



O ORÇAMENTO PÚBLICO EM DEBATE - a informação como estratégia de controle social para garantir o financiamento das políticas sociais

Valdir Anhucci¹
Vera Lucia Tieko Suguihiro²
Claudiana Tavares da Silva³

PROPOSTA DA MESA TEMÁTICA COORDENADA

A inserção de novos atores sociais no debate sobre o Orçamento Público, a partir da Constituição Federal de 1988, tem se tornado essencial para democratização das decisões sobre o destino dos recursos públicos. É a partir da efetiva participação e do controle social, por parte da população, que é possível garantir maior visibilidade ao processo decisório em torno do Orçamento Público. Cumpre destacar que a ampliação e a manutenção das políticas sociais requer assegurar a destinação de recursos financeiros suficientes, o que exige maior mobilização da população e um amplo debate no que diz respeito ao planejamento, monitoramento, controle e avaliação do Orçamento Público.

Tendo como tema geral o controle social sobre o Orçamento Público e o papel da comunicação e da informação no processo de transparência da coisa pública, esta Mesa Coordenada objetiva aprofundar a reflexão sobre a importância do Orçamento Público na definição das políticas públicas, levando em consideração os diferentes espaços de debate que se colocam como lócus que possibilitam a democratização da informação e do debate sobre o destino dos recursos públicos. Nesta perspectiva, o Orçamento Público manifesta seu caráter político na medida em que garante à população a possibilidade de interferir e decidir sobre a aplicação dos recursos públicos no atendimento de interesses coletivos, de modo transparente e com publicização dos atos públicos.

¹ Doutor. Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana. E-mail: anhucci@yahoo.com.br

² Doutora. Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: suguihiro@uel.br

³ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: clautavares@hotmail.com



Geralmente, a população costuma ver o Orçamento Público como uma matéria técnica cujo entendimento é limitado aos iniciantes. Essa cultura tende a gerar no cidadão o receio de uma maior aproximação ao tema, supostamente apreendido como domínio exclusivo do interesse administrativo e que, por isto, poderia ser mantido distante do olhar da sociedade. Portanto, o debate sobre recursos públicos não pode ficar restrita à vontade de um único segmento: o Estado. A discussão precisa ganhar maior capilaridade junto à sociedade civil, envolvendo-a na pela ampliação de recursos no sentido de garantir políticas sociais universais e superando o atendimento pontual e focalizado de programas de governo. A mudança dessa realidade passa pelo exercício político do controle social sobre o Orçamento Público com transparência.

Dentre os conteúdos específicos a serem abordados pelos participantes desta Mesa Coordenada destacam-se os seguintes temas:

1 – O Orçamento Público enquanto instrumento de participação e controle social

Os esforços de abertura de canais de proteção, defesa e reivindicação de direitos para grande parcela da população brasileira ainda podem ser considerados embrionários, com recorrentes experiências de destituição de direitos. Potencializar a capacidade de transformação de pessoas, grupos e comunidades, significa adotar estratégia capaz de estimular à sociedade civil organizada, em ocupar os espaços públicos que promovam as discussões coletivas, as deliberações transparentes, com visibilidade política, ética e social. Isto significa possibilitar a socialização de informações e o desenvolvimento de competência para uma gestão pública em prol do interesse comum, rompendo com as práticas tradicionais de alijamento da população do direito de participar. Para tanto, se faz necessário que a população incorpore o papel de protagonista na condução da gestão pública, participando ativamente do processo de formulação, fiscalização e controle da coisa pública, pautando-se no princípio da publicidade com transparência. Cabe aos governantes estabelecer uma relação com a sociedade civil na perspectiva da partilha de poder e prestação de contas daquilo que está fazendo. À população cabe a apropriação dos instrumentos de participação e controle social da coisa pública, para efetivação dos princípios da administração pública



de cunho democrático.

2 - A Dimensão Política do Orçamento Público

A perspectiva da dimensão política deve nortear o processo decisório do Orçamento Público, buscando superar a ideia de exclusividade das decisões técnicas sobre o destino dos recursos públicos. É o protagonismo dos diferentes atores sociais na discussão e na disputa do Orçamento Público que expressa sua dimensão política. Isso requer a consolidação e o fortalecimento de espaços públicos que sejam capazes de superar apatia política da sociedade em geral, com vistas a fortalecer a luta pela garantia de recursos suficientes para a efetivação das políticas sociais de natureza qualificada e inclusiva. Neste sentido, o Orçamento Público deve ser objeto de debate acessível aos diferentes atores sociais, com vistas a democratizar as decisões no que se refere ao destino dos recursos públicos.

