

APRESENTAÇÃO

O caderno *Cidadania no Orçamento* foi produzido pelo Fórum Popular do Orçamento com o objetivo de atender às pessoas que, cada vez mais, reconhecem no orçamento público um instrumento valioso de fiscalização dos governos.

Essa é uma tentativa de suprimos a carência de informações básicas sobre o tema e sobre as formas de participar do processo orçamentário. É uma iniciativa que visa à democratização orçamento.

Embora trate o assunto de maneira geral, o texto dá especial atenção às

particularidades do orçamento do município do Rio de Janeiro. Com ele, o Fórum pretende oferecer aos moradores da cidade um instrumento ainda mais útil à participação no destino das verbas públicas.

O Fórum Popular do Orçamento do Rio agradece a todos que colaboraram para a realização deste caderno, em especial ao cartunista Chico Caruso, que, com seus traços, deu especial realce a esta publicação.

FIQUE DE OLHO

"Uma pessoa só é de fato livre quando obedece as leis que ela ajudou a criar."

J. Jacques Rousseau

Filósofo, 1757

Existe hoje uma lei que o filósofo Rousseau iria gostar de conhecer. Se ele conhecesse a LEI ORÇAMENTÁRIA talvez ficasse tentado a dizer o mesmo, mas de outra forma: não se garante vida digna enquanto a maioria das pessoas desconhecem e não participem da Lei Orçamentária. Enquanto só uma minoria participar, a dignidade vai continuar sendo para poucos.

Mas por que a Lei Orçamentária é tão importante para a vida de cada um de nós? Porque ela estabelece como será gasto o dinheiro que cada um paga através dos impostos. A Lei Orçamentária determina se haverá dinheiro, quanto e como será gasto na saúde, educação, habitação, segurança, no saneamento, transporte, lazer etc.

O QUE É A LEI ORÇAMENTÁRIA?

A Lei orçamentária ou o orçamento é a lei onde os governos (municipal, estadual ou federal) deixam claro o que pretendem fazer com os impostos pagos pela população. O orçamento é uma lei anual, ou seja, os governos estão obrigados anualmente a planejar o que irão realizar no ano seguinte.

No caso dos municípios, cabe às prefeituras elaborarem a proposta de orçamento, que é enviada à Câmara Municipal para discussão e aprovação final. A Câmara tem, então, o poder de alterar a proposta da Prefeitura. Mas ela não pode gerar novas despesas sem dizer de onde sairão os recursos para cobrir os novos gastos.

A Prefeitura faz o orçamento a partir de uma definição de quanto espera arrecadar e das despesas que pretende realizar. O orçamento é por isso uma previsão dos gastos que a Prefeitura fica autorizada a fazer. O orçamento não é "mandatório", ou seja, não obriga a Prefeitura a executar as despesas previstas. Mas o prefeito não poderá realizar, sem prévia autorização da Câmara, despesas que não estejam previstas no orçamento.

Como se vê, o orçamento público não tem mistério. Funciona da mesma forma que o nosso orçamento doméstico. Todos nós fazemos mensalmente uma previsão de gastos de acordo com os nossos recursos.

PARTICIPANDO

Hoje, milhares de pessoas em mais de cem municípios brasileiros (inclusive, cidades grandes como Belo Horizonte e Porto Alegre) já participam diretamente da discussão e definição sobre o destino do dinheiro público. Essa participação ocorre através de reuniões por bairros. Nesses encontros a prefeitura debate diretamente com a população quais são suas prioridades. Essas discussões são conhecidas pelo nome "orçamento participativo".

Quais são os resultados práticos nesses onde existe o "orçamento participativo"?

A prefeitura passa a gastar mais nas áreas sociais, atendendo às carências da população. Ocorre também a diminuição de obras caras que não resolvem os problemas da maioria da população. Além disso, a participação permite a fiscalização do governo pelo povo, dificultando a corrupção.

Saiba quais são as leis que estabelecem o direito do carioca de participar do orçamento do Município:

Constituição Federal/1988 (Art. 29, inciso X): determina que o planejamento municipal tenha a cooperação de associações representativas.

Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro/1990 (Art. 255): determina que fica garantida a participação popular na elaboração do orçamento.

FIQUE DE OLHO

A Câmara Municipal do Rio procura cumprir o Art. 255 da Lei Orgânica através da realização de audiências públicas, ou seja, reuniões abertas a todos os cidadãos. Mas fique de olho, porque a Câmara não faz, como deveria, uma ampla divulgação das datas e horários dessas reuniões.

