

Novo Enfoque do Exame das Contas Públicas

Ronaldo S. de Mesquita

RESUMO

O novo enfoque proposto busca identificar os resultados alcançados pelos programas de governo em benefício da população. A análise foi prejudicada pela falta de objetivos, metas e indicadores que permitissem avaliar os gastos públicos em relação à melhoria da qualidade de vida. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a transparência como requisito essencial da Administração Pública. No entanto, a divulgação das informações e relatórios à população deve ser feita em linguagem acessível e universal.

Palavras-chave: Exame das Contas Públicas – Avaliação de Resultados – Melhoria da Qualidade de Vida – Transparência e Controle Social.

Introdução

O exame das contas de gestão deve ir além dos aspectos financeiros e orçamentários, como vem sendo feito tradicional-

mente. O novo enfoque proposto busca identificar os resultados alcançados em benefício da população.

Ronaldo S. de Mesquita
Economista, Universidade Federal Fluminense
Chefe da Assessoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Esse tipo de abordagem foi utilizado no exame das contas de gestão do Estado do Rio de Janeiro, exercício/99, embora a análise tenha sido prejudicada, por falta de indicadores e medidas de desempenho que deveriam constar do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento

Anual do referido exercício.

Esta apresentação pretende explicitar os critérios adotados para a análise das contas de gestão, estabelecendo pontos comuns entre essa prática e os conceitos de transparência fiscal e controle social, constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Análise da Ação Governamental

A ação governamental só tem sentido se realizada com base nas demandas

concretas da população, por saúde, educação, segurança, saneamento básico, buscando permanentemente a solução dos problemas cuja satisfação vai se traduzir em melhoria da qualidade de vida do cidadão.

A experiência histórica da Administração Pública no Brasil atesta que não basta uma política pública centrada somente em padrões de gastos voltados ao desenvolvimento econômico. É primordial estabelecer-se uma nova política que contemple o social, como centro das propostas de governo.

A política desenvolvimentista do Governo deve considerar que o grau de desenvolvimento de um povo ou de uma região se mede não apenas pela sua renda *per capita*, pelo seu Produto Interno Bruto, mas principalmente pelo nível de bem-estar social, que envolve numerosos fatores, inclusive o amadurecimento político das idéias.

Nessa ótica, os planos e programas devem representar a organização de meios que norteiam a ação em busca de resultados.

Não se pode mais aceitar concepções como a do orçamento tradicional, visto como um instrumento de controle dos gastos públicos que, utilizando-se da linguagem contábil e de classificações por unidades administrativas e por itens de despesa, autorizava o Estado a dispor dos meios necessários à realização de suas tarefas.

Com a evolução do papel do Estado e da importância do gasto público, os pla-

nos e programas passaram a ser instrumentos de administração e de planejamento, auxiliando o Governo nas etapas de programação, execução e controle, orientando a ação para o atingimento dos resultados.

Entretanto, a obtenção de resultados não pode prescindir do conhecimento da realidade, da identificação das necessidades da população e de sua tradução em objetivos claros e significativos. Afirmar que atingimos um objetivo significa dizer que o resultado da ação pôde ser medido e considerado satisfatório em relação a algum índice ou parâmetro estabelecido.

Planos e programas têm, portanto, como elementos essenciais os objetivos, as metas, os custos e as medidas de desempenho.

O primeiro passo é a formulação dos objetivos, tarefa aparentemente fácil, mas é a etapa onde ocorrem os erros de planejamento. Tomemos como exemplo um programa de transporte rodoviário. Um dos objetivos que se vê com maior frequência é "construir tantos quilômetros de rodovia." Pergunta-se: a que necessidade esses quilômetros de rodovia estão servindo? Servirão para permitir o aumento da comercialização de produtos agrícolas? Permitirão o atendimento de alguma contingente populacional em alguma unidade hospitalar? Servirão para melhorar os níveis de rapidez e segurança do transporte da população? Promoverão a redução de custos do transporte de cargas?

É necessário que se atrele o objetivo à necessidade detectada, caso contrário poder-se-ia estar aprovando a construção de uma rodovia desnecessária em detrimento de outra despesa necessária, haja vista a escassez dos recursos públicos para atender à demanda da população.