3 – A transparência e a publicização do Orçamento Público através informação

A concentração de poder nas mãos de poucos, mas poderosos grupos midiáticos vêm propagando uma cultura de manipulação de informações que afeta diretamente a vida cotidiana de milhares de pessoas, principalmente no que se refere à gestão, controle e monitoramento do gasto público. É importante valer-se das prerrogativas legais para provocar questionamentos sobre o papel da comunicação e da informação enquanto instrumentalidade política da população na gestão do gasto público. Embora a Constituição Federal de 1988 garanta a participação da população no processo de deliberação sobre o Orçamento Público, o que se tem observado, ainda, é a prevalência do poder centralizado e autoritário, construído ao longo dos anos, determinando sobre a vontade da maioria da população brasileira. A luta da sociedade civil é questionar esta relação de subalternidade frente ao Estado, exigido o acesso da população na condução das decisões políticas, assim como garantir a participação efetiva nos espaços de defesa e de proteção dos direitos sociais em nome dos interesses



coletivos. Neste sentido, a transparência do gasto público abre espaço para a efetiva democratização da informação como forma de garantir e ampliar direitos.

Portanto, a presente Mesa Coordenada parte do pressuposto que a visibilidade, o acesso e o domínio sobre o Orçamento Público, mediados pelo processo de democratização da informação, são estratégias para a população assegurar os direitos sociais já conquistados e/ou para lutar pela ampliação de novos direitos. Nessa perspectiva, o que a mesa propõe é refletir sobre o debate reiterado em torno do processo orçamentário que garanta um planejamento estrutural das ações governamentais com repercussões no cotidiano da população, no sentido de ganhar capilaridade e reconhecimento, primeiro por aqueles que ainda não tem seus direitos garantidos e, num mesmo movimento, por aqueles que são responsáveis pela materialização de políticas sociais, ou seja, o Estado.



O ORÇAMENTO PÚBLICO EM DEBATE: a informação como estratégia de controle social para garantir o financiamento das políticas sociais

Claudiana Tavares da Silva¹
Valdir Anhucci²
Vera Lucia Tieko Suguihiro³

RESUMO

A visibilidade, o acesso e o domínio sobre o Orçamento Público, mediados pelo processo de democratização da informação, são estratégias para a população assegurar os direitos sociais já conquistados, assim como instrumentos de luta para a ampliação de novos direitos. Nessa perspectiva, é o debate reiterado em torno do processo orçamentário que garante um planejamento estrutural das ações governamentais, com repercussões no cotidiano da população. É o acesso às informações públicas que possibilita o controle social sobre o Orçamento Público, a fim de submetê-lo ao amplo e irrestrito debate, com vistas a atender ao interesse coletivo.

Palavras-chave: Orçamento Público; Controle Social; Visibilidade; Transparência.

ABSTRACT

The visibility, access and control over the public budget, mediated by the process of democratization of information, are strategies for the population to ensure social rights already achieved, as well as instruments of struggle for the extension of new rights. In this perspective, the debate is repeated around the budget process that ensures structural planning of government actions affecting the daily population. Is access to public information that enables social control over the Public Budget in order to submit it to the full and unrestricted debate, with a view to cater to the collective interest.

Keywords: Public Budget, Social Control, Visibility, Transparency.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual de Londrina (UEL).E-mail: clautavares@hotmail.com

² Doutor. Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana. E-mail: anhucci@yahoo.com.br

³ Doutora. Universidade Estadual de Londrina (UEL).E-mail: suguihiro@uel.br



1 – INTRODUÇÃO

A inserção de novos atores sociais no debate sobre o Orçamento Público, a partir da Constituição Federal de 1988, tem se tornado essencial para democratização das decisões sobre o destino dos recursos públicos. É a partir da efetiva participação e do controle social, por parte da população, que é possível garantir maior visibilidade ao processo decisório em torno do Orçamento Público.

Cumprir destacar que a ampliação e a manutenção das políticas sociais requer assegurar a destinação de recursos financeiros suficientes, o que exige maior mobilização da população e um amplo debate no que diz respeito ao planejamento, monitoramento, controle e avaliação do Orçamento Público.

