumentou significativamente a importância da LDO, agregando em suas funções, regras de planejamento que tende para o equilíbrio entre receitas e despesas.

Dentre as diversas ações governamentais constantes no PPA, são selecionadas aquelas que serão prioritárias durante a elaboração da LOA e da sua execução, conforme as diretrizes definidas na LDO orientada para a Administração na elaboração da proposta orçamentária e na sua execução, conciliando-as com os recursos públicos arrecadados, proporcionando assim condições para que as demandas específicas da sociedade sejam priorizadas e realizadas.

Os Poderes Executivos das 03 esferas de governo deverão apresentar projeto de lei ao Legislativo, antes da proposta orçamentária.

9.1.3 LEI ORÇAMENTARIA ANUAL – LOA

O Orçamento Anual (Lei Orçamentária Anual – LOA) apresenta as ações hierarquizadas do Estado, indica projetos e atividades das políticas públicas a serem implementadas no exercício, segundo a técnica do orçamento-programa.

9.1.4 PLANO DIRETOR

Previsto nos artigos 182 e 183 da Carta Constitucional de 1988, que trata da política urbana. Regulamentado pela Lei nº 10.257/2001, (Estatuto da Cidade), o plano diretor da reforma do Estado merece destaque, foi desenvolvido com o objetivo de implantação do modelo na Administração Pública com aspectos “gerenciais”. A administração passou a ser avaliada em função dos resultados produzidos com a aplicação de recursos públicos. A autonomia do gestor é aumentada mediante descentralização, e assim, busca-se o controle dos resultados.

O Estatuto da Cidade em seu Capítulo III, art.40, diz que o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é um instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, que orienta as realizações das ações públicas e privadas na esfera municipal.

O capítulo IV (arts. 43, 44, 45) do Estatuto da Cidade, é reservado para gestão democrática da cidade, que cita como instrumentos a criação de órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacionais, estaduais e municipais; promoção de debates, audiências e consultas públicas, além de conferências nas diversas esferas do governo e, ainda incentivar a iniciativa popular de projetos de lei que tenham conteúdo, planos, programas, e projetos de desenvolvimento urbano.

9.1.5 ORÇAMENTO-PROGRAMA

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento público que o governo utiliza para promover crescimento econômico e social. A adoção legal do orçamento-programa no Brasil foi institucionalizada pela Lei 4.320/64, que, em seu art. 2º preceitua:

A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Tendo mais tarde, seus princípios claramente definidos no Decreto-Lei 200/1967, que disciplina os aspectos orçamentários, referindo-se mais precisamente o orçamento-programa como o Plano de ação do Governo Federal.

O orçamento-programa define os gastos segundo programas de trabalho detalhados por órgão, função, até o nível de projeto ou atividade a ser executado.

Angélico (1979, p.34) menciona que o Orçamento-programa:

(...) põe em destaque as metas, os objetivos e as intenções do Governo. Consolida um grupo de programas que o Governo propõe a realizar durante um período. Os Planos são expressos em unidades mensuráveis e seus custos definidos. É um programa de trabalho. Constitui, portanto um instrumento de planejamento.

O controle social do orçamento busca aperfeiçoar a relação entre Estado e Sociedade Civil, desenvolvendo uma relação de corresponsabilidade na administração da coisa pública.

10 O PAPEL DOS CONSELHOS

O voto é uma forma de participação social, no Poder Legislativo, quando o cidadão elege seu representante, confiando a ele o papel de lutar pelos seus direitos de cidadão. No Poder Judiciário, o controle social ocorre através de participação popular, quando por exemplo é convocado a participar de júri popular, para julgar crimes dolosos contra a vida, e no Poder Executivo, através dos conselhos e comitês de gestores públicos.

Os conselhos são órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são instituídas pelas leis que os criou, que poderão ser composto por apenas agentes estatais ou incluir indivíduo representante da sociedade. O Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, é um investigador de denúncia e aconselha medidas e encaminha casos a um Poder ou outro.

Segundo contribuição de Carneiro, Costa e Faria (2001, p.7),

Os Conselhos, também podem ser vistos como mecanismo de participação e agentes de accountability, ao se apresentarem como canais de vocalização e como instâncias de formulação de políticas e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos

Os conselhos de políticas públicas cuja finalidade é a participação da sociedade na elaboração, planejamento e controle das políticas públicas, são canais fundamentais no controle social, possibilitam maior transparência às ações do Estado e favorece uma justa gestão de recursos públicos, sem desperdícios e maior eficiência nos serviços prestados. No caso de suspeita de irregularidades no uso dos recursos públicos, os conselhos podem levantar denúncia, por escrito, através de resolução ou parecer, e remeter ao Tribunal de Contas ao qual caberá analisar as ações e responsabilizar ou não, o administrador infrator, ou enviar a decisão ao MP.

A parceria do Ministério Público com os Conselhos ora detalhado no QUADRO 2, tem função primordial de defesa da ordem jurídica e do regime democrático de direitos e dos direitos sociais.

Audiências públicas, conferências e ação popular, são exemplos de participação social, e os conselhos se relacionam com cada um, de acordo com o QUADRO 3:

Quadro 3 - Conferências, Audiências e Ação Popular e Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Conferências		
O que é	O que faz	Como pode se relacionar com o conselho
<p>Criada por leis complementares à Constituição, tem como objetivo reunir governo e sociedade civil para debater um tema de interesse comum e decidir as prioridades daquela política pública para os próximos anos.</p>	<p>São convocadas pelo poder executivo ou pelo conselho responsável e servem para definir princípios e diretrizes; para dar voz e voto a vários segmentos; discutir e deliberar sobre os conselhos; avaliar e propor instrumentos de participação popular e fazer indicações para a formulação da referida Política pública.</p>	<p>As conferências são lugares de tomada de decisão que servirão de referência, indicando caminhos que os conselhos nacional, estadual, municipal deverão seguir. Pela sua grande capacidade de mobilização, as conferências podem também prever um momento próprio para eleição dos conselheiros da sociedade civil.</p>
Audiências Públicas		
<p>É garantida pela Constituição Federal, regulada por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais.</p>	<p>É garantida pela Constituição Federal, regulada por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais.</p>	<p>São espaços importantes no processo de planejamento, pois permitem ampliar a discussão sobre os planos, o detalhamento das ações, critérios de contratação de serviços. Podem ocorrer por demanda da própria população. São obrigatórias na demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de responsabilidade do poder executivo para cada quadrimestre.</p>
Ação Popular		
<p>Prevista no artigo 5º da Constituição Federal, mas faz parte do Direito brasileiro desde 1934</p>	<p>Permite que qualquer cidadão, desde que seja eleitor, recorra ao Poder Judiciário para exercer diretamente a função de fiscalização dos atos do poder público. Esta ação não tem nenhum custo para o cidadão</p>	<p>O uso desse instrumento contribui para a atuação do conselho na medida em que amplia o campo de pessoas comprometidas com o controle social.</p>

<http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas.../cartilha-1.pdf..>

Fonte: www.mds.gov.br

11 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo (OP), implementado em algumas cidades a partir de 1989, tem sido um instrumento de democratização da gestão municipal. É uma nova prática de elaborar o orçamento do município com a participação direta da população na definição de prioridades para os investimentos públicos.

Com o orçamento participativo se efetivou uma nova prática de gestão pública. É uma espécie de “contrato social” que opera como regulador dos direitos e como elemento construtor de uma cultura democrática, onde são definidos critérios de equidade e justiça para aplicação dos recursos municipais, em que os atores - sociedade civil e poder municipal - estabelecem a partir da discussão dos investimentos em obras e serviços.

O orçamento participativo rompeu a tradição de elaborar o orçamento municipal a portas fechadas, entre técnicos que detinham o saber e governantes com pleno poder político. Através do orçamento participativo, elaboração e execução do orçamento municipal tem sido realizada com a participação popular, onde são debatidos e definidos valores de receitas e despesas, onde serão feitos os investimentos, quais são prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelo governo municipal.

Conforme afirma Teixeira et al (2003):

O orçamento participativo pode ser considerado um instrumento eficaz para importantes conquistas políticas, econômicas e sociais:

- maior transparência na elaboração e execução do orçamento;
- maior controle social do orçamento e das finanças;
- a criação de um novo padrão para distribuição de recursos que possibilite atender aos mais pobres;
- mudanças no sistema de arrecadação que permitam o aumento dos recursos municipais;
- o enfrentamento da corrupção e do clientelismo;
- o aumento da legitimidade da administração municipal;
- a partilha do poder entre poder público e sociedade;
- o fortalecimento da cooperação e da solidariedade;
- afirmação da cultura do diálogo e do compromisso mútuo entre governantes e população para com os recursos públicos;
- mobilização de setores sociais organizados e não organizados;

- a educação para cidadania;
- a ampliação da esfera pública.

A política do orçamento participativo, de caráter deliberativo, conta com o respaldo da população em racionalizar os limitados recursos, frente às demandas de diversos grupos com a proposta de maximizar o seu desempenho institucional (JESUS, 2004, p.28).

11.1 EXPERIÊNCIA DO OP EM BELO HORIZONTE

O Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte foi implantado em 1993, pela administração de Patrus Ananias, com intenção de promover uma melhor distribuição do orçamento municipal, e o intuito de acabar com a prática de clientelismo comum nas administrações anteriores.

Belo Horizonte possui uma das experiências pioneiras de OP, considerada bem-sucedida e vencedora de prêmios de boa governança (Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford e ONU/Habitat) (PIRES, 2008, p.57).