DE ONDE VEM A RECEITA DA PREFEITURA ?

Essa pergunta poderia ser feita de outra maneira. Como o dinheiro sai do nosso bolso e vai para os cofres da Prefeitura do Rio?

RECEITA PRÓPRIA

IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano): pago pelos proprietários de casas, apartamentos, prédios comerciais e terrenos.

ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza): pago por profissionais e empresas por serviços prestados. Serviços que são prestados por médicos, advogados e outros profissionais, bem como de empresas prestadoras de serviços como limpeza, vigilância etc.

ITBI (Imposto Sobre a Transmissão de Bens Intervivos): pago por quem vende terrenos e construções (casas, apartamentos, lojas etc), sobre o valor da transação.

TAXAS E OUTRAS RECEITAS: as principais taxas municipais que a Prefeitura do Rio cobra são: TCLLP (Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública) e TIP (Taxa de Iluminação Pública). Essas duas taxas são cobradas junto com o IPTU. Outras taxas são pagamentos que a população faz à Prefeitura pela utilização de serviços especiais como a concessão de licenças e alvarás: habite-se, licença para vendedores ambulantes etc. Existem também as receitas próprias dos órgãos da administração indireta (provenientes de prestação de serviços, por exemplo) e dos fundos especiais (geradas a partir de doações, multas etc). Saiba mais sobre a administração indireta e sobre fundos no tópico A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

TRANSFERÊNCIAS

* Do Governo Federal (da União)

FPM (Fundo de Participação dos Municípios): arrecadado pela União. Tem como origem o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), repassado aos município de acordo com o número de habitantes.

* Do Governo Estadual

ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços): cobrado sobre a venda de mercadorias e serviços, desde o feijão até o automóvel de luxo. Cabem aos municípios 25% valor do arrecadado, e a cota-parte de cada município será

definida de acordo com a circulação de mercadorias realizadas em seu território, população etc.

IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores): cobrado dos proprietários de veículos. O Município tem direito a 50% da arrecadação feita em seu próprio território.

FEDERAL, ESTADUAL ou MUNICIPAL?

Existem áreas em que a competência de atuação é dividida entre as três esferas de governo. É a chamada competência concorrente. No Rio, por exemplo, há hospitais públicos pertencentes aos três governos, mas todos recebem recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Também há repasses obrigatórios por causa de Lei Federal. É o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado recentemente.

CONVÊNIOS

Existem projetos que são realizados no município em parceria, com divisão de custos entre a Prefeitura e o Governo Estadual ou Federal. O dinheiro desses convênios é repassado à Prefeitura, que só pode gastá-lo em uma finalidade específica. Como exemplos no Rio, temos os projetos de despoluição da Baía da Guanabara e o saneamento de Sepetiba para construção do Porto.

EMPRÉSTIMOS

A Prefeitura pode obter financiamentos em condições especiais de juros e prazos, junto a organismos oficiais brasileiros e estrangeiros, como a Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (Bird). Ela também busca empréstimos através do lançamento das chamadas Letras Financeiras do Tesouro Municipal (LFTM-RJ), no mercado financeiro.

COMO É GASTO O DINHEIRO DA PREFEITURA?

No nosso orçamento doméstico temos despesas fixas, necessárias para a manutenção do nosso local de moradia (contas de luz, gás, IPTU etc.) e para nossa própria sobrevivência (as contas que pagamos no mercado). Quando sobra algum dinheiro, depois de pagarmos nossas contas todas, ficamos com a possibilidade de gastar na melhoria de nossa qualidade de vida (comprar um eletrodoméstico, reformar a casa etc).

A Prefeitura também tem esses dois tipos de despesa. Despesas para a manutenção dos serviços públicos, as chamadas Despesas Correntes, e as despesas com obras e compras de equipamentos (investimentos), chamadas de Despesas de Capital. As despesas do segundo tipo são realizadas com os recursos que sobram, diminuindo a despesa corrente do total da receita. No Rio, os recursos que sobram para as despesas de capital variam de 15 a 20% do total do orçamento.

DESPESAS CORRENTES (CUSTEIO): despesas com pessoal (salários e encargos sociais – FGTS, INSS etc); despesas com materiais (combustível, material de escritório etc, consumidos pela Prefeitura) e contratação de serviços de terceiros

(pagamento por serviços prestados por pessoas físicas sem vínculo empregatício com a Prefeitura).