Da mesma forma, os objetivos de um programa educacional não devem ser estabelecidos em número de salas de aula ou escolas construídas, mas sim em número de novos alunos atendidos, redução da taxa de analfabetismo etc., de modo a explicitar o atendimento à população beneficiada pelo programa.

Os exemplos supracitados nos levam a outra questão fundamental, qual seja, o estabelecimento de metas associadas aos objetivos dos programas.

As metas representam a quantificação dos objetivos, ou seja, estão intimamente associadas aos objetivos dando-lhes dimensão e permitindo avaliar seus custos e a sua efetiva realização.

Para que tal avaliação possa ser levada a efeito é preciso que os objetivos e as metas de um programa sejam estabelecidos em função dos resultados verdadeiramente pretendidos, medidos, preferencialmente, em termos de benefícios à população.

Um exemplo concreto da necessidade de se estabelecer claramente objetivos e metas encontra-se no contrato recentemente assinado entre o Hospital

Universitário Antonio Pedro, da Universidade Federal Fluminense, e o Ministério da Educação e Cultura – MEC. Neste contrato, assinado em 08 de maio de 2000, foram estabelecidas as seguintes metas a serem cumpridas pelo hospital, até o final deste ano:

- redução da taxa de infecção hospitalar de 35% para 25%;
- redução do índice de mortalidade hospitalar de 5,76% para 5%;
- destinação de 100% dos serviços assistenciais ao Sistema Único de Saúde (SUS);
- manutenção da taxa média de ocupação hospitalar, entre 90% e 94,1%;
- manutenção do tempo médio de permanência hospitalar entre 10 e 15 dias;
- ampliação da taxa média de utilização da sala cirúrgica de 39% para 60%;
- manutenção do índice de mortalidade materno em 0,1%.

Neste caso cabe destacar dois pontos fundamentais:

- as metas foram estabelecidas em função dos verdadeiros objetivos constantes do contrato;
- foram utilizados indicadores para mensurar os resultados e avaliar a efetividade dos objetivos realizados, ou seja, seus efeitos sobre a população.

Assim como neste contrato foram definidos indicadores e metas, com muito mais razão, nos programas que compõem o orçamento público devem ser os mesmos considerados para que se possa avaliar a consecução dos objetivos e sua efetividade.

A definição clara de objetivos, metas e indicadores se aplica especialmente ao Plano Plurianual, à LDO e ao Orçamento Anual previstos na Constituição de 1988, bem como na Constituição Estadual de 1989.

O Plano Plurianual do Governo não deve ser um simples documento, mas sim o resultante de um processo técnico e político, no qual se inserem instituições, informações e agentes econômicos e sociais.

Sendo o orçamento um instrumento que permite a operacionalização dos planos plurianuais e da LDO, detalhando através de projetos e atividades as ações a serem desenvolvidas no exercício, há necessidade de que seja elaborado com base em:

1. definição de programas, atividades e projetos em termos físicos e financeiros;
2. criação de medidas de trabalho para permitir:
 - a. a mensuração realística das estimativas orçamentárias;
 - b. a avaliação dos resultados obtidos com a ação administrativa e financeira do governo.

O orçamento deve ser entendido e praticado como meio de ligação entre o planejamento físico e a administração financeira. Ele deve ser o elo de ligação entre os dois sistemas, possibilitando ao governo o cumprimento das metas traçadas.

Um plano é basicamente um projeto de ação ao passo que a atividade orçamentária é principalmente operacional. O caráter operacional de um orçamento governamental e sua vinculação com o planejamento têm que ser bem explicitados e seu controle eficiente e eficaz.

Os projetos e atividades têm que ser bem definidos e quantificados corretamente para poderem produzir informações que permitam conhecer realmente o que o governo está realizando e o que está obtendo com os gastos dos recursos públicos.

Em outras palavras, o orçamento deve apresentar os propósitos e objetivos para os quais se solicitam dotações, os custos dos programas propostos para alcançar esses objetivos e os dados quantitativos que permitam medir as realizações de cada programa de trabalho.

Uma vez correlacionados os programas e os dados contábeis entre si, as unidades para mensuração física dos programas e os padrões de produtividade de cada um deles, estariam estabelecidas as bases para uma administração orçamentária mais eficaz. O controle dos gastos seria mais efetivo e as despesas públicas com certeza seriam realizadas de forma mais econômica e eficiente, evitando-se desperdícios.

