

REPENTE

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - nº 13 - Outubro/02



FUNDOS PÚBLICOS

EDITORIAL

Este Repente continua o debate sobre Orçamento Público. Tratamos aqui dos Fundos Especiais, que geralmente estão vinculados a algum tipo de Conselho.

Como esses fundos foram criados, como eles funcionam e qual a relação deles com as políticas públicas são as questões que apresentaremos.

Quando olhamos para o Orçamento do município poucas vezes nos damos conta de que existem os fundos. Eles são uma forma de descentralizar a gestão governamental, ou seja, além do caixa único, existem fundos especiais que podem ser uma forma de distribuir melhor os recursos.

Por que e quando os Fundos Especiais foram criados?

Os fundos especiais foram regulamentados com a Lei nº 4.320/64. Nela está previsto que os fundos especiais terão receitas especificadas que servirão a objetivos e serviços determinados por lei.

Na década de 90, vários fundos foram criados, para que políticas específicas tivessem seus recursos garantidos e para que houvesse transparência e compartilhamento de poder e de responsabilidades entre o Estado e a sociedade.

O que são fundos?

Os fundos são recursos financeiros reservados apenas para determinados objetivos ou serviços, descritos por lei. Os principais fundos sociais são: fundos da Criança e do Adolescente, Saúde, Assistência Social. No caso da Saúde e da Assistência Social, há fundos nos vários níveis de governo (federal, estadual e municipal), existindo o compromisso legal de transferir dinheiro do núcleo central para estados e municípios.

Mas podem existir muitos outros fundos. Há muitos fundos que não são das áreas sociais, como fundos de esporte, ou fundos de turismo. Cada município, estado ou a União tem autonomia para criar fundos es-

peciais, desde que especifique de onde sairá o dinheiro para este fundo e para que ele será aplicado. A Constituição Federal de 1988 tornou obrigatório que o Legislativo autorize a instituição de novos fundos. A Constituição também obriga que os fundos sejam incluídos na Lei Orçamentária.

Se bem implementados, os fundos servem para melhorar a distribuição os recursos entre os beneficiários daquela política, podem ainda ser uma forma de democratizar a gestão dos recursos porque os beneficiários podem acompanhar de perto os gastos públicos.

Como os recursos são transferidos da União para municípios e estados?

Em algumas políticas sociais, como na Assistência Social, os estados e municípios que não criam seus fundos não podem receber recursos sociais.

No Fundo Nacional da Criança e do Adolescente não existe a previsão de transferência da União para estados e dos estados para o município.

Já na Assistência Social esta é a única forma de aplicar os recursos do Fundo Nacional (que não pode repassar recursos diretamente a nenhuma instituição). Neste

caso a União faz um convênio com estados e municípios.

Na área de Saúde, o executivo federal repassa regularmente aos municípios o dinheiro para o funcionamento dos hospitais e atendimento à população. Nesta área o volume de recursos para cada município é determinado pelo número de habitantes. Esta proporção entre o volume de recursos e o número de habitantes dos municípios não acontece na área de Assistência, que, aliás, tem poucos recursos.

Qual a relação entre os fundos especiais e os conselhos de políticas públicas?

Os conselhos associados a cada fundo são responsáveis por dar as orientações gerais de gastos dos recursos e por fiscalizar as contas dos respectivos gastos. Por exemplo, o Fundo da Criança é gerido pelo Conselho. Já o Fundo Nacional da Assistência é gerido pelo Órgão Gestor da Política, mas uma série de decisões é atribuição do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social).

Em municípios que estão realizando o Orçamento Participativo (OP) é comum existirem conflitos entre os conselhos de políticas e os conselhos do OP. Na verdade, não há uma fórmula para a resolução destes conflitos, mas estes conflitos precisam ser encarados pela administração municipal e pelo conjunto dos conselheiros.

Em alguns municípios que realizam orçamento participativo, os conselheiros setoriais têm participação nos órgãos colegiados que decidem sobre o orçamento. O importante é garantir que os novos espaços de participação venham ampliar o campo de interlocução com o Estado.



Como funcionam?

Os fundos estão associados a um Plano que deve definir como serão efetivados seus gastos. Na Assistência Social, por exemplo, os planos são obrigatórios, por força da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social). Neste caso, o Plano é um documento de planejamento da política, corresponde à uma previsão de atividades e resultados a serem alcançados pela ação governamental.

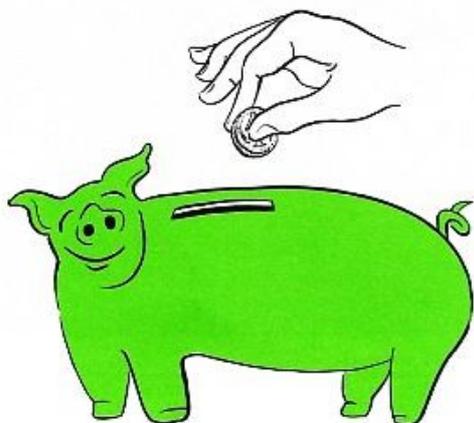
Quais os principais problemas?

Os principais problemas na gestão dos fundos são:

- O **volume de recursos**. Nem sempre o valor que está previsto é realmente executado e, por outro lado, nem sempre o dinheiro disponível no Fundo é suficiente para as necessidades.