DESPESAS DE CAPITAL (INVESTIMENTOS): despesas com novos equipamentos e infra-estrutura urbana (construção e reforma de escolas, hospitais e postos de saúde, pavimentação, expansão da rede de água e esgoto etc).

PARTICIPANDO

A participação da população deve ocorrer durante todo o processo orçamentário, ou seja, sobre a receita e a despesa.

Na receita, a participação é muito importante para garantir justiça na hora de se decidir quem paga a conta. Em algumas experiências de "orçamento participativo", por exemplo, a população tem decidido que os moradores com maior acesso aos serviços urbanos (pavimentação, iluminação, coleta de lixo, saneamento etc) devem pagar um IPTU relativamente maior que os moradores de áreas carentes desses serviços. É também muito importante para o município aumentar a receita própria, como forma de melhorar a capacidade de investimento da Prefeitura, diminuindo a dependência dos recursos estadual e federal.

Na despesa, a participação assegura que o dinheiro público será utilizado corretamente e sem desperdícios.

A participação nas despesas de capital, nos investimentos, cria a possibilidade de novas obras e serviços que atendam a população carente dos serviços básicos. Por isso, quanto maior a fatia dos investimentos maior será a possibilidade de atendimento das necessidades da população.

Economizar nas despesas correntes, na manutenção das atividades do governo, é outra forma de proporcionar mais recursos para novos investimentos. Mas não se deve esquecer que o governo precisa de recursos para sustentar uma estrutura administrativa que responda bem às demandas da população. E mais, que essas despesas aumentam ano a ano conforme novos investimentos vão sendo realizados: imagine que a Prefeitura construiu um novo posto de saúde em seu bairro, para que o posto funcione ela terá que mantê-lo, gerando despesas correntes, como pagamento dos profissionais, fornecimento de material médico etc.

CONTINUE DE OLHO

Dentro das despesas encontram-se também aquelas "vinculadas", ou seja, que só poderão ser gastas para um fim específico, definido em lei. Por exemplo, a Lei Orgânica do Município, no Art. 323, determina que 35% da receita proveniente de impostos seja gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino público.

O ORÇAMENTO E SEUS INSTRUMENTOS

Além da Lei Orçamentária, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município também estabelecem outros três instrumentos legais onde são definidas as metas e prioridades (obras e serviços mais importantes) que o orçamento terá de respeitar. Esses três instrumentos também são elaborados pela Prefeitura e enviados à Câmara.

ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS (OPI): instrumento básico que detalha diretrizes, objetivos e metas (deixando claro a quantidade de obras e serviços) para o período de quatro anos.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO): define as metas e prioridades que orientam a elaboração da Lei Orçamentária.

LEI ORÇAMENTÁRIA (LO): define as obras e serviços separadamente pelos órgãos da Prefeitura (secretarias, fundações, empresas públicas etc) acompanhada da definição dos recursos (dotações) para cada uma das prioridades.

PLANO ANUAL DE TRABALHO (PAT): detalha as diversas ações propostas pela Prefeitura no orçamento, por cada um de seus órgãos.

PARTICIPANDO

A Lei Orçamentária é um instrumento muito poderoso. É com ele que a população conta para garantir investimentos que melhorem a qualidade de vida na cidade. Mas para termos um orçamento que atenda às necessidades dos cariocas é fundamental a participação em todo processo orçamentário, ou seja, em todas as leis ditas acima. São esses instrumentos que determinam como o orçamento deverá ser elaborado e executado.

Mas como participar afinal?

Antes de mais nada, a primeira e principal forma de participar começa na própria comunidade. Se não discutimos as prioridades da comunidade (e da própria cidade) com os outros moradores, como teremos certeza de que as prioridades que defendemos representam de fato as maiores necessidades do bairro ou da cidade? Sem buscar a união dos moradores em torno de prioridades, que força de pressão cada um terá?

A quem encaminhar e pressionar por nossas prioridades?

No Rio, que ainda não tem o "orçamento participativo", o melhor caminho é pressionar os vereadores, nossos representantes na Câmara. Participando de audiências na Câmara, pressionando os vereadores a fornecerem informações e a responderem as prioridades encaminhadas pela população. Além das audiências, os outros espaços de pressão são as comissões responsáveis por temas específicos

(saúde, educação, desenvolvimento urbano, orçamento e finanças etc) existentes na Câmara.

