

OS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA - UMA NOVA PROPOSTA

Ana Maria Pellini*

Sinopse: Neste trabalho procura-se apresentar uma evolução histórica da formação do Estado Moderno, tanto no cenário nacional como internacional, com ênfase nos aspectos da gestão dos recursos públicos, especialmente no que se refere a orçamento público e controle de sua execução. Após é abordada a questão da participação popular e como ela tem se organizado mais recentemente. Por fim propõe-se a inclusão de indicadores sociais ao lado dos financeiros, tanto para fins de enriquecer as prestações de contas governamentais como para melhor dirigir as decisões sobre a aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Estado moderno. Finanças públicas. Orçamento público. Controle público. Controle interno. Indicadores sociais. Prestação de contas. Participação popular.

Abstract: This project aims to present an historic evolution of the Modern State's formation, both in the national and international scene. It emphasizes aspects of public resources management, specially concerning public budget and the controlling of its execution. The issue of people's participation and how it has been organized lately is approached afterwards. At the end, it is proposed an inclusion of social next to financial indicators, with the purpose of enriching the rendering of governmental accounts as well as to better manage the decisions on how to apply public resources.

Keywords: Modern state. Public finances. Public budget. Public control. Internal control. Social indicators. Accounts rendering. People's participation.

1 INTRODUÇÃO

Desde o surgimento do Estado Moderno os homens foram criando mecanismos para o controle da ação dos seus governantes. Inicialmente a preocupação residia na cobrança de impostos. Em 1215, os barões ingleses vencem pelas armas João Sem-Terra e obrigam-no a assinar a Carta Magna, na qual se estabelece o embrião do orçamento, através do princípio de que nenhum tributo seria levantado sem o consentimento do Conselho do Reino. Em 1688, Guilherme de Orange assina o *Bill of Rights* que instituiu definitivamente a votação exclusiva dos impostos pelo Parlamento.

* Mestra em Controladoria pelo PPGE/UFRGS. Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFRGS. Diretora-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Com passar do tempo e a expansão das atividades estatais, surgiu a preocupação com a boa aplicação dos recursos públicos. O orçamento deixa de ser apenas lei de impostos para transformar-se em plano de ação governamental.

Atualmente são complexos e sofisticados os instrumentos institucionais de controle da ação governamental. Com relação ao planejamento, no Brasil, tem-se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Ao final de cada exercício deve ser apresentada a prestação de contas, a ser analisada pelos Tribunais de Contas e julgada pelos Poderes Legislativos.

A despesa pública, nessa prestação de contas, é apresentada de várias formas, sob diversas classificações, para que possa ser melhor analisada.

Apesar disso, a população não está satisfeita, e com razão, pois deve-se considerar que, além de não dar conta dos problemas sociais, os governos ainda têm sofrido denúncias de corrupção que acabam por desacreditar as instituições vinculadas aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo.

Com relação aos problemas sociais, é um paradoxo que o Brasil ocupe, em nível mundial, o 10º lugar em termos de produto interno bruto (PIB) e o 74º lugar em índice de desenvolvimento humano (IDH).

A preocupação com a exclusão social tomou conta de todos os segmentos da sociedade, que se organizou para intervir. O Terceiro Setor, sob a forma de organizações não governamentais, passou a assumir importante papel no atendimento dos menos favorecidos, atendimento este anteriormente considerado um encargo do Estado, uma vez que a comunidade já fazia a sua parte através do pagamento de impostos.

O Segundo Setor, as empresas, também tem sido envolvido nesta questão. Segundo pesquisa do IPEA, 60% das empresas brasileiras desenvolvem algum tipo de ação social.

Quanto ao desempenho governamental, a população tem ficado com a sensação de que os recursos públicos estão entregues a pessoas inidôneas que não estão interessadas no bem-estar social, mas apenas em obter benefícios pessoais indevidos. Os políticos são o alvo preferido destas denúncias e, conseqüentemente, os mais desacreditados, o que fragiliza a democracia representativa, ainda recente e em fase de consolidação.

São estas as razões que criaram as condições para a implantação da participação popular na gerência dos recursos públicos no que se refere à elaboração do orçamento (orçamento participativo), à discussão das emendas a serem apresentadas pelo Poder Legislativo (fórum democrático) e ao controle da execução orçamentária (audiências

públicas). Além disso, tem-se os já consagrados conselhos comunitários, hoje em funcionamento em praticamente todos os municípios. Conselhos nas áreas da saúde, educação, criança e adolescente, por exemplo, têm responsabilidade tanto no que se refere ao acompanhamento das políticas públicas quanto nas decisões sobre a alocação dos recursos.

É evidente que os documentos oficiais, cujos informes são extraídos da contabilidade e descritos em linguajar técnico, não se prestam a serem apresentados à população uma vez que de difícil entendimento para leigos.

Há que ser encontrada uma forma de apresentar os orçamentos e sua execução de modo compreensível, mostrando como a atuação governamental interferiu ou pode interferir na vida das pessoas, pois o que interessa é o bem-estar dos indivíduos e de suas famílias.

Seria, pois, importante a introdução, ao lado dos números financeiros, de indicadores sociais que medissem a qualidade de vida da população, nos moldes do IDH que passou a ser calculado para todos os países, a partir do início dos anos 90, pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD).

O Estado de São Paulo está seguindo nesta direção com a criação do seu Índice Paulista de Responsabilidade Social, que, na verdade, espelha, em nível municipal, um conjunto de indicadores sociais, tais como mortalidade infantil, mortalidade por AIDS, gravidez na adolescência, longevidade, acidentes de trânsito, mortalidade por homicídios. Trata-se de um diagnóstico da situação social de cada município paulista. Mediante a aplicação de fórmulas, o município obtém um escore. Este escore serve para se obter uma comparação entre os municípios estabelecendo sua posição relativa e, conseqüentemente, uma concorrência positiva visando à melhoria da posição de cada um frente aos demais.

Tramita no Congresso Nacional projeto de lei estendendo o cálculo do Índice de Responsabilidade Social, nos moldes de São Paulo, para todos os municípios do país.

