

A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DO CONTADOR NA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE O ESTADO DO PARANÁ

Antonio Aparecido de Lima¹

LIMA, A. A. A importância da participação do contador na atuação dos conselhos municipais da saúde e da educação: um estudo sobre o Estado do Paraná. **Rev. Ciênc. Empres. UNIPAR**, Umuarama, v. 9, n. 1 e 2, p. 135-154, jan./dez. 2008.

RESUMO: O presente trabalho descreve a importância da atuação do contador junto aos conselhos municipais de saúde e educação. Os conselhos se configuram como uma forma de inserção da sociedade nas decisões das políticas públicas municipais, e são formados por pessoas que representam diversos segmentos, tanto do poder público como da sociedade. No entanto, ainda é constatada submissão hierárquica entre presidência dos conselhos e poder executivo, relação essa que gradativamente está sendo modificada. No exercício financeiro de 2007, 381 dos 399 municípios paranaenses foram responsáveis pela transação de recursos vinculados na saúde e educação, superior a R\$ 5 bilhões de reais. Os atos administrativos que provocaram esses gastos foram no final do exercício financeiro referendados pelos respectivos conselhos municipais, e na maioria dos casos a decisão dos conselhos para aprovação ou não das contas foram tomadas sem o acompanhamento técnico dos atos administrativos, e parecer formal de profissional habilitado em ciências contábeis quanto à veracidade das informações contidas nos relatórios de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial. Desse modo, os conselheiros estão aprovando as “contas” do executivo municipal sem parecer técnico que sustente suas decisões. No entanto, o profissional da contabilidade se inserido nos trabalhos dos conselhos municipais da saúde e educação irá contribuir de forma significativa com as decisões dos conselheiros. Afinal, as informações contábeis não devem ser restritas ao Tribunal de Contas do Estado. Por conseguinte, cumpre ao contador a serviço dos conselhos municipais, a missão de instigar a análise e interpretação dos resultados evidenciados na gestão do executivo municipal, pois, sendo uma instância de política democráti-

¹Mestre em Administração pela Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procópio. Especialista em Administração. Contador. Exerceu Cargo de Secretário Municipal de Planejamento no Município de Cornélio Procópio-PR. Responsável pela Implantação do Programa da Agenda 21 Local Cornélio Sustentável no Município de Cornélio Procópio. Contador Público Concursado em Cornélio Procópio-PR. Consultor na Área de Administração e Finanças Públicas Municipal. Professor por 10 anos em Instituição de Ensino Superior.

ca de natureza consultiva, normativa e deliberativa, é inegável que quanto maior o número de informações confiáveis a disposição dos Conselhos Municipais, melhor será de suas decisões.

PALAVRAS-CHAVE: Contador. Conselhos Municipais. Saúde. Educação.

THE IMPORTANCE OF THE PARTICIPATION OF THE COUNTER IN THE PERFORMANCE OF THE MUNICIPAL COUNCILS FROM THE HEALTH AND EDUCATION: A STUDY ON THE STATE OF PARANÁ

ABSTRACT: This work describes the importance of the performance counter next to the municipal health councils and education. The advice is a form of integration of society in a municipal public policy decisions, and are comprised of people representing various segments, both public and society. However, it is still hierarchical submission noted between boards and executive power, which gradually is being modified. In financial year 2007, 381 of 399 municipalities from Paraná were responsible for transaction linked resources in health and education, greater than R\$ 5 billion. The administrative acts that caused these expenses were at year-end financial approved by municipal councils, and in most cases the decision of the councils for approval or not of accounts were taken without the technical monitoring of administrative acts and formal professional opinion enabled accounting as the veracity of the information contained in the reports of nature, financial accounting, budget and assets. The directors are approving the “accounts” of municipal without technical advice to support their decisions. However, the professional accounting if inserted in the work of the municipal councils from the health and education will contribute significantly to the decisions of the directors. After all, disclosures must not be restricted to the Court of Auditors of the State. It is therefore appropriate to the service counter of the municipal councils, the task of instigating the analysis and interpretation of the results shown in the management of the municipal executive, because, being an instance of democratic policy advisory, regulatory compliance and deliberative polling, it is undeniable that the more reliable information the provision of the Municipal Councils, the better its decisions.

KEYWORDS: Counter. Municipal Councils. Health. Education.