A aprovação da proposta do Fórum Popular do Orçamento do Rio na LDO 98 (Art. 4, § 3º), foi um exemplo de pressão vitoriosa sobre a Câmara. Essa proposta obriga a Câmara a realizar, no mínimo, duas reuniões em cada uma das 33 Regiões Administrativas da cidade para discutir a proposta orçamentária da Prefeitura.

Para participar na Câmara é muito importante saber os diferentes prazos que a Prefeitura tem para encaminhar os instrumentos legais do orçamento. É também importante saber o prazo limite que a Câmara tem para votar esses instrumentos (com exceção do PAT).

Instrumentos Legais	Prazo final para encaminhamento	Prazo final para votação
OPI (Orçamento Plurianual de Investimentos)	30 de setembro (do primeiro ano de cada administração)	31 de dezembro
LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)	15 de abril	30 de junho
LO (Lei Orçamentária)	30 de setembro	31 de dezembro

FIQUE DE OLHO

O mais comum é a Prefeitura encaminhar essas leis sem respeitar a exigência de detalhamento das prioridades e metas. Na maioria dos casos, as prioridades são apresentadas de forma bastante geral. Quem lê essas prioridades não consegue saber o que de fato a Prefeitura pretende realizar. A lista de obras e serviços presentes no orçamento nem sempre apresenta os bairros que serão beneficiados. A Prefeitura faz assim exatamente para ficar livre e fazer o que desejar. Isso é o que se chama falta de transparência do governo.

ABRA O OLHO

Valendo-se da desinformação da população, o governo abusa do poder. Sem a informação e a fiscalização da população o governo facilmente desrespeita a lei.

A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

O orçamento, após sua aprovação, será executado a partir do dia 1º de janeiro até o dia 31 de dezembro. Esse período é chamado de exercício financeiro.

Quem são os responsáveis pelo gasto?

É importante conhecer os responsáveis pelos gastos para que se possa saber onde cobrar e fiscalizar a execução de determinada obra ou serviço. A maior parte do orçamento é gasta pelos órgãos da Prefeitura, já que para a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município é destinada uma parcela relativamente pequena do orçamento. Quando se fala dos órgãos da Prefeitura, logo se pensa nas Secretarias (Secretaria Municipal de Saúde-SMS, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social-SMDS etc.), mas não são apenas elas as responsáveis pelo gasto do orçamento. Há também os chamados órgãos da administração indireta, que podem ser autarquias (Rioarte, Fundo Rio etc.), fundações (Rio-zoo, Planetário, Parques e Jardins, etc.), sociedades de economia mista e empresas públicas (Riotur, Cet-rio, Comlurb etc.).

Além das Secretarias, com suas unidades administrativas (gabinete do secretário, coordenadorias, etc.), e dos órgãos da administração indireta é importante chamar a atenção para os Fundos Especiais. Os Fundos Especiais (Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano etc.) não são órgãos, mas também recebem no orçamento o mesmo tratamento dado aos órgãos da administração indireta. Encontramos tabelas especificando os programas de trabalho (o que vai ser feito) e a previsão de recursos a serem gastos para esses fundos. Na verdade, os Fundos Especiais são instrumentos que a Prefeitura institui para a realização de políticas públicas específicas.

Como a Prefeitura realiza as despesas, ou seja, executa o orçamento?

A publicação da Lei Orçamentária do exercício autoriza a execução das despesas pelos responsáveis. Entretanto, o Prefeito pode bloquear a realização da despesa através do dispositivo chamado *contingenciamento*, ou seja, a autoridade maior (no caso, o Prefeito) não libera recursos autorizados pela Lei Orçamentária. O contingenciamento serve para que a Prefeitura possa equilibrar a realização da despesa com a receita arrecadada.

Alguns procedimentos importantes devem ser seguidos pelo governo na hora de gastar o dinheiro público. O principal é o processo de licitação, de concorrência pública, para que a Prefeitura possa fazer as obras e serviços previstos no orçamento. A licitação é um procedimento, obrigatório por lei, que procura garantir para o governo a contratação de fornecedores que ofereçam melhores preços e maior habilitação. O vencedor da licitação assinará contrato com a Prefeitura, que comprometerá (empenhará) os recursos do orçamento para aquela despesa, liberando o pagamento conforme a obra ou serviço vai sendo realizado.

