

# Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal?

**José Carlos Vaz**

Mestre em Administração Pública (FGV-SP), Secretário Executivo do Instituto Pólis.

*Publicado em: 04/11/2000*

Neste texto, é apresentado de forma bastante sucinta um conjunto de elementos que podem contribuir positivamente para o aumento da transparência da gestão municipal. A construção de um modelo de gestão municipal que privilegie uma relação com a sociedade baseada na circulação de informações, na corresponsabilização e no controle social das ações do governo exige uma série de mudanças nas práticas de gestão normalmente adotadas pela tradição política brasileira. É necessário criar possibilidades de maior participação popular em todo o processo de gestão, desde a formulação das políticas até sua avaliação. Um governo preocupado em ampliar sua permeabilidade à sociedade civil deve adotar princípios de descentralização das decisões, com sua aproximação dos cidadãos diretamente interessados e envolvidos. Também é preciso alterar o funcionamento dos órgãos municipais, criando mecanismos de atendimento aos cidadãos que garantam a impessoalidade na prestação de serviços e na execução de investimentos. Por fim, é preciso redirecionar o funcionamento dos órgãos municipais para o fornecimento de informações à sociedade civil, abrindo as "caixas pretas" da informação, como o orçamento público e os grandes projetos de intervenção para o entendimento parte da sociedade. A tecnologia da informação deve ser entendida como uma grande aliada nesse processo, oferecendo muitas possibilidades de facilitar o acesso à informação.

## 1. DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Permitir que a sociedade exerça seu direito à informação e à participação deve fazer parte dos objetivos de um governo que se comprometa com a solidificação da democracia. Democratizar a gestão das políticas públicas requer, fundamentalmente, que a sociedade possa participar no processo de formulação e avaliação da política, da gestão de sua implantação e operação e da fiscalização de sua execução, através de mecanismos institucionais. Esta presença da sociedade materializa-se através da incorporação de categorias e grupos sociais envolvidos direta ou indiretamente no processo educativo, e que, normalmente, estão excluídos das decisões (pais, alunos, usuários de serviços de saúde, moradores de bairros, servidores públicos etc.). Ou seja, significa tirar dos governantes e dos técnicos da prefeitura o monopólio de determinar os rumos das políticas públicas no município.

A criação de mecanismos institucionais deve privilegiar os organismos permanentes, que possam sobreviver às mudanças de direção no governo municipal. Os órgãos colegiados, como conselhos, são os principais instrumentos.

Os mecanismos de democratização da gestão das políticas públicas podem alcançar vários níveis de execução das políticas públicas. No caso da educação, por exemplo, podem existir instâncias de participação popular junto à secretaria municipal de educação, junto a escolas e, onde for o caso, em nível regional. Também é possível imaginar instâncias de participação especializadas, correspondentes aos diferentes serviços de educação oferecidos (creches,

ensino de primeiro e segundo grau, alfabetização de adultos, ensino profissionalizante). Em qualquer instância, os mecanismos institucionais criados devem garantir a participação do mais amplo leque de interessados possível. Quanto mais representatividade houver, maior será a capacidade de intervenção e fiscalização da sociedade civil.

Um dos mecanismos mais importantes de democratização da gestão municipal é o orçamento participativo. Através dele, é possível aos cidadãos participarem das decisões de investimento do governo municipal. Nas experiências mais bem sucedidas, aplica-se um sistema de representação com cada região da cidade elegendo representantes e prioridades para a discussão da alocação de recursos. Após um processo democrático de decisão, são estabelecidas as prioridades para a realização de obras para cada região. A prefeitura assume as decisões dos representantes da população no seu orçamento de investimentos locais. Normalmente, os sistemas de orçamento participativo não levam em conta os grandes investimentos e os gastos de custeio do município e suas políticas públicas.

## 2. CONSELHOS MUNICIPAIS

Os conselhos municipais de gestão de políticas públicas são órgãos coletivos, com participação do poder público e da sociedade civil, que participam da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas municipais. São instrumentos de democratização da gestão e, como consequência, do Estado, contribuindo para que haja maior participação na elaboração das políticas públicas. O funcionamento efetivo dos conselhos significa maior transparência na gestão, porque permite um acompanhamento mais próximo, por parte da sociedade, das ações de governo. Com isto ficam dificultadas as práticas clientelistas e o uso dos recursos públicos para fins particulares dos administradores públicos e de setores a eles associados. Os Conselhos baseados na indicação, pelo prefeito, de um grupo de "notáveis" do município devem ser evitados. A experiência deste tipo de composição mostra uma forte tendência ao reforço do clientelismo e a uma baixa representatividade, uma vez que essas personalidades não participam por delegação de nenhuma entidade e, portanto, não têm a quem prestar contas diretamente. Os "notáveis" ficam expostos à cooptação pelo poder público, até mesmo inviabilizando o papel do Conselho de ser contraponto da sociedade civil. É muito mais interessante, não só no sentido do desenvolvimento da cidadania como também da eficácia da atuação do Conselho, investir na representação de entidades, inclusive através do preenchimento de vagas através de eleição de representantes de setores específicos. Este mecanismo é uma forma de garantir a presença de entidades que detenham a representatividade junto à sociedade. Reduz o risco de organizações sem importância na vida do município ocuparem assento no conselho, em detrimento de entidades de maior expressão.