Os objetivos do OP/BH (BELO HORIZONTE, 1993 *apud* JESUS, 2004, p.32-33), segundo os seus mentores, são:

A longo prazo objetiva-se:

- garantir o exercício da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas;
- garantir o redirecionamento do governo municipal para o atendimento das necessidades sociais básicas, através de procedimentos democráticos.

Os objetivos a médio prazo são:

- garantir o direito à informação ampla sobre a Administração Pública, concebido como um direito social básico;
- capacitar os cidadãos para formularem e expressarem opiniões sobre as prioridades orçamentárias do governo municipal;
- incentivar a organização da população em entidades coletivas capazes de agregar interesses e opiniões, fortalecendo assim a sociedade civil.

A curto prazo objetivamos:

- valorizar e envolver as entidades organizadas já existentes na cidade, incorporando associações de moradores, sindicatos, grupos culturais, grupos de jovens, comissões e conselhos setoriais (saúde, educação, meio ambiente) etc;

- envolver o maior número possível de pessoas de forma direta e indireta, na discussão sobre as prioridades de investimentos para a cidade;
- democratizar informações sobre a situação financeira e administrativa da PBH, especialmente as relações entre receitas e despesas;
- definir as prioridades de investimentos nas regionais, compatibilizando-as com as diretrizes setoriais

Pimentel (2008), afirma que a responsabilidade pela implantação de uma política pública é da participação popular, pois esta respeita a decisão soberana da população. O mesmo autor diz que, em Belo Horizonte, a participação popular produziu a qualificação da cidadania, com o direito da escolha, sendo exercido em um ambiente democrático e igualitário, que se consolida nas assembleias populares. “O resultado são obras de infra-estrutura, saneamento, serviços, em todas as regiões da cidade. Obras necessárias, algumas urgentes, todas voltadas para o bem-estar da comunidade” (Fernando Pimentel, 2008).

O OP em Belo Horizonte consiste em um processo que envolve a participação popular na definição das prioridades da cidade e que orienta a distribuição de investimentos públicos no território do município (PIRES, 2008, p.60). O dinamismo do OP/BH é de realizar plenárias com o levantamento das demandas de empreendimentos pela população e a escolhas de seus delegados, aprovando o fórum de prioridades orçamentárias e eleição da COMFORÇA – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo.

Existem hoje, em Belo Horizonte, três modalidades de OP: OP Regional, o OP Habitação e OP Digital.

O OP Regional se processa em rodadas de assembleias regionais, onde se discutem situação financeira da Prefeitura e disponibilidades de recursos para obras e sobre os critérios para a sua aplicação como o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), cronogramas de reuniões, projetos em andamentos, as dificuldades sociais da região, e discussão de prioridades, que, segundo Jesus (2004, p.36) “a discussão das prioridades é uma das fases mais importantes do OP por ser o momento em que a comunidade discute internamente os problemas do bairro.”

A cidade é dividida em 80 Unidades de Planejamento (UP's), que compõem as 42 sub-regiões contidas nas nove regionais e para distribuição dos recursos do OP e para o cálculo do IQVU, são consideradas apenas 79, pois a UP UFMG é uma área exclusiva do Campus da Universidade (BELO HORIZONTE, 2010).

A divisão de recursos para esses espaços territoriais é distribuída de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao IQVU, (URB-AL R9-A6-04/2007) obedecendo aos seguintes critérios:

- a) aprovação de no mínimo 01 (uma) obra por sub-região, e no máximo 01 (uma) obra por bairro;
- b) 14 (quatorze) empreendimentos por região, ou 14+1 se ainda houver recursos;

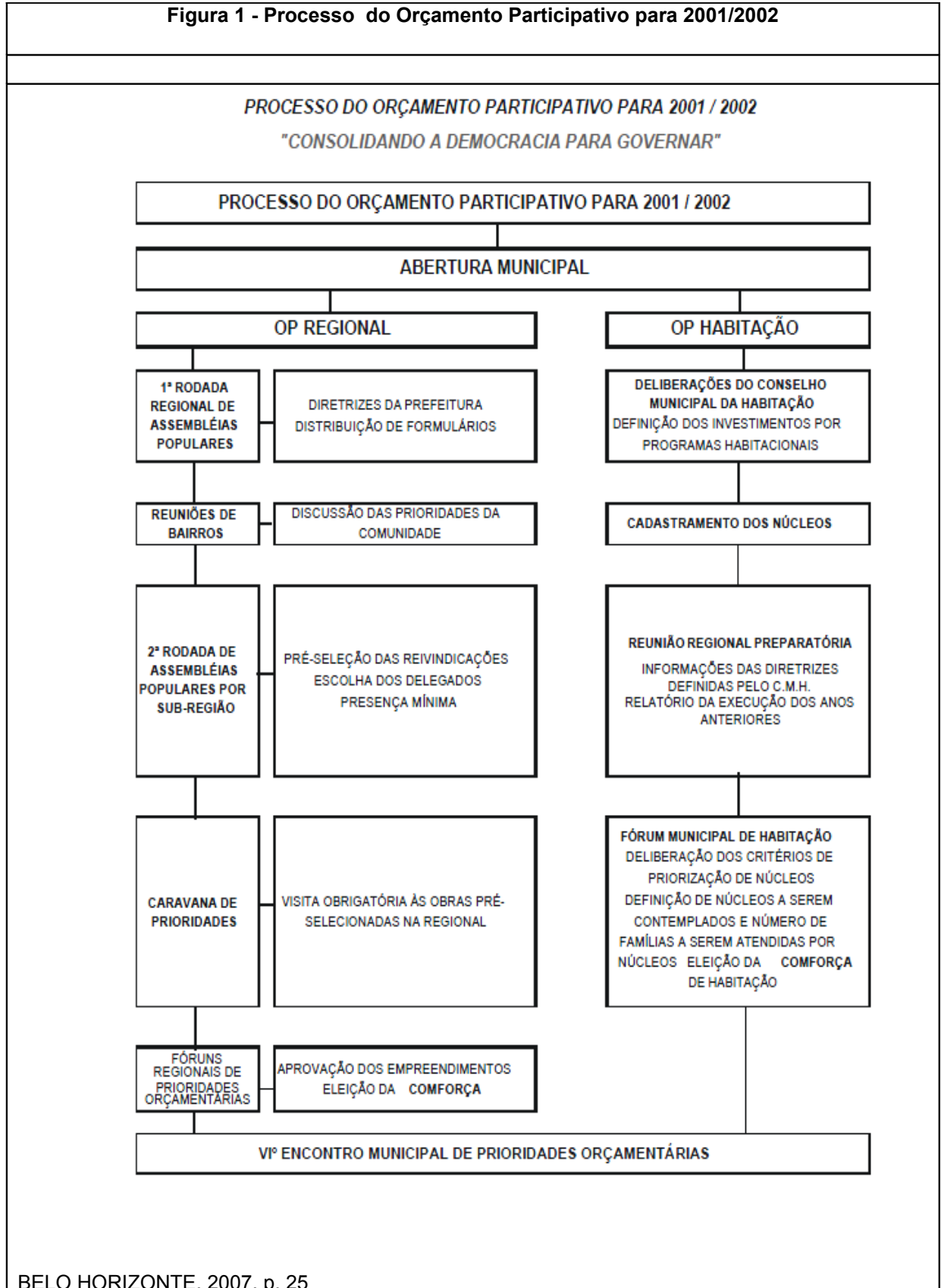
O OP Habitação implementado desde 1996, na qual núcleos organizados de famílias de sem-casas decidem a prioridade de construção de moradia para a população de baixa renda organizada no movimento dos sem casa. É o Conselho Municipal de Habitação quem intercede com a Prefeitura as regras do OP Habitação.

O OP Digital é a mais recente modalidade de deliberação do OP instituído em 2006, com o objetivo de ampliar a participação da população no orçamento participativo, indicando obras de interesse mais geral da cidade. Segundo (Pires, 2008), no OP digital, os cidadãos priorizam obras a partir de uma lista de projetos previamente selecionados pela COMFORÇA.

A regionalização da discussão do Orçamento Participativo descortinou para as administrações regionais um papel espetacular de sintonização com as expectativas locais. Criou-se um ambiente dinâmico entre o que se afluía como o mais emergencial, o mais candente e o planejamento das ações municipais na região. (ANANIAS, 2005, p.42).

A figura abaixo (FIG. 1) representa o processo do orçamento participativo de 2001/2002, e demonstra a atual estrutura do OP Regional e OP Habitação.

Figura 1 - Processo do Orçamento Participativo para 2001/2002



Segundo dados da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento/Gerência do Orçamento Participativo 344.899 moradores belo-horizontinos participaram do OP Regional desde OP/1994 até o OP 2009/2010 (QUADRO 4), registrando uma maior participação no OP de 2001/2002 e no OP de 2009/2010 (BELO HORIZONTE, 2010).