Desse modo, o emprego dos recursos, o volume de trabalho e seu custo guardariam entre si uma estreita ligação. Os dados obtidos na execução do orçamento, tanto físico como financeiro, poderiam de modo idêntico ser úteis para a revisão posterior do plano em curso ou para a formulação de novos planos.

Impõe-se a implantação de um sistema para se mensurar os gastos financeiros e os rendimentos físicos, o que dependerá muito da disponibilidade de dados estatísticos pertinentes e, em muitos casos, é possível que surja a necessidade de coletá-los e organizá-los. Cada programa apresenta seus próprios problemas em função da criação de unidades apropriadas de mensuração e de indicadores de rendimento ou desempenho.

O acompanhamento da gestão econômica e social do governo depende de levantamentos periódicos, de um diagnóstico correto que permita a sua avaliação e correção quando necessária.

Nas operações governamentais de índole meramente administrativa, as despesas de pessoal constituem normalmente o ponto principal. Nesses casos, o controle eficaz da despesa constitui a preocupação fundamental e se devem introduzir medidas de controle de pessoal e de acordo com os programas.

Deve ser criada uma relação entre as vantagens finais que se podem obter com um dado programa e o custo de todos os recursos a utilizar no mesmo, a fim de avaliar os benefícios e fazer análises que per-

mitam comparações com outros possíveis cursos de ação. Este processo é conhecido por diversos nomes, tais como análise custo/benefício, análise custo/utilidade, análise custo/efetividade, entre outros. Qualquer que seja o nome que se lhe dê, seu objetivo é desenvolver análises completas, para cada um, entre dois ou mais programas ou projetos competitivos. Tais análises devem permitir comparações que indiquem qual das alternativas proporcionará o maior rendimento com o menor gasto dos recursos públicos.

É essencial que a administração seja provida de informações, de modo que as autoridades responsáveis possam tomar as decisões mais apropriadas e racionais e evitar desperdícios.

Precisamos saber quais os programas que não funcionam, reduzir o desperdício. Saber quais os programas que trazem melhores resultados para a população.

Antes de gastar, precisamos saber as razões do gasto. Sendo os recursos escassos, precisamos examinar qual a aplicação que tem o menor custo-efetividade.

Nessa perspectiva, o Conselheiro José Leite Nader analisou as contas de gestão do Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 1999.

Verificou-se, quando do exame das Contas de Gestão, que o Estado não observou, tanto no Plano Plurianual quanto na LDO e no Orçamento Anual, as características anteriormente apresentadas no que diz respeito às metas, objetivos e re-

sultados alcançados. Não foi apresentada nenhuma avaliação de resultados e de efetividade dos programas de governo re-alizados.

Como os objetivos e metas não contemplaram indicadores que permitissem uma avaliação mais consistente da ação governamental, uma alternativa seria comparar, através de dados estatísticos fornecidos pelos órgãos oficiais, se os gastos do governo modificaram significativamente as condições de vida da população.

Entretanto, nem todos os dados relativos ao exercício de 1999 estavam disponíveis, o que levou o Tribunal de Contas a alertar o Governo do Estado sobre a necessidade desses indicadores para planejamento e a avaliação da gestão pública.

Constatou-se a importância da constituição de um conjunto de dados estatísticos, atualizados em tempo hábil, sobre as diversas áreas sociais que permitam que, quando da análise das contas de gestão, se possa avaliar a real contribuição da ação governamental na solução dos problemas sociais.

Outro elemento importante para a avaliação da gestão pública seria a construção de indicadores similares ao IDH – índice de desenvolvimento humano, elaborado pelo PNUD.

No Brasil, a Fundação João Pinheiro e o IPEA desenvolveram o IDH-M (municipal), que resulta da combinação de três dimensões:

- longevidade, medida pela esperança de vida ao nascer;
- educação, medida pela combinação da taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais, com peso 2/3, e do número médio de anos de estudo da população de 25 anos e mais, com peso 1/3; e
- renda, medida pela renda familiar per-capita média ajustada (RFPC), expressa em salários mínimos de setembro de 1991.

No entanto, não houve por parte do Governo Estadual a construção ou utilização de indicadores para avaliação da melhoria das condições de vida da população.