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DEL CONTABLE EN LA ACTUACIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE SALUD Y DE LA EDUCACIÓN: UN ESTUDIO SOBRE EL ESTADO DEL PARANÁ

RESUMEN: Esta investigación describe la importancia del contable junto a los concejos municipales de salud y educación. Los concejos se configuran como

una forma de inserción de la sociedad en las decisiones de las políticas públicas municipales, y son compuestas por personas que representan a diversos segmentos, tanto del poder público como de la sociedad. Sin embargo, es constatada sumisión jerárquica entre presidencia de los concejos y poder ejecutivo, relación esa que gradualmente se está modificando. En el ejercicio financiero de 2007, 381 de 399 municipios del Paraná fueron responsables por la transacción de recursos vinculados a la salud y educación, superior a R\$5 billones de reales. Los actos administrativos que provocaron esos gastos, fueron al cierre del ejercicio, refrendados por los respectivos concejos municipales, y en la mayoría de los casos, la decisión de los concejos para su aprobación o no de las cuentas se tomaron sin la supervisión técnica de los actos administrativos y parecer formal de profesional habilitado en contabilidad cuanto a la veracidad de las informaciones contenidas en los informes de naturaleza contable, presupuesto, financiera y patrimonial. De ese modo, los consejeros están aprobando las “cuentas” del ejecutivo municipal sin parecer técnico que sostiene sus decisiones. Sin embargo, el profesional de contabilidad si inserto en la labor de los concejos municipales de salud y educación irá contribuir de forma significativa con las decisiones de los consejeros. A la larga, las informaciones de contabilidad no deben ser restrictas al Tribunal de Cuentas del Estado. Por consiguiente, cumple al contable a trabajo de los concejos municipales, la misión de instigar el análisis e interpretación de los resultados evidenciados en la gestión del ejecutivo municipal, pues, siendo una instancia de política democrática de naturaleza consultiva, normativa y deliberativa, es innegable que cuanto mayor el número de informaciones fiables a disposición de los Concejos Municipales, mejor serán sus decisiones.

PALABRAS CLAVE: Contable. Concejos municipales. Salud. Educación.

1 INTRODUÇÃO

Num primeiro momento é possível acreditar que a atuação do contador nas ações dos conselhos municipais é descabida, visto que esses são de natureza consultiva, normativa e deliberativa junto ao chefe do executivo municipal, e não há o porquê de insistir nessa possibilidade, afinal os conselhos municipais não têm patrimônio próprio – é o que se pensa. E já que o patrimônio é o objeto de estudo da contabilidade, não há razão de ter um contador a serviço dos conselhos municipais. Este é um posicionamento simplista, prevalecendo o comportamento conservador.

No entanto, sem a necessidade de aprofundar na atuação dos conselhos municipais é visível a ausência de parâmetros técnicos e científicos para atuação de seus membros quanto a abordagem é de natureza orçamentária, financeira, patrimonial, gerencial, de custos, e de planejamento. Há evidências de que o

empirismo impera quando o assunto é de natureza técnica, prevalecendo dentro dos conselhos a vontade daqueles membros cujas habilidades de articulação se sobressaem em relação aos demais conselheiros. E assim, as contas públicas da saúde e educação continuam sendo aprovadas pelos respectivos conselhos, e as áreas da saúde e educação continuam sendo fonte de recursos para aplicação em outras funções de governo. Prova dessa observação é que costumeiramente municípios têm demonstrado em relatórios a aplicação dos recursos na saúde e na educação em índices muito acima do mínimo estabelecido pelas leis vigentes, e não raras vezes em percentuais tão elevados que evidenciam explicitamente o ato lesivo à sociedade, pelo descabimento da aplicação de tamanho vulto financeiro, sempre chancelado pelo contabilista do poder executivo municipal.

Necessária reflexão sobre o quanto os contadores podem contribuir com a sociedade atuando nos conselhos municipais, principalmente os da saúde e educação, em razão do elevado vulto orçamentário e financeiro que estas duas áreas de governo movimentam anualmente. Razão também pelo vulto do ativo permanente que estão para suporte das ações dessas funções de governo.

Nesse contexto, propõe reflexão sobre a importância do contador na atuação dos conselhos municipais da saúde e educação, cujo propósito é evidenciar que havendo participação efetiva do profissional da área contábil muito há de se modificar no comportamento dos conselheiros municipais, contribuindo assim para o verdadeiro espírito da democratização da gestão pública municipal, amparada pela Constituição da República Federativa do Brasil.

2 CONSELHOS MUNICIPAIS

É inegável a importância dos inúmeros conselhos municipais existentes nos municípios brasileiros como forma de inserção da sociedade nas decisões das políticas públicas municipais. Entre tantos existentes e de relevância dois conselhos municipais se destacam, o da saúde e da educação. Juntos são responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos financeiros que somam no mínimo quarenta por cento das receitas correntes movimentadas nas prefeituras anualmente, já que de acordo com a Constituição Federal são destinados para as ações da saúde e ações da educação quinze e vinte e cinco por cento das receitas correntes anuais. Além dos recursos financeiros que essas duas grandes áreas agregam, tem também valor expressivo no ativo permanente, vinculados às suas ações.

No entanto, a atuação dos conselhos municipais da educação e da saúde deve estar muito além da mera verificação do cumprimento dos índices constitucionais e da aplicação dos demais recursos vinculados. Devem preocupar-se também com as questões qualitativas decorrentes da aplicação dos recursos dessas

duas grandes funções de governo.

