

Portal aproxima cidadão e Orçamento

Imagine um espaço na internet em que todo cidadão pudesse ver em detalhes onde o imposto pago por ele está sendo aplicado pelo governo. Pois é esse um dos objetivos do novo portal do Orçamento, alojado no site do Senado Federal (www.senado.gov.br, no menu à esquerda) e apresentado neste Encarte Especial.

As informações sobre as três leis orçamentárias - a que autoriza o Orçamento da União (LOA), a de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) - podem ser consultadas de forma ágil e simplificada, sem a necessidade de ser um internauta experiente e muito menos um especialista na área orçamentária. "O portal é um facilitador para mostrar informações do Siga Brasil", define o consultor de Orçamento Orlando de Sá Cavalcante Neto, um dos idealizadores do portal e do programa, lançado em dezembro de 2004, que tornou mais transparente os dados sobre os gastos públicos.

Com um grande número de consultas prontas no Siga Brasil, que emite relatórios a partir de fontes como o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal, o usuário poderá saber o que a LOA reservou para

áreas como educação, saúde e segurança pública. O usuário poderá, por exemplo, controlar os convênios que são firmados com as prefeituras e os recursos que são transferidos pela União a entidades privadas, como as santas casas e organizações não-governamentais (ONGs).

Com um visual simples e agrupamento funcional, "o consulente localiza de forma mais fácil o que procura", diz o diretor de Soluções de Tecnologia da Informação do Prodasen, Carlos Magno Santoro.

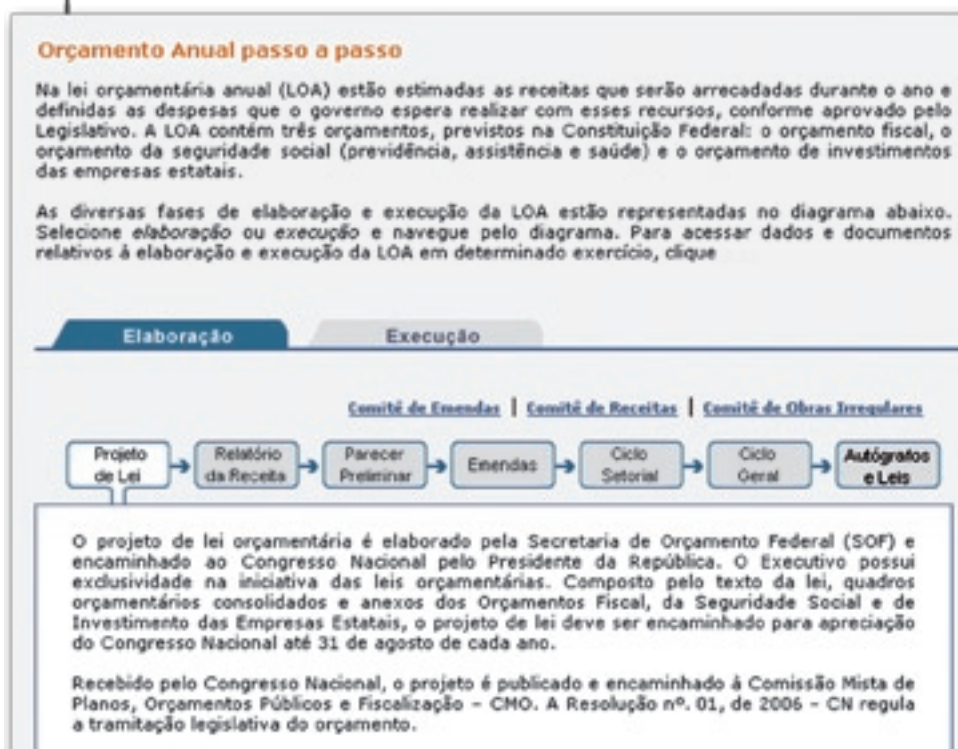
Além disso, a página foi planejada de forma didática, esmiuçando, no campo "Processo Orçamentário", cada etapa do Orçamento, desde a tramitação no Congresso até sua execução, passando pelo funcionamento da Comissão Mista de Orçamento. Também estão disponíveis pareceres, notas técnicas e emendas, além de um glossário de termos técnicos.