Desta forma, não foi possível avaliar com maior precisão os gastos públicos realizados, a fim de que se verificassem os seus resultados, em termos econômicos, sociais e de qualidade de vida da população do Estado do Rio de Janeiro.

Uma mudança tão significativa na metodologia de planejamento e implementação das ações de governo exigirá a reestruturação do controle interno, que deverá preparar-se adequadamente para finalmente desempenhar a missão estabelecida na Constituição.

Será necessário que o controle interno periodicamente apresente uma avaliação dos programas de trabalho contendo:

- a sua concepção lógica;
 - a adequação e a relevância de seus objetivos;
 - a consistência entre as ações desenvolvidas e os objetivos estabelecidos;
 - as conseqüências globais para a sociedade;
 - os efeitos não incluídos explicitamente nos seus objetivos;
 - a relação de causalidade entre os efeitos observados e a política proposta;
 - os fatores inibidores de seu desempenho;
 - a existência de outras alternativas de ação, consideradas ou não pela administração e os respectivos custos envolvidos;
 - o cumprimento de dispositivos legais aplicáveis aos seus objetivos.
- Para tal, é necessário que o Plano Plurianual e o Orçamento Anual sejam constituídos de programas bem estruturados e contendo os seguintes elementos:
- **Denominação**, que deve traduzir os propósitos do programa.
 - **Objetivo**, que expresse o resultado sobre o público - alvo, descreva sua finalidade com precisão e concisão e seja mensurável por um indicador.
 - **Indicador**, associado ao objetivo e que possibilite a mensuração dos resultados pretendidos para que se avalie a efetividade do programa. Definido o indicador, deve ser apontado o seu valor mais recente (índice), a data de sua apuração e o valor desejado ao final do programa.
 - **Público - alvo**, ou seja, a população que se pretende atingir diretamente com os resultados esperados pela execução do programa.
 - **Unidade Responsável**, ou seja, unidade administrativa à qual cabe a responsabilidade pelo gerenciamento do programa, mesmo para aqueles de natureza multissetorial, com mais de uma unidade executora dos projetos e/ou atividades.
 - **Valor Global**, referente aos projetos, atividades e outras ações que compõem o programa, durante o seu período de execução.
 - **Forma de Financiamento**, dos recursos financeiros a serem empregados no programa, especificados de acordo com suas origens.
 - **Prazo de Execução**, ou seja, o horizonte temporal do programa, contínuo ou temporário, identificando-se o início e término previstos, conforme o caso.
 - **Ação**, operação(ões) geradora(s) de produtos (bens ou serviços) destinados ao atendimento dos objetivos de um programa, com os seguintes atributos: pro-

duto, unidade de medida, metas e unidade responsável.

- **Parcerias**, ou seja, relação de responsáveis pelas ações do programa.
- **Forma de Implementação**, por execução direta, descentralizada ou por meio de financiamentos, para realização das ações.
- **Elementos para Avaliação**, ou seja, requisitos, informações e procedimentos a serem definidos, necessários à avaliação dos resultados do programa.
- **Justificativas**, demonstrando a contribuição do programa para os objetivos de governo.

Além dos atributos anteriormente relacionados, deve ainda o programa, durante a sua execução, ser devidamente gerenciado para assegurar a obtenção de resultados. A estrutura do programa deve ser, então, ampliada para conter:

- **Gerente**, profissional designado pelo governo para gerenciar o programa, com a missão de articular recursos, esforços e informação, estimular a motivação e a cooperação, assegurando a obtenção dos resultados pretendidos.
- **Cronograma Físico e Financeiro**, discriminando as etapas e desembolsos previstos e seus prazos.
- **Informações Gerenciais**, fornecidas por um sistema de apoio ao gerenciamento do programa.

- **Dados Situacionais**, descrevendo a situação atual do programa, em todos os seus aspectos, para que se relacionem todos os fatos ocorridos que afetem as previsões realizadas e as providências adotadas para correção dos desvios eventuais.
- **Restrições**, de natureza técnica, legal, institucional, financeira, orçamentária ou política ao desenvolvimento do programa, destacando-se aquelas que não possam ser solucionadas pelo gerente do programa. As restrições devem ser avaliadas e identificadas e as providências para sua superação devem ser explicitadas.

