



AUDITORIAS SOCIAIS NO QUÊNIA: TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E RESPONSABILIZAÇÃO PÚBLICA

As atividades do Muslims for Human Rights (Muçulmanos por Direitos Humanos - MUHURI), uma organização não governamental sediada em Mombaça, Quênia, demonstram o papel significativo que a transparência orçamentária desempenha na melhoria da responsabilização pública. O trabalho do MUHURI também mostra como o engajamento público no processo orçamentário pode fortalecer a fiscalização e levar melhoria a prestação de serviços públicos. Todavia, a incidência do MUHURI tem sido restringida pela falta de uma lei de Direito à Informação (LDI) no Quênia, além de outros grandes desafios para a transparência no país (o Quênia pontua 57 em 100 no Índice do Orçamento Aberto 2008 – www.openbudgetindex.org, indicando que o governo disponibiliza algumas informações ao público, embora sejam incompletas as informações sobre as atividades financeiras e o orçamento do governo central durante o curso do ano-exercício).

Auditorias Sociais Demonstram a Importância das Informações Orçamentárias

Desde 2005, o MUHURI vem monitorando os gastos feitos sob o Fundo de Desenvolvimento do Distrito Eleitoral (Constituency Development Fund - CDF). Este fundo dá a cada Membro do Parlamento (MP) do Quênia aproximadamente \$1 milhão por ano para apoiar projetos de desenvolvimento no seu distrito eleitoral. O CDF tem sido percebido com amplamente mais efetivo na promoção do desenvolvimento do que as linhas tradicionais dos ministérios e tem sido bem recebido por comunidades locais anteriormente marginalizadas. Contudo, o fundo também tem sido amaldiçoado por alegações de corrupção, fraude, nepotismo, planejamento frágil na seleção dos projetos e problemas de monitoramento e supervisão.

Em geral, o CDF sofre com a falta de responsabilização pública, uma vez que inexiste uma estrutura regulatória governando a alocação destes fundos, nem critérios padronizados para os relatórios financeiros e de desempenho sobre o seu uso. Além do mais, o CDF ofusca as linhas tradicionais de supervisão ao inverter a separação constitucional de poderes entre o Executivo e o Parlamento, já que o legislativo termina executando o programa enquanto o Executivo o supervisiona.

O MUHURI tem trabalhado para cobrir o hiato na responsabilização pública do CDF através da condução de “auditorias sociais” – um processo participativo no qual organizações da sociedade civil (OSCs) e comunidades avaliam o uso dos recursos públicos e identificam a melhor maneira de aperfeiçoar os resultados das políticas e programas públicos. Adicionalmente à análise das informações financeiras, uma auditoria social avalia a qualidade da participação comunitária na tomada de decisões e em que medida os projetos considerados satisfazem as necessidades dos moradores. Para poder realizar uma auditoria social do CDF, o acesso a dados detalhados sobre os projetos do CDF é fundamental. Infelizmente, embora os membros do parlamento (MPs) queniano disponibilizem listas dos projetos do CDF através de um site na internet, estas informações gerais têm se revelado insuficientes para fins de fiscalização.

Sucesso do MUHURI Mostra a Repersussão do Engajamento Público no Processo Orçamentário

Durante os dois primeiros anos dos esforços de monitoramento, o MUHURI lutou para conseguir os registros CDF. Como resultado, as atividades do grupo estavam limitadas à conscientização sobre os planos do CDF entre as comunidades locais. Porém, desde 2007, o MUHURI conseguiu obter os registros do CDF de dois distritos eleitorais parlamentares e, subseqüentemente, usou os registros para conduzir duas auditorias sociais – uma em agosto de 2007 em Changamwe e a outra em julho de 2008 em Bahari.

Classificando a auditoria como um evento de “formação”, ao invés de uma discussão pública, o MUHURI convenceu o MP de Changamwe de que a auditoria social seria um evento inovador, já que seria o primeiro MP a abrir sua contabilidade para a sociedade civil. Além disso, eles convenceram o MP de que a auditoria ajudaria a fortalecer sua imagem pública – um argumento particularmente persuasivo durante um ano eleitoral.

Para a auditoria social, o MUHURI obteve um conjunto parcial de dados do CDF relativos a 14 projetos – considerados os melhores pelo Comitê do CDF (CDC) de Changamwe. Alguns dos documentos recebidos por eles incluíam o Segundo Plano, listando os projetos selecionados pelo CDC; Estimativas de Quantidades, descrevendo especificações do trabalho; minutas de reuniões do CDC; e, Certificados de Conclusão, os quais certificam que os projetos foram concluídos..

Com esses documentos, o MUHURI e a equipe de auditoria social conduziram visitas de campo a todos os 14 projetos, as quais incluíam entrevistas com os moradores locais. Eles descobriram vários problemas na implementação dos projetos que teriam sido impossíveis de identificar sem os registros detalhados dos projetos. Por exemplo, ao fazer auditoria num projeto de construção de um mercado, os moradores locais descreveram como o material do antigo mercado tinha sido usado na construção do mercado novo, apesar da Estimativa de Quantidades mostrar que todos os materiais novos deveriam ser comprados.

Uma audiência pública que durou um dia inteiro foi realizada para anunciar as descobertas, com aproximadamente 1500 participantes, incluindo moradores, funcionários locais do CDF e membros da mídia. O MP compareceu à audiência após terem sido confrontados com uma artilharia de perguntas dos moradores locais sobre as descobertas da auditoria. Ao final da audiência, o MP assinou uma petição exigindo que medidas de maior responsabilidade e transparência sejam incorporadas na Lei do CDF e convocando uma lei de Direito à Informação abrangente, à qual ele havia se oposto anteriormente.

