O Orçamento Público como ferramenta de controle social

por Márcio Luciano dos Santos Campos e Eduardo Sanabria de Assunção.

Este artigo visa compreender a dinâmica do orçamento público, imaginando um cenário municipal como fonte principal de exercício do controle social, em uma dinâmica de avaliação por parte da sociedade local a qual abrange determinado munícipio que, por vezes, será denominado “Estado”.

O dever em prover o bem comum pelo Estado toma forma através do orçamento público. Para tanto, dentro de limites pré-estabelecidos, o Estado precisa fornecer serviços que atendam a sociedade nas suas diversas áreas de atuação, como Saúde, Assistência Social, Segurança, Agricultura, entre outras.

Ao tentar suprir tais carências, ele precisa de recursos financeiros, ou seja, de um planejamento econômico-financeiro e político que satisfaça suas necessidades. Esses planejamentos no Brasil, em todas as esferas de governo, são denominados como orçamentos públicos. Os orçamentos compreendem etapas que se denominam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

Primeiramente, o orçamento público tem diversas definições e conceitos, mas todas convergem para o mesmo sentido e uma mesma significação. Segundo Santos (2010, p. 18) “orçamento público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar”. Portanto, de uma forma simples podemos dizer que orçamento é uma estimativa de receitas e uma fixação de despesas, na qual as receitas são necessárias para a execução, por parte do Estado, dos serviços necessários à sociedade.

No que consta ao controle social de iniciativa da sociedade, este é um poder dado ao cidadão para executar a fiscalização dos atos de determinada gestão pública em seus níveis municipal, estadual e federal, para saber se foi cumprida e/ou atendida a finalidade pública.

Conforme ENAP (2015, p.5):

> Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública (em oposição às finalidades privadas), à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público (legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, transparência, etc.).

No sentido do presente, o controle social de iniciativa da sociedade, exercido através dos cidadãos e entidades de representação sociais e sindicais, permite fiscalizar a gestão municipal, sejam elas de ordem das despesas ou receitas orçamentárias. Por exemplo, os portais de transparência e a Lei de Acesso à Informação podem dar ao cidadão as informações necessárias para medir se a gestão pública está agindo com eficácia e eficiência na utilização dos recursos públicos.

Entende-se que em sociedades menos organizadas quanto ao conhecimento abrangente sobre o orçamento público os cidadãos tentam organizar-se através de outros mecanismos para realizar o controle social.

Um modelo são as páginas públicas das redes sociais onde são denunciados fatos que julgam estar em desacordo com o bom senso comunitário. Exemplos são denúncias de ruas esburacadas, falta de remédio nos postos de saúde, entre outros.

Possuindo importância impar por ser um canal direto na execução do controle social a imprensa se destaca, pois ela tem a finalidade de informar a comunidade sobre situações de aplicabilidade e monitoramento dos recursos oriundos do orçamento público e atos da administração pública.

Observa-se que sobre o controle social de iniciativa da sociedade, em especial a que ocorre nas cidades que compõem a fronteira oeste do Rio Grande do Sul, a fiscalização do orçamento público municipal é quase uma situação nula. Muito embora, existam as solicitações de informações que a Lei de Acesso à Informação faculta e os portais de transparência, que trazem uma gama de informações e relatórios sobre a movimentação orçamentária, mas que ainda são de difícil leitura e interpretação pelos cidadãos, tais fatos dificultam muito o exercício de fiscalização.

Uma melhor transparência também envolveria a capacitação da comunidade local em entender os mecanismos de aplicação do orçamento público. Chegamos neste ponto, para contextualizar que as informações da área pública, por utilizarem palavras e conjecturas técnicas, tanto contábil como jurídica, inviabilizam a compreensão por cidadãos não pertencentes a este campo de trabalho. Isto posto, toda forma de incentivar a participação da comunidade nos atos relacionados ao orçamento deve ser celebrado, pois exaltam a transparência condicionada na Carta Magna em seu art. 37.

A pergunta que surge: Como o cidadão executaria o controle social se ele próprio desconhece muitos termos técnicos utilizados dentro da área pública? A exemplo temos: o resultado resumido da execução orçamentária, limite prudencial da despesa com pessoal,

relatório da gestão fiscal, dívida flutuante e fundada, restos a pagar, despesa empenhada versus despesa liquidada, etc. Ou seja, todos esses termos técnicos, além de outros, reportam parte da comunidade, ou seja, a grupos de cidadãos que farão o controle social, uma falta de conhecimento expressiva, tanto jurídico, técnico, contábil e orçamentário.

Dessa forma, surge uma dificuldade para o cidadão, que vai executar uma fiscalização da gestão pública municipal, na qual está contida o orçamento do município, pois ele próprio desconhece a formação de cada conceito que precisa ser verificado.

Por isso, precisamos criar uma política pública de educação sobre a área orçamentária. Essa educação deverá fornecer um conhecimento mínimo sobre legislação, orçamento público, direito administrativo, licitação, área contábil e de pessoal. Infere-se que com essa formação o cidadão poderá cumprir com seu papel de controle social. Em suma, a arma do cidadão é o conhecimento.

Márcio Luciano dos Santos Campos é contabilista, servidor Técnico-Administrativo da UNIPAMPA Itaqui e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA São Borja. Membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas/NEABI da UNIPAMPA Itaqui.

Eduardo Sanabria de Assunção é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA São Borja.

Referências Bibliográficas

SILVA, Rodrigo B; KISCHLAT, Everton; CORTES, Rebecca (a). **Controle social.** Brasília: Enap, 2015. Módulo I: Introdução e conceitos básicos.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Brasília, UAB, 2010. Módulo Específico.

LUIZ, Wander. **LRF Fácil:** Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. 5. ed. Brasília: CFC, 2003.

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro:** a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos. 3. ed., 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 jul. 2020.