O portal traz ainda um levantamento inédito da legislação orçamentária desde a Constituição de 1824, com a íntegra das leis. A primeira delas, por exemplo, data de 14 de novembro de 1827, quando dom Pedro I e a Assembléia Geral aprovaram 6.880 contos de réis para o Tesouro da Corte e a província do Rio de Janeiro.

Página foi feita com apenas três técnicos e sem investimentos

Apontado como iniciativa inédita na América Latina, o novo portal começou a ser desenvolvido há um ano. A Secretaria Especial de Informática do Senado (Prodasen) não precisou investir, pois aproveitou o software Oracle Application Server, já usado pelo Senado. "Apenas três técnicos trabalharam, e em tempo parcial", registra o diretor do Prodasen Carlos Magno Santoro.

O grande avanço é "juntar em uma mesma base várias bases diferentes", explica ele, citando os sistemas de Elaboração Orçamentária do Congresso (Selor), de Dados Orçamentários (Sidor) e de Administração Financeira (Siafi). O próximo passo é integrar o sistema com informações sobre o cronograma de obras, para "melhorar a qualidade das emendas parlamentares", diz Santoro.



Siga Brasil coloca gastos públicos à vista de todos

Desenvolvido há quase sete anos para uso interno da Consultoria de Orçamento do Senado (Conorf), o Siga Brasil mostrou ser uma importante ferramenta para dar transparência aos gastos públicos. Ao detectar esse alcance, a orientação tanto para a Conorf quanto para o Prodasen foi aprimorá-lo de forma a ser utilizado por pessoas que não são especialistas na área orçamentária, rememora o consultor-geral do Orçamento, Fábio Gondim.

Para se ter idéia da evolução do sistema, o Siga Brasil possuía na sua base 1,92 milhão de informações, em 2001, um ano após o início do seu desenvolvimento. Agora ultrapassa 161 milhões de informações, agregando de 10 a 15 milhões por ano, segundo João Artur Coimbra, um dos responsáveis pelo Siga Brasil no Prodasen.

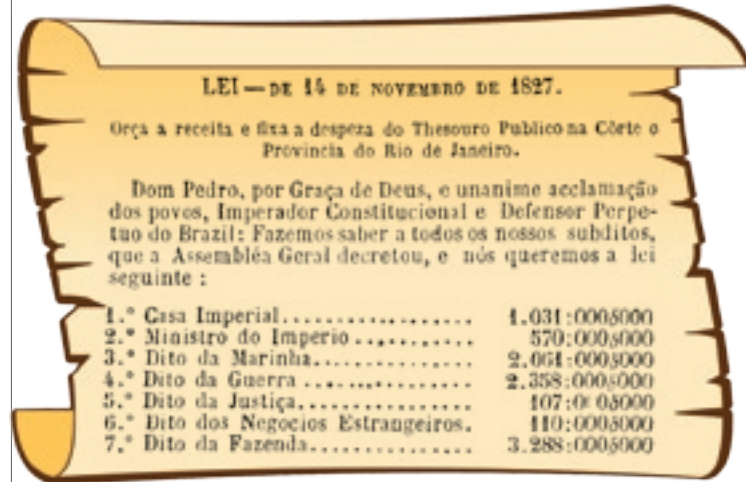
A demanda potencial do sistema nessa nova fase, com o portal, ainda não foi dimensionada. "Atualmente, o número de acessos ao Siga está na faixa de 4,5 mil mensais", situa Coimbra.

O reconhecimento nacional ao seu caráter inovador foi obtido em novembro de 2006, quando recebeu o Prêmio Brasil de Tecnologia da Informação e das Comunicações, organizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e pela Universidade de Brasília (UnB). "Um júri de 13 especialistas da área acadêmica elegeu-o entre 160 projetos de tecnologia da informação no setor público", lembra Rita Santos, da Conorf.

Além de entidades da sociedade civil, algumas inclusive parceiras no desenvolvimento dos orçamentos temáticos - como o das mulheres, o da criança e do adolescente, e o de minorias como quilombolas e indígenas -, a ferramenta auxilia técnicos e gestores do próprio governo.

Criado há sete anos, sistema já não é mais de uso exclusivo de especialistas

Conforme levantamento do Prodasen, o maior número de especialistas cadastrados como usuários do sistema, sem contar os do Tribunal de Contas da União (TCU), pertence à Controladoria Geral da União (CGU), à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e à Secretaria de Orçamento Federal, ambas do Ministério do Planejamento, e ao Banco Central.