Presumem-se reais os números impressos nos relatórios da prestação de contas para os conselhos em razão da assinatura do ordenador da despesa e do contador, no entanto, muitos fatos não são evidenciados por meio desses relatórios que são padronizados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Os conselhos municipais têm que enxergar além dos números demonstrados pelo executivo municipal. E muitas vezes a prática contábil pode ocultar informações ou mesmo demonstrá-las de forma distorcida, em que pese a responsabilidade do profissional que assina.

Pode-se afirmar que aos conselhos municipais cabe fazer o poder público municipal cumprir a missão do Sistema Único de Saúde - SUS e do Plano Municipal de Saúde - PMS, assim como, fazer cumprir a missão estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases - LDB da educação, nos Parâmetros Curriculares Nacional - PCNs, nas Diretrizes Curriculares Nacional - DCNs, além do que estabelecido no Plano Municipal de Educação - PME.

No entanto, para que os conselhos possam desenvolver suas funções e cumprir suas atribuições requer ampla e irrestrita autonomia em sua atuação, a começar pela escolha de cada um de seus presidentes. É comum observarmos muitos presidentes desses conselhos investidos em cargos comissionais, nomeados pelo chefe do executivo, quando não muito são também os próprios secretários de saúde e da educação. Essa situação fere o princípio da segregação de função, visto que o próprio gestor dos recursos e da estrutura pública acaba sendo o gestor do conselho fiscalizador.

valé destacar que os conselhos são formados por pessoas que representam diversos segmentos da sociedade, inclusive o próprio poder executivo. Suas presidências necessitam de estrutura de gestão própria e independente para executar suas funções. Para essa independência, necessita-se também de recursos orçamentários e financeiros disponíveis durante o exercício financeiro. Desse modo, os conselhos precisam estar dotados de políticas próprias para sua atuação, planos de trabalho, e devem-se manifestar mediante expedição de resoluções. Imprescindível também é a existência de comissões temáticas em cada um dos conselhos, o que os torna dinâmicos de preciso em suas ações.

3 ASPECTOS ANTROPOLÓGICOS NA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS

A sociedade consiste em organização humanamente fundada em sistema de inter-relações, que articula indivíduos numa mesma cultura. Todos os produtos da interação humana se funda pela experiência de viver com outros em torno de nós. Os humanos criam suas interações e, uma vez criados os produtos

dessas interações têm a capacidade ou o poder de revertê-las sobre os humanos, a fim de determinar ou limitar suas ações. Assim têm-se os “usos e costumes” que, como é dito normalmente pelas pessoas, é a expressão popular que equivale à ideia de cultura da antropologia. Outra expressão igualmente utilizada é o modo ou estilo de vida. O estilo de vida, contudo, refere-se a um conjunto de normas importantes que ajudam a estabelecer os limites aceitáveis dos comportamentos. Esta noção inclui: a) aspectos teóricos da cultura: visão do mundo, e valores morais (importância de determinadas virtudes); b) aspectos práticos: expressão de independência, e expressões de hospitalidade.

A cultura não é só um acúmulo de tradições sociais; e está profundamente entrelaçada com todo o sistema cognitivo. A visão de mundo em cada indivíduo é construída pela experiência cultural e a ela está sujeita (FAGIANI, 2008). Assim, ao falar de antropologia sociocultural, verifica-se a necessidade da compreensão das interferências, trocas e interações humanas dentro de ambientes que se interligam, sem esquecer do processo de formação e as resultantes desses elementos.

Neste contexto, é necessário compreender a exposição de Fagiani (2008, p. 1) que assim ensina:

[...] diferentes saberes existentes na escala humana, ou seja, o conjunto da lógica e do sensível para cada agrupamento, isso sem isolá-los do resto do planeta. Os gestos; as linguagens; os modos de fazer, de ser, de se organizar; as maneiras de falar, de olhar, de interagir; as formas de sentir; as manifestações artísticas; os valores; as crenças; as trocas e tudo aquilo que faz do humano um ser único [...].

Essa é a realidade não só do interesse pelo estudo que é próprio da antropologia, mas também na compreensão necessária que se deve ter quando a diversidade de pessoas, de um mesmo grupo social está para a atuação comportamental nas tomadas de decisões.

Ao tratar dos aspectos antropológicos verifica-se a extensa diversidade cultural que existem dentro dos conselhos municipais da saúde e educação, pois, são formados por pessoas que representam os diversos segmentos da sociedade, em atendimento a legislação vigente.

O corpo de conselheiros tanto para saúde como para educação é composto de pessoas possuidoras das mais variadas formações, acadêmicas ou não. Mesmo com formação acadêmica, possivelmente, haverá tendências para interpretações e nem sempre serão convergidas ao consenso, seja em decorrência do conhecimento específico da área ou mesmo pela ausência do conhecimento necessário à compreensão dos fatos. Por isso, imprescindível a formatação de dados que sejam compreensíveis às variáveis culturais e comportamentais dos

membros que compõem os conselhos municipais, possibilitando a interação por intermédio de uma linguagem padronizada na formatação e análise dos dados.