Quadro 4- Participação no OP Regional

OP 1994 ao OP 2009/2010

OP/Ano	Nº.de Participantes
OP 1994	15.216
OP 1995	26.823
OP 1996	38.508
OP 1997	33.695
OP 1998	20.678
OP 1999/2000	22.238
OP 2001/2002	43.350
OP 2003/2004	30.479
OP 2005/2006	38.302
OP 2007/2008	34.643
OP 2009/2010	40.967
Total	344.899

Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento/Gerência do Orçamento Participativo

Quadro 5 - Valor Aprovado Atualizado por OP

OP 1994 ao OP 2009/2010		
OP	Valor Nominal Aproveado no OP	Valor Aprovado Atualizado*
OP 1994	R\$ 15.000.000,00	R\$ 66.300.000,00
OP 1995	R\$ 18.000.000,00	R\$ 79.560.000,00
OP 1996	R\$ 27.000.000,00	R\$ 95.310.000,00
OP 1997	R\$ 27.000.000,00	R\$ 86.508.000,00
OP 1998	R\$ 15.974.186,00	R\$ 46.325.139,40
OP 1999/2000	R\$ 60.208.600,00	R\$ 166.223.902,88
OP 2001/2002	R\$ 71.500.000,00	R\$ 161.733.000,00
OP 2003/2004	R\$ 74.650.000,00	R\$ 133.160.670,00
OP 2005/2006	R\$ 80.000.000,00	R\$ 107.056.000,00
OP 2007/2008	R\$ 80.000.000,00	R\$ 97.880.000,00
OP 2009/2010	R\$ 110.000.000,00	R\$ 110.000.000,00
TOTAL	R\$ 579.332.786,00	R\$ 1.150.056.712,28

Para o OP 1994 foram aprovados 15.000 milhões de dólares. No Período havia equiparação dólar com Real (R\$ 1,00=\$ 1,00) por isso converteu-se para 15 milhões de reais.

*Valores atualizados até outubro de 2008.

Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento/Gerência do Orçamento Participativo

Foi investido até o momento em torno de R\$ 1.150.056.712,28 milhões nas obras concluídas do OP Regional (QUADRO 5). Dos empreendimentos realizados destacam-se 46% de obras de infra-estrutura concluídas seguido de 22% de urbanização de vilas. Os valores foram atualizados considerando-se o IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) (BELO HORIZONTE, 2010).

Dos 1292 empreendimentos, 1030 já foram concluídos e 262 estão em andamento o que corresponde a 20% do total de empreendimentos aprovados, (BELO HORIZONTE, 2010), conforme QUADRO 6:

Quadro 6 - Empreendimentos Concluídos e em Andamento por Regional

OP 1994 ao OP 2009/2010

REGIONAL	Concluído	% de Concluídos	Em andamento	% em andamento	Total
Barreiro	119	81,5	27	18,5	146
Centro Sul	103	77,4	30	22,6	133
Leste	118	78,1	33	21,9	151
Nordeste	116	82,3	25	17,7	141
Noroeste	118	76,6	36	23,4	154
Norte	127	80,9	30	19,1	157
Oeste	111	76,0	35	24,0	146
Pampulha	91	80,5	22	19,5	113
Venda Nova	127	84,1	24	15,9	151
Total	1030	79,7	262	20,3	1292

Dados atualizados em 03/02/2010.

Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento / Gerência do Orçamento Participativo

Obs.: O empreendimento nº 45 do OP/97 da Regional Noroeste foi cancelado por decisão da comunidade conforme publicado no DOM de 12/01/2010

12 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste estudo foi baseada em pesquisa bibliográfica, que usou como referência livros, leis, normas, teses, dissertações, artigos técnicos e pesquisa na internet, com o objetivo de estabelecer uma fundamentação teórica referente à problemática. E também descritiva, por encontrar suporte e fundamentação teórica dos estudos realizados nas experiências de controle e participação social em alguns municípios brasileiros, com base nas experiências de Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Este tipo de trabalho conforme Martins (2010, p.36), “tem o objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis e fatos”.

Partiu-se então para uma revisão da literatura sobre os direitos, a democracia, participação cidadã, questão e gestão sobre a Administração Pública e instâncias de participação.

Para melhor qualificar os impactos da Constituição de 1988 e das formas de controle social na administração pública, optou-se em fazer um estudo exploratório ressaltando a importância da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – COMFORÇA, na mediação entre poder público e sociedade civil no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Para tanto elaborou um roteiro de entrevistas com o representante do poder público municipal e membros da COMFORÇA.

A COMFORÇA foi escolhida para esta pesquisa por ser a comissão responsável pelo controle social no orçamento participativo de Belo Horizonte, exerce o papel de fiscalizador e de acompanhamento da execução do orçamento e ainda de fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

As entrevistas envolveram 15 (quinze) membros da COMFORÇA, sendo: 4 (quatro) da regional Pampulha, 9 (nove) da regional Nordeste e 2 (dois) da regional Norte,

além do gerente do OP Regional Nordeste, como representante da prefeitura de BH. Os depoimentos foram interpretados a partir das respostas dadas às questões formuladas, e através destas, procurou-se estabelecer uma compreensão a fim de problematizar os pressupostos da pesquisa.

Os entrevistados apresentam perfis de escolaridades distintas, revelando que 26,7% possuem ensino médio completo, e 26,7% possuem ensino superior tecnólogo completo ou incompleto, conforme TAB. 1.

Tabela 1 - Escolaridade membros da COMFORÇA

Escolaridade	Frequência	%
Ensino Fundamental incompleto	1	6,7%
Ensino Fundamental completo	2	13,3%
Ensino Médio incompleto	2	13,3%
Ensino Médio completo	4	26,7%
Ensino Técnico profissionalizante (completo ou incompleto)	2	13,3%
Ensino Superior Tecnólogo (completo ou incompleto)	4	26,7%
Pós graduação	0	-
Não possui	0	-
Total	15	100,0%

Identificou também que os membros entrevistados atuam em uma ou mais entidades associativas, sendo apontado a associação de bairro (40,7%) e a entidade religiosa (25,9%) como forma de maior atuação (TAB. 2) o que faz disso uma grande aliada na capacidade de reunir moradores, nas assembléias regionais dos OP's para escolha das obras de seu bairro, e o maior número de delegados eleitos.

Tabela 2 Tipos de Entidades COMFORÇA *

Entidade que participa	Frequência	%
Associação de bairro	11	40,7%
Sindicato profissional	0	-
Partido político	3	11,1%
Entidade religiosa	7	25,9%
Ong	2	7,4%
Outro	2	7,4%
NR	2	7,4%
Total	27	100,0%

(*) Este total é superior ao número de membros da COMFORÇA devido ao fato de alguns indicarem mais de uma opção.

Os setores mais organizados, segundo o gerente do OP da Regional Nordeste, apresentam mais força e maiores condições de inserir suas demandas no orçamento, pois conseguem nomear um grande número de delegados e com isso encaminhar suas propostas durante os fóruns regionais de prioridades orçamentárias.

Patrus Ananias (AZEVEDO; FERNANDES, 2005) revela que a presença de diversos segmentos sociais (...) reforça a autoconfiança, o orgulho de ter poder de decisão e que, um delegado eleito no OP, depois de envolvido nesse processo decisório, não será mais o mesmo. A cidade também não será a mesma e não será uma só, mas de todos, e em especial de quem se envolve e participa.

A confiança e o engajamento político que os entrevistados depositam nesse processo de participação, está claramente definido na TAB. 3 e TAB. 4, revelando que há mais de 7 anos participam do OP e da COMFORÇA, na proporção de 93,3% e 80,0% respectivamente.

Tabela 3 -Tempo de atuação no OP

Há quantos anos participa do OP	Frequência	%
Menos de 1 ano	0	-
de 1 a 2 anos	1	6,7%
de 3 a 6 anos	0	0,0%
De 7 a 10 anos	6	40,0%
mais de 10 anos	8	53,3%
Total	15	100,0%

Tabela 4 - Tempo de atuação na COMFORÇA

Há quantos anos participa da COMFORÇA	Frequência	%
Menos de 1 ano	0	-
de 1 a 2 anos	1	6,7%
de 3 a 6 anos	2	13,3%
De 7 a 10 anos	6	40,0%
mais de 10 anos	6	40,0%
Total	15	100,0%

Apresenta-se a seguir os resultados consolidados da pesquisa sobre a avaliação da COMFORÇA – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo.

Os resultados das pesquisas são analisados segundo os objetivos da pesquisa e da bibliografia consultada.

13 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

13.1 ATRIBUIÇÕES DAS COMFORÇAS

A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – COMFORÇA foi composta desde o início do processo do OP/BH em 1993, como agente fiscalizador da população. O seu papel central consiste em acompanhar, monitorar e fiscalizar a realização e o andamento dos empreendimentos aprovados para o biênio. A cada versão do OP, nos fóruns regionais de prioridades, são eleitos delegados que irão formar as novas comissões regionais das COMFORÇAs agregando-se ao processo de representação popular.

