

8º FÓRUM DE EXTENSÃO E CULTURA DA UEM

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL PARA O GERENCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS DA SAÚDE E A CONTRIBUIÇÃO DA CONTABILIDADE PARA COMPREENSIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES

Aline Caroline Casado Baqueta¹
Ana Paula da Costa²
Edna Mitiko Ota³
Keiko Shinzaki⁴
Lilian Moreira de Alvarenga Assolari⁵

É indiscutível a importância da parceria entre o Controle Institucional e o Controle Social no gerenciamento dos recursos públicos. Porém, para um controle social legítimo e eficiente os sujeitos precisam compreender as informações e muitas vezes isso é dificultado pelo uso obrigatório de técnicas na elaboração e publicação das informações. Será apresentada uma informação no formato que é divulgada no portal eletrônico da Prefeitura de Maringá e após, transformada da linguagem técnica contábil para uma linguagem simplificada que será transmitida para a sociedade maringaense para a compreensão das melhorias ocorridas na Saúde.

Palavras-chave: Controle social. Gestão pública. Saúde.

Área temática: Direitos Humanos e Justiça.

Coordenador (a) do projeto: Lilian Moreira de Alvarenga Assolari, Imaassolari@uem.br (DCC - Universidade Estadual de Maringá).

Introdução

Cresce a cada dia a necessidade de participação da sociedade na gestão das políticas públicas, no que se refere à elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais e o controle social surge como uma maneira de efetivar essa participação. O controle social dos gastos públicos tem se tornado um grande aliado do controle institucional.

No Brasil, percebe-se que a legislação tem incentivado a participação da sociedade tanto na elaboração quanto na execução do orçamento público. Na própria CF/1988 foram previstas ferramentas de democracia participativa, especialmente nas áreas de saúde (como no Sistema Único de Saúde), educação e assistência social. A Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000 e a Lei complementar 131/09 intensificaram ainda mais a idéia quando prevê a divulgação das informações em meio eletrônico: “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, visando, portanto, a transparência e o controle

¹ Graduanda em Ciências Contábeis, DCC, Universidade Estadual de Maringá

² Graduanda em Ciências Contábeis, DCC, Universidade Estadual de Maringá

³ Mestre, DCC, Universidade Estadual de Maringá

⁴ Mestre, DCC, Universidade Estadual de Maringá

⁵ Mestre, DCC, Universidade Estadual de Maringá

das ações e dos gastos públicos. As informações contidas nos relatórios de orçamento e realização dos gastos municipais são elaboradas a partir de técnicas exclusivas da Contabilidade (exigidas por lei) e para muitos não são informações claras ou de fácil entendimento. O presente estudo está vinculado a um Projeto de Extensão do Departamento de Ciências Contábeis – UEM que tem como objetivo analisar as melhorias ocorridas no setor de saúde do município de Maringá diante do montante de recursos investidos. Além de verificar como os recursos estão sendo aplicados, o projeto também pretende divulgar os resultados em uma linguagem mais simples, não técnica, de forma a facilitar o entendimento da população em geral, estimulando o exercício do controle social.

O objetivo desse trabalho é, portanto, apresentar alguns dos resultados do projeto, os quais estarão sendo também divulgados em meio eletrônico através do *site* da SER – Sociedade Eticamente Responsável.

Materiais e métodos

A pesquisa é do tipo exploratória, bibliográfica e documental. O método utilizado foi o estudo de caso, e definiu-se como objeto de estudo os recursos direcionados à Secretaria Municipal de Saúde de Maringá, por ser o órgão da Prefeitura que recebe o maior montante de recursos e por demandar extrema eficiência na sua gestão. As informações aqui transmitidas correspondem ao período de janeiro de 2005 a dezembro de 2008.

A coleta de dados foi por meio de análise documental, entrevistas, consulta a *sites* oficiais (principalmente da Prefeitura Municipal de Maringá) e materiais bibliográficos. Tais dados foram organizados a fim de possibilitar e facilitar a análise quantitativa, qualitativa e comparativa, tendo em vista o objetivo definido no projeto.

Cidadania e Controle Social

Sendo a cidadania entendida como uma atividade permanente visando à promoção do bem público pode-se dizer que, o Controle Social é uma forma efetiva do exercício da cidadania. O Controle Social é definido como a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle dos gastos públicos, com atividades permanentes de monitoramento das ações governamentais, exigindo adequado uso dos recursos arrecadados (CONTROLE SOCIAL – Orientações ao cidadão para a participação na gestão pública e exercício do controle social, da CGU, 2008). É também um importante instrumento de prevenção da corrupção e do fortalecimento da cidadania.