4 ASPECTOS LEGAIS E OPERACIONAIS DOS CONSELHOS

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, alterada por suas diversas emendas constitucionais, traz para a sociedade o que podemos chamar de “responsabilidade solidária” entre governantes e sociedade. Com essa responsabilidade solidária é possível a sociedade participar efetivamente nas decisões dos gestores municipais, possibilitando a esses a condução da política administrativa de acordo com os anseios da coletividade. A representatividade não se limita ao poder legislativo, mas possibilita cada indivíduo se inserir no processo de condução das ações governamentais.

No que se refere à área da saúde, a Constituição Federal em seu artigo 198, Inciso III, determina que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com várias diretrizes, dentre elas a participação da comunidade, enquanto na área da educação o artigo 206 determina que o ensino será ministrado com base em princípios, e no inciso VI coloca como princípio a “gestão democrática do ensino público”, na forma da lei. Em ambos os casos encontram-se os seus respectivos conselhos como pressupostos da participação da comunidade por meio da gestão democrática.

Enquanto a Constituição Federal determina como diretriz a “participação da comunidade” (CF. Art. 198, III), a Lei Federal 8.080/90 que “Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, determinando que:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no **art. 198 da Constituição Federal**, obedecendo ainda aos **seguintes princípios**: (grifo do autor)

...

VIII - participação da comunidade;

A mesma Lei (Lei 8.080/90), que tem como princípio a “participação da comunidade” em seu Artigo 33 determina que “Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e **movimentados sob fiscalização dos respectivos conselhos de Saúde**” (grifo do autor).

A existência do Conselho Municipal de Saúde - CMS tem como pressuposto o acompanhamento das ações relativas à saúde local, além de controlar e fiscalizar o bom uso dos recursos disponíveis para essas funções de governo. Além de fiscalizar cabe ao Conselho democratizar as decisões. O conselho municipal deve ser paritário e tripartite em conformidade com a lei 8.142, que determina 50% das vagas para os usuários e 50% das vagas para os representantes dos governos, prestadores e trabalhadores da saúde” (CONASEMS, p. 62).

O conselho municipal de saúde tem independência e autonomia que garantem a transparência necessária da administração pública municipal, bem como é assim definido pelo CONASEMS (p.21):

[...] é uma instância política regulamentada pela lei 8.142/90, previstas em todas as constituições municipais e regulamentadas por leis municipais. É uma instituição do executivo municipal, com participação de trabalhadores, usuários, prestadores e da gestão municipal.

No caso da educação, a Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, assim dispendo:

Art. 14º. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

...

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A lei federal nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”, define as diretrizes para a implantação de conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos. Também define que cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática.

Assim, os conselhos devem reunir competências técnicas e representatividade dos diversos setores educacionais, no nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional.

O Plano Nacional de Educação - PNE propõem a mobilização dos sindicatos, das organizações não governamentais e a população em geral junto aos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas estabelecidas.

Aos conselhos cabe a responsabilidade intransferível de sua organização estrutural para sua atuação, seja para a saúde ou para a educação, bem como pela capacitação dos próprios conselheiros.

Considerando que os conselhos devem desenvolver ações voltadas para a socialização das informações e conhecimentos, e a efetividade do controle social, reiterada nos textos da legislação vigente, por uma questão de maximização dos resultados e minimização dos custos é possível que o conselho da saúde e os conselhos da educação possam atuar em conjunto utilizando-se de uma mesma estrutura administrativa.

Ressalta-se, no entanto que a atuação dos conselhos de saúde como órgãos deliberativos, tanto no que diz respeito ao planejamento, quanto à execução das ações do SUS, mostra-se de fundamental importância no dimensionamento das dificuldades e possibilidades de efetivação da política de saúde voltada para a cidadania, sobretudo no momento em que se discute a reforma do Estado brasileiro. Não diferente para a educação.

5 GASTOS NA SAÚDE E EDUCAÇÃO EM 2007 NO ESTADO DO PARANÁ

A República Federativa do Brasil tem em seu território 5.569 municípios. Desses, 399 compõem o Estado do Paraná.

Anualmente, em atendimento ao artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, os municípios são obrigados encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN as informações contábeis que consiste entre outras, àquelas de decorrentes da execução orçamentária.

A LFR, assim dispõe:

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

No ano de 2008, 5.295 municípios enviaram as informações do exercício financeiro de 2007 à STN, para composição da sua base de dados dos quais 391 são do Estado do Paraná. Oito municípios paranaenses não encaminharam os dados à STN ou os encaminharam após a consolidação dos dados disponibilizados.