A Comissão Regional de Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo (COMFORÇA) é composto por lideranças comunitárias eleitas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentária. Obedecendo aos seguintes critérios:

- 20% dos cidadãos eleitos em Assembleias Populares, presentes no Fórum;
 - 20% dos representantes de entidades e movimentos organizados presentes no Fórum;
 - 20% dos representantes das associações de moradores presentes no Fórum;
- (BELO HORIZONTE, 2010)

Ao todo são nove regionais administrativas da cidade: Barreiro, Centro-sul, Norte, Nordeste, Noroeste, Venda Nova, Leste, Oeste e Pampulha;

As funções das COMFORÇA, conforme o seu Regimento Interno, na sua criação (BELO HORIZONTE, 2001, p. 68), são:

- a) Acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, o cronograma de obras, os gastos e a prestação de contas, sobretudo aqueles relacionados com as definições do Fórum de Prioridades Orçamentárias, sendo que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte assegurará as informações necessárias;

- b) Detalhar, complementar, redimensionar, ouvindo a comunidade interessada, as prioridades definidas pelo Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias, quando se estabelecerem razões subvenientes;
- c) Promover debates com assessores, órgãos, ou entidades específicas para subsidiar as decisões internas;
- d) Solicitar esclarecimentos e informações às autoridades municipais acerca de políticas públicas, prioritariamente aquelas com repercussão orçamentária;
- e) Realizar reuniões com os representantes do Orçamento Participativo nas sub-regiões para discutir o andamento da execução orçamentária dos investimentos aprovados no Fórum de Prioridades Orçamentárias;
- f) Convocar e organizar, bianualmente, juntamente com os órgãos da PBH, o Fórum de Prioridades Orçamentárias;
- g) Designar pelo menos 2 de seus membros efetivos para acompanhar o processo de abertura de propostas, quando da licitação dos investimentos aprovados pelo Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias;

13.2 VISÃO DO OP/BH

Já é sabido que a dinâmica do OP acontece em rodadas de assembleias e fóruns, cujo objetivo é estabelecer um plano de investimento nas áreas de saúde, educação e saneamento. A responsabilidade é dividida com a população em decidir onde aplicar os poucos recursos, que segundo Ananias (2005, p.34) sempre limitados em relação às demandas e às necessidades. A divisão entre governo e governando reforça enormemente a prática de participação cidadã. Dos entrevistados, 80% concordam que o OP foi extremamente importante para o fortalecimento da cidadania (GRAF. 1).

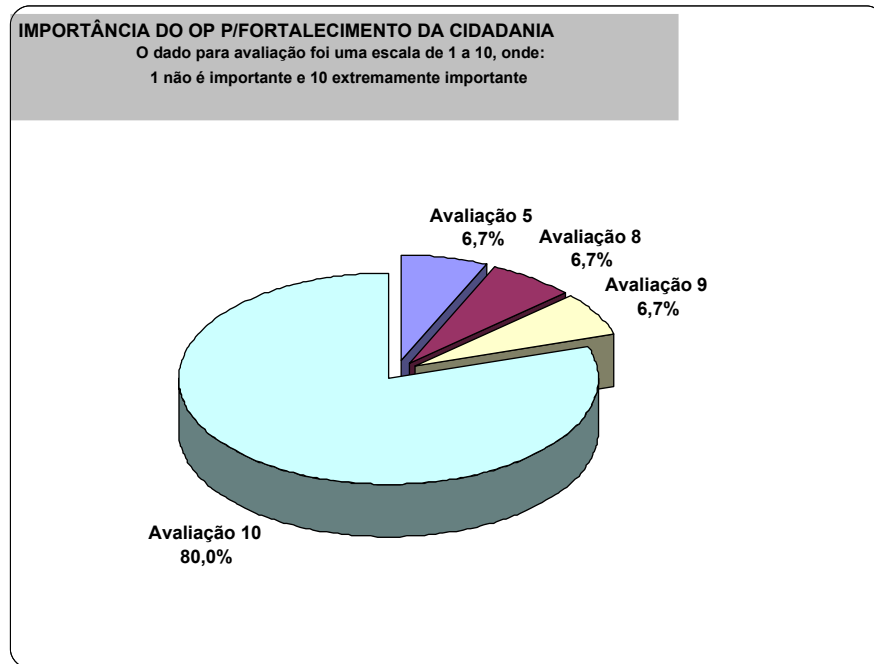


GRÁFICO 1 - Importância do OP para fortalecimento da cidadania

A Prefeitura de BH afirma que 80% da população residem a, no máximo, 500 metros de distância de uma obra construída com os recursos do OP. São escolas, centros de saúde, centros culturais, áreas de lazer, moradias e, sobretudo obras de infraestrutura que levaram ao desenvolvimento urbano e social a todas as regiões da cidade principalmente aos bairros periféricos, vilas e favelas, contribuindo para a diminuição da desigualdade social (BELO HORIZONTE, 2008).

Esse é o maior motivo - o grande número de obras realizadas pelo OP e por estarem tão perto de uma - dos entrevistados concordarem em sua grande maioria, que o OP tem uma grande importância para a melhoria nos bairros, melhorias na regional e melhoria na cidade conforme demonstrado nos GRAF. 2, GRAF. 3 e GRAF. 4.

Um dos entrevistados apontou ainda que, a melhoria na regional se deve a maior integração da regional com a população.