É possível imaginar-se como ficaria rica uma prestação de contas que, ao lado da discriminação de como foram gastos os recursos públicos, apresentasse indicadores confiáveis do impacto que tais gastos tiveram no atendimento das demandas sociais. Poderiam ser apresentadas comparações temporais demonstrando a evolução positiva ou negativa dos referidos indicadores ao longo do tempo e comparações municipais ou regionais visando estimular a já mencionada concorrência positiva, mobilizando, inclusive, a população para participar ativamente na melhora de seus indicadores e, conseqüentemente, na qualidade de vida de sua comunidade. O programa prioritário do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, denominado Fome Zero, por exemplo, poderia ter sua eficácia verificada, ou seja, a

cada ano se poderia fazer uma avaliação de seu impacto nos indicadores sociais relacionados ao consumo mínimo de calorias por pessoa, à mortalidade infantil e a doenças relacionadas à desnutrição.

O conhecimento dos indicadores em questão permitiria focar melhor não só o gasto público, mas também as ações sociais dos Segundo e Terceiro Setores. Outra vantagem seria a possibilidade de subsidiar a definição de metas sociais a partir da elaboração do Plano Plurianual (metas de longo prazo), passando pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (metas anuais), e, finalmente, chegando ao Orçamento Anual quando a essas metas seriam alocados os recursos orçamentários para sua realização.

A definição das metas sociais obviamente se daria em conjunto com a população, que teria sua participação qualificada pela apresentação destas novas informações.

E quem seria responsável pelo cálculo e apresentação dos indicadores sociais? Entende-se que este processo deveria ser coordenado pela central do sistema de controle interno, hoje responsável pela prestação de contas tradicional, com enfoque apenas financeiro, em parceria com a Fundação de Economia e Estatística.

Não resta dúvida de que este aprimoramento nos instrumentos de planejamento da aplicação dos recursos públicos e de prestação de contas contribuirá para a construção de uma sociedade melhor, menos desigual e mais justa para todos.

Haveria, também, uma mudança no enfoque da cobrança da população perante os administradores: não mais seria questionado apenas se foi aplicado o percentual mínimo da receita em educação, saúde, assistência social etc., mas, sim, se os resultados previstos, em termos de indicadores sociais, foram alcançados. Quando se fosse analisar o déficit público, se examinaria o aspecto das insuficiências de caixa e o do déficit social. A análise dos dois enfoques seria conjugada. O governante seria julgado não apenas pelo que gastou ou deixou de gastar, mas também pelo que contribuiu ou não para melhorar a vida das pessoas, que, em última análise, é a missão do setor público. Como diz o Deputado César Busatto (2001, p. 125), “um governo só faz sentido se for para melhorar a vida das pessoas”.

2 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS INSTRUMENTOS TRADICIONAIS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DA AÇÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

O objetivo deste trabalho é defender o aprimoramento dos atuais instrumentos de controle da gestão pública através da inclusão de indicadores sociais como mais um parâmetro para a definição do destino dos recursos públicos. Diante disso, faz-se necessário constituir, a título de referência, uma breve evolução histórica do Estado Moderno e dos instrumentos que foram desenvolvidos ao longo do tempo para o seu controle.

2.1 O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO

O Estado Moderno atingiu o patamar atual mediante lentas e constantes modificações em sua complexa organização burocrática ao longo da história. O espírito gregário acompanha a história do homem desde o seu surgimento na Terra. Aproximadamente 3.000 anos antes de Cristo, a revolução agrícola e a revolução urbana, com o surgimento das cidades e o desenvolvimento do comércio, acabaram por determinar a criação de um poder de centralização para coordenar as atividades econômicas e o poder militar: é o Estado que nasce.

Sociedades mais organizadas nas antigas civilizações, como a egípcia, a mesopotâmica, a chinesa, a grega e a romana, todas elas apresentaram grande desenvolvimento do comércio e criaram métodos específicos de coordenação das atividades econômicas e de organização militar.

Na Idade Média, a situação se alterou com o recuo do comércio devido às invasões bárbaras e à destruição do Império Romano. A Europa retorna às atividades agrícolas, e a Igreja passa a ser a única força organizada capaz de reestruturar o mundo ocidental.

2.2 O SURGIMENTO DA RECEITA E DA DESPESA PÚBLICAS

O surgimento da receita e da despesa públicas remonta ao período feudal em que o senhor feudal concedia feudos aos vassallos em troca de serviços de diversas naturezas, como militar ou administrativo, e de recursos para financiar a sua manutenção e segurança. Nos casos de guerra, as receitas ordinárias de modo geral mostravam-se insuficientes, levando o

senhor feudal a exigir maior contribuição por parte dos vassallos que, por seu lado, passavam a requerer o sacrifício de todos, vilões e plebeus. Havia um compromisso de fidelidade mútua: o príncipe fazia um pedido aos mais categorizados, os vassallos, que também compunham a nobreza, os quais assentiam na contribuição e, de forma encadeada, a cobravam das demais classes da hierarquia social.

Devido a esse compromisso de fidelidade, não havia como negar o pagamento da contribuição, pois não estava prevista a hipótese de recusa nem, em caso de descontentamento, a devolução pura e simples do feudo recebido do senhor feudal. A devolução do feudo só poderia se dar mediante pagamento de indenização a quem o concedera. As reuniões do príncipe com os vassallos para a definição das contribuições ocorriam em assembléias, que, sob denominações específicas, com o tempo viriam a tomar caráter periódico e, no mundo contemporâneo, passaram a ser permanentes.

Na Inglaterra, como o soberano era proprietário de todo o território que havia sido conquistado pela força, e conseqüentemente dominava toda a riqueza, houve uma reação mais forte por parte da nobreza, o que de certa forma explica os avanços ali ocorridos.

Em 1215, na Carta Magna que João Sem-Terra é obrigado a assinar, se estabelece o embrião do orçamento – a ratificação do princípio de que nenhum tributo seria levantado sem o consentimento do Conselho do Reino. O artigo 12 da Carta fixava: “Nenhum tributo ou subsídio será instituído no Reino, a menos que seja aprovado pelo *Commun Council* do Reino [...]” (SILVA, 1996, p. 25). O *Commun Council* do Reino, uma espécie de parlamento nacional, era composto pelos barões e pelo clero, dele não fazendo parte os demais setores do povo.