PARTICIPANDO

Imagine que sua comunidade, graças a uma ampla mobilização, consiga colocar no orçamento recursos para a construção de uma creche no seu bairro. Será que a construção da creche já está garantida? Infelizmente não. Por que? Porque, como

já dissemos, o orçamento não obriga a Prefeitura a fazer o que está previsto. Mas então o orçamento é uma brincadeira, um faz de conta? Não. É um instrumento de pressão bastante forte sobre o governo. No caso da creche, o gasto está autorizado, e se a Prefeitura não realizá-lo, o negócio é denunciar e pressionar, e ela terá de fazer ou esclarecer por que não vai mais construir a creche.

Por isso, tão importante quanto participar na elaboração do orçamento é acompanhar sua execução. Mas, para isso, precisamos saber se a Prefeitura está ou não executando os gastos previstos no orçamento. Como saber ?

A Lei Orgânica do Rio de Janeiro determina (Art. 98, § 3º) que a Prefeitura publicará no Diário Oficial do Município um relatório resumido da execução orçamentária até trinta dias após o encerramento do bimestre. Como não é fácil compreender a linguagem em que é apresentado o relatório bimestral, você e sua comunidade têm o direito de buscar informações sobre a execução na Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara ou na própria Prefeitura, região administrativa etc.

IMPORTANTE: nem a Câmara Municipal nem a Prefeitura podem se recusar a fornecer qualquer informação não sigilosa (as referentes à situação fiscal). Se ocorrer recusa, não se intimide, procure o Ministério Público e denuncie.

Além disso, todos os vereadores têm acesso, através dos computadores da Câmara, aos dados da execução orçamentária. Portanto, outro meio de obter informações sobre a execução é através dos próprios vereadores.

FIQUE DE OLHO

A execução do orçamento pela Prefeitura do Rio ameaça transformar o orçamento num puro faz de conta. Por que ?

Porque todos os anos a Prefeitura conseguia, na própria Lei Orçamentária aprovada pelos vereadores, uma autorização para deslocar, *remanejar*, grandes somas de recursos de uma despesa para outra. Parece mentira, mas a Prefeitura podia alterar, por decreto, boa parte do orçamento. Isso quer dizer que o dinheiro para a construção da creche na comunidade poderia, mesmo depois de aprovado, ser transferido para outra despesa qualquer sem maiores satisfações por parte da Prefeitura.

Felizmente, o orçamento aprovado para 1998 não contém tal absurdo. Porém, o Prefeito pode fazer essa alteração no orçamento através de projetos de lei enviados à Câmara Municipal. Portanto, é primordial o acompanhar os projetos e pressionar os vereadores quando a alteração proposta não estiver de acordo com os interesses da maioria da população.

Com relação ao contingenciamento, muitas vezes ocorre o bloqueio de gastos sociais em proveito de outros projetos de interesse político do Prefeito.

O QUE É O FORUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO?

O Fórum Popular do Orçamento do Rio é uma organização apartidária, que reúne pessoas e organizações interessadas em democratizar o orçamento do Município. Transparência, participação e prioridades sociais são as bandeiras do Fórum.

Foi o Fórum que denunciou o remanejamento de verbas da região de Jacarepaguá logo após as enchentes de 96. O então prefeito da cidade acabou voltando atrás e manteve as verbas para a região. Em 97, através de uma proposta do Fórum iniciou-se, pela primeira vez no Rio, uma discussão regionalizada do orçamento.

Para o Fórum, não se deve aguardar a boa vontade dos governantes para que a população possa interferir no destino do dinheiro público. A própria sociedade carioca é capaz de exigir e garantir a participação nas decisões sobre o orçamento, e tem demonstrado isso. O Fórum vem trabalhando desde 95 para que os cariocas tenham acesso às informações sobre o orçamento. A informação é o melhor instrumento para a participação. Ao mesmo tempo, o Fórum tem pressionado o governo municipal a cumprir os gastos sociais previstos no orçamento.

Se você também quer um orçamento democratizado, venha congregando esforços com o Fórum. Participe das reuniões, todas as quintas-feiras, às 17h, no Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro (Corecon-RJ), Av. Rio Branco, 109/19º andar - Centro.

Comissão de Redação:

Fátima Tardin - Sindicato dos Arquitetos (Sarj)

João Roberto Lopes - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)

João Sucupira - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)

Luiz Mário Behnken - Conselho Regional de Economia (Corecon-RJ)

Ilustração da Capa:

Chico Caruso

Essa cartilha usou, como material de referência, várias cartilhas sobre orçamento produzidas em alguns dos municípios que hoje já têm a participação da população no orçamento da cidade.