A Administração Pública possui o Controle Institucional, que é previsto na Constituição Federal (arts. 70, 71, 74) e exercido externamente pelo Poder Legislativo juntamente com os tribunais de contas e internamente pelas controladorias. O controle interno serve de apoio ao externo, cabendo a ele a busca da transparência dos atos públicos perante a sociedade, para garantir ao cidadão o direito de participação no controle e fiscalização das ações governamentais.

Nessa linha, assume-se o Controle Social como complemento indispensável ao Controle Institucional, pois é difícil que, exclusivamente, um dos controles obtenha resultados. Com a participação do Controle Social, há uma contribuição para a melhor aplicabilidade dos recursos públicos e maior eficiência no atendimento às necessidades da sociedade.

Mas, não se exerce gestão e controle a partir daquilo que não se tem conhecimento. Daí a importância e a necessidade de que haja transparência nas informações sobre os atos públicos que além acessíveis precisam ser disponibilizadas com qualidade e serem de fácil entendimento da sociedade civil

Sistema Único de Saúde (SUS)

O governo cumpre seu dever de atender as necessidades da população relacionadas à saúde por meio do SUS. Esse sistema de saúde foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) com o propósito de universalizar e tornar gratuito o atendimento e assistência à saúde. O SUS é financiado pelos tributos arrecadados pelo Estado e deve atender a toda a população com uniformidade e equivalência de benefícios e serviços, equidade e participação da sociedade. Além da CF/88, as Leis nº. 8.080/90, nº. 8.142/90 e as Normas Operacionais Básicas constituem a legislação básica do SUS. Dentre as diretrizes do SUS está a participação da comunidade que tem como razão principal garantir a correta aplicação dos recursos destinados à saúde (Gavronski, 2003). Daí a importância do controle social na saúde. Uma forma de exercer-lo na saúde, estabelecida e garantida por legislação é a realização de Conferências de Saúde e constituição de Conselhos de Saúde. Mas, embora esteja prevista na Lei, a participação social é um processo, em permanente construção, que comporta avanços e recuos. Por isso, depende de ampla mobilização da comunidade na defesa de seus direitos.

Contabilidade e Controle Social

Para Franco (1997) a Contabilidade tem como objetivo “fornecer informações, interpretações e orientações sobre a composição e as variações do patrimônio, para a tomada de decisões de seus administradores”. Assim, para instituições privadas e públicas, a contabilidade deve levar informações sobre o patrimônio, de forma que os interessados possam conhecê-lo e entender as variações ocorridas durante o período de tempo que estiver analisando. Todavia, para elaborar as informações sobre o patrimônio, é preciso observar alguns critérios e metodologias, geralmente envolvendo linguagem técnica e padronização dos relatórios. Nesse sentido, estudos têm mostrado que alguns ruídos surgem no processo de comunicação da informação contábil uma vez que a linguagem técnica pode dificultar a compreensibilidade da informação.

No que se refere às instituições públicas, no Brasil, a contabilidade é rigidamente embasada no princípio do direito financeiro contido na Lei 4.320 de 14/03/64. Esta lei estatui as normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, municípios e Distrito Federal. O Governo divulga as informações que a contabilidade fornece sobre os gastos públicos por meio da *Internet*, no Portal da Transparência. Apesar do avanço do Governo na tentativa de intensificar a parceria entre o controle institucional e o social tornando obrigatória tal divulgação, sabe-se que é imprescindível para um controle social legítimo e eficiente que as pessoas compreendam as informações. Uma vez que a informação não for compreendida pelo usuário certamente não será utilizada e o controle social não será exercitado.