Acesso direto às contas municipais

Fiscalizar o que acontece com os repasses federais para os mais de 5.500 municípios brasileiros não é tarefa fácil. Os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ainda são considerados de difícil compreensão para os não especialistas, na avaliação do prefeito Antônio Pimentel, de Governador Mangabeira (BA), que resolveu trilhar caminho próprio para assegurar transparência à execução do orçamento municipal (ver matéria abaixo).

A publicação das contas municipais em página eletrônica criada pelo TCU, prevista

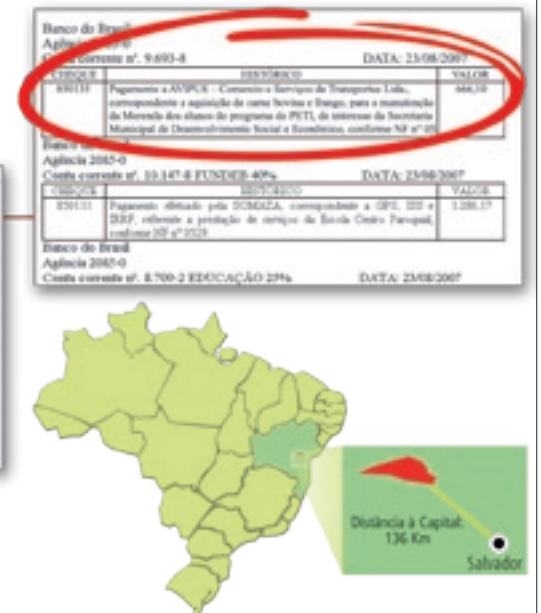
na Lei 9.755/98, acabou descumprida, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que auxilia as prefeituras interessadas em divulgar seus dados. Diante desse quadro, o portal do Orçamento, organizado pelo Senado, pode contribuir para dar transparência pelo menos às verbas federais. Com a vantagem de acesso direto, já no canto direito da página inicial, o cidadão pode consultar as informações e ajudar a fiscalizar as administrações municipais (veja a ilustração com os recursos federais para transporte escolar em Boa Vista do Ramos, no Amazonas).

Sistema facilita controle dos repasses

Uma inovação do portal é facilitar o acesso e dar mais informações sobre estados e municípios, inclusive com análises comparativas. “É o único sistema que apresenta esses dados de modo claro e sistematizado”, afirma o consultor de Orçamento Orlando Sá Cavalcante Neto, um dos idealizadores do portal e do Siga Brasil. Além de conhecer os valores dos repasses – que a antiga versão do Siga Brasil já permitia –, o usuário contará com consultas prontas sobre áreas vitais para a administração municipal, como educação e saúde. Outra característica do sistema, diz Cavalcante Neto, é a interatividade. O usuário pode mexer nas consultas prontas, cruzar dados e fazer a análise desejada. A manutenção, feita pelos próprios consultores e não mais pelo Prodasen, dinamizará a alimentação do sistema. “Podemos constantemente melhorar a qualidade dos dados da base inicial”, diz Cavalcante Neto. Dependendo das demandas, os consultores podem incluir novas consultas.



“Pioneira em transparência no uso dos recursos públicos na Bahia e no Brasil”



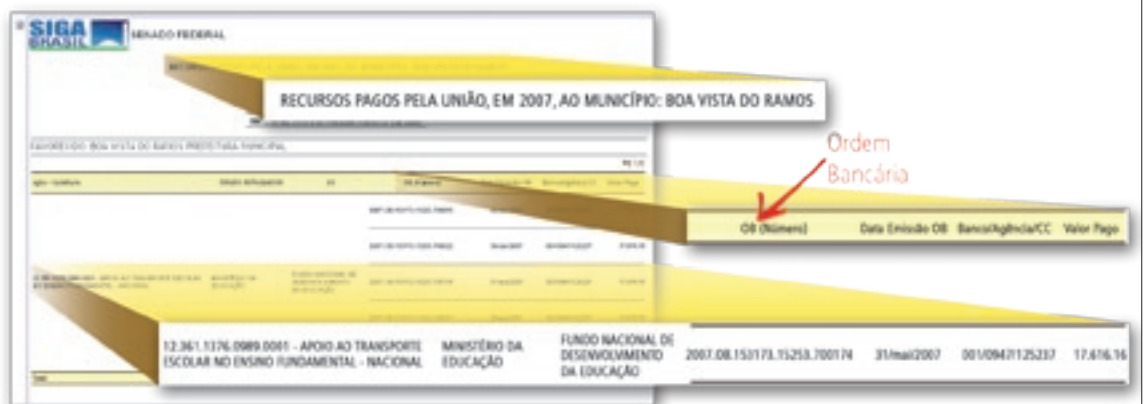
Município baiano dá exemplo de transparência