## 3. DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização implica a transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais da administração municipal. Significa, portanto, que os órgãos regionais têm autonomia, dentro de limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento das demandas. A descentralização pode abranger, além da execução de atividades, as decisões referentes à formulação de políticas, à definição de prioridades, ao planejamento operacional, à normatização e ao controle.

Do ponto de vista gerencial, a descentralização possibilita um aumento da eficiência e da

eficácia das ações do governo. É possível melhorar a qualidade de vida sem depender de grandes projetos, pois a prefeitura amplia seu poder de diagnóstico, com as instâncias descentralizadas exercendo um papel de "lentes de aumento", conferindo visibilidade a problemas que antes não eram percebidos. Ao se implantar um programa de descentralização, é necessário contar com esse efeito, incorporando providências para a que a capacidade de intervenção da prefeitura acompanhe o crescimento da demanda.

A implantação de núcleos regionais, responsáveis pela implantação de projetos locais e pelo contato direto com as demandas populares, favorece um relacionamento direto com os cidadãos e valoriza a organização comunitária. Torna-se possível buscar em conjunto as soluções adequadas às necessidades, quebrando o monopólio do conhecimento pelos técnicos e burocratas.

Do ponto de vista político, a descentralização aumenta a transparência das ações do governo e é positiva para o desenvolvimento da participação da população na solução dos próprios problemas. Entretanto, um modelo de gestão descentralizada tende a enfrentar dificuldades com parte do Legislativo: vereadores de estilo mais próximo ao clientelismo verão este modelo como uma ameaça à sua prática política.

#### 4. AVALIAÇÃO PÚBLICA DA GESTÃO

Tratando-se de avaliação, alguns pontos são obrigatórios em um governo preocupado com a consolidação da cidadania: participação popular e dos funcionários, critérios objetivos de análise, integração entre uma avaliação global da gestão e as diversas avaliações setoriais, preocupação com o avanço dos direitos sociais e políticos e divulgação pública dos resultados. O método adotado deve considerar aspectos subjetivos e análises políticas, mas é preciso dispor também de dados que expressem em números os resultados das ações do governo municipal. São os indicadores da gestão e descrevem um determinado aspecto da realidade (número de leitos hospitalares implantados, por exemplo) ou apresentam uma relação entre situações ou ações (como a relação entre o número de matrículas no 2º grau sobre número de matrículas no 1º grau). São excelentes para realizar avaliações setoriais e para a avaliação de cumprimento de pontos do programa de governo, permitindo conclusões rápidas e objetivas (por exemplo, se o governo se comprometer a ampliar o número de domicílios servidos por coleta de lixo e este se reduz, a avaliação da eficácia das ações neste setor é óbvia).

Indo-se mais além, é possível construir um indicador de qualidade de vida, incorporando variáveis referentes à saúde, meio ambiente, renda, entre outras. Ao analisar sua evolução ao longo do tempo, pode-se avaliar como evoluiu a qualidade de vida dos cidadãos (inclusive comparando a posição da gestão em curso com a de gestões anteriores). Também é possível construir um indicador de eficácia da gestão (que meça o quanto as ações da prefeitura influenciaram a qualidade de vida na cidade) ou indicadores de eficiência da gestão (que avaliem se o governo está utilizando os recursos disponíveis da melhor forma possível).

Rompe-se, portanto, o monopólio da informação pelos técnicos e dirigentes municipais. Essa democratização das informações auxilia a sociedade não só a controlar as ações do governo municipal: também permite que os movimentos e entidades que atuam na vida política e social formulem propostas de prioridades e de intervenção.

#### 5. OUVIDORIA PÚBLICA

A criação de uma ouvidoria pública municipal possibilita que a prefeitura disponha de um

instrumento eficaz para a comunicação direta com os cidadãos. A ouvidoria pública é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão. É um canal de comunicação direta entre o cidadão e a prefeitura.

O princípio central da ouvidoria é a existência de um ouvidor (também conhecido como ombudsman), que funciona como um representante dos cidadãos dentro da prefeitura. O ouvidor deve ser tão independente quanto possível no desempenho de suas funções. Por isso, não há como conceber a figura do ouvidor sem mandato pré-definido: só poderá desempenhar sua função de forma adequada se não puder ser afastado.