Nos fins da Idade Média e início da Moderna, a partir do séc. XV, há o renascimento do comércio, ocorrem as grandes navegações e desagrega-se o modo de produção feudal. É o início da fase de gestação do capitalismo, que desembocará na Revolução Industrial. Uma nova classe, a burguesia, se ocupará das atividades econômicas. Ela não vive mais da lavoura, e sim do comércio.

Em 1649, o Rei Carlos I da Inglaterra, buscando reaver o poder discricionário de tributar, teve sua cabeça decepada em praça pública. Trinta e nove anos depois, em 1688, Jaime II foi deposto pelo Parlamento inglês, e seu sucessor, Guilherme de Orange, foi obrigado a assinar o *Bill of Rights*, que instituiu definitivamente a votação exclusiva dos impostos pelo Parlamento: “A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer

qualquer doação, empréstimo ou caridade, e a pagar imposto, sem consentimento comum, através de Lei do Parlamento.” (SILVA, 1996, p. 25).

Nessa fase, o Parlamento passou a interessar-se também pela destinação dos recursos públicos, embora os primeiros orçamentos não distinguissem os gastos pessoais da realza dos relativos à defesa e a outros interesses públicos.

Em 1765, nos Estados Unidos, os colonos de Virgínia fizeram sua Assembléia Nacional votar que “[...] somente a Assembléia Geral da Colônia tem o direito e o poder de exigir impostos dos seus habitantes [...]” (SILVA, 1996, p. 26).

Essa providência decorreu do fato de que os colonos ficaram revoltados com a determinação do Parlamento de lançar impostos que seriam cobrados na Colônia Americana para pagamento de despesas do governo inglês.

Após a revolução de 1774, foi firmada a “Declaração de Direitos”, do Congresso da Filadélfia, na qual ficou consagrado o princípio de exclusão de todo imposto interno ou externo que tivesse por finalidade levantar uma contribuição dos súditos da América sem o consentimento do povo.

Na França, a partir de 1789, a Constituição consagrou o princípio de que nenhum imposto poderia ser cobrado sem o consentimento da nação. Esse princípio foi reforçado em 1817 quando a Assembléia Nacional exigiu o controle sobre os recursos públicos, ficando estabelecido que a despesa de cada Ministério não deveria ser superior ao total dos recursos a ele destinados no orçamento.

Em sua evolução mundial, o orçamento começou a deixar de ser apenas lei de impostos, transformando-se, pelo menos em tese, em plano de ação governamental. Esse novo enfoque coincidiu com a fase de expansão das atividades estatais. Até então, o Estado se incumbia da defesa externa; da segurança interna, com o objetivo de manter a ordem política, econômica e social; da distribuição da justiça; das relações internacionais e de alguns serviços mais importantes, com o objetivo de promover o bem comum.

A interferência cada vez maior do Estado no setor privado, notadamente na área econômica, determinou a fixação de novos objetivos a serem atingidos pelas políticas públicas.

No Estado Moderno, as finanças públicas tornam-se não só um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, mas também, e fundamentalmente, um meio de intervir na economia, de exercer pressão sobre a estrutura produtiva e de modificar as regras de distribuição da renda.

2.3 O CONTROLE ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O Brasil enfrentou, também, a questão do controle orçamentário, no período em que as relações entre a Metrópole e a Colônia eram determinadas pelo Pacto Colonial, caracterizado por uma relação de exclusividade que a primeira exercia sobre a segunda.

A exploração econômica estabelecida pelo sistema colonial provocou o crescimento interno e demográfico da Colônia, gerando, em decorrência, a formação de grupos sociais que passaram a contestar o Pacto Colonial e, em conseqüência, a própria dominação portuguesa.

Várias lideranças surgiram contra a cobrança de impostos, entre elas a de Felipe dos Santos em 1720 e a de Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, em 1789.

Somente a partir de 1808, com a vinda de D. João VI, é que foi criado o Erário Régio e instituído o Conselho da Fazenda para administrar o patrimônio real e os fundos públicos do Brasil e dos domínios ultramarinos.

A primeira Constituição Brasileira, a Imperial, de 1824, outorgada por D. Pedro I, no que se refere às finanças públicas, estabelecia que o Ministério da Fazenda devia receber dos demais Ministérios os orçamentos relativos às despesas de suas repartições para apresentação à Câmara dos Deputados juntamente com todas as contribuições e rendas públicas. Cabia ao Poder Legislativo a competência para fixar, anualmente, as despesas públicas e repartir a contribuição direta.

Segundo Veiga Filho (1923, p.190),

[...] alguns anos decorreram sem se dar fiel execução a esse preceito constitucional. Para muitos escriptores, a lei de 14 de dezembro de 1827, da despeza e receita do thesouro publico na Corte e no Rio de Janeiro – é a primeira lei do orçamento do Brasil. Attendendo-se porém ao defeituoso systema de arrecadação nas províncias, á remessa irregular dos seus orçamentos para a elaboração do orçamento geral, bem como á vigência de *leis coloniaes* em manifesto antagonismo com a nova ordem de cousas estabelecida pela independência – só podemos considerar, como primeiro orçamento brasileiro, o que consta do decreto legislativo de 15 de dezembro de 1830. Este decreto fixava a despeza e orçava a receita de cada uma das antigas províncias, para o exercício de 1831 a 1832 e, na autorizada opinião do doutor CASTRO CARREIRA, foi a primeira lei do orçamento formulada pelo corpo legislativo desde a fundação do Império.

A Constituição de 1824 estabelecia, também, que a receita e a despesa da Fazenda Nacional ficavam a cargo de um tribunal denominado Tesouro Nacional, igualmente responsável pela contabilidade. Além disso, o Ministro da Fazenda devia apresentar à Câmara dos Deputados, anualmente, assim que a mesma estivesse reunida, o Balanço Geral da receita

e despesa do ano anterior. Possivelmente a remessa do Balanço Geral não tinha como objetivo primordial julgar as contas do Imperador, devido à sua inviolabilidade, mas sim servir como informação e subsídio para a apreciação do novo orçamento, uma vez que cabia à Assembléia Geral a fixação da despesa anual.