Está no site da prefeitura. Governador Mangabeira, no Recôncavo Baiano, distante 136 quilômetros de Salvador, se auto-intitula o município mais transparente do Brasil. E talvez o seja. Desde que em janeiro do ano passado colocou na internet, com auxílio da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a relação do que entra nos cofres municipais e do que é pago, inclusive com resumo do cheque emitido (ver ilustração acima), a prefeitura é procurada por

administradores de cidades interessadas em saber como o programa funciona. – Quando assumi, na primeira gestão, há seis anos e nove meses, havia muito abuso. O dinheiro do transporte escolar era usado em cortejo fúnebre, viagens de times de futebol e até para ir à praia – lembra o prefeito Antônio Pimentel (PR). Além de breçar esses abusos, Pimentel diz que os habitantes de Governador Mangabeira – 19.781, pelo último levantamento do

IBGE – estão cada vez mais conscientes. “A arrecadação municipal subiu depois que começaram a sentir o retorno”, conta ele. O próximo passo é colocar na internet dados da eficiência administrativa dos gastos. Por exemplo, quantas merendas foram distribuídas e os metros quadrados de pavimentação. A palavra-chave para esse engenheiro agrônomo, com pós-graduação em Auditoria Governamental, é transparência. Para induzir o controle

social em um município a que a internet só chega via rádio, a prefeitura instalou quatro infocentros: dois em colégios de ensino fundamental, com acesso aos alunos da 5ª à 8ª séries, são sustentados com recursos federais para educação. Os outros dois são bancados com recursos municipais – um com dez computadores instalados ao lado da prefeitura e o segundo na biblioteca municipal, com quatro máquinas. O acesso pela população é livre, conforme Pimentel.

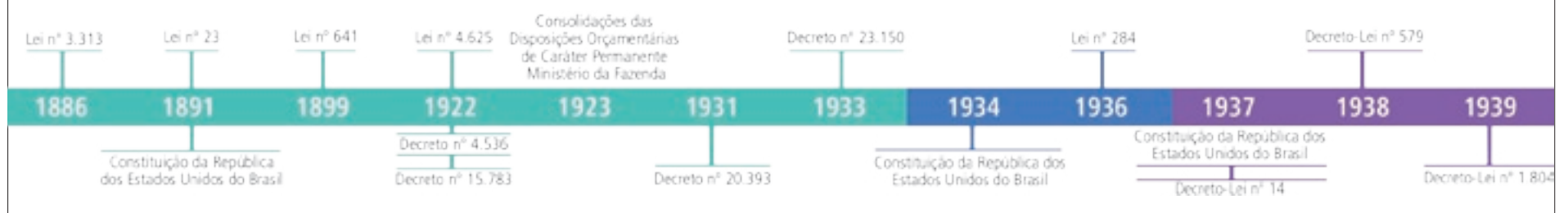


Prestação de contas previne desvio de recursos

Distante 270 quilômetros de Manaus e com acesso apenas por via fluvial, o município amazonense de Boa Vista do Ramos ilustra bem o que pode ocorrer quando falta transparência. Criado em 1961, mas instalado só em 1982, o município ainda não publica no seu site as contas

públicas (ver ilustração acima). Com 13.120 habitantes, conforme o IBGE, Boa Vista do Ramos esteve envolvido em denúncias de irregularidades. Em 2004, a Controladoria Geral da União apontou indícios de desvios de recursos da saúde. O dinheiro liberado para obras de

saneamento teria sido sacado pelo prefeito oito dias antes do fim do mandato. Novas denúncias levaram à detenção de quase toda a cúpula da prefeitura, durante a Operação Ratoeira, desencadeada pela Polícia Civil e pelo Ministério Público estadual.