Constata-se que o sistema de controle interno deve ser estruturado com o objetivo básico não só de medir fisicamente o trabalho e seus resultados, bem como de estabelecer relações pertinentes com emprego dos recursos, de modo a poder verificar o progresso alcançado na consecução dos objetivos da política e das metas dos programas de trabalho. Tais medidas contribuem para reorientar os planos e programas, de modo que a administração possa adaptá-los à situação econômico-social, e para avaliar a eficiência relativa.

A avaliação dos programas de trabalho deve ser permanente, quanto à sua efetividade, eficiência e eficácia, e deve possibilitar o seu aperfeiçoamento contínuo, bem como do planejamento governamental, a melhoria na alocação de recursos e execução orçamentária, e otimização do gerenciamento da ação governamental,

com conseqüente melhoria na gestão dos recursos públicos.

Corroborando tal entendimento, cumpre destacar um trecho da mensagem do Presidente da República, quando do encaminhamento ao Congresso Nacional dos projetos de lei do Plano Plurianual, para o período de 2000 a 2003, e do Orçamento da União para o exercício de 2000, apresentado a seguir.

"A alocação dos recursos públicos para os próximos quatro anos foi feita de forma inovadora. A partir de demandas concretas da população – saúde, educação, moradia, segurança, transporte, saneamento básico – foram formulados programas para responder a essas aspirações. Assim, os recursos foram alocados de acordo com a ótica da sociedade, e não como mero reflexo das atribuições dos órgãos estatais.

Por essas razões, tanto os Eixos como o Plano e os Orçamentos ensejam um debate que tem como pano de fundo as grandes questões nacionais: a redução das desigualdades sociais, a diminuição das disparidades regionais, a integração do País com ele próprio, com os países vizinhos e com a economia internacional. O foro apropriado para a conclusão desse debate é o Congresso Nacional.

Mais do que uma discussão sobre a partilha dos recursos públicos, o Poder

Legislativo saberá pôr em foco os problemas, os anseios e as esperanças da sociedade brasileira, refletidos nas propostas do governo. Sem perder de vista que o desenvolvimento não se constrói apenas com os investimentos previstos nos Orçamentos da União. Os governos estaduais e municipais, o setor privado e as organizações não - governamentais são chamados a participar dos projetos, aportando recursos e capacidade gerencial para a construção de uma nova realidade.

Como parte do projeto nacional, o Plano e os Orçamentos não são peças burocráticas prontas e acabadas. Necessitam de aperfeiçoamento contínuo. A forma de executar os programas requer ampla renovação da gestão pública. O desafio exige um Estado mais ágil e mais preparado para responder às demandas da sociedade. Requer gestores públicos empenhados.

A mudança implica uma verdadeira revolução gerencial. Revolução silenciosa que está em marcha. O governo federal, os estados e os municípios estão engajados nesse esforço...".

A preocupação com um Estado ágil, eficiente, eficaz e capaz de responder às demandas da população não constitui preocupação somente no Brasil. O relatório, de 07/09/93, do programa de "Revisão de Desempenho Nacional", criado pelo Presidente Bill Clinton, dos Estados Uni-

dos da América, para a reforma do setor público traduz essa mesma preocupação, conforme demonstram os trechos abaixo destacados:¹

"A confiança pública no governo federal nunca foi tão baixa. O americano comum acredita que desperdiçamos 48 centavos de cada dólar de imposto. Cinco, em cada seis, desejam uma "mudança fundamental" em Washington. Somente 20 % de americanos acreditam que o governo federal faz a coisa certa na maior parte do tempo – Abaixo dos 76 % de 30 anos atrás".

"...sofremos não só um déficit de orçamento mas uma queda no desempenho. Realmente, os peritos de opinião pública afirmam que estamos sofrendo uma profunda falta de credibilidade no governo... . A crise de hoje é diferente, as pessoas simplesmente acham que o governo não trabalha. Em Washington, o debate raramente enfoca o déficit de desempenho".

"Gastamos muito dinheiro em programas que não funcionam. Está na hora de fazer com que o nosso governo trabalhe para o povo, aprenda a fazer mais com menos e trate os contribuintes como clientes".