Os gastos dos 391 municípios paranaenses totalizaram em 2007 R\$ 12.092.307.478,14 em todas as funções de governo, classificados contabilmente nos termos da portaria 42/1999-MOG. Deste montante, R\$ 5.363.869.797,83, que corresponde a 44,4% do gasto total, foram destinados à função de governo “saúde” e “educação”. Na função saúde 22,0%, e na função educação 22,4%, o que equivale dizer que o gasto per capita nas duas funções foi de R\$ 526,81, considerando a população paranaense de 10.181.835 habitantes naquele período.

Quadro 1: GASTO TOTAL, SAÚDE E EDUCAÇÃO

DESCRIÇÃO	R\$	%
Despesas Orçamentária	12.092.307.478,14	100,0
Gasto nas Funções de Governo	5.363.869.797,83	44,4
Saúde	2.655.510.899,62	22,0
Educação	2.708.358.898,21	22,4

FONTE: STN-Secretaria do Tesouro Nacional

Dos 12 bilhões de reais de despesas orçamentárias executadas, 34,2% que totaliza R\$ 4.132.201.959,83 foram destinados para três grandes áreas conhecidas contabilmente como Subfunções: Subfunção “Atenção Básica” na Função Saúde; Subfunção “Educação Infantil” e “Ensino Fundamental” na Função Educação.

Quadro 2: GASTO COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

DESCRIÇÃO	R\$	%
Gasto na Saúde	2.655.510.899,62	100,0
Atenção Básica	1.541.772.150,33	58,1
Outros Gastos	1.113.738.749,29	41,9
Gasto na Educação	2.708.358.898,21	100,0
Educação Infantil	407.644.291,19	15,1
Ensino Fundamental	2.182.785.518,31	80,6
Outros Gastos	117.929.088,71	4,4

FONTE: : STN-Secretaria do Tesouro Nacional

Os dados contábeis da STN não permitem conhecer a composição do ativo, do passivo, e o saldo patrimonial que envolve essas duas grandes áreas de governo. Mas, por intermédio dos registros contábeis de cada município é possível conhecê-la e desenvolver estudos que orientem os conselhos municipais.

6 MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO

A Secretaria do Tesouro Nacional por meio da portaria nº 577/2008 e alterações seguintes, disciplina o formato pelo qual as informações financeiras na área da educação e saúde serão apresentadas, sendo através do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE – MUNICÍPIOS” (Tabela 10.2, Portaria nº 577/2008), pelo “Demonstrativo das Despesas com Saúde - Estados, Distrito Federal e Municípios” (Tabela 16, Portaria nº 577/2008). Esses relatórios evidenciam o disposto na Lei Federal nº 9.394/96, assim como, o da Constituição Federal nos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADTC, quando as questões estão vinculadas a educação e a saúde.

No que se refere a educação, a Lei Federal nº 9394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação em seu artigo 72, assim dispõe:

Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do Art. 165 da Constituição Federal.

Por sua vez, a Constituição Federal, no artigo 77 dos “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADTC”, assim disciplina:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

...

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º.

Os demonstrativos citados trazem em sua estrutura riqueza de informações de natureza orçamentária e financeira. No entanto, a complexidade da estrutura não permite análises das informações por pessoas leigas de tal sorte que pouca utilidade tem esses demonstrativos a não ser apenas para verificar o cumprimento quantitativo dos gastos, por meio da apresentação dos índices apurados.

7 CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE INFORMAÇÃO

O Decreto-Lei 200/67 assim dispõe:

Art. 79. A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão.

Art. 81. Todo ordenador de despesa ficará sujeito a tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas.

Art. 90. Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.

Por sua vez, a Lei Federal nº 4.320/64 que institui normas gerais de direito financeiro, no artigo 85, determina que:

Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Acredita-se que profissionais da área contábil, administradores públicos e sociedade, ainda estão carentes de reflexão e estudo sobre a missão da contabilidade aplicada ao setor público, dos profissionais que nela atuam, dos administradores e do seu maior usuário que deve ser a sociedade, quando a abordagem está para os Conselhos Municipais. E é pela e para a sociedade que Boaventura (1998) em seu artigo “Nação, Estado e governo” deixa claro a condição do governo, no qual diz que o governo vem por último, precedido pela Sociedade e pela Nação.

Com base nessas premissas, entende-se que o contador do setor público precisa estar voltado para a sociedade, pois face às mudanças ocorridas no contexto socioeconômico das relações mundial, tem estas provocadas transformações profundas nos modelos administrativos de todos os tipos de organizações, graças ao desenvolvimento tecnológico da comunicação como marco propulsor dessas mudanças nos mais diversos segmentos, inclusive no meio contábil.

As peças contábeis ricas em informações ainda não têm o reconhecimento devido como fruto de uma ciência a favor da sociedade, motivos esses que a classe contábil tem necessidade de tornar essas peças como fontes de informações inovadoras. As informações extraídas da contabilidade por meio de seus relatórios estão sendo colocadas aos seus usuários e à sociedade como obrigação

legal e, embora muitos dados dela são utilizados pelos usuários, muitas vezes as origens dessas informações são desconhecidas pelos mesmos.