Maior controle social do Orçamento

Pode parecer estranho, mas muitas pessoas navegam na internet sem definir o que precisam. Quem faz essa avaliação é a consultora de Orçamento Helena Assaf, responsável pelos cursos sobre o Siga Brasil (www.senado.gov.br/ilb/asp/EP_CursosDisponiveis_ProjetoSIGA.asp). Essa peculiaridade serve de alerta: quem quer exercer o controle social do Orçamento deve definir o que procura.

Com nova apresentação, o Siga Brasil ampliou o número de consultas prontas e facilitou o acesso às informações orçamentárias. Segundo Assaf, elas atendem a

95% das demandas feitas à Consultoria de Orçamento por entidades da sociedade civil, jornalistas, parlamentares e suas assessorias, além de órgãos do governo federal e representantes de estados e municípios. Em alguns casos, a informação pode ser encontrada em mais de uma das consultas prontas.

Acompanhe abaixo, passo a passo, uma simulação de consulta. O exemplo supõe que um morador de Campinas (SP) queira saber se a União fez repasses em apoio a ações de prevenção ao câncer bucal. E quem recebeu os recursos.

The image shows two screenshots of the Siga Brasil system. The top screenshot displays a list of conventions with columns for 'Ação', 'Convênio (Número)', 'Celebração', 'Concedente', 'Conveniente', 'Convênio (Desc)', and 'Justificativa'. A red arrow points to the convention number '589227'. The bottom screenshot shows the detailed view for 'CONVÊNIO: 589227', including fields for 'Conveniente', 'Convênio (Número Original)', 'Celebração', 'Convênio (Situação)', 'Valor Contratada', 'Valor Convênio', and 'Valor Parcelado'. A table below shows 'Empenho' and 'Pagamento' data with a total value of 911.016. A red arrow points to the 'Valor Convênio' field and the total value in the table.

O passo a passo de uma consulta

✓ No novo portal, escolha o banner "Estados e Municípios", abaixo do menu "Acesso Rápido";

✓ ao abrir, certifique-se de que o menu "Municípios" esteja selecionado; caso deseje informações sobre convênios celebrados pelos governos estaduais, clique em "Estados";

✓ em seguida, acesse a aba "Convênios": a tela exibirá lista de consultas; selecione convênios por município; essa consulta relacionará todos os convênios firmados com governos municipais, a partir de 2003;

✓ a relação dos municípios aparecerá por ordem alfabética; o usuário pode escolher direto na lista ou escrever o nome do município no campo ao lado da figura do binóculo;

✓ clique no binóculo para selecionar o que quer consultar, dentro do rol de nomes (por exemplo, Campinas); clique no nome do município e, em seguida, na seta à direita da página; o nome aparecerá no quadro "Escolha o Município"; agora clique em "Executar a Consulta" no canto direito da página;

✓ ao abrir, o usuário encontrará três abas: "Resumo" relacionará os convênios com informações como o número original, valores empenhados e pagos a cada ano; "Detalhe" pormenorizará cada convênio; e "Por Ação" mostrará todos os convênios relacionados a determinada ação, incluindo as datas;

✓ o exemplo ao lado selecionou na aba "Por Ação" e procurou a ação "Atenção à Saúde Bucal";

✓ identificado o número do convênio, como mostra a ilustração, o usuário pode acessar as abas "Resumo" ou "Detalhe" para obter mais informações sobre o convênio.

Fonte: Siafi

Siga Brasil foi crucial para trabalho das CPIs, diz consultor

A proeza obtida pela CPI Mista dos Correios de analisar 73 milhões de registros bancários e telefônicos em dez meses só foi possível graças ao Siga Brasil. "Seria inviável se fizéssemos esse trabalho por planilhas de Excel", compara o consultor de Orçamento José Amadeo Cunha Gomes, responsável pelo cruzamento de informações feito pelas CPIs.