"Vamos lutar para estas mudanças. Estamos determinados a criar um go-

verno que trabalhe melhor com menor custo".

Portanto, para que se tenha uma administração comprometida com as necessidades da população, devem ser aperfeiçoados os orçamentos, tanto na sua elaboração como na sua execução; devem ser constituídos programas com os atributos já relacionados anteriormente e deve haver uma permanente avaliação de sua efetividade, eficiência e eficácia, bem como dos impactos sobre a qualidade de vida da população. A avaliação, em todas as suas dimensões, deve possibilitar o aperfeiçoamento contínuo dos programas de trabalho e do planejamento governamental, a melhoria na alocação de recursos e no processo de elaboração e execução orçamentária e a otimização do gerenciamento da ação governamental, com conseqüente melhoria na gestão dos recursos públicos.

Desta forma, será possível fazer com que os orçamentos sejam verdadeiros instrumentos de planejamento e de ação do governo, buscando a melhoria das condições econômicas, sociais, e de qualidade de vida da população, refletidas nos indicadores econômicos e sociais, que devem ser elaborados com metodologia adequada e em tempo hábil, possibilitando a avaliação de resultados e a correção, se necessária, dos rumos do governo na aplicação de recursos públicos.

¹ASPECTOS orçamentários econômicos sociais e de qualidade de vida no Estado do Rio de Janeiro. In: RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas [do Estado do Rio de Janeiro]. *Contas de gestão do governador: exercício 1999*. Rio de Janeiro, [2000]. p.19-20

A Transparência da Gestão Pública – Ferramenta para O Controle Social

A recém-aprovada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/99) criou mecanismos de controle de receitas, despesas e endividamento, ressaltando sobremaneira a necessidade da transparência da gestão fiscal.

A gestão fiscal responsável deve se pautar por algumas práticas básicas:

- aumentar a arrecadação;
- controlar o gasto;
- usar os recursos adequadamente;
- prestar contas de forma clara, transparente, de maneira que qualquer cidadão possa compreender o que foi feito com o dinheiro público.

Isto fica evidente, especialmente em alguns artigos da Lei, como, por exemplo, os reproduzidos a seguir:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movi-

mentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

“§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (grifo nosso)

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (grifo nosso)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifo nosso)

Embora tenha estado sempre presente a idéia de que a sociedade é o principal fiscal das ações governamentais, de fato essa fiscalização encontra barreiras consideráveis que, se não impedem, pelo menos dificultam em muito a sua realização.

Torná-la possível significa exercer a prática regular de prestação de contas, com a exigência de que seja feita em linguagem acessível a qualquer cidadão.

A preocupação com a transparência e com o controle social não se esgota na Lei de Responsabilidade Fiscal. O projeto de Lei Complementar, que regulamenta o § 9º do artigo 165, da Constituição Federal, em tramitação no Congresso, aborda o assunto com mais profundidade, cabendo registrar os seguintes artigos:

“Art. 2º A elaboração, aprovação, implementação e divulgação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem assim balancetes, balanços e demais documentos que integrem as prestações de contas e respectivos pareceres, prévios e finais, serão realizados de modo a evidenciar a transparência da gestão pública.

Parágrafo único. Entende-se por transparência fiscal:

I - o acesso público às informações relativas aos objetivos e metas da política fiscal e à execução dos planos e programas de governo, bem como às contas públicas e às projeções que disciplinem o orçamento anual; e

II - a divulgação de informações que sejam confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis entre os entes da Federação.

Art. 3º A transparência será obtida por meios que contemplem a participação popular, tais como:

I - realização de audiências públicas; e

II - divulgação, na imprensa e em meios eletrônicos de acesso público, de resumos enunciados em linguagem simples e universal, dos:

a) documentos mencionados no caput do art. 2º, enfatizadas as principais metas que se buscam alcançar e os resultados efetivamente verificados; e

b) processos de orçamentação, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de cada projeto de investimento e de cada atividade que envolvam aquisição de bens e serviços de terceiros para programas de duração continuada, incluídos no respectivo plano plurianual ou considerados de valor relevante nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. Na hipótese de Município que tenha menos de cinquenta mil habitantes:

I - se não dispuser de condições próprias para a divulgação por intermédio de meio eletrônico de acesso público, a União prestará apoio técnico e financeiro para sua implantação, ficando aqueles obrigados a repassar os correspondentes demonstrativos ao órgão federal encarregado, em prazo e condições determinados; e

II – será dada divulgação à comunidade sobre o período, local e horário em que as contas estarão à disposição dos interessados.