Ainda segundo a Constituição de 1824, competia à Assembléia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e Senado, na morte do Imperador ou vacância do trono, o exame da administração que acabou e a reforma dos abusos nela introduzidos. É interessante ressaltar que o exame da administração ocorria *a posteriori* por ser a pessoa do Imperador (Chefe dos Poderes Executivo e Moderador) inviolável e sagrada, não estando sujeita à responsabilidade alguma.

A Constituição de 1891, a da primeira da República, conferiu ao Poder Legislativo a elaboração do orçamento. Embora coubesse ao Congresso Nacional orçar a receita e a despesa federal, ele nunca exerceu tal função e sempre se valeu da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, através de projeto de lei.

Essa Constituição conferiu ao Poder Legislativo a tomada de contas de receita e despesa de cada exercício financeiro e trouxe um grande avanço em termos de controle do setor público, através da instituição do Tribunal de Contas para liquidar tais contas e verificar sua legalidade antes de serem apresentadas ao Congresso. Era o surgimento do órgão de controle externo com a missão de auxiliar o Poder Legislativo na sua função fiscalizadora. Estabeleceu, ainda, como crime de responsabilidade o descumprimento das leis orçamentárias.

A emenda de 1926 à Constituição de 1891 trouxe maior regulamentação à elaboração da lei orçamentária, estabelecendo que a mesma não podia conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, excetuando-se a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito por antecipação de receita, bem como o destino a ser dado ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit. Vedou, ainda, a concessão de créditos ilimitados.

A Carta de 1934 atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa da preparação do orçamento, sem retirar a iniciativa parlamentar com relação à matéria de receita e de despesa pública. Foi o início da competência cumulativa dos Poderes Legislativo e Executivo na iniciativa orçamentária. Demonstra preocupação com a qualidade do orçamento, pois criou uma seção própria para a sua elaboração, com várias regras, como a determinação de que o mesmo fosse único, incluindo todas as receitas e despesas públicas. Estabelece um critério de classificação

de despesas as quais deveriam ser segregadas em despesas fixas e variáveis, sendo que as fixas só podiam ser alteradas por lei anterior e as variáveis deviam obedecer à rigorosa especialização.

Essa Constituição, promulgada por uma Assembléia Constituinte, trouxe como um de seus princípios a necessidade da prestação de contas dos administradores. No âmbito federal, cabia ao Ministro da Fazenda apresentar anualmente, ao Presidente da República, para ser enviado à Câmara dos Deputados, com o parecer do Tribunal de Contas, o balanço definitivo da receita e despesa do último exercício.

A Constituição dedicava uma seção específica ao Tribunal de Contas (seção II, capítulo VI, artigos 99 a 102), considerando-o como um órgão de cooperação nas atividades governamentais. Essa Corte de Contas tinha por atribuição acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, além de examinar e registrar os contratos, com poderes para suspender sua execução até o pronunciamento do Poder Legislativo.

Era determinado, também, o registro prévio, por esse Tribunal, de todo e qualquer ato da administração pública de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta dele. Tais regras já contidas no Código de Contabilidade Pública para a União tornaram-se mandamentos constitucionais.

Pode-se dizer que já estavam previstos os instrumentos mais importantes de controle da gestão pública: o orçamento com discriminação dos gastos fixos e variáveis, a previsão de prestação de contas e o controle geral e exaustivo por parte do Tribunal de Contas.

A Constituição de 1937, decretada por Getúlio Vargas, tratou a questão orçamentária de forma mais sistematizada, estabelecendo outra classificação para a despesa pública, que deveria ser discriminada por serviço, departamento ou repartição. Manteve o Tribunal de Contas e criou o Departamento Administrativo, que pode ser considerado o primeiro órgão de controle interno expressamente previsto na Constituição, embora a função de controle não constituísse sua única atribuição, cabendo-lhe também, entre outras, a de organizar a proposta orçamentária.

Esse foi o texto constitucional que deu maior ênfase ao controle interno, embora com o objetivo manifesto de permitir ao administrador manter uma severa fiscalização sobre a máquina administrativa, e não o de tornar transparente a aplicação para os recursos públicos.

A legislação complementar da época, especificamente os Decretos-Lei nº 1.804, de 24 de novembro de 1939, e nº 2.416, de 17 de julho de 1940, significou um grande avanço nos

instrumentos de controle do setor público, no âmbito dos Estados e Municípios do Brasil; para a União tais instrumentos já estavam regulados pelo Código de Contabilidade Pública. Segundo Moojen (1959), até então os orçamentos eram elaborados apenas para cumprir a formalidade, sem preocupações de ordem técnica. Cada Estado elaborava o orçamento a seu modo, não havendo entre os Estados e Municípios dois orçamentos de igual feição.

O Decreto-Lei nº2.416/40 continha grandes avanços também no tocante à contabilidade. Uma curiosidade é que cabia ao órgão de contabilidade a elaboração da proposta orçamentária a ser encaminhada ao DASP. Na verdade, a maior parte dos dispositivos legais contidos na Lei Federal nº 4.320/64 já estava prevista no Decreto-Lei nº 2.416/40.

Em suma, o dispositivo legal em análise estabelecia um regramento geral e detalhado sobre orçamento, finanças e contabilidade e ainda algumas regras administrativas como as relativas às compras de materiais, que deveriam se dar por meio de concorrências públicas ou administrativas. A maioria dessas regras, em essência, permanece em vigor.

É paradoxal que essa tenha sido uma época de grande evolução dos instrumentos de controle da gestão pública, com a padronização e aprimoramento do documento orçamentário, organização da contabilidade, manutenção e ampliação das atribuições do Tribunal de Contas, criação de um órgão de controle interno, mesmo não existindo um órgão de representação popular para exame e aprovação do orçamento e para julgamento das contas dos administradores públicos.

A Constituição de 1946, promulgada por Assembléia Constituinte, manteve os mesmos dispositivos com relação ao orçamento e reforçou as competências do Tribunal de Contas em seu artigo 77, mas representou enorme retrocesso em termos de controle interno do setor público, pois nenhuma citação expressa é feita a ele.

Em 17 de março de 1964, a edição da Lei Federal nº 4.320, em vigor até hoje, representou um marco em termos de finanças públicas, tendo estatuído normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Quanto ao orçamento, inovou em vários aspectos, porém os mais relevantes são os que dizem respeito às previsões plurianuais e ao orçamento-programa. Introduziu a exigência de elaboração do orçamento plurianual de investimentos, relativo a um período de três anos.