O uso do Siga Brasil facilitou também o rastreamento das emendas parlamentares utiliza-

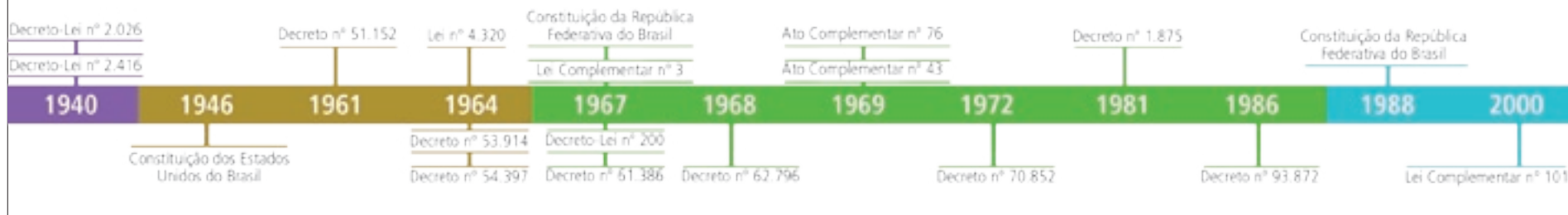
das para desviar recursos pela máfia das ambulâncias. O passo seguinte foi o cruzamento desses dados com os que foram enviados pelo Ministério da Saúde sobre os convênios firmados com as prefeituras. Para tanto, os técnicos da CPI dos Sanguesugas usaram o i2, programa de investigação criminal empregado por algumas das principais agências de inteligência do mundo, como a CIA norte-americana e o Mossad israelense, e que já serviu para ajudar a Polícia

Federal a desbaratar quadrilhas de lavagem de dinheiro.

– As duas ferramentas atuam juntas nas CPIs, uma complementa a outra – explica Amadeo. Enquanto o Siga Brasil trata os dados enviados pelos bancos e pelas operadoras de telefonia às CPIs, o i2 cruza informações e as apresenta na forma de diagramas e tabelas, facilitando sua visualização.

Foi assim, segundo Amadeo, que a CPI dos Correios verificou que os saques das contas abas-

tecidas pelo valerioduto coincidiam com votações de interesse do governo no Congresso. Esse foi um dos pontos que o Ministério Público aprofundou para formular sua denúncia contra os chamados mensaleiros, aceita recentemente pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Para Amadeo, o Siga Brasil vai ser fundamental para o trabalho da CPI das ONGs, especialmente no rastreamento das emendas e nas transferências federais a entidades privadas.



Parcerias geram páginas temáticas

Quando o Siga Brasil foi aberto ao público, em 2004, a Consultoria de Orçamento do Senado partiu para uma nova experiência: acertar parcerias com organizações da sociedade civil. A primeira delas foi com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), uma das entidades mais atuantes no Congresso na área de Orçamento e de políticas públicas sociais. O resultado foi o desenvolvimento de orçamentos temáticos, com metodologias apresentadas pelos parceiros, que facilitam as consultas às áreas sociais.

Com o portal, o acesso passou a ser direto. A partir de um banner, o usuário encontrará opções que vão desde a elaboração e a execução dos programas sociais no Plano Plurianual (PPA) até a ações federais voltadas para as mulheres e minorias, como quilombolas e indígenas.

O primeiro resultado da parceria com o Inesc foi o orçamento da criança, que envolve também gastos com políticas públicas para os adolescentes. “Esse acompanhamento é feito pelo Inesc desde 1994”, lembra o responsável pelo programa, Francisco Sadeck. Só que a parceria com a Conorf possibilitou organizar a consulta, com as bases de dados do Siga Brasil, e fazer o seu monitoramento pela internet.

A metodologia, segundo Sadeck, baseou-se em dois documentos: um produzido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Pacto pela Paz da IV Conferência Na-

cional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2003. Os programas federais, explica, foram selecionados pela sua finalidade: não só os que têm relação direta sobre a situação da criança – como o que busca erradicar o trabalho infantil –, mas também indireta, como saneamento e atenção à saúde da mulher.

O resultado dimensionou o orçamento da criança e do adolescente em R\$ 32 bilhões em 2006, ou 8,2% do que foi orçado para custeio e investimento (exceto estatais) no exercício, conforme Sadeck. Ele identifica dificuldades para isolar o que é um gasto efetivamente social – o programa de creches,

por exemplo, inclui gastos com funcionalismo.

Porém, o mais importante é o que esse orçamento vem produzindo de efeitos benéficos, inclusive de conscientização dos conselhos municipais de Defesa da Criança e do Adolescente.