Discussão de resultados

A Prefeitura Municipal de Maringá tem veiculado as informações contábeis em meio eletrônico, no sítio da prefeitura, sob a denominação Portal da Transparência. Entretanto, tais informações estão em formato e linguagem exigidos pela legislação, o que significa que são bastante técnicos. Isso tem gerado discussões, pois muitas pessoas que se interessam pelo controle social têm dificuldade em compreender as informações contidas nos demonstrativos. Com o intuito de contribuir para o exercício do controle social e com a contabilidade no cumprimento de sua missão, buscou-se transformar as informações contidas nos demonstrativos divulgados pela

Prefeitura em informações mais claras e objetivas, que facilitem a compreensão da comunidade maringaense. Será apresentado a seguir um comparativo entre a forma de apresentação oficial divulgada no Portal da Transparência e a apresentação elaborada como resultado do projeto. A figura 01 é um recorte da página do portal referente ao ANEXO 11 - COMPARATIVO DA DESPESA AUTORIZADA COM A REALIZADA do período de 01/2008 à 12/2008. O relatório mostra o total de despesa empenhada no período em cada órgão, função, sub-função e em cada ação executada. O comparativo apresenta também a despesa orçada, cujo valor apresentado nesse demonstrativo já foi ajustado desde o orçamento original aprovado na câmara legislativa. Para exemplificar, foi evidenciado apenas uma das ações, a 1025 – Ampliação e ou reforma das unidades básicas de saúde, cujo valor empenhado foi de R\$ 150.962,54 (destacado com linhas vermelhas). Como se pode observar o demonstrativo segue um formato padronizado com a utilização de códigos e termos técnicos da contabilidade e, além disso, o demonstrativo é composto por 49 páginas contendo informações de todos os órgãos o que torna difícil a localização dos dados como no caso da Saúde.

Tribunal de Contas do Paraná							Data:	10/02/2009
SIM-AM SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS - ACOMPANHAMENTO MENSAL							Hora:	14:05:33
ANEXO 11 - COMPARATIVO DA DESPESA AUTORIZADA COM A REALIZADA							Pág.:	11
Entidade: MUNICÍPIO DE MARINGÁ							Período:	01/2008 à 12/2008
3.3.90.30	material de consumo	30.150,00	0,00	30.150,00	27.750,00	2.400,00		
3.3.90.33	passagens e despesas com locomoção	77.235,00	0,00	77.235,00	55.723,14	21.511,86		
3.3.90.36	outros serviços de terceiros - pessoa fi	7.500,00	0,00	7.500,00	2.270,00	5.230,00		
3.3.90.39	outros serviços de terceiros - pessoa ju	56.310,00	0,00	56.310,00	41.272,89	15.037,11		
3.3.90.47	obrigações tributárias e contributivas	1.500,00	0,00	1.500,00	144,00	1.356,00		
4.4.90.00	aplicacoes diretas	0,00	0,00	4.650,00	0,00	4.650,00		
4.4.90.52	equipamentos e material permanente	0,00	0,00	4.650,00	0,00	4.650,00		
TOTAL AT								
		ORÇADO E SUPLEMENTADO	CRED. ESPECIAL	AUTORIZADO	EMPENHADO	SALDO		
PROJ. 10.301.0012.1025	Ampliação e/ou reforma de unidades basicas de saude							
3.3.20.00	transferencias a uniao	1.000,00	0,00	1.000,00	776,59	223,41		
3.3.20.93	indenizações e restituições	1.000,00	0,00	1.000,00	776,59	223,41		
4.4.90.00	aplicacoes diretas	331.739,38	0,00	331.739,38	150.185,95	181.553,43		
4.4.90.51	obras e instalações	331.739,38	0,00	331.739,38	150.185,95	181.553,43		
TOTAL PROJETO		332.739,38	0,00	332.739,38	150.962,54	181.776,84		
PROJ. 10.301.0012.1026	Construcao de unidades basicas de saude							
3.3.20.00	transferencias a uniao	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	1.000,00		
3.3.20.93	indenizações e restituições	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	1.000,00		
4.4.90.00	aplicacoes diretas	615.535,00	0,00	615.535,00	459.980,92	155.554,08		
4.4.90.51	obras e instalações	615.535,00	0,00	615.535,00	459.980,92	155.554,08		
TOTAL PROJETO		616.535,00	0,00	616.535,00	459.980,92	156.554,08		
ATIV. 10.301.0012.2017 - Manutencao das Unidades Basicas de Saude								

Figura 1 – Comparativo da despesa autorizada com a realizada.