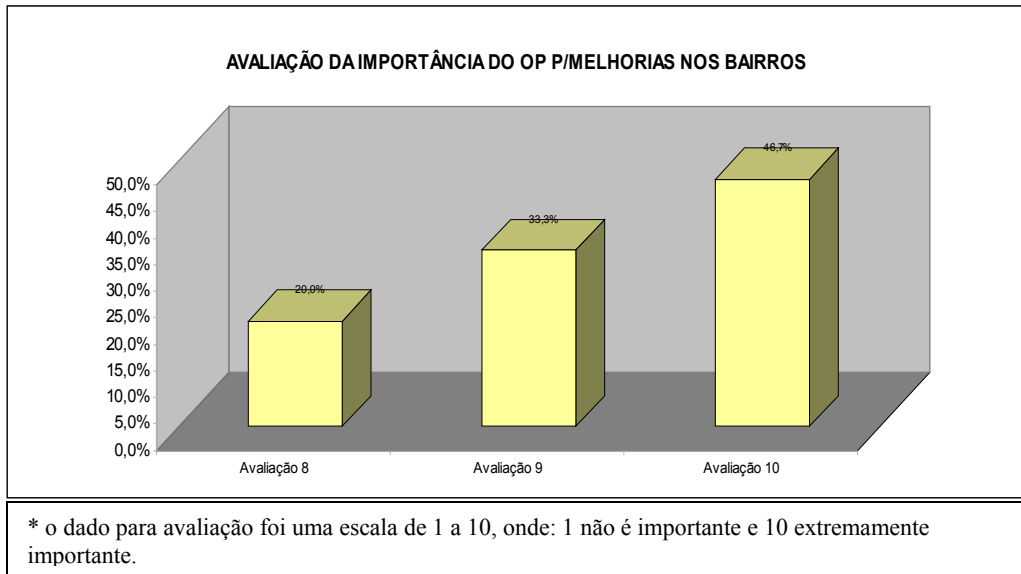


GRÁFICO 2 - Avaliação da importância do OP para melhorias nos bairros

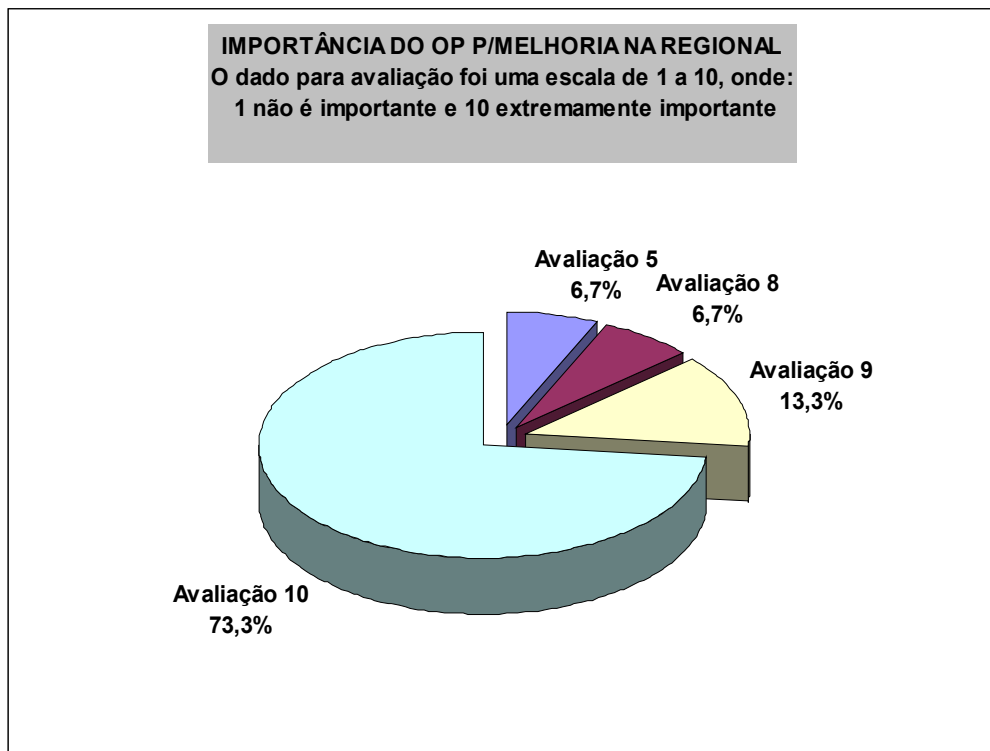


GRÁFICO 3 - Importância do OP para melhoria na regional

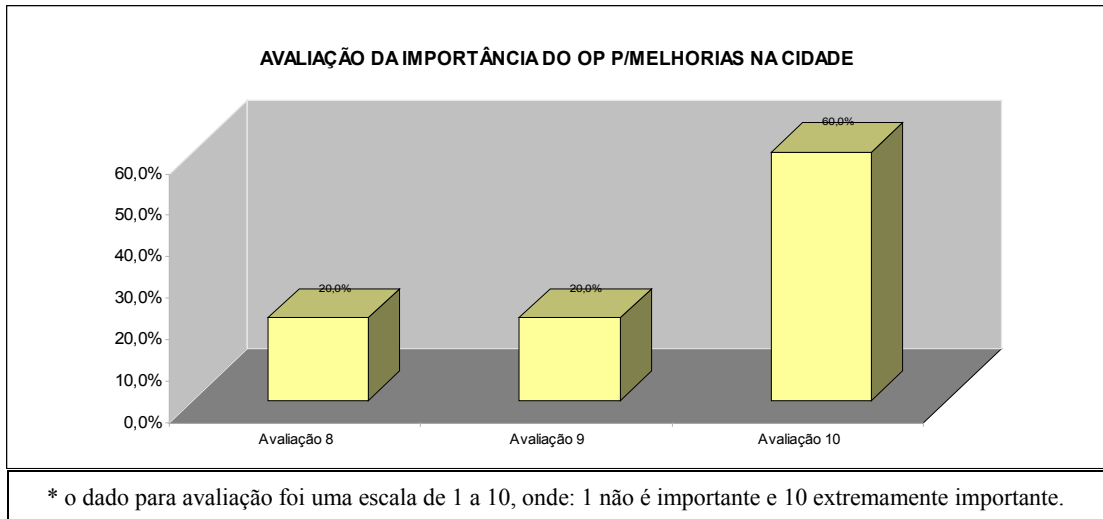


GRÁFICO 4 - Avaliação da importância do OP para melhorias na cidade

O OP veio com a função de acabar com prática clientelística, a corrupção e o desperdício do dinheiro público. A abertura do espaço democrático traduz os interesses da sociedade, e integra governo e governado. A população passou a participar e influenciar nas políticas públicas. A administração Pública não é mais feita às escuras. O OP trouxe uma grande contribuição para o entendimento da sociedade no seu funcionamento (GRAF. 5), no funcionamento do gasto público (GRAF. 6) e no funcionamento do gasto em obras (GRAF. 7), a população tem acesso ao orçamento, às obras, acompanha as licitações. Consideravelmente o OP tornou os serviços prestados mais eficientes, na avaliação de 80% dos entrevistados (TAB. 5).

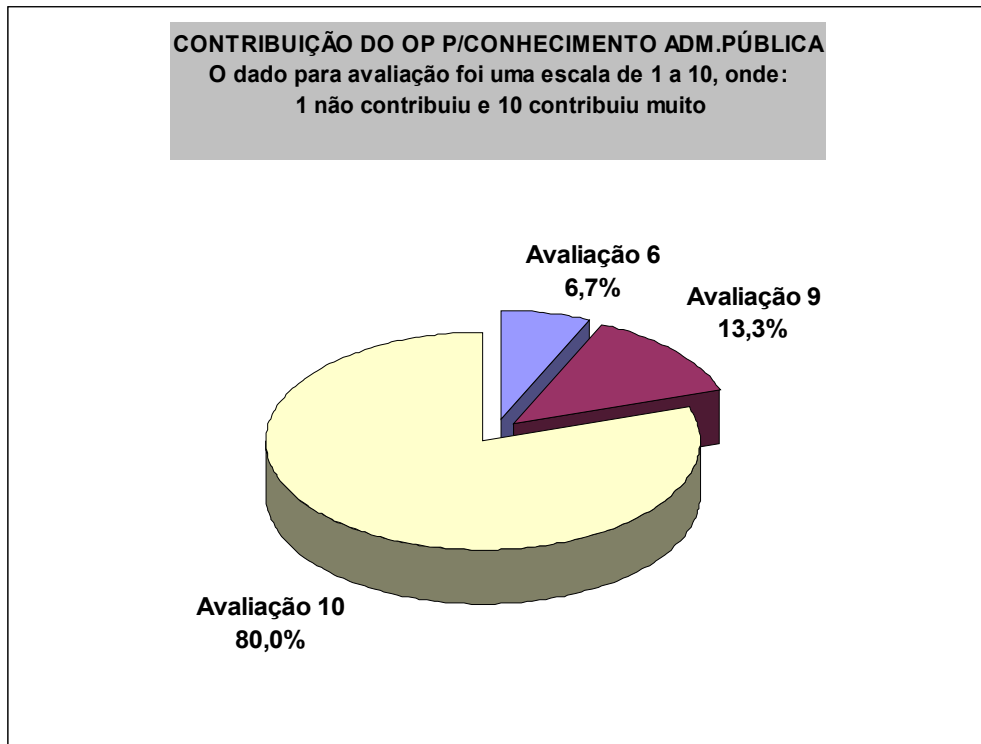


GRÁFICO 5 - Contribuição do OP para conhecimento da Administração Pública

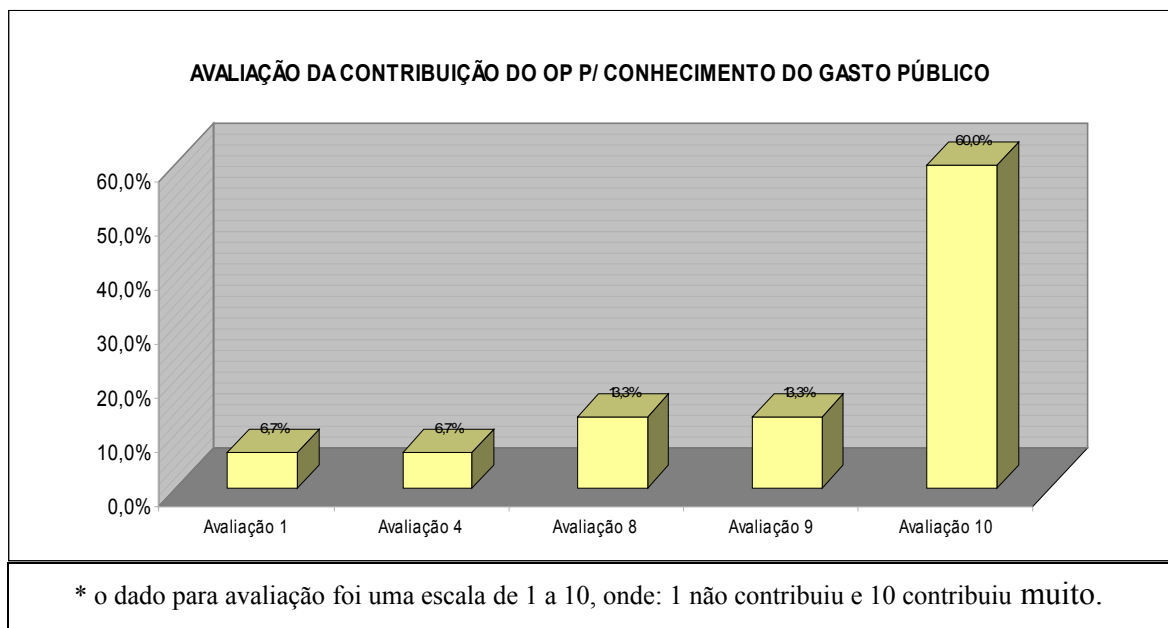


GRÁFICO 6 – Avaliação da contribuição do OP para conhecimento do gasto público

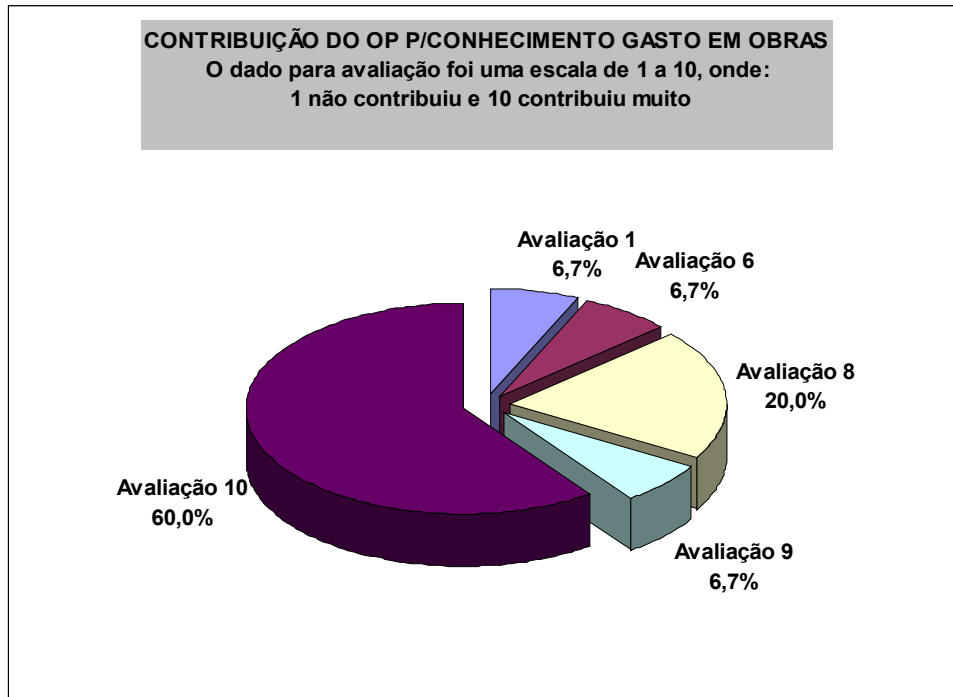


GRÁFICO 7 - Contribuição do OP para conhecimento do gasto em obras

Tabela 5 - Avaliação dos serviços prestados depois do OP

O OP tornou os serviços prestados mais eficientes?	Frequência	%
Sim, na grande maioria dos casos.	12	80,0%
Sim, em alguns casos.	1	6,7%
Não alterou a eficiência da Prestação de serviços	1	6,7%
Piorou a prestação de serviços.	0	0,0%
NR	1	6,7%
Total	15	100,0%

13.3 VISÃO DA COMFORÇA

As Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização do OP – COMFORÇAs tem uma grande tarefa dentro do processo de Orçamento Participativo de Belo Horizonte, o de acompanhar e fiscalizar as obras do OP/BH, o cronograma de obras, os gastos e prestações de contas, sobretudo os relacionados às definições no Fórum de Prioridades Orçamentárias.