Tendo como proposta de estudo o controle social sobre recursos públicos e o papel da comunicação e da informação no processo de transparência da coisa pública, o presente trabalho objetiva aprofundar a reflexão sobre a importância do Orçamento Público na definição das políticas públicas, levando em consideração os diferentes espaços de debate que se colocam como lócus que possibilitam a democratização da informação sobre o destino dos recursos públicos.

Nesta perspectiva, o Orçamento Público manifesta seu caráter político na medida em que garante à população a possibilidade de interferir e decidir sobre a aplicação dos recursos públicos no atendimento de interesses coletivos, de modo transparente e com publicização dos atos públicos.

É comum a ideia de que a população enxerga o Orçamento Público como uma matéria técnica cujo entendimento é limitado aos iniciantes, supostamente apreendido como domínio exclusivo do interesse administrativo e que, por isto, poderia ser mantido distante do olhar da sociedade. Portanto, o debate sobre recursos públicos não pode ficar restrita à vontade de um único segmento: o Estado.

Sendo assim, a discussão precisa ganhar maior capilaridade junto à sociedade civil, envolvendo-a na luta pela ampliação de recursos no sentido de garantir políticas sociais universais e superando o atendimento pontual e focalizado de programas de governo. A mudança dessa realidade passa pelo exercício político do controle social



sobre o Orçamento Público com transparência.

Neste sentido, esta reflexão parte do pressuposto que a visibilidade, o acesso e o domínio sobre o Orçamento Público, mediados pelo processo de democratização da informação, são estratégias de luta para a efetivação dos direitos sociais já conquistados e também para ampliação de novos direitos. Mais do que isso, significa a possibilidade dos diversos atores sociais exercitarem, nos mais diferentes espaços públicos, o controle social sobre as decisões no processo orçamentário, explicitando a sua dimensão política a partir da ampliação dos atendimentos aos diferentes segmentos, com os recursos públicos assegurados para implementação de políticas públicas de interesse coletivo.

2 – ESTRATÉGIAS DE LUTA PELA AMPLIAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A produção e a difusão da informação são ferramentas estratégicas para viabilização da participação, do controle social e da transparência das ações públicas, principalmente no que se refere ao orçamento público, onde abre espaço para que a sociedade civil se faça presente na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas. Vale ressaltar que tal prerrogativa é fruto da Constituição Cidadã de 1988, que garante a participação da população nas deliberações de caráter público. Ou seja, o poder centralizado e autoritário construído ao longo dos anos passou a ser questionado, sendo exigido a participação da população na condução das decisões políticas, assim como, na ocupação de espaços para defesa dos seus interesses sociais, políticos e éticos.

Neste sentido, é importante salientar que a transparência e o acesso às informações sobre as receitas previstas e realizadas pelos governos relativas aos gastos públicos, tornam-se imprescindíveis para se entender os impactos dos investimentos públicos nos serviços sociais ofertados à população. Em 2009, foi aprovada a Lei da Transparência, no qual “dispõe que a união, estados e municípios devem, de forma transparente, apresentar suas receitas e despesas”. Outros instrumentos se tornam essenciais para a publicização das informações, tais como: a Lei da Improbidade Administrativa, a Lei do Acesso à Informação Pública, a Lei da Ficha Limpa, dentre outros. O mecanismo que garante a participação e controle do gasto público é o Portal da



Transparência do Governo Federal, cuja iniciativa é da Controladoria Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, com intuito de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Portanto, todas as leis, decretos e portarias, instituídas pelo próprio governo, tem como objetivo garantir e aumentar a transparência da gestão pública, o que permite ao cidadão o acompanhamento e o monitoramento do dinheiro público, tomando conhecimento sobre a real utilização dos recursos, auxiliando na sua fiscalização.

Neste sentido, é de suma importância problematizar o papel da comunicação como ferramenta estratégica para tornar o orçamento e os gastos públicos acessíveis e visíveis à população: como se dá o repasse e aplicação de recursos? quem os determina? em que base as prioridades foram levantadas? quem tem domínio e controle dos recursos públicos? que tipo de informação e acesso tem a população demandataria dos serviços? como a população se apropria da informação e as utiliza como instrumento político para ampliar direitos? São questionamentos que precisam ser colocadas na agenda do debate popular, no sentido de ampliar a compreensão sobre Orçamento Público e espaço público.