Art. 4º A prestação anual apresentada pelo chefe do Poder Executivo ficará à disposição da comunidade, no respectivo Poder Legislativo e no órgão responsável pela sua elaboração inclusive por meio eletrônico de acesso público, para exame e apreciação.

Parágrafo único. Qualquer cidadão, partido político, organização, associação ou sindicato é parte legítima para:

I – verificar a exatidão e legitimidade da prestação de contas referida no caput, nos termos de lei específica de cada esfera de governo; e

II - denunciar irregularidades ou ilegalidades, desde que formuladas por escrito, com identificação e endereço do denunciante, confirmada sua autenticidade, e devidamente fundamentadas.

Outro dispositivo a ser destacado, que incentiva o controle social, está previsto no § 8º do artigo 14, a saber:

“§ 8º As decisões do Tribunal de Contas referentes a denúncias e a representações, estas em relação a irregularidades às normas licitatórias, serão:

(...)

II – Divulgadas na imprensa oficial e em meio eletrônico de acesso público,

acompanhadas do extrato da denúncia ou da representação e da íntegra do parecer técnico respectivo.”

Conclusão

Observe-se que aos Tribunais e Conselhos de Contas está reservado um papel importantíssimo: acompanhar e fiscalizar a gestão fiscal na busca do equilíbrio das contas públicas e avaliar o desempenho do governo na obtenção de resultados em termos da melhoria da qualidade de vida das populações, possibilitando ainda o controle dessas ações pela sociedade civil.

Vale citar o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.”

Desnecessário enfatizar que as "metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias" deverão estar relacionadas às demandas da população e que o "alerta" previsto no § 1º só será possível através de acompanhamento contínuo da gestão pública.

Este momento merece uma profunda

reflexão dos Tribunais e Conselhos de Contas, no sentido de pesar a extensão da responsabilidade que ora lhes é atribuída e assumir o papel de ligação entre governo e sociedade, fiscalizando, nos termos da nova legislação, a execução dos planos e projetos, a fim de que resultem nos benefícios esperados por toda a sociedade.

ABSTRACT

The new focus proposed wants to identify the results reached by the government programs to benefit the population. The analysis was harmed by the lack of objectives, goals and indicators that could permit the evaluation of the public expenses related to the improvement of life quality. The Law of Fiscal Responsibility establishes the transparency as an essential requirement of Public Administration. Nevertheless, the publication of information and reports to the population must be done in accessible and universal language.

Keywords: Public Accounts Analysis – Evaluation of the results – Improvement of the quality of life – Transparency and social control.

RESUMEN

El nuevo enfoque propuesto busca identificar los resultados alcanzados por los programas de gobierno en beneficio de la población. El análisis fue perjudicado por la falta de objeto, metas e indicadores que permitiesen evaluar los gastos públicos en relación a la mejora de calidad de vida. La ley de Responsabilidad Fiscal establece la transparencia como requisito esencial de la Administración Pública. Sin embargo, la divulgación de las informaciones e informes a la población se debe hacer en un lenguaje accesible y universal.

Palabras-clave: Examen de las Cuentas Públicas - Evaluación de resultados - Mejora de la Calidad de Vida - Transparencia y Control Social.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Anteprojeto de lei complementar que institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo-Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, DF, n.162, p.13-4, 22ago. 2000. Seção 1. Essas são as principais modificações na Lei nº 4.320, de 1964. Despacho em 21 de ago. 2000.

_____. Constituição(1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, D.F.: Senado Federal, 1988. 292p.

_____. [Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão]. *Avança Brasil: plano plurianual 2000-2003*. Brasília, D.F., 2000. 359p. [Lei nº 9.989, de 21 de julho 2000. Publicado no D.O. de 24 de jul. 2000.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000: Lei de Responsabilidade Fiscal*. [Rio de Janeiro], [2000]. 43p.

_____. Tribunal de Contas [do Estado do Rio de Janeiro]. *Contas de gestão do Governador: exercício 1999*. Rio de Janeiro, [2000]. 43p.