O papel do ouvidor público, uma vez recebida a demanda do cidadão, é entrar em contato com os órgãos responsáveis pelo assunto na prefeitura e notificar o problema, procurando descobrir quais são as suas causas e repercussões e procurando sensibilizar a administração municipal. O ouvidor não decide sobre o problema, mas o acompanhará até sua resolução, mantendo o cidadão informado.

O ouvidor deve ter poder de requisitar informações e processos junto a todos os órgãos da prefeitura. Deve poder, também, conduzir investigações rápidas, quando houver suspeitas de irregularidades. A partir delas, pode sugerir ao prefeito a realização de auditorias e investigações mais detalhadas.

O ouvidor pode ser nomeado diretamente pelo prefeito ou por um colégio eleitoral composto por entidades da sociedade civil. Sua nomeação pela Câmara não é aconselhável, pois pode expor a função a pressões políticas que impossibilitem seu trabalho.

## 6. MODERNIZAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Processos administrativos simples e transparentes facilitam a fiscalização e controle por parte do governo municipal e da população. Dificultam o desvio de materiais e recursos e o tráfico de influência e informações. Para intervir nos processos, é necessário que a prefeitura disponha de um plano de modernização administrativa que estabeleça prioridades e diretrizes para a transformação dos procedimentos da administração municipal. Trata-se de uma intervenção que exige um prazo longo, mas que pode ser conduzida por etapas e produzir resultados expressivos ao longo de sua implantação.

Alguns sistemas e procedimentos merecem atenção especial e devem receber prioridade. Devem-se utilizar critérios básicos para avaliar em quais há maior necessidade de intervir:

- a) iscos de apropriação indevida de dinheiro e materiais ou de uso indevido de serviços e equipamentos da prefeitura;
- b) custos envolvidos, incluindo todos os custos gerados pela operação inadequada: materiais, mão-de-obra, energia, etc;
- c) inconvenientes causados pelas deficiências no sistema: quanto mais áreas da prefeitura forem prejudicadas, intervir no sistema tende a ser mais prioritário;
- d) Prejuízos causados à prestação de serviços públicos.

## 7. SISTEMAS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

As reclamações e solicitações de serviços dos cidadãos, como poda de árvores, limpeza, pavimentação, devem ser acolhidas por telefone ou pessoalmente por uma equipe especialmente treinada para isto. É recomendável que a prefeitura implante um sistema de acolhimento de solicitações dos cidadãos que permita um acompanhamento posterior das

solicitações. Seja por meio da internet, como utilizando atendimento telefônico ou pessoal, o sistema de atendimento ao cidadão deve ser baseado na impessoalidade do atendimento, para assegurar que não haja discriminação no acesso aos serviços públicos. Valendo-se de recursos bastante simples da informática, é possível tornar público cada pedido (obviamente, resguardando a privacidade dos cidadãos, quando necessário). Ao ser solicitado o serviço, ele deve entrar em uma lista de pedidos a serem atendidos em ordem cronológica. Essa lista deve ficar disponível aos solicitantes e a todos os munícipes que podem acompanhar a execução dos serviços e fiscalizar o cumprimento da ordem de solicitação.

## 8. SIMPLIFICAÇÃO DO ORÇAMENTO

É fundamental simplificar e tornar mais compreensível a elaboração e o acompanhamento da execução orçamentária, ampliando as condições de participação e intervenção da sociedade. Simplificar a forma de apresentação do orçamento municipal traz mais transparência para o processo orçamentário, evitando a sua manipulação pelos governos.

Uma dezena de receitas e cerca de quinze despesas correspondem, normalmente, a 95% dos valores orçamentários. Para facilitar a compreensão, deve-se apresentar estes itens em destaque, agrupando os demais na rubrica "outros". Pode-se aplicar o mesmo princípio, de elaboração de orçamentos resumidos para algumas partes do orçamento de maior interesse. Como exemplo, pode-se resumir o plano de obras, evidenciando as principais a serem executadas, sua localização e valor, em uma única folha, agrupando um grande número de obras de pequeno vulto em apenas uma rubrica.

Pode-se melhorar a informação oferecida aos cidadãos através da técnica de análise vertical, onde é apresentada a participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas. Em vez de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo "a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação", por exemplo.

Uma outra análise que pode ser realizada é a análise horizontal do orçamento. Esta técnica compara os valores do orçamento com os valores correspondentes nos orçamentos anteriores (expressos em valores reais, atualizados monetariamente, ou em moeda forte).

Essas técnicas e princípios de simplificação devem ser aplicados na apresentação dos resultados da execução orçamentária, confrontando o previsto com o realizado em cada período e para cada rubrica. Deve-se apresentar, também, qual a porcentagem já recebida das receitas e a porcentagem já realizada das despesas.