No final de 2007, o MP de Changamwe foi reeleito, quando a maioria dos MPs no parlamento perdeu suas cadeiras. Durante sua campanha, ele falou em muitas ocasiões sobre a abertura dos seus livros ao MUHURI, afirmando que era o MP mais transparente. No local da contagem dos votos, no dia da eleição, onde quadros do MUHURI estavam atuando como fiscais de urna, o secretário do CDC falou a eles que “pelo menos 40%” dos votos recebidos pelo MP foram resultado da auditoria social; o próprio MP reconheceu isso. Apesar da auditoria ter revelado muitos problemas com os projetos do CDF, o simples fato do MP ter aberto seus livros ajudou-o a ganhar o apoio que precisava para vencer as eleições.

Dando seguimento a esta bem sucedida auditoria, o MUHURI se aproximou do distrito eleitoral de Bahari. Ao solicitar os registros do CDF de Bahari, o MUHURI enfatizou o sucesso do seu trabalho em Changamwe. O MP de Bahari concordou com o pedido do MUHURI, expressando confiança nos registros do CDF de Bahari. De acordo com os relatórios de auditoria do governo, Bahari tinha o “mais bem administrado” CDF no país.

O MUHURI recebeu registros relativos a 13 projetos do CDF, sob a condição de que os membros do CDC pudessem observar a auditoria social. O MUHURI concordou com esta condição, apesar da sensação de que a presença dos membros do CDC poderia prejudicar o processo de auditoria.

Durante a auditoria social do Bahari, o MUHURI e seus parceiros usaram documentos como as Estimativas de Quantidades para revelar problemas com vários projetos do CDF. Por exemplo, ao conduzir uma verificação física do banheiro do escritório do diretor, na aldeia de Matsangoni, os auditores comunitários descobriram que o projeto estava incompleto, não construído de acordo com as especificações e, na verdade, não utilizável. Ao mesmo tempo, os documentos do projeto indicavam que o projeto tinha sido concluído e que todo o dinheiro alocado para o projeto tinha sido gasto.

Em outro caso, a verificação física de um projeto de estrada revelou que não havia cascalho na estrada. Ademais, através de entrevistas com moradores locais, a equipe de auditoria descobriu que trabalhadores que haviam trabalhado na estrada não tinham sido pagos, e que receberam alimentos em vez disso.

Quando o CDC de Bahari afirmou que não tinha “nada a temer” da auditoria social, eles não se deram conta que o MUHURI estava procurando mais do que apenas números. Porém, ao observarem a auditoria social, os funcionários do CDC logo perceberam que as informações que estavam sendo coletadas não eram favoráveis e tentaram interferir no processo. Finalmente, uma audiência pública com mais de 1.000 participantes foi realizada, embora seus trabalhos tenham sido adiados e os membros do CDC não tenham comparecido.

Impacto do Trabalho do MUHURI é restringido pela falta de uma Lei de Direito à Informação

Em nível mais amplo, os obstáculos que o MUHURI enfrentou para acessar os documentos do CDF e conduzir auditorias sociais demonstraram a necessidade crucial de uma Lei de Direito à Informação no Quênia, obrigando agentes de governo, incluindo funcionários do CDF, a compartilhar informações com o público. Tornar as informações públicas não deveria ser deixado para a boa vontade dos agentes de governo.

Depois da violência pós-eleições no Quênia ter diminuído, no início de 2008, o MUHURI esperava que os novos MPs, querendo desacreditar seus antecessores, estivessem mais dispostos a disponibilizar os registros do CDF. O MUHURI também se sentia seguro de que a auditoria realizada com sucesso em Changamwe no ano anterior convenceria os outros MPs de que poderiam confiar-lhes seus registros do CDF.

Entretanto, O MUHURI realizou diversas tentativas para conseguir documentos do CDF, primeiro do distrito eleitoral de Kisauni, e depois do distrito eleitoral de Likoni. Os dois distritos eleitorais tinham novos MPs que não seriam implicados em quaisquer erros de administração do CDF que as auditorias sociais pudessem revelar e, mesmo assim, ambos recusaram em fornecer os registros do CDF ao MUHURI. O CDF de Kisauni foi particularmente controverso. A mídia já havia levantado uma série de

questões sobre ele, incluindo má administração de fundos e corrupção, o que levou a uma manifestação pública. Ainda assim, o novo MP recusou-se a cooperar.

Esta falta de transparência impede as pessoas de saber o que o governo está fazendo com os recursos públicos e cobrar mudanças. Fazer do acesso à informação uma obrigação legal começará a criar uma estrutura institucional que permita um novo patamar de envolvimento público no monitoramento do uso de fundos públicos. Por fim, isto ajudará a melhorar a transparência e a responsabilização pública do orçamento como um todo.

A transparência orçamentária – disponibilizando informações abrangentes, tempestivas, acessíveis e úteis sobre como o governo planeja usar os recursos públicos – e as oportunidades para a participação pública no processo do orçamento são vitais para assegurar governos responsabilizáveis e afiançar as escolhas políticas. Orçamentos abertos que outorgam poder a sociedade civil e aos membros da população para desempenhar um papel de fiscalização efetiva também reduzem as chances de despesas com desperdício e corrupção, aumentando desta forma a possibilidade de que os recursos sejam usados para satisfazer as necessidades das pessoas.