O orçamento plurianual de investimento é “um instrumento técnico de planejamento, que corresponde à etapa da programação, em nível setorial e de prazo médio, abrangendo a

concepção, identificação e implementação da generalidade dos projetos governamentais.” (ASSMANN *et al.*, 1976, p. 105).

Começava, nessa época, a ênfase ao planejamento governamental, objetivando essencialmente frear a descontinuidade das políticas públicas, as obras inacabadas, e obter a coordenação dos planos federais, estaduais e municipais.

Outro importante instrumento de planejamento que teve início com o advento da Lei nº 4.320/64 foi o orçamento-programa. Segundo Nascimento (1986, p.25), o orçamento-programa:

É o documento em que se relevam os objetivos que o Governo pretende alcançar, definidos com base em levantamento e seleção das necessidades coletivas públicas, mediante o emprego de técnicas encadeadas adequadamente (planejamento e programação), os fatores imprescindíveis para concretizá-los (elementos humanos, materiais, etc.) e os meios financeiros, próprios e de terceiros, indispensáveis para ocorrer os gastos, de tal modo que seja possível o acompanhamento regular da execução dos projetos e atividades e o exercício efetivo do controle, referentes a um período administrativo.

O orçamento-programa trouxe uma revolução em termos da definição do gasto público. Até então, a preocupação restringia-se a delimitar quanto seria gasto em cada item de despesa, por função de governo, por órgão de governo ou por elemento de despesa. O orçamento-programa declara para que ocorre o gasto público, ou seja, qual a meta a ser atingida, explicitada em termos físicos e a que custo.

A Constituição de 1967 não acrescentou outras inovações além das já mencionadas em relação ao orçamento, mas trouxe como efetiva novidade a institucionalização do sistema de controle interno a cargo do Poder Executivo, instituído por lei, e que tem por finalidade (art. 71):

- I - criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;
- II - acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e
- III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos. (BRASIL. Constituição, 1967).

É a primeira Constituição Brasileira a se referir ao controle interno, que já é criado com atribuições da maior relevância e amplitude.

Estavam definidos, nessa época, todas as partes de um sistema de gestão pública: PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO, ORÇAMENTO e CONTROLE.

A partir daí, passou-se para uma fase de consolidação dos instrumentos definidos pela legislação, com poucas novidades, a não ser algumas modificações pontuais nas classificações da receita e despesa, mas que não modificaram os conceitos já estabelecidos.

A Constituição de 1988, em vigor, manteve, em essência, o modelo de gestão pública adotado até então, acrescentando alguns aprimoramentos. Com relação ao orçamento, estabeleceu a obrigatoriedade de serem votadas três leis de iniciativa do Poder Legislativo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma novidade, e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual, com vigência de 4 anos, deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Deve ser elaborado no primeiro ano de governo e conter o projeto de ação governamental, que se baseia, em tese, nas promessas de campanha.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Deve ser o elo de ligação entre o plano plurianual e as leis do orçamento anual.

Com relação à Lei Orçamentária Anual, a novidade foi a preocupação em trabalhar as desigualdades regionais como se observa nos dois parágrafos do artigo 165, a seguir transcritos:

§ 6o - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7o - Os orçamentos previstos no § 5o, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (BRASIL. Constituição, 1988).

Quanto ao controle, não houve avanço significativo: o controle externo permaneceu com as atribuições que já lhe estavam afetas, e o interno continuou exercendo a fiscalização quanto à legalidade acrescida dos aspectos de legitimidade e economicidade, porém sem mencionar a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores constante da Constituição de 1967, mas que nunca chegou a ser colocada em prática, como se verifica:

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, 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**.

Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL. Constituição, 1967)

Uma das novidades instituídas por esse texto Constitucional é a obrigação de os poderes, incluindo o Legislativo e o Judiciário, criar seus próprios sistemas de controle interno.

Em 04 de maio de 2000, a edição da Lei Complementar nº 101 representou um novo marco. Originou-se da necessidade de combater o déficit público, inicialmente por força da pressão dos organismos internacionais, como o FMI, obtendo em seguida, no entanto, forte apoio popular, manifestado através de ampla cobertura da mídia e de sua defesa em editoriais, o que resultou em aprovação majoritária no Congresso Nacional.

A Lei Complementar nº 101/2000 buscou, na verdade, harmonizar e consolidar as diferentes normas que buscam o equilíbrio das contas públicas, estabelecendo princípios e normas gerais de finanças públicas para os três níveis de governo, aplicáveis a todos os Poderes de Estado. Procurou, através de seus dispositivos, fechar o circuito do controle das finanças públicas tratando de:

- 1 - planejamento: definição de objetivos e metas fiscais;
- 2 - limites para despesas com pessoal e dívida, inclusive para novas operações de crédito, e para despesas de caráter continuado;
- 3 - mecanismos de compensação e correção de desvios;
- 4 - transparência e controle social;
- 5 - sanções institucionais e responsabilização pessoal em caso de descumprimento das normas.

A evolução dos instrumentos de controle do setor público foi lenta e gradual. Até a proclamação da República, em 1891, há 112 anos, o Brasil era governado por um Imperador, figura inviolável e sagrada, isenta de qualquer responsabilidade. Hoje se está sob o comando de uma legislação rigorosa, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, e pode-se dizer que o avanço foi significativo. Apesar disso, o objetivo da transparência das contas públicas não foi plenamente atingido. É preciso avançar.

3 AS NOVAS FORMAS DE CONTROLE DO SETOR PÚBLICO, ESPECIALMENTE ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Na seção anterior procurou-se fazer um relato a respeito da evolução histórica dos instrumentos de controle sobre a ação dos governantes, mas, embora o avanço, nos últimos cem anos, conforme se demonstrou, tenha sido expressivo, os governados ainda não parecem satisfeitos com a relação entre eles e os governantes e têm procurado intervir de outras formas, especialmente através da participação direta.

