



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

Sociedade Civil e Monitoria do Orçamento Público

Paolo de Renzio

INTRODUÇÃO

O orçamento público, nas palavras do sociólogo austríaco Goldscheid, é “o esqueleto do Estado despido de todas as ideologias enganosas”¹. Sem dúvida, o orçamento público representa um instrumento fundamental de política pública, que os governos usam para avançar os seus objectivos, desde a estabilidade macroeconómica até a afectação de recursos para as várias áreas de intervenção do sector público. Apesar da sua natureza técnica e muitas vezes pouco transparente, os orçamentos públicos afectam a vida das pessoas de inúmeras formas: através da cobrança de impostos, de decisões sobre quem vai beneficiar de programas de investimento e da expansão da rede de provisão de serviços públicos e da influência das políticas macroeconómicas sobre variáveis como taxas de juro e de inflação.

Apesar da sua importância, muitas vezes os debates sobre políticas orçamentais acontecem a portas fechadas, nas salas de reuniões dos ministérios das finanças, nos gabinetes dos seus directores, ou em escassos debates nas Comissões Parlamentares ligadas ao assunto. Na última década, porém, Organizações da Sociedade Civil (OSCs) em vários países têm começado a analisar e tentar influenciar as políticas orçamentais dos seus governos, reconhecendo a importância de participar em debates até então pouco abertos. As OSCs tem usado várias abordagens e técnicas, desde a formação até a análise técnica dos documentos orçamentais publicados pelo governo, e desde estudos sobre os fluxos de recursos públicos às unidades de prestação de serviços públicos até a organização de campanhas de advocacia sobre assuntos específicos.

O IMPACTO DA SOCIEDADE CIVIL NOS PROCESSOS E NAS POLÍTICAS ORÇAMENTAIS

Numa pesquisa levada a cabo pelo *International Budget Partnership* (IBP) e o *Institute of Development Studies* (IDS) da Universidade de Sussex em 2005-6², as experiências de seis organizações em seis países diferentes (Brasil, México, África do Sul, Uganda, Croácia e Índia) foram analisadas para ver até que ponto elas conseguiram atingir o seu objectivo de influenciar os processos e as políticas orçamentais. Os resultados apontam várias dificuldades que as OSCs tiveram que enfrentar, a começar pela falta de transparência e de acesso à informação relacionada com o orçamento público. Mesmo assim, muitas destas organizações usaram a informação disponível, analisando-a, interpretando-a e divulgando-a de forma a torná-la mais acessível. Algumas produziram um “Guião para o Cidadão” que explica o que é o orçamento público e o seu conteúdo. Outras organizaram cursos de ensino à distância pela internet ou utilizaram programas em rádios comunitárias. Desta forma, as OSCs conseguiram aumentar o grau de entendimento e engajamento dos cidadãos em questões ligadas a orçamentos públicos e o seu nível de transparência. O impacto sobre políticas orçamentais foi menos comum. Na África do Sul, por exemplo, o IDASA conseguiu convencer o governo a mudar as suas políticas de apoio às crianças. Na Índia, a pressão da DISHA levou a uma melhoria substancial na execução de programas ligados a minorias étnicas. Na Uganda, o trabalho da UDN na monitoria de construção de escolas a nível local identificou problemas importantes no processo de contratação de empreiteiros e levou a mudanças nestes processos.

Existem vários factores que determinam a capacidade das OSCs atingirem os seus objectivos. Alguns são ligados ao contexto em que trabalham, como por exemplo a situação política em geral, o quadro legal e institucional e o nível de transparência orçamental, ou seja a quantidade e qualidade de informação acessível ao público sobre a forma como o governo gera e gere os recursos públicos. Outros têm a ver com características próprias das organizações, como a qualidade da sua liderança, as suas capacidades técnicas e a qualidade dos seus produtos, sejam eles materiais de formação ou relatórios de análise sobre políticas orçamentais. As relações que as OSCs conseguem estabelecer com outras organizações, com o governo, com os média e com os doadores (onde estes são actores importantes) também são importantes para o seu desempenho, porque criam mais consenso à volta das mudanças necessárias nas políticas públicas e canais de influência múltiplos e complementares.

A SITUAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, não existe uma tradição muito forte de actividades de monitoria e advocacia da sociedade civil na área de políticas públicas e, mais especificamente, de orçamento público. Historicamente, depois da independência, a sociedade civil foi uma extensão e uma expressão do partido no poder, através da criação de organizações para mobilizar os vários grupos sociais. Depois do fim do regime monopartidário, e durante a reconstrução pós-guerra, as ONGs tornaram-se principalmente prestadoras de serviços, recebendo fundos da assistência externa para executar projectos que visavam complementar a fraca capacidade do governo de prestar serviços básicos à totalidade

¹ Citado em Schumpeter ([1918] 1991:100).