Para aperfeiçoar as diversas fases do OP, a PBH oferece curso de capacitação aos membros da COMFORÇA e para os técnicos da Prefeitura, com o intuito de um melhor entendimento dos aspectos orçamentário, onde são apresentadas etapas e modalidades do OP, práticas democráticas, legislação, trâmites de execução das obras, etc. A avaliação sobre os cursos de capacitação não foram satisfatória, 3 (três) dos entrevistados ou seja 20% não tem conhecimento dos cursos, e somente 13,3% consideram os cursos muito importante (GRAF. 8). Um dos entrevistados que apontou grau 8 (oito) na avaliação dos cursos de capacitação reclama da pouca frequência com que os cursos ocorrem, um entrevistado se achou incapacitado de responder tal avaliação, por estar a pouco tempo participando do OP e da COMFORÇA, mas acredita que na medida que se prepara membros da COMFORÇA para uma visão mais ampla do processo, pode-se atingir um grau de eficiência satisfatório.

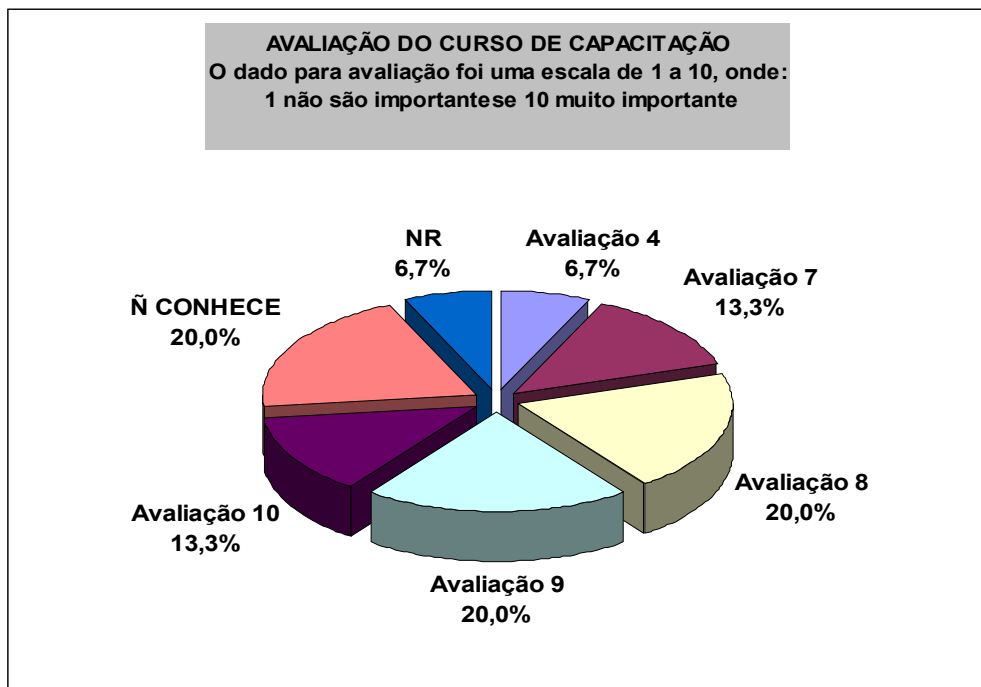


GRÁFICO 8 - Avaliação do curso de capacitação da PBH

Os membros da COMFORÇA avaliaram que antes de participar da Comissão não conhecia nada sobre o gasto público 40,0% contra 13,3% que acha que conhecia muito (GRAF 9).

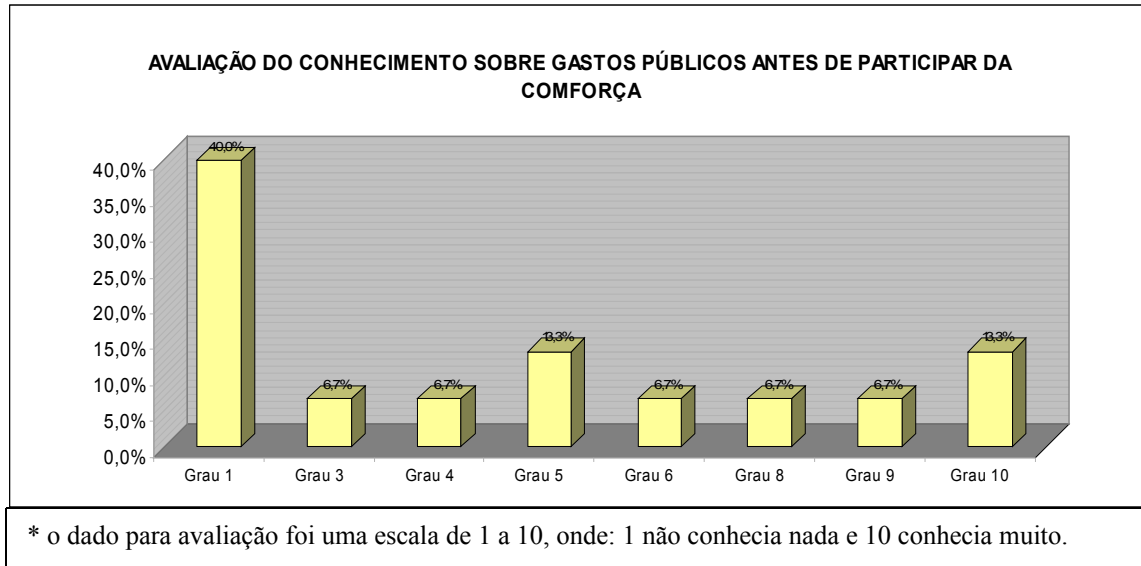


GRÁFICO 9 - Avaliação do conhecimento sobre gasto público antes de participar da COMFORÇA

O processo que acontece, de apresentação e abertura do OP onde são apresentadas as diretrizes e metodologia do OP, os recursos disponíveis e as obras em andamentos, fizeram com que 40,0% dos entrevistados avaliassem que atualmente conhece muito sobre os gastos públicos (GRAF. 10) contra 6,7% que continua conhecer quase nada.

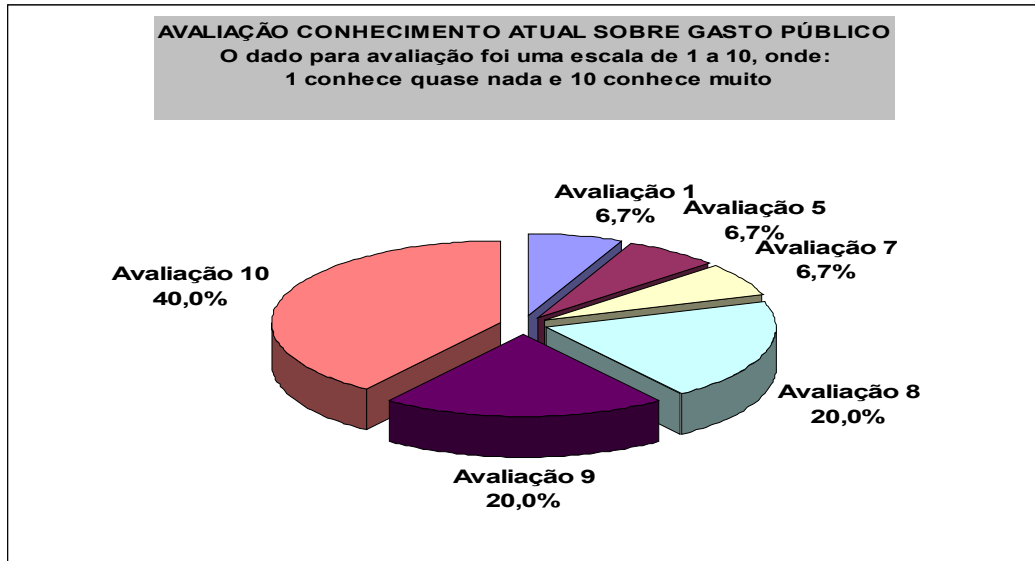
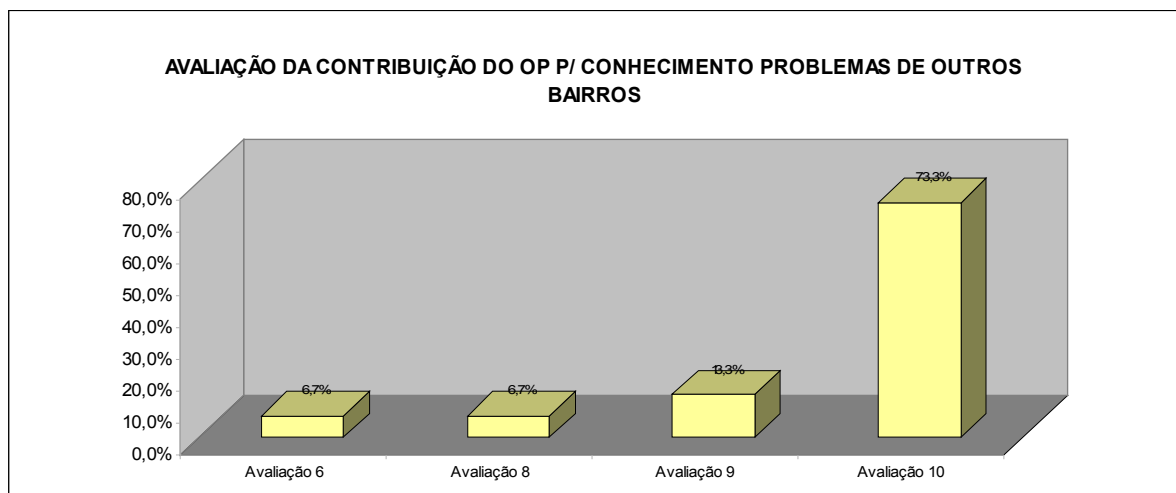


GRÁFICO 10- Avaliação conhecimento atual sobre gasto público

As Caravanas de Prioridades, onde se tem uma visão mais geral da situação de outros setores, também contribuíram para que os membros tivessem um melhor conhecimento dos problemas de outros bairros e problemas da cidade (GRAF. 11 e GRAF. 12), aliás, são durante as visitas “in loco” que os delegados dos setores mais organizados, com maior poder de negociação, acabam se sensibilizando com as carências de outros setores e negociando suas prioridades. É o que Patrus Ananias (2005) chama de solidariedade e generosidade, como fruto do conhecimento da realidade da cidade. As dificuldades com a execução dos cronogramas físicos e financeiros passam a provocar um sentimento significativo de justiça.