- A **gestão dos recursos**. Nem sempre a prestação de contas é feita de forma transparente e as pessoas responsáveis pelo fundo não entendem o que está acontecendo, podendo influir pouco na forma como os recursos são aplicados.

Para evitar estes problemas, a sociedade local precisa entender exatamente o que está acontecendo e questionar o poder local para que preste conta de como os recursos são gastos, de forma clara e objetiva.



Como aumentar os recursos para o fundo?

Doações para os fundos sempre podem ser feitas, desde que a Lei que cria o Fundo discrimine claramente que esta é uma das fontes de receita para o Fundo.

Importante: Por determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Fundo da Criança e do Adolescente pode receber doações que podem ser descontadas do Imposto de Renda.



Como implementar um fundo?

O Fundo consiste basicamente numa conta bancária aberta pelo gestor público. Mas só a conta bancária não é suficiente. A conta bancária permite o controle parcial das fontes de recursos, mas não contribui de forma significativa para a transparência dos gastos. Seria preciso criar uma unidade orçamentária específica no Orçamento (municipal, estadual, nacional), com rubricas orçamentárias próprias, para que a contabilidade pudesse ser efetivamente transparente e controlável pela sociedade.

Esta conta bancária aberta pelo Fundo é gerida pelo Conselho, se, pela lei, o Conselho for o gestor do fundo. Ou seja, no caso do Fundo da Criança, o Conselho da Criança é gestor do Fundo, no caso da Assistência, o Conselho não é gestor.

Como gastar os recursos do fundo?

O Conselho que quer implementar ações com financiamento do seu fundo deve elaborar um Plano e depois aprovar estes gastos, observando se os recursos foram gastos de forma adequada ou não. Aliás, fazer um Plano e fiscalizar se o Plano foi cumprido são atribuições dos conselhos.

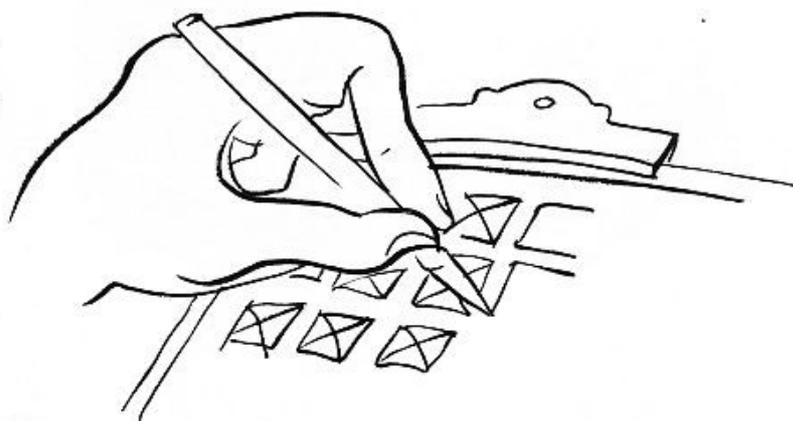
Como controlar os gastos do fundo?

Isto depende da lei de criação do conselho. A LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), por exemplo, prevê que o órgão federal responsável pela Política Nacional de Assistência Social deve encaminhar relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos para o Conselho Nacional.

No entanto, como sabemos, para controlar os gastos sociais não basta apenas que

haja uma lei prevendo, é preciso que a sociedade civil que participa dos conselhos exija que a lei seja respeitada.

Na área da saúde, o sistema de informações de Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) produz indicadores do comportamento da aplicação de recursos. A partir do ano de 2000, os indicadores do SIOPS constam dos Relatórios de Gestão do SUS.



Leia mais:

- "Manual de Fundos Públicos", ABONG, São Paulo, 2002.

- "Manual de Perguntas e Respostas para a Criação e Estruturação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e Fundos Municipais", CEDICA-RS, 1999.

- "Orçamento e Fundo: Formas Transparentes de Gestão", do Grupo de Implementação do ECA de Porto Alegre, 1999.

Para adquirir o Repente: Entre em contato com o Instituto Pólís, pelo telefone (11) 3258.6121 ou pelo e-mail: participacao@polis.org.br. Para Conselhos vendem-se pacotes de 50 exemplares por R\$ 20,00.

REPENTE: Participação Popular na Construção do Poder Local - é um boletim editado pelo Instituto Pólís para divulgar informações e contribuir na formação de participantes de Conselhos de todo o país e pessoas interessadas em construir e fortalecer espaços participativos e de exercício da cidadania ativa.

EXPEDIENTE: PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Organização Não-Governamental de atuação nacional, constituída como sociedade civil sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável, a ampliação dos direitos de cidadania e a democratização da sociedade. Rua Araújo, 124. CEP: 01220-020 São Paulo - SP Tel. (11) 3258 6121 Fax. (11) 32583260. e-mail: participacao@polis.org.br - <http://www.polis.org.br>. Responsáveis: Ana Cláudia C. Teixeira e José César Magalhães Jr.. Colaboração: Paulo Rocha. Projeto gráfico: Paula Santoro. Ilustrações: Andres Sandoval. Apoio Financeiro: NOVIB.

O Instituto Pólís integra o Fórum Nacional de Participação Popular