Integrante do conselho de Governador Valadares (MG), Flávia Xavier relata que, após um curso do Inesc com outras ONGs, os conselheiros passaram a atuar sobre os orçamentos e emplacaram 16 emendas à LDO do município, assegurando, por exemplo, a construção de escolas na zona rural, creches e ampliação do atendimento às parturientes. Agora, os conselheiros estão voltados para o orçamento de 2008. A meta, diz Flávia, é chegar ao Orçamento federal, que até hoje não destinou recursos para o fundo municipal que cuida dos direitos da criança.

Conselhos municipais de Saúde terão instrumento de controle

O portal do Orçamento deverá funcionar como um apoio aos integrantes dos conselhos municipais de Saúde. Esse é o objetivo da mais recente parceria operacional entre a Consultoria de Orçamento e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Após quatro anos de pesquisa sobre estrutura e funcionamento dos 5.559 conselhos municipais e os 27 estaduais, uma das constatações foi que alguns dos seus 66 mil integrantes precisariam se especializar em determinadas áreas, como a orçamentária e a jurídica.

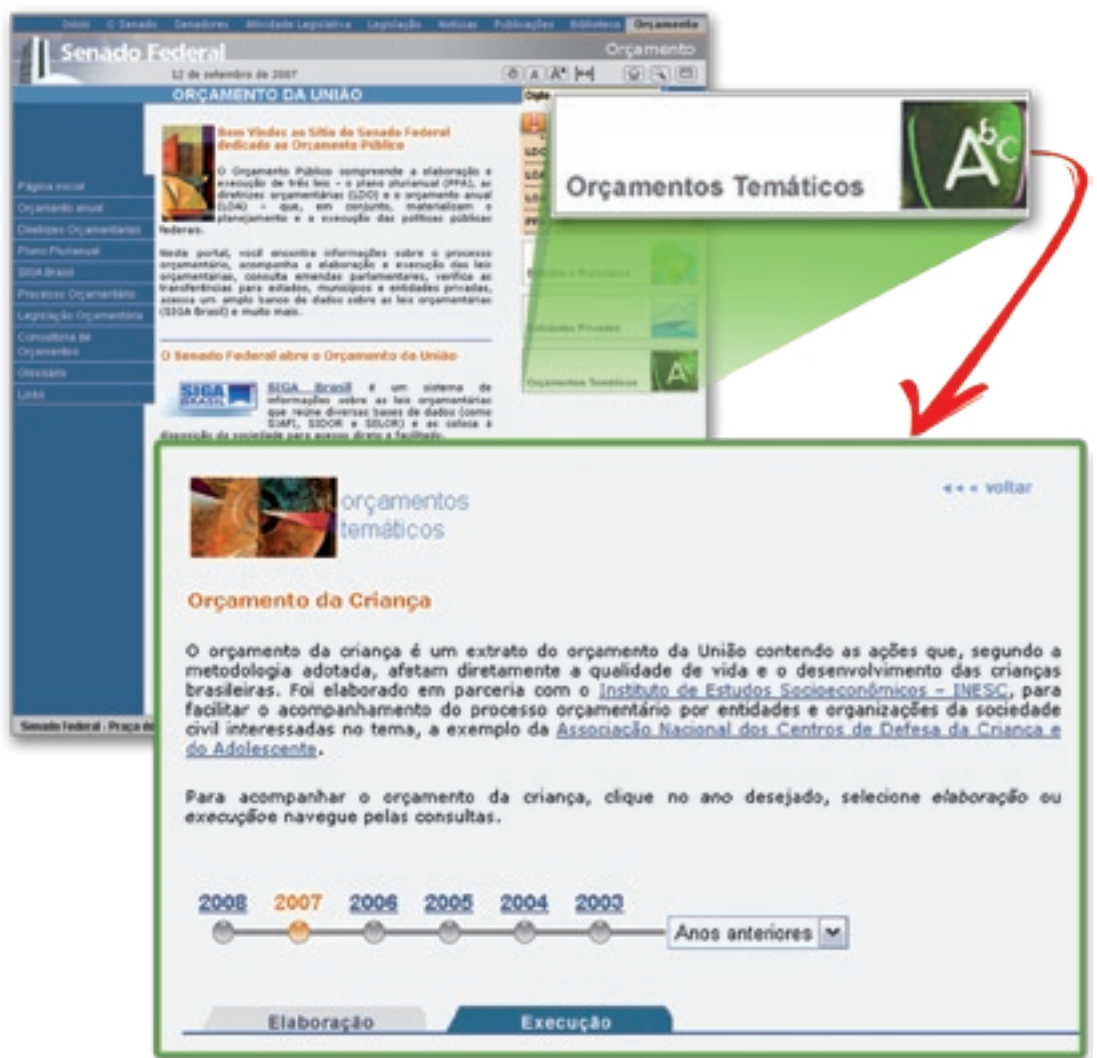
Para suprir essa necessidade, a equipe coordenada pelos pesquisadores Marcelo Rasga Moreira e Sarah Escorel identificou instituições com trabalhos que poderiam apoiar os conselheiros, gerando uma rede de controle e gestão participativa. Foi assim que surgiu a idéia de procurar a Conorf, segundo Moreira. O resultado dessa parceria é o orçamento temático da saúde, que vai permitir aos conselheiros acionarem con-