3.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA VERSUS DEMOCRACIA DIRETA

Quando tiveram início as primeiras discussões sobre a participação popular direta na alocação dos recursos públicos, diversos parlamentares manifestaram-se contrários sob o argumento de que haveria um esvaziamento da democracia representativa, uma vez que as decisões mais importantes estariam sendo tomadas diretamente pela população, restando ao Parlamento apenas o *referendum*.

A preocupação não deixa de ter fundamento, pois, como já foi demonstrado anteriormente, o parlamento surgiu com a finalidade de limitar o poder de tributar e evoluiu para o controle total da gestão pública. Nestes termos, a matéria mais importante a ser submetida ao Poder Legislativo é o orçamento. No caso do orçamento participativo, como as decisões são tomadas diretamente pela população, fica, de certa forma, incoerente os representantes do povo não o aprovarem ou apresentarem emendas para alterá-lo.

Tal temor, no entanto é afastado por Bobbio (1992). Segundo ele, a democracia direta pode apenas corrigir a democracia representativa, mas nunca substituí-la. Se, por um lado, admite-se que as duas não são alternativas excludentes, que elas podem até mesmo se integrar reciprocamente, por outro lado, exclui-se a possibilidade de a primeira ser suficiente por si só.

Para Bobbio (1992), a democracia direta é algo perfeito e ideal, transformada em fetiche pelos marxistas, e o processo de democratização vivido hoje não se fundamenta na passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas, diferentemente, na transposição da democracia política para a democracia social, na extensão do poder que ascende de baixo para cima, do campo da sociedade política para o da sociedade civil. O desenvolvimento atual da democracia não é a afirmação de um novo tipo de democracia, mas

a ocupação pela democracia representativa de novos espaços, que vai da democratização do Estado à democratização da sociedade.

3.2 CONTEXTO LEGAL

Para compreender como se organiza e se encaixa essa participação popular nos conceitos de finanças públicas vigentes, é importante inicialmente examinar a legislação que trata do tema.

A Constituição Federal de 1988 ocupou-se do tema muito modestamente, objetivando o controle do bom uso do dinheiro público, com vistas a evitar irregularidades e desvios e não a inserir o cidadão na decisão de onde e como aplicar tais recursos, como se percebe nos seguintes dispositivos:

Art. 31...

§3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. (BRASIL. Constituição, 1988).

Art. 74...

§2º - 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. (BRASIL. Constituição, 1988).

Este último dispositivo foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.443 de 16 de julho de 1992. Trata-se da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

A institucionalização sob o aspecto legal da participação popular na elaboração das peças orçamentárias veio com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu artigo 48, assim dispõe:

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.

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. (BRASIL. Lei Complementar nº 101, 2000, grifo nosso).

A Lei Complementar em tela aborda também a questão da prestação de contas, em seu artigo 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. (BRASIL. Lei Complementar nº 101, 2000)

Algumas cidades incluíram em suas Leis Orgânicas dispositivo com a mesma finalidade, ainda antes do advento da Lei Complementar no 101/2000, como foi o caso de Porto Alegre:

Art. 116...

Parágrafo 1º - Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. (PORTO ALEGRE. Lei Orgânica, 1990).

3.3 EXPERIÊNCIAS CONCRETAS

A participação popular no destino dos recursos públicos, através do orçamento participativo, teve uma primeira experiência em Pelotas, em 1983, quando lá era prefeito o atual Deputado Estadual Bernardo de Souza, que em seu livro *Todo Poder Emana do Povo* (2002) explana o funcionamento do mesmo.

Foi em Porto Alegre, porém, que o orçamento participativo se consagrou, através das administrações da Frente Popular, já estando implantado desde 1989.

A forma de funcionamento do orçamento participativo é relatada com detalhe por Luciano Fedozzi, em sua obra *Orçamento Participativo- Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (2001). Cumpre destacar que o funcionamento do orçamento participativo nunca foi regulado em lei ou decreto, e seus defensores, de modo geral vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT), entendem que a legalização formal acabaria por engessá-lo, tirando-lhe a flexibilidade, o que, de certa maneira, vai de encontro aos princípios do Estado racional-legal de Weber, também defendido pelo PT.

O orçamento participativo se consolidou em Porto Alegre, servindo de referência para outras cidades, tanto em âmbito nacional como internacional. O Governo Olívio Dutra, confiante nessa experiência, estendeu sua aplicação para todo o Estado, mas não obteve o mesmo sucesso, em decorrência basicamente da escassez de recursos para investimentos. As demandas das comunidades eram alocadas no orçamento, mas não eram executadas, fato que a forte oposição política ressaltava em todas as oportunidades, o que acabou por desacreditar o sistema.

Outra experiência de participação popular na alocação de recursos públicos teve lugar no último ano do Governo Antônio Britto, através de consulta popular com a participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

Os COREDES foram criados, como um espaço de participação cidadã, através da Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. A consulta popular foi institucionalizada pela Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, e aplicada uma única vez no último ano do Governo Britto.

O Governo Germano Rigotto está aprimorando o método através da Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003.

De acordo com esta nova lei, o Governo promoverá, anualmente, uma consulta direta à população para estabelecer as prioridades com relação à parcela do Orçamento Estadual destinada a investimentos e serviços de interesse regional e municipal.

Estas três experiências de participação popular no destino dos recursos públicos demonstram que a complementação da democracia representativa com a participação direta, pelo menos nas questões orçamentárias, já é uma realidade e, provavelmente, um caminho sem volta, pois se trata de mais uma conquista da cidadania. O próximo passo é qualificar as informações a serem apresentadas ao cidadão para que sua participação também possa se dar de forma qualificada.

4 UMA NOVA FORMA DE APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES À APRECIÇÃO POPULAR

As prestações de contas e outras informações apresentadas pelos governos à apreciação popular não têm sido organizadas pelos sistemas de controle interno que, de modo geral, se responsabilizam pelas prestações de contas oficiais, elaboradas segundo as disposições legais, e que são encaminhadas ao Tribunal de Contas para emissão de parecer e posterior julgamento pelo Poder Legislativo.

As prestações de contas e propostas orçamentárias dirigidas à população são quase sempre elaboradas por Assessorias de Imprensa e não têm qualquer compromisso com a veracidade. Trata-se de um documento essencialmente político sem a necessária confiabilidade que deve caracterizar uma prestação de contas. Porém, estes documentos, que se poderia chamar de populares, devem ter compromisso com a verdade, sob pena de frustrar a expectativa dos cidadãos.