² Veja Robinson (2008) e de Renzio e Kráfcik (2007).

da população. Só num período mais recente, e principalmente devido à existência de financiamentos externos, algumas organizações moçambicanas têm começado a trabalhar em áreas ligadas à monitoria da governação e das políticas públicas, incluindo algum trabalho sobre o orçamento público. É difícil dizer até que ponto o interesse por estas questões surgiu a nível doméstico, mas com certeza foi acompanhado por várias mudanças a nível internacional, que incluem uma maior ênfase na governação como factor fundamental do desenvolvimento. Em Moçambique, nota-se uma clara tendência na criação de programas das agências de cooperação internacional em apoio a actividades de monitoria e advocacia de políticas públicas por OSCs.

Oficialmente, a Constituição e as leis moçambicanas criam um ambiente bastante positivo para a sociedade civil, garantindo todos os direitos básicos principais e a liberdade de expressão nos meios de comunicação social. O direito ao acesso à informação, apesar de estar incluído na Constituição, não está até hoje adequadamente regulamentado. Mesmo assim, no que diz respeito ao orçamento público, a transparência e a disponibilidade de informação é mais do que suficiente para a sociedade civil poder fazer análises e monitorar o andamento da despesa pública³. Existem também alguns fóruns ou pontos de entrada que a sociedade civil poderia utilizar para se fazer ouvir e apresentar o seu trabalho. A nível central, existem: (a) o Observatório do Desenvolvimento, onde a sociedade civil regularmente apresenta a sua posição em relação às políticas de desenvolvimento do governo; (b) o processo de Revisão Conjunta ligado ao Apoio Directo ao Orçamento dos parceiros da ajuda programática, onde a sociedade civil também tem a possibilidade de participar e apresentar os resultados dos seus trabalhos de monitoria; e (c) a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento, o órgão do poder legislativo cujo papel é fiscalizar as actividades do governo, e que por falta de capacidade interna tem recorrido a análises feitas por OSCs. A nível local também existem alguns pontos de entrada, nomeadamente: (a) os Observatórios Provinciais do Desenvolvimento; (b) os Conselhos Consultivos Distritais, que também têm o papel de monitorar o orçamento de investimento distrital (7 milhões); e (c) a monitoria dos orçamentos municipais.

AS FRAQUEZAS PRINCIPAIS DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA

Apesar do contexto favorável, até hoje a sociedade civil moçambicana não tem jogado um papel muito importante na monitoria do orçamento público. Os relatórios do G20, por exemplo, que coordena a contribuição da sociedade civil nos Observatórios do Desenvolvimento, não têm abordado questões ligadas ao orçamento público. A participação da sociedade civil no Grupo de Trabalho sobre Orçamento ligado ao processo de Revisão Conjunta também tem sido bastante fraca. Como se pode explicar este fraco desempenho? Com certeza até hoje são poucas as OSCs em Moçambique que tem levado a cabo algum trabalho de monitoria do orçamento público. O *Grupo Moçambicano da Dívida* (GMD), o *Centro de Integridade Pública* (CIP), a *Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade* (FDC) e o *Fórum Mulher* são algumas das excepções. A capacidade técnica destas organizações na análise dos documentos orçamentais é ainda insuficiente para garantir trabalhos de qualidade e de impacto. Nota-se também a falta de estratégias de advocacia bem desenvolvidas, que permitam focalizar os esforços em objectivos claros de influência nas políticas públicas, e de redes de coligação entre as várias organizações activas nesta área para aproveitar as suas vantagens comparativas em termos de capacidades e recursos. E, para além disto, muitas vezes no seio da sociedade civil moçambicana parece dominar uma "cultura do silêncio" em que as OSCs têm receio de criticar abertamente o governo, ou de publicar análises e relatórios que exijam uma prestação de contas específica do lado do governo. Estas fraquezas até hoje têm criado uma situação em que são os doadores, e não a sociedade moçambicana, a exigir prestação de contas ao governo. A sustentabilidade deste modelo deve ser posta em causa.

QUE FUTURO PARA A SOCIEDADE CIVIL NA MONITORIA DO ORÇAMENTO EM MOÇAMBIQUE?

Em Moçambique há uma série de elementos positivos que permitiriam um maior envolvimento da sociedade civil na monitoria do orçamento público e no desenvolvimento de actividades de advocacia na área de políticas orçamentais. Para aproveitar ao máximo destes elementos

positivos, existem três áreas prioritárias: (a) o fortalecimento das capacidades técnicas nas OSCs que se envolvem nesta área; (b) a criação de redes de coligação destas organizações e de outras para fazer frente aos desafios, seja de capacidade, seja relacionados com a "cultura do silêncio"; e (c) a institucionalização de mecanismos de consulta e diálogo entre governo e sociedade civil no âmbito do ciclo normal de planificação e orçamentação, para eliminar a dependência de mecanismos *ad-hoc* mais ligados à intervenção das agências de cooperação internacional.

Referências

- De Renzio, P. and W. Krafchik (2007) *Budget Monitoring and Policy Influence*. ODI Briefing Paper No. 16. London: Overseas Development Institute.
- Robinson, M. (2008) *Budgeting for the Poor*. London: Palgrave Macmillan.
- Schumpeter, J. (1918) "The Crisis of the Tax State". In R. Swedberg (ed.) *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism* (1991). Princeton, NJ: Princeton University Press.

³ O novo portal internet do Ministério das Finanças (www.mf.gov.mz), por exemplo, dá acesso a uma grande quantidade de documentos orçamentais