sultas prontas, facilitando o controle e a fiscalização dos repasses federais aos estados e municípios.

– Estamos estudando as consultas que já existem no sistema do Senado e selecionando as ações relacionadas à saúde que precisariam ser agregadas, com base nos resultados da nossa pesquisa – informa Moreira, que pertence à Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, uma das unidades técnicas da Fiocruz. Depois dessa primeira fase, Moreira propõe que esse orçamento temático passe pelo crivo dos próprios conselhos para o seu aprimoramento.

Outra parceira que tem dado visibilidade ao portal e ao Siga Brasil é a ONG Contas Abertas, que divulga análises e informações sobre os orçamentos públicos. A ONG, que possui um dos sites mais acessados na área, com cerca de 300 mil visitas mensais, usa o sistema desde o primeiro semestre deste ano, segundo um dos seus técnicos, Carlos Bendô.

Números sobre áreas sociais ficaram mais visíveis com colaboradores



“Supermercado” de dados para municípios

O portal do Orçamento do Senado poderá ajudar o grupo de trabalho encarregado da modernização administrativa dos municípios, instituído em agosto de 2007 no âmbito do Comitê de Assuntos Federativos, presidido pelo ministro das Relações Institucionais, Walfrido dos Mares Guia. Essa avaliação é de Augusto Braun, coordenador técnico da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que integra o grupo de trabalho.

Um dos desafios da Caixa Econômica Federal, operadora das transferências da União, é criar um portal capaz de integrar informações sobre os convênios e os contratos firmados com municípios. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo a consultora Rita Santos, obriga a Caixa a dar

publicidade a esses repasses.

O sistema desenvolvido contribui para dar maior transparência a essas informações, na opinião de Braun. Uma das dificuldades das prefeituras, segundo ele, é saber como estão sendo executados os programas federais. “Elas acabam dependendo das informações transmitidas pelos parlamentares ou tendo de garimpar dados dispersos e desorganizados.”

A vantagem do novo portal é funcionar como um “supermercado de informações”, definiu Rita Santos, durante a apresentação que fez aos técnicos da CNM. O portal desobriga o usuário de ter senha de acesso e de se desdobrar para organizar a consulta e obter a informação que lhe interessa. Mesmo assim, Braun acha que boa parte dos pequenos municípios ain-

da deve demorar algum tempo para conseguir explorar a ferramenta, principalmente em função da ausência de pessoal qualificado.

No entanto, o portal poderá servir como espelho para os municípios adaptarem suas contas aos padrões da contabilidade pública federal, na opinião da técnica da CNM Silvine Schwengber. De imediato, o portal deve ajudar o próprio trabalho da CNM, que já é usuária do Siga Brasil.

A CNM assessora pequenos e médios municípios, inclusive organizando e-mails oficiais que abrangem até 15 áreas da administração. Atualmente, cerca de 300 municípios já possuem esses endereços organizados e atendem bem às pesquisas realizadas pela entidade.



A consultora Rita Santos apresenta portal do Orçamento aos técnicos da CNM: agilidade para consultas



e-mail: conorf@senado.gov.br
telefones: (61) 3311-3318 e 3311-4330 (fax)



e-mail: jornal@senado.gov.br
telefone: (61) 3311-3333

JANE ARAÚJO