É evidente que as prestações de contas e os orçamentos oficiais, cujos informes são extraídos da contabilidade e descritos em linguagem técnica, não se prestam a serem apresentados à população uma vez que de difícil entendimento para leigos. Há que ser encontrada uma forma de apresentar a proposta e a execução orçamentária de modo compreensível, mostrando como a atuação governamental interferiu na vida das pessoas, pois o que interessa para as pessoas é o bem-estar dos indivíduos e famílias.

É essencial que se introduza, ao lado dos números financeiros, indicadores sociais que meçam a qualidade de vida da população, nos moldes do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH, que passou a ser calculado para todos os países, a partir do início dos anos 90 pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas-PNUD.

O Estado de São Paulo está seguindo nesta direção com a criação do seu Índice Paulista de Responsabilidade Social, que, na verdade, espelha, em nível municipal, um conjunto de indicadores sociais, tais como mortalidade infantil, mortalidade por AIDS, gravidez na adolescência, longevidade, acidentes de trânsito, mortalidade por homicídios. Trata-se de um diagnóstico da situação social de cada município paulista. Mediante a aplicação de fórmulas, cada município obtém um escore. Este escore serve para se obter uma comparação entre os mesmos, estabelecendo sua posição relativa e, conseqüentemente, uma concorrência positiva visando à melhoria da posição de cada um frente aos demais.

Tramita no congresso nacional projeto de lei estendendo a obrigatoriedade do cálculo do Índice de Responsabilidade Social, nos moldes de São Paulo, para todos os municípios do país.

É possível imaginar-se como ficaria rica uma prestação de contas que, ao lado da discriminação de como foram gastos os recursos públicos, apresentasse indicadores confiáveis do impacto que estes gastos públicos teriam tido no atendimento das demandas sociais.

Poderiam ser apresentadas comparações temporais demonstrando a evolução positiva ou negativa dos referidos indicadores ao longo do tempo e comparações municipais ou regionais visando estimular a já mencionada concorrência positiva, mobilizando inclusive a população para participar ativamente na melhora de seus indicadores e conseqüentemente na qualidade de vida de sua comunidade.

O conhecimento dos indicadores em questão permitiria focar melhor não só o gasto público, mas também as ações sociais dos Segundo e Terceiro Setores. Outra vantagem seria a possibilidade de subsidiar a definição de metas sociais desde a elaboração do Plano Plurianual (metas de longo prazo), Lei de Diretrizes Orçamentárias (metas anuais), e, finalmente, no

orçamento anual quando a essas metas seriam alocados os recursos orçamentários para sua realização.

A definição das metas sociais obviamente se daria em conjunto com a população que teria sua participação qualificada pela apresentação destas novas informações. E quem seria responsável pelo cálculo e apresentação dos indicadores sociais? Entende-se que este processo deveria ser coordenado pela central do sistema de controle interno, hoje responsável pela prestação de contas tradicional, com enfoque apenas financeiro.

As vantagens da organização da prestação de contas popular e a tradicional pelo mesmo órgão, a central do sistema de controle interno, são, entre outras, as seguintes:

1. uniformidade de critérios para todas as áreas da administração, respeitadas as peculiaridades de cada uma;
2. confiabilidade dos dados, que sob o aspecto orçamentário e financeiro seriam extraídos da contabilidade;
3. produção de documento único e coerente;
4. aproveitamento do conhecimento acumulado ao longo do tempo com a organização da prestação de contas tradicional.

Não resta dúvida de que este aprimoramento nos instrumentos de planejamento da aplicação dos recursos públicos e de prestação de contas contribuirá para a construção de uma sociedade melhor, menos desigual e mais justa para todos.

Haveria, também, uma mudança no enfoque da cobrança da população perante os administradores: não mais seria apenas questionado se foi aplicado o percentual mínimo da receita em educação, saúde, assistência social etc., mas, sim, se os resultados previstos, em termos de indicadores sociais, teriam sido alcançados. O montante financeiro aplicado serviria como elemento componente da avaliação da economicidade e da eficiência na utilização dos recursos públicos e não como “meta” a ser atingida, como acontece atualmente.

Talvez, isto implique alterações em dispositivos constitucionais que, hoje, estabelecem um percentual mínimo de receita a ser aplicado em determinadas atividades ou, ao menos, a mudança na sua interpretação, no sentido de que estes dispositivos visam somente a assegurar os recursos necessários para o alcance das metas sociais, não se constituindo, eles próprios, em balizadores da ação governamental.

5 CONCLUSÃO

A evolução histórica do Estado Moderno gerou uma estrutura complexa, foram estabelecidos diversos mecanismos de controle tanto para fins de cobrança de impostos como de verificação da boa aplicação dos recursos públicos.

Hoje tem-se o Poder Legislativo que atua com auxílio do Tribunal de Contas e das Comissões Mistas de Fiscalização e Controle e constitui o chamado Controle Externo; os Sistemas de Controle Interno de cada Poder; além do Ministério Público e Poder Judiciário.

Apesar disso, a sociedade em geral não tem considerado suficiente a atuação governamental e resolveu intervir de várias formas:

- Através de organizações não-governamentais, que se criam com os mais diversos objetivos de natureza social;
- Participando na elaboração do orçamento através do denominado orçamento participativo;
- Colaborando com o Poder Legislativo na apresentação de emendas à Lei Orçamentária;
- Colaborando com o controle da execução orçamentária nas audiências públicas;
- Organizando-se em Conselhos Comunitários, hoje em funcionamento em praticamente todos os municípios, nas áreas da saúde, educação e criança e adolescente.

No entanto, para que todos estes instrumentos, tanto os institucionais como os populares, possam funcionar adequadamente, as informações hoje utilizadas, restritas apenas aos aspectos financeiros da gestão pública, são insuficientes, há que se encontrar uma forma de apresentar à população, indicadores de como a ação governamental interfere na vida das pessoas, pois o que interessa em última análise é o bem estar dos indivíduos e famílias. Em outras palavras, é essencial que se introduza, ao lado dos números financeiros, indicadores sociais que meçam a qualidade de vida da população.