A contabilidade pública precisa deixar de ser vista como àquela que serve apenas para atender as exigências legais, tal como a prestação de contas para o Tribunal de Contas. A contabilidade como ciência, por intermédio da tecnologia da escrituração registra os fatos contábeis resultado dos atos administrativos ou independentes de atos, que são sintetizados em relatórios, os constantes da Lei Federal nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101 de 04-05-2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso dos conselhos municipais esses precisam conhecer além do presente e passado da entidade. Precisam conhecer o futuro da azienda para construção de cenários com base nos dados históricos.

Portanto é na contabilidade também que se encontram as melhores condições de evidenciar as necessidades informativas que os Conselhos precisam para suas decisões, tais como: cenários, projeções de resultados, fluxo de caixa, análise econômica, financeira e outras mais. Daí a necessidade do empenho dos profissionais que atuam na administração pública para fazer a contabilidade pública se relacionar com a contabilidade gerencial e outras do ramo da ciência contábil, servindo suas tecnologias para satisfazer as necessidades dos conselhos municipais.

A fidelidade à realidade operacional significa que a contabilidade deve traduzir fielmente os fenômenos ocorridos no patrimônio público, e no caso aos conselhos municipais àqueles vinculados a saúde e educação. Deve ser a fotografia dos fatos governamentais ocorridos, foto essa que deve ser precisa aos processos de prestação de contas para os conselhos e à população. Em 1998 Marion (1998, p. 13-19) chamou os profissionais da contabilidade à reflexão para que tenham como foco o cliente - também a população - alertando quanto à necessidade de ter na contabilidade um processo para servir e satisfazer ao cliente, tais como administradores, população, conselhos, e demais usuários, e não para a satisfação do criador ou idealizador de métodos contábeis, fazendo com que os profissionais de contabilidade da área pública reflitam sobre sua missão, transcendendo a simples função e registrador de fatos passados.

Os conselhos necessitam repensar sua estrutura, inclusive de uso das informações de natureza contábil. Precisam buscar na ciência da verdade as informações que ela produz. Os conselhos municipais de saúde e educação precisam conhecer o que os serviços contábeis podem lhe oferecer, imprescindíveis ao processo de fiscalização e deliberações.

A informação contábil permite à seus usuários a análise e a tomada de decisões, com vistas a melhorar e controlar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para

uma melhor programação da despesa e dos desembolsos, e ainda dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da entidade pública. Cumpre ao contador a serviço dos conselhos municipais a missão de instigar a análise e interpretação dos resultados evidenciados na gestão do executivo municipal.

Lima (2004, p. 36) afirma que:

As informações, para serem entendidas e compreendidas pela população, precisam ser colocadas numa linguagem acessível e de fácil interpretação. É necessário utilizar gráficos, figuras, fotos e outros meios de informação visual para o entendimento mais rápido da mensagem.

A presença do contador junto ao CMS poderá motivar o profissional contábil do Poder Executivo a aplicar esses ensinamentos apontados pelo autor.

Nesse contexto, atuação do contador nas ações dos conselhos municipais de saúde e educação pode constituir uma possibilidade impar no fortalecimento destes, embora seja necessário aguçar os conselheiros, os gestores públicos, e os próprios contadores a adotarem uma nova postura na produção de informações necessárias ao processo de tomada de decisões dos **conselhos** municipais.

8 VÍNCULO DE HIERARQUIA DO CONTADOR COM OS CONSELHOS MUNICIPAIS

É inegável que na relação de subordinação existente entre gestor público e contador poderá ocorrer sintonia de entendimentos entre ambos, que venham contrariar os interesses dos conselhos municipais. De acordo com o princípio da segregação de funções, nenhum servidor ou seção administrativa deve controlar todas as fases inerentes de uma operação de gestão, ou seja, cada fase deve preferencialmente ser executada por pessoas e setores independentes entre si possibilitando a realização de uma verificação cruzada.

Nesse diapasão, o profissional da contabilidade o serviço dos conselhos municipais deve estar subordinado hierarquicamente a esses conselhos e jamais ao chefe do executivo ou seus assessores. Essa hierarquia reforça a independência profissional do contador, que embora vinculado pelos laços contratuais no poder executivo municipal responde tão somente à superioridade dos conselhos municipais.

O vínculo pode-se dar na condição de servidor público concursado, ou prestador de serviços contratado especialmente para essa finalidade, desde que a contratação seja de iniciativa dos conselhos municipais e por eles sejam referendados o nome do profissional.

9 ATRIBUIÇÕES DO CONTADOR JUNTO AOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A atribuição do contador junto aos conselhos deverá estar vinculada a: estudos e interpretação da legislação que norteia as atribuições dos conselhos; auditoria nas informações prestadas pelo gestor; análise e interpretação das informações contábeis; produção de dados a partir da análise e interpretação das informações contábeis e da gestão; construção de banco de dados para análises históricas; expedição de parecer técnico para fundamentar as decisões dos conselhos, e outros.