Os demais relatórios disponíveis no Portal seguem esse mesmo padrão de linguagem, apenas diferenciando no conteúdo. Para quem não possui conhecimento técnico, as informações transmitidas através de um demonstrativo como o da figura 01 são informações relativamente complexas. Assim, quando o cidadão acessa o Portal da Transparência em busca de conhecer onde estão sendo aplicados os recursos públicos, é possível que o mesmo não consiga compreender as informações ali transmitidas, prejudicando sua condição de exercer o controle social. Como resultado do projeto foram elaborados relatórios utilizando gráficos e quadros. No exemplo em questão, buscou-se evidenciar somente os gastos empenhados e

de maneira comparativa (figura 2), sendo um gráfico contendo o valor total da ação e gráficos menores detalhando o tipo de gasto ocorrido para executar aquela ação. O entendimento é que um relatório contendo a informação do valor empenhado, de maneira comparativa desde o ano 2005, em forma de gráfico, com possibilidade de visualizar o valor total e os detalhes dos gastos, seria de mais fácil entendimento pelo cidadão. Assim, o relatório apresentado na figura 01, informa que no ano de 2008 a Prefeitura investiu R\$150.962,54 em ampliação e reforma das unidades básicas de saúde, além de detalhar os valores dos gastos que compõem esse total. O relatório proposto, apresentado na figura 02, também informa o valor total e os detalhes de cada gasto. Porém, com o novo formato, é possível realizar comparação com anos anteriores e avaliar o comportamento dos investimentos nessa ação.

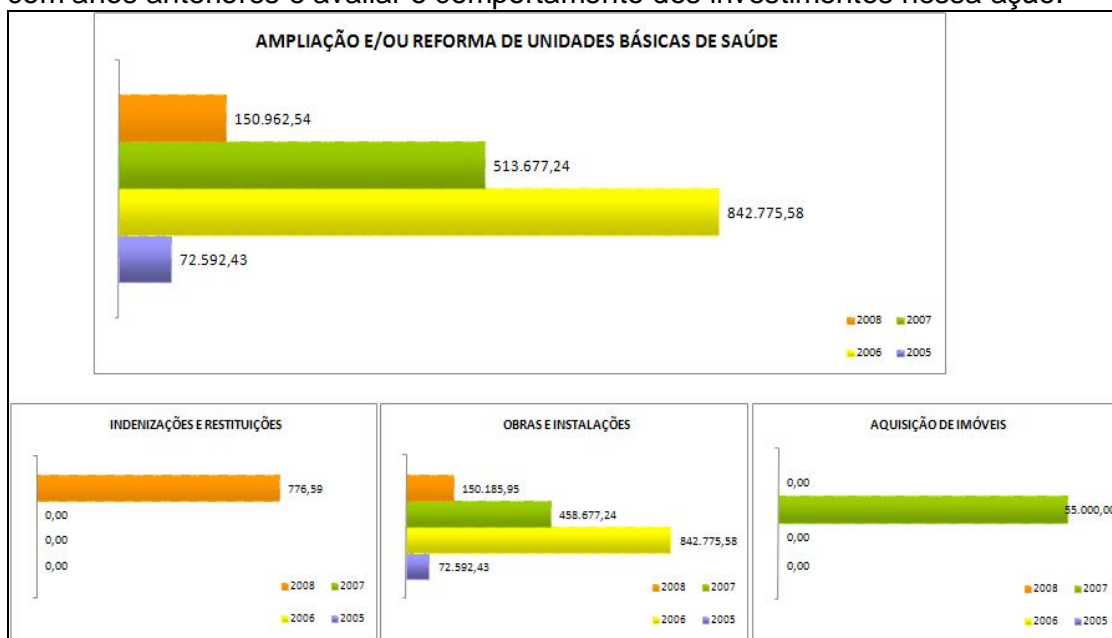


Figura 2 - Ampliação e ou reforma de unidades básicas de saúde

Conclusão

O controle social tem sido cada vez mais intensificado, tanto pelos cidadãos que o exercem quanto pelos governantes que entendem ser este um importante aliado do controle institucional, tendo em vista o gerenciamento financeiro e econômico dos recursos. Contudo ele só pode ser exercido se os indivíduos estiverem munidos de informações que possam compreender e isso, muitas vezes, é prejudicado pela linguagem técnica das informações. O objetivo do projeto é continuar divulgando as informações concernentes às aplicações dos recursos na área da saúde do município de Maringá- PR a fim de incentivar e contribuir com o exercício do controle social no município.

Referências

- FRANCO, Hilário. **Contabilidade Geral**. 23 ed. Ed. Atlas. São Paulo, 1997. 407p.
- BRASIL. **Para entender a gestão do SUS** - Brasília: CONASS, 2003. Disponível em: <<http://www.conass.org.br/arquivos/file/paraentenderagestaodosus.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2010.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm.
- MS (Ministério da Saúde) **Guia de Referências para o Controle Social (Manual de Conselheiros**. Brasília: 1944.