É preciso apresentar as condições que permitiram os níveis previstos de entrada e dispêndio de recursos. A evidenciação das premissas desnuda o orçamento ao público, trazendo possibilidades de comparação. Permite perguntas do tipo: "por que a prefeitura vai pagar x por este serviço, se o seu preço de mercado é metade de x?". Contribui para esclarecer os motivos de ineficiência da prefeitura nas suas atividades-meio e na execução das políticas públicas. O acompanhamento e apresentação do orçamento em valores reais (eliminando os efeitos da inflação) aumenta o grau de transparência, pois a Administração apresenta à opinião pública valores que podem ser comparados entre si, ao contrário dos fluxos nominais de receita e despesa. A diferença não é desprezível. Com isso, aumenta o poder de entidades e movimentos da sociedade civil local na fiscalização do governo.

## 9. FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL

Facilitar o acesso às informações junto à prefeitura ajuda a consolidar a cidadania e a inibir práticas de governo que contrariem os interesses da maioria da população.

Para que se possa garantir às entidades da sociedade civil o direito de pesquisar dados e receber informações de seu interesse nos órgãos públicos municipais, é indispensável a criação de normas legais e procedimentos administrativos para acesso às informações. Precisam ser simples e claramente definidos, não deixando dúvidas sobre a responsabilização pelo fornecimento de informações, a definição de que tipo de organizações podem acessar as informações, os prazos de resposta e o universo de temas sujeitos à pesquisa e acompanhamento. Um cadastramento prévio das entidades e seus representantes pode tornar mais rápido o atendimento de solicitações.

A capacidade propositiva das organizações populares e da sociedade civil pode ser ampliada: dispondo de mais informações, é possível opinar sobre iniciativas do poder público e apresentar alternativas para soluções dos problemas.

Outros resultados, menos evidentes, também podem ser gerados. A facilitação do acesso à informação reduz o poder da "burocracia" municipal: enfraquece-se o grupo de funcionários que, monopolizando as informações sobre o governo municipal, utiliza-as como instrumento de troca ou de pressão.

#### 10. USO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A prefeitura pode implantar sistemas destinados a tornar públicas informações sobre as ações do governo municipal, os serviços públicos ou outros assuntos de interesse dos cidadãos.

Dessa forma, não só o acesso aos serviços é facilitado, como é possível democratizar o acesso à informação. Os efeitos multiplicadores, do ponto de vista do desenvolvimento da cidadania, podem ser consideráveis, à medida em que se consiga caminhar para uma rede de informações da qual os cidadãos e suas entidades podem participar, obtendo e compartilhando informações.

É preciso, para tanto, elevar as possibilidades de acesso dos cidadãos aos sistemas informatizados que lhes forneçam informações sobre o governo municipal. Possibilidades de instalação de terminais em equipamentos como escolas, postos de saúde, terminais de ônibus e a viabilização de acesso através de conexão de computadores devem ser levadas em conta para facilitar o acesso aos sistemas informatizados.

Para que todos consigam utilizar e entender seu funcionamento, os sistemas devem atender às demandas dos cidadãos usuários da forma mais rápida e precisa possível, sem exigir-lhes que enveredem pelos "labirintos burocráticos" em busca de respostas.

Uma ferramenta especialmente importante no uso da tecnologia da informação para a circulação de informações para controle social do governo é a internet. Pode-se utilizar recursos da Internet para divulgar editais de concorrências públicas ou de processos seletivos de pessoal, apresentar informações sobre o orçamento e indicadores municipais, publicar atos de governo, entre outras possibilidades. Entretanto, deve haver um cuidado especial para que essas informações sejam realmente de fácil acesso dentro do sítio da prefeitura na internet, o que exige que este seja construído levando em conta a transparência da gestão municipal como uma de suas diretrizes principais.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do que se poderia pensar a partir de uma análise mais ligeira, a falta de

transparência das gestões não pode ser somente atribuída ao arcabouço institucional nacional, especialmente às disposições legais sobre a contabilidade pública e as licitações. Também não se pode deixar que toda a culpa caia sobre os ombros da "cultura política" ou à má fé dos governantes. Os exemplos apresentados acima mostram que há possibilidades concretas de ação do governo municipal para promover a transparência de suas ações. A transparência dos atos de governo pode ser parte constitutiva do modelo de gestão municipal, materializar-se em decisões e práticas de governo que não só promovam mudanças imediatas no relacionamento entre governo e sociedade, como antecipem e fomentem mudanças de mais largo espectro no contexto político nacional.

#### BIBLIOGRAFIA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Informação, Estado & Sociedade. Curitiba, IMAP, 1997.

SOUTO, Ana Luiza S. E OUTROS. Como reconhecer um bom governo? Revista Pólis, n. 21, 1995.

VAZ, José Carlos. Diversos artigos em PAULICS, Veronika.

125 DICAS - Idéias para a Ação Municipal. S. Paulo, Instituto Pólis, 2000.