* o dado para avaliação foi uma escala de 1 a 10, onde: 1 não contribuiu e 10 contribuiu muito.

GRÁFICO 11 - Avaliação da contribuição do OP para conhecimento problemas de outros bairros

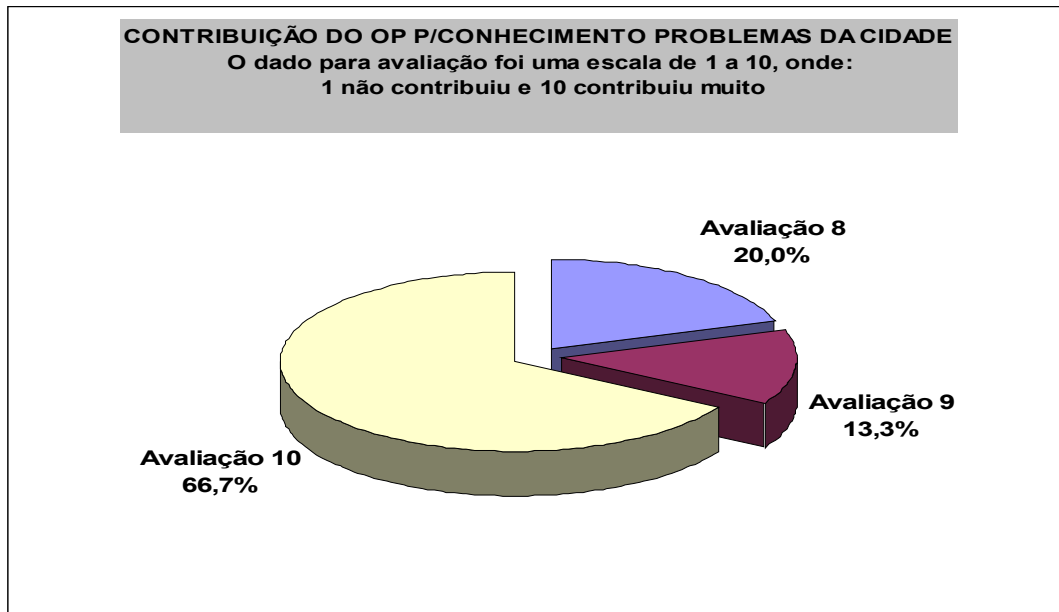


GRÁFICO 12 - Contribuição do OP P/Conhecimento Problemas da Cidade

A pesquisa também revelou que 66% dos entrevistados consideram a COMFORÇA importante para o funcionamento do OP (GRAF. 13), devido seu papel de destaque como mediadora da relação entre a população e o governo municipal e também pelo cumprimento de seu objetivo que é fiscalizar e acompanhar a execução e a qualidade das obras.

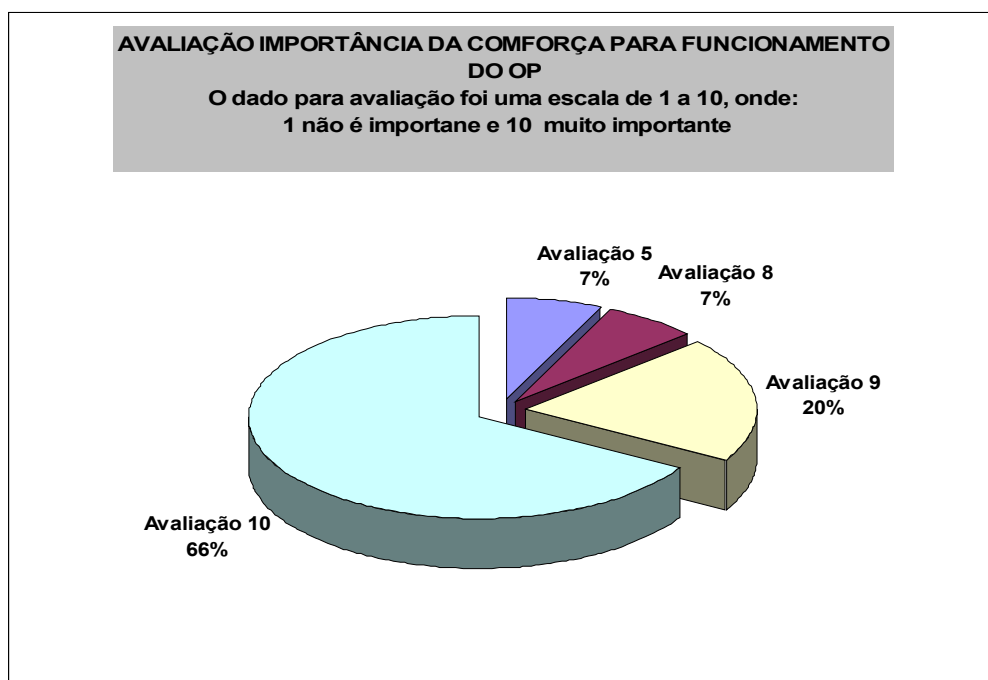


GRÁFICO 13 - Avaliação importância da COMFORÇA para funcionamento do OP

13.4 PROBLEMAS ATUAIS ENFRENTADOS PELA COMFORÇA E PELO OP/BH

Foram questionados aos entrevistados quais são os principais problemas enfrentados pela COMFORÇA e a resposta mais recorrente foi: os problemas com as empreiteiras (Sudecap, Urbel) em relação à falta de conhecimento, falta de comunicação e respeito com os delegados da COMFORÇA; e apontaram ainda a pouca participação da comunidade no processo do OP.

Sobre os principais problemas do OP, as respostas dos entrevistados foram unânimes: Demora na entrega das obras e falta de verbas para contemplar todas as demandas; a má qualidade dos materiais/serviços, também foi outro tipo de reclamação dos entrevistados.

O resultado da pesquisa de campo configurou que mesmo com a insatisfação dos entrevistados em relação à escassez de recursos e atraso nas obras, a avaliação geral do OP é bastante positiva. O OP trouxe melhor qualidade de vida para a população - principalmente para as mais carentes - com as obras realizadas; incentivou a participação popular e as associações aprenderam que sendo mais organizada tem mais chances de melhoria na sua região, além de conhecer de perto os problemas dos outros bairros. O envolvimento dos membros da COMFORÇA com o OP resultou em melhores avaliações sobre o conhecimento dos gastos públicos e da administração pública municipal, embora os entrevistados entendam que a prestação de conta é muito limitada às verbas liberadas para as obras do OP. Portanto, se fossem apresentados todos os demonstrativos contábeis da Prefeitura de Belo Horizonte, acredita-se que seria de difícil compreensão para os 93,3% dos entrevistados que revelaram não ter formação em contabilidade e/ou administração pública.

14 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados da pesquisa, conclui-se que a Prefeitura de Belo Horizonte promoveu ações e estratégias visando novos modelos de gestão. A criação do Orçamento Participativo objetivou valorizar e reconhecer a participação popular, e por outro lado, o poder de associação. Ainda que estes espaços possam apresentar limites e problemas na sua disseminação e, em muitos casos na sua consolidação, sugerem que a participação cidadã constitui não apenas uma inovação, mas um elemento fundamental, incorporando nos processos de formulação e gestão das políticas públicas e de ser corresponsável junto com a administração. O OP simboliza a prática da democracia e provoca uma cobrança de transparência das ações governamentais.

Conclui-se também que o OP consegue mobilizar grande número de moradores, contudo, a participação da sociedade em relação à população, ainda é irrisória. Notam-se ainda, despreparo do Estado por meio da profissionalização de seus funcionários, dentre outros problemas e dificuldades do processo em distintos contextos, observado os conflitos, em virtude de sua homogeneidade e diferentes demandas. Falta divulgação e melhoria dos cursos de capacitação para os membros da COMFORÇA, e ainda preparo dos técnicos da prefeitura a fim de obter um relacionamento harmonioso entre técnicos da prefeitura e membros da COMFORÇA, uma vez que, os entrevistados queixaram que na maioria das vezes os técnicos são arrogantes e não ouvem a comunidade quanto ao questionamento dos projetos elaborados pelos mesmos.