A Resolução CFC Nº 560/83 que “Dispõe sobre as prerrogativas profissionais de que trata o artigo 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946”, traz uma série de prerrogativas, que estão intimamente vinculadas à atuação do contador junto aos conselhos.

Quadro 3: Prerrogativas do contador para atuação junto aos conselhos municipais da saúde e educação

Prerrogativa	Item*	Atuação Junto aos Conselhos Municipais
Análise de custos e despesas	19	Analisar o custo dos serviços prestados, e estabelecer comparações com outras entidades prestadoras de serviços
Análise com vistas à racionalização das operações e do uso de equipamentos e materiais	19	Estabelecer parâmetros e controles para que possa evidenciar a racionalização das operações com equipamentos e materiais, minimizando e visando eliminar a utilização dos recursos vinculados na saúde e educação em outras áreas, ou seja, evitar desvio da finalidade do recurso
Análise da otimização do resultado diante do grau de ocupação ou do volume de operações	19	Evidenciar a otimização dos recursos aplicados, visando garantir eficácia da gestão
Controle, avaliação e estudo da gestão econômica, financeira e patrimonial	20	Acompanhamento da gestão sobre o patrimônio vinculado nas funções de governo saúde e educação

Análise de custos com vistas ao estabelecimento dos preços de venda de mercadorias, produtos ou serviços,...	21	Análise dos custos por serviço prestado em cada uma das Funções de Governo Saúde e Educação
Análise do comportamento das receitas	23	Estudar o comportamento histórico das receitas, traçando cenários para que os Conselhos possam deliberar diretrizes
Elaboração de orçamentos de qualquer tipo, tais como econômicos, financeiros, patrimoniais e de investimentos	27	Estabelecer cenários com base nos dados dos orçamentos fixados e executados, dando subsídios aos orçamentos de exercícios futuros
Organização dos processos de prestação de contas	31	Orientar os Conselhos nas emissões de Resoluções visando os processos de prestação de contas que o Executivo fará aos Conselhos Municipais
Revisões de balanços, contas ou quaisquer demonstrações ou registros contábeis	32	Análise e interpretação dos balanços e demais demonstrativos apresentados pelo gestor aos Conselhos Municipais
Auditoria Interna e Operacional	33	Realizar auditoria interna no Poder Executivo Municipal visando dar aos membros dos Conselhos orientações para as deliberações
Fiscalização tributária que requeira exame ou interpretação de peças contábeis de qualquer natureza	36	Acompanhar a gestão tributária do Executivo Municipal visando extrair informações para o acompanhamento das isenções, remissões, ou quaisquer outros benefícios concedidos que provoquem reduções nos recursos, assim como ausência de trabalhos que possam aumentar as receitas públicas
Assistência aos conselhos fiscais das entidades	42	Assistir os membros dos Conselhos em todas as deliberações que envolva a gestão patrimonial e de resultados das funções de governo Saúde e Educação

*ITEM: Resolução CFC 560/83, Art. 3º.	*ITEM: Resolução CFC 560/83, Art. 3º.	*ITEM: Resolução CFC 560/83, Art. 3º.
---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------

No entanto, não deve ser ignorada a dificuldade em implantar uma estrutura atuante no município com corpo técnico adequado para desenvolver as ações propostas. Também não se pode deixar à sorte os conselhos municipais e que esses sejam responsabilizados por aprovações ou desaprovações das contas da saúde e educação, sem que seja proporcionada aos conselheiros a possibilidade das análises e interpretações dos dados durante exercícios financeiros, que tecnicamente são necessários.

Dos 391 municípios paranaenses que compuseram a base do presente estudo, 53% têm até 10.000 habitantes, 26% possuem de 10.001 até 20.000 habitantes, 7% apresentam de 20.001 até 30.000 habitantes, 4% de 30.001 até 40.000 habitantes, 2% de 40.001 até 50.000 habitantes, 5% 50.001 até 100.000 habitantes, 3% têm de 100.001 até 500.000 habitantes, e apenas o município de Curitiba tem população acima da faixa anterior, aproximadamente um milhão e oitocentos mil habitantes.

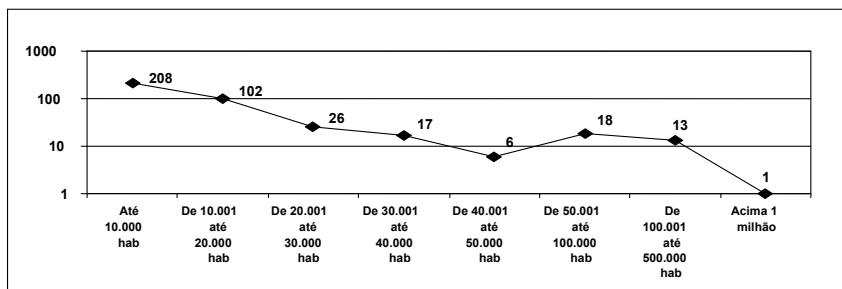


Figura 1: Quantidade de municípios por faixa populacional

FONTE: STN-Secretaria do Tesouro Nacional

A implantação dos trabalhos necessários para a presente abordagem pode se dar no caso de municípios com até vinte mil habitantes, com um único contador para atuar nos dois conselhos municipais. Já para os municípios maiores sugere-se um contador para cada conselho municipal.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos municipais constituem-se como uma instância de política democrática de natureza consultiva, normativa e deliberativa, e é inegável que quanto maior o número de informações confiáveis à disposição dos conselhos municipais, melhor será a tomada de suas decisões.