A organização destes indicadores sociais a serem incluídos nas prestações de contas dos administradores públicos deve ficar a cargo da central do Sistema de Controle Interno que hoje já é responsável pela elaboração das prestações de contas nos moldes tradicionais, pois, com isto, ter-se-ia um documento único e coerente além da garantia da uniformidade de critérios e da confiabilidade dos dados.

REFERÊNCIAS

- ASSMANN, M. B. et al. Análise crítica do orçamento plurianual de investimentos. **Revista ABOP**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 105-106, set./dez. 1976.
- BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958. 2 v.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **A era dos direitos**. 16. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. **O futuro da democracia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. **Liberalismo e democracia**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- BORGES, P. A. L.; PELLINI, A. M. O controle interno na Constituinte. **Revista ABOP**, Brasília, n. 26, p. 7-14, maio/ago. 1986.
- BUSATTO, C. A. **Responsabilidade social: revolução do nosso tempo**. Porto Alegre: CORAG, 2001.
- CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. **Todas as Constituições do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1978.
- COSTA, J. R. Prestação de contas dos governos estaduais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 208, p. 83-110, 1997.
- CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.
- DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. Porto Alegre: Tomo, 2001.
- FERNANDES, F. S. Prestação de Contas: instrumento de transparência da administração. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 127, p. 161-168, 1995.
- FIGUEIREDO, C. M. *et al.* **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

IBASE. **Observatório da cidadania: relatório n. 3**. Rio de Janeiro, 1999.

MACHADO JUNIOR, J. T.; REIS, H. C. **A Lei 4.320 comentada**. 21. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1989.

MARSHALL, T. H. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, I. G. S. *et al.* **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MASTROPAOLO, A. Clientelismo. In: BOBBIO, N. *et al.* **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: UnB, 1993. p. 177-179.

MOOJEN, G. **Orçamento público: estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte**. Rio de Janeiro: Financeiras, 1959.

MOTTA, C. P. C.; SANTANA, J. E.; FERNANDES, J. U. J. **Responsabilidade fiscal: Lei Complementar 101 de 04/05/2000: licitações e contratos-gestão; controle interno e externo-contas; responsabilidade administrativo-política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

NASCIMENTO, C. V. **Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

NASCIMENTO, J. O. **Contabilidade pública**. Porto Alegre: UFRGS/Centro de Estudos e Pesquisas em Administração/Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul, 1971.

_____. **O orçamento público: aspectos relevantes**. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, 1986.

OLIVEIRA, R. F. **Responsabilidade fiscal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PESAVENTO, R. **Teoria e exercícios de Contabilidade Governamental I**. Porto Alegre: UFRGS/DAECA, 2001.

PRADO, L. R. **Os novos crimes contra as finanças públicas**. São Paulo: [s.n.], 2001. v. 786, p. 500-519.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEADE. **Índice paulista de responsabilidade social**. São Paulo, 2003. Disponível em: <www.seade.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2003.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SILVA, L. M. **O controle interno no setor público: situação, reforma e constituinte.** [S.l.: s.n.], [1986]. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, 7., Rio de Janeiro, 1986.

_____. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SOUZA, B. **Todo o poder emana do povo: quando tudo começou.** Pelotas: Ed. da Universidade Católica de Pelotas, 2002.

TOLEDO JUNIOR, F. C.; ROSSI, S. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo.** São Paulo: NDJ, 2001.

VEIGA FILHO, J. P. **Manual de ciencia das finanças.** 4. ed. São Paulo: Monteiro Lobato & Cia., 1923.

WEBER, M. **Economia y sociedad.** México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.

ZYMLER, B. Questões de controle, controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 76, p.15-42, 1998.

Legislação

Legislação Federal

Constituição Política do Império do Brasil, 25 de março de 1824.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891.

Constituição de 24 de fevereiro de 1891 com emendas de 1926.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16 de julho de 1934.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 10 de novembro de 1937.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18 de setembro de 1946.

Constituição do Brasil, 24 de janeiro de 1967.

Constituição da República Federativa do Brasil, 17 de outubro de 1969.

Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988.

Lei Federal nº 2083 e Decreto federal nº 7751 de 1909. (Primeiras regras sobre contabilidade pública)

Decreto Federal nº 4536 de 28 de janeiro de 1922.(Organiza o Código de Contabilidade da União)

Decreto Federal nº15783 de 8 de novembro de 1922. (Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública).

Lei Federal nº4632 de 6 de janeiro de 1923. (Aprova o Código de Contabilidade Pública).

Decreto-Lei nº 579 de 30 de julho de 1938. (Organiza o DASP, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências).

Decreto-Lei nº 1804 de 24 de novembro de 1939. (Aprova normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios).

Decreto-Lei nº 2416 de 17 de julho de 1940. (Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios).

Lei Federal nº4320 de 17 de março de 1964. (Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. (Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências).

Lei Federal nº8443 de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).
Emenda Constitucional nº20 de 15 de dezembro de 1998 (Reforma administrativa do Estado e reforma previdenciária).

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.(Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.).

Legislação do Estado do Rio Grande do Sul

Lei Estadual nº10116, de 23 de março de 1994 (Institui a lei de desenvolvimento urbano).

Lei Estadual nº10283 de 17 de outubro de 1994. (Dispõe sobre a criação, construção e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento-COREDES).

Lei Estadual nº11305 de 14 de janeiro de 1999. (Dispões sobre a criação das Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais-CASEPEs)

Lei Estadual nº11.451, de 28 de março de 2000. (Dispõe sobre a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento-COMUDEs)

Lei Estadual nº11.920 de 10 de junho de 2003. (Dispões sobre consulta direta à população para fins de destinação de recursos orçamentários)

Decreto Estadual nº35764, de 28 de dezembro de 1994. (Regulamenta a Lei nº10283, de 17 de outubro de 1994, que criou os COREDES).

Resolução do Plenário da Assembléia Legislativa Estadual do RS nº2771 de 08 de setembro de 1999. (Institui o Fórum Democrático de Desenvolvimento da Assembléia Legislativa).

Emenda à Constituição Estadual nº 30 de 28 de fevereiro de 2002. (Torna os orçamentos anuais elaborados com participação popular de execução obrigatória).