Entendeu-se a importância da COMFORÇA no OP e pode-se considerar que a participação social aumenta a eficiência e eficácia quanto à distribuição e aplicação dos recursos públicos, e a *accountability* tornam as ações públicas mais eficazes e transparentes. Contudo, o Orçamento Participativo de BH limita-se em evidenciar à sociedade e aos membros da COMFORÇA apenas as verbas autorizadas para as obras do OP. Com efeito, os membros da COMFORÇA, não tem uma visão geral do Orçamento Público da Prefeitura de BH. Surge daí uma proposta para estimular a

Prefeitura de BH em tornar mais presente e ao juízo da sociedade, o Orçamento da Prefeitura, nesses espaços que reúnem grande número da população. E para o profissional contábil e para contabilidade pública no campo da informação sobre a gestão dos recursos públicos em evoluir na qualidade dos demonstrativos produzidos, pois o objetivo da transparência só será alcançado se a linguagem a ser usada estiver traduzida em uma linguagem mais simples e de fácil compreensão a todos que buscam essas informações. A contabilidade como ciência social e enquanto detentora dos fluxos de informações deve ser organizada, de maneira que, obedeça aos princípios contábeis geralmente aceitos e possua qualidades que lhe são inerentes, entre as quais a da utilidade e a confiabilidade, que permitam respostas claras e concisas às questões que lhe são formulados pelos seus usuários, interno e externo, desempenhando assim, sua dupla responsabilidade: a de atender a legislação e a sociedade. E nesse sentido, buscar junto a profissionais especialistas em comunicação e divulgação de informações, os formatos e métodos mais adequados para alcançar maior número de usuários. Sugere-se então que outros instrumentos e formatos (textos, gráficos, desenhos, cores, etc.) devem ser buscados, pois o grande desafio da contabilidade é de apresentar, em seus demonstrativos, informações que simplifique os elementos que a sociedade precisa para avaliar a gestão pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 327 p.

ANANIAS, Patrus. Orçamento participativo: por que o implantamos em Belo Horizonte?, *in*: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (org.) **Orçamento participativo construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan. 2005. p. 33-47.

ANANIAS, Patrus. Constituição cidadã: 20 anos. **Valor Econômico**. 03 out. 2008. disponível em <<http://www.mds.gov.br/noticias/constituicao-cidada-vinte-anos-depois>> acesso em 13/04/2010.

BELO HORIZONTE. Relatório participação popular na elaboração do orçamento municipal de Belo Horizonte. Secretaria de planejamento/secretaria municipal de governo, 18 junho 1993 *apud* JESUS, Cláudio Roberto de, **Orçamento participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Newton Paiva. 2004. p. 33.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Orçamento participativo de Belo Horizonte 15 anos: 1993-2008**. Belo Horizonte: PBH. 2008. 53 p.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Estudos de caso, instrumento de articulação entre planejamento territorial e orçamento participativo URB-AL R9-A6-04**. 2007. disponível em <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/estudo_casos_urbal_portugues.pdf > acesso em 29/07/2010.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal do OP**: por dentro do OP regional. 2010. disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17236&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&> acesso em 05/08/2010.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal do OP**: fiscalização OP regional. 2010, disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17265&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&> acesso em 18/08/2010.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal do OP**: contas públicas/PPAG – 2010-2013, disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=contaspublicas&tax=17518&lang=pt_BR&pg=6420&taxp=0&> acesso em 29/07/2010.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Processo do orçamento participativo. **Revista Planejar BH**. n. 10. disponível em <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista_planejar_no10.pdf> acesso em 03/08/2010.

BRANDÃO, Adelino. **Os direitos humanos antologia de textos históricos**. São Paulo: Landy. 2001. p. 23

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

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Brasília: **DOU**. 1964

BRASIL. Lei nº.4.320, de 17 de março de 1964. Brasília: **DOU**. 1964

BRASIL. Lei nº.10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: **DOU**. 2001

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <www.senado.gov.br/> acesso em 02/04/2010.

BRASIL. **Ministério Público da União**. Disponível em <www.mpu.gov.br> acesso em 03/04/2010.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Disponível**. em <www.mds.gov.br> acesso em 13/04/2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de *et al.*A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. *in*: CARDOSO JR, José Celso (org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais da políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009. p. 55-121.

CARNEIRO, Carla B; COSTA, Bruno L.; FARIA, Carlos A. **O processo de implementação e gestão de políticas sociais sob a ótica dos conselhos**: o caso das políticas de assistência social e de infância e adolescências em municípios mineiros. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2001. p. 7.

CRUZ, Flávio da. **Controle interno nos municípios**: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 208 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas. 2005. p. 639.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 2004. p. 97.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas. 2005. p. 86.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 34.

JESUS, Cláudio Roberto de. **Orçamento participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Newton Paiva. 2004. p.129.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3.ed. São Paulo: Atlas. 2010. p. 36.

MEIRELLES, Hely Lopes **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. 700 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24.ed. São Paulo : Atlas, 2009. 1018 p.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts.1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência, 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 21.

NAKAGAWA, Masayuki. ABC: custeio baseado em atividades. São Paulo: Atlas. 1994. *Apud*: SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2006. p. 367.

PAULO, vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2008. 1120 p.

PERES, Úrsula. **Controle social do Orçamento**, 2006. Disponível em <<http://www.fpabramo.org.br/formacao/pt-no-parlamento/textos-e-publicacoes/control-social-do-orcamento>> acesso em 15/07/2010.

PIRES, Roberto. Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. *In*: MARQUETTI, Adalmir *et. al.* (org.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã. 2008, p.55-76.

SILBERCHNEIDER, Wieland. Algumas anotações sobre a construção do Orçamento Participativo em BH: o desafio de se priorizar todo o orçamento público. **Planejar BH**. Belo Horizonte, v.3, n.6, p. 6-9, fev. 2000. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=revista_planejarbh_fevereiro_2000.pdf> acesso em 19/07/2010.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2006. 475 p.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas. 2007. 140 p.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Orçamento participativo: democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro. *In*: **Fórum Nacional de Participação Popular**. 2003.

APÊNDICES

Questionário para Membros da COMFORÇA

1 - Nome

2 - Profissão*

3 - Grau de Instrução*

- Ensino Fundamental incompleto
- Ensino Fundamental Completo
- Ensino Médio incompleto
- Ensino Médio Completo
- Ensino Técnico Profissionalizante (completo ou incompleto)
- Ensino Superior Tecnólogo (completo ou incompleto)
- Pós graduação
- Não Possui

4 - Possui alguma formação em Contabilidade e/ou Administração Pública*

- Sim
- Não

5 - Participa de alguma organização, associação e/ou sindicato? *

- Associação de bairro
- Sindicato profissional
- Partido político
- Entidade religiosa
- Ong
- Outro: _____

6 - Há quantos anos participa do OP?*

7 - Há quantos anos participa da COMFORÇA?*

8 - Atua em qual regional?*

- Pampulha
- Venda Nova
- Norte
- Noroeste
- Leste
- Barreiro
- Centro-sul
- Oeste
- Nordeste

Avaliação do OP

9 - Como o Sr (a) avalia a importância do OP para melhoria nos bairros?*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

não é
importante

extremamente
importante

10 - Como o Sr(a) avalia a importância do OP para melhorias na regional?*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

não é
importante

extremamente
importante

11 - Como o Sr (a) avalia a importância do OP para melhorias na cidade?*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

não é
importante

extremamente
importante

12 - O OP tornou os serviços prestados mais eficientes?*

- Sim, na grande maioria dos casos.
- Sim, em alguns casos.
- Não alterou a eficiência das prestações de serviços
- Piorou a prestação de serviços.

13 - Para o Sr(a) qual a importância do OP para fortalecimento da cidadania?*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

não tem
importância

extremamente
importante

14 - O OP contribuiu para um melhor conhecimento do funcionamento da administração pública?*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

não
contribuiu

contribuiu muito

15 - O OP contribuiu para uma melhor conhecimento do funcionamento do gasto público?*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

não
contribuiu

contribuiu muito

16 - O OP contribuiu para um melhor conhecimento do funcionamento do gasto em obras?*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
não contribuiu					contribuiu muito				

17 - O OP contribuiu para um melhor conhecimento dos problemas de outros bairros?*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
não contribuiu					contribuiu muito				

18 - O OP contribuiu para um melhor conhecimento dos problemas da cidade?*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
não contribuiu					contribuiu muito				

Avaliação da COMFORÇA

19 - Com que frequência há encontro da COMFORÇA?*

- semanal
- quinzenal
- mensal
- bimestral
- trimestral
- semestral
- anual
- de vez enquanto, poucas vezes no ano

20 - Os membros da COMFORÇA se reúnem para discutir?*

- Problemas em Obras
- Problemas no bairro
- Problemas na regional
- Problemas no orçamento

21 - Como o Sr(a) avalia os cursos de capacitação oferecidos aos membros da COMFORÇA?*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
não são importantes					muito importantes				

22 - Como o Sr(a) avalia o seu conhecimento sobre os gastos públicos ANTES de participar da COMFORÇA?*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
não conhecida nada											conhecia muito

23 - Como o Sr(a) avalia atualmente o seu conhecimento sobre o gasto público?*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
conhece quase nada											conhece muito

24 - Como o Sr(a) avalia a importância da COMFORÇA para o funcionamento do OP?*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
não é importante											muito importante

25 - Quais os principais problemas atuais enfrentados pela COMFORÇA?

26 - Quais os principais problemas do OP hoje?

* Campo Obrigatório