Além disso, é incontestável que os conselheiros da saúde e da educação são pessoas que assumem o compromisso para atuar junto aos conselhos possuem no dia-a-dia obrigações profissionais ou particulares, ou seja, não estão a serviço dos conselhos em período integral, e por essa razão não tem por hábito sistematizar a produção de dados necessários às tomadas de decisões. Com essa postura, possibilita ao gestor público orientar as decisões dos conselheiros que sem parâmetros técnicos acabam aprovando as contas do gestor.

A ausência de políticas administrativas próprias para atuação dos conselhos municipais tem contribuído para o baixo resultado desses órgãos, e as variáveis culturais e comportamentais dos membros que os compõem é um fator que restringe a interação na busca de subsídios técnicos. É necessário olhar crítico sobre os diversos saberes dos conselheiros e a partir daí conciliá-los com os conhecimentos das técnicas contábeis e de gestão.

Os conselhos devem desenvolver ações voltadas para a socialização das informações e conhecimentos, e a efetividade do controle social. Devem ainda preocupar-se com o além do cumprimento dos índices constitucionais, afinal, gastar os recursos públicos para cumprir os índices não é difícil, e isso os gestores públicos tem conhecimento. Difícil é mensurar a qualidade dos gastos, potencializar o resultado das ações com os mesmos recursos. Daí a importância dos conselhos terem posicionamento técnico em relação a gestão pública municipal.

No ano de 2007 em 391 municípios do Estado do Paraná foram gastos mais de cinco bilhões de reais nas áreas da Saúde e Educação na esfera municipal, que representa 44,4% dos gastos totais desses municípios, ou seja, R\$ 526,81 de gasto por habitante.

Embora a legislação vigente normatize os meios de divulgação da gestão orçamentária e financeira da saúde e educação, os serviços contábeis através do contador podem produzir ilimitados dados que contribuirá com os conselhos municipais. Afinal, esses precisam conhecer a respeito do futuro da saúde e da educação do município. Do passado, os conselhos municipais pouco devem utilizar das informações para suas decisões deliberativas, já que devem estar atentos aos fatos ocorridos no dia-a-dia da gestão nessas duas grandes áreas. No entanto, a partir base de dados históricos é possível construir cenários sobre os quais o administrador deve repousar suas ações.

Contabilidade e sociedade podem juntas construir um novo caminho da

gestão pública brasileira, especialmente nas áreas da saúde e educação.

REFERÊNCIAS

BOAVENTURA, J. Nação, estado e governo. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 ago. 1998.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 5 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 5 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.090, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm> . Acesso em: 5 jul. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 5 de jul. 2009.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. Resolução CFC 560/03. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 26 abr. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE-CONASEMS. Reflexões aos novos gestores municipais de saúde. Disponível em: <http://www.conasems.org.br/cgi-bin/pagesvr.dll/Get?id_sec=50>. Acesso em: 24 mar. 2009.

CORRÊA, M. A importância da controladoria interna municipal. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/administracao-geral-artigos/a-importancia-da-controladoria-interna -municipal-517722.html>>. Acesso em: 4 abr. 2009.

FAGIANI, C. M. Antropologia. Disponível em: <<http://carinafagiani.blogspot.com/2008/02/antropologia.html>>. Acesso em: 13 abr. 2009.

LIMA, A. A. **Balço social na administração pública municipal**. Cornélio Procópio: Autor, 2004.

PORTARIA 577/2008. Manual técnico de demonstrativos fiscais. v.I, v.II, v.III. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp>. Acesso em: 23 mar. 2009.

MARION, J. C. Preparando-se para a profissão do futuro. **Revista CRCPR**, Curitiba, n. 120, p. 13-19, mar. 1998.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO - MOG. Portaria 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial da União**, 15 abr. 1999.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. Diretrizes Nacionais para Capacitação de Conselheiros de Saúde. Série CNS Cadernos Técnicos, Série J, n. 6, Brasília, 2002.

Secretaria do Tesouro Nacional – STN - MF. Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios - 2007. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em: 23 mar. 2009.

TASSO, B. R. **Antropologia sócio-cultural**. Disponível em: <http://www.gpveritas.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=66>. Acesso em: 13 abr. 2009.