Isto vai exigir a criação de um novo espaço público, ou seja,

[...] uma esfera pública na qual os atores, diferentes e desiguais, pudessem se manter dentro do debate plural e conflitivo (no sentido arendtiano) de modo a permitir que sua opinião fosse formada a partir de sua experiência confrontada com o exame publicamente debatido do programa, e não algo pronto, trazido pelo programa e conduzido ao debate público PAOLI, 2007, p.249).

Para tanto, cabe à sociedade civil, por meio de mobilização, garantir que as informações possam ser transmitidas em formato aberto e acessíveis. Neste sentido, a sociedade vem exigindo uma nova e ampla forma de transparência, em que seja possível avaliar as estratégias de fomento dos orçamentos públicos; meios para acessar as ações e as despesas voltadas para projetos sociais e políticos de interesse coletivo, assim como, garantir a utilização de uma linguagem acessível para compreensão de dados orçamentários. Isto implica na aplicação do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em que determina a publicidade como um dos princípios a serem obedecidos pela



Administração Pública, seguidas pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

É preciso dizer que é dever do poder público prestar contas à população sobre as ações de sua responsabilidade, configurando espaços públicos democráticos de participação popular (audiências públicas, conferências, fóruns, reuniões ampliadas etc.), colocando à disposição de todo o cidadão as informações sobre suas receitas e despesas, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48 e 49. Será por meio de consolidação de canais plurais de transparências que se estabelece o diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada, como forma de democratização do acesso à informação pública, ampliando e dinamizando os direitos às políticas públicas, bem como acesso aos serviços públicos de qualidade.

Portanto, difundir o conhecimento e a informação, mediada pela comunicação, significa compartilhar e democratizar o poder, o que implica no reconhecimento de que o acesso ao poder está diretamente relacionado ao acesso às informações.

Vale destacar que nesse processo de garantir a transparência e acesso às informações, a atitude crítica por parte de profissionais da área de serviço social, torna-se imprescindível para a construção de novas posturas da sociedade e do Estado. Nessa perspectiva, se faz necessário repensar a atuação profissional do Assistente Social, como formador de opinião, em meio as lutas enfrentadas pela população para garantir as estratégias de sobrevivência impostas pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho, sob a égide do neoliberalismo (desemprego, sub-emprego, precarização do trabalho etc.) A partir da década de 1990 têm sido demandado ao Serviço Social novas habilidades e competências, impulsionando a categoria profissional para uma atuação diferenciada, por meio de apropriação das mudanças ocorridas na sociedade contemporânea, de modo a desenvolver em seu trabalho ações de caráter que promova a emancipação humana.

Nesse aspecto, convém assinalar que as lutas coletivas devem fortalecer e consolidar as conquistas já empreendidas, o que pressupõe que categorias profissionais e os movimentos sociais que partilhem desses ideais devem unir-se para contrapor aos interesses hegemônicos, que, absolutamente, não estão dispostos a perder ou enfraquecer seu controle, sua influência sobre grande parte da população. É preciso



fortalecer a sociedade para maior organização e participação social, com capacidade de dar direção política, ideológica e cultural aos interesses e necessidades de natureza coletiva.

Ao fazer referência a Rancière, Oliveira (2007) afirma que a política é constituída pelo dissenso, uma vez que está ligada à divergência de interesses entre os que possuem algo e aqueles que não possuem, impondo um movimento entre os diferentes atores sociais e interesses, o que nem sempre possibilita o êxito em uma determinada disputa. Isto

[...] significa criar um campo específico dentro do qual o adversário, em seus movimentos, tenta, por sua vez, desvencilhar-se da pauta e sair fora da agenda que lhe é oferecida/imposta. É neste intercâmbio, desigual, que se estrutura o próprio conflito, ou o jogo da política. Essa concepção abre as portas para sua permanente reinvenção, no sentido de que toda proposta, e sua resposta, que consiga sair do campo anteriormente demarcado cria um novo campo, que é, em si mesmo, uma nova qualidade dos atores políticos. Há, pois, na política, uma permanente mudança de qualidade (OLIVEIRA, 2007, p. 15).

Assim, no processo de organização da sociedade civil em defesa dos seus direitos, é preciso levar em consideração o seu papel decisório em torno de deliberações que tratam de Orçamento Público. Este possui uma dimensão política, na medida em que estas decisões não podem estar submetidos somente às decisões técnicas, mas é preciso que a participação da sociedade seja exercida no âmbito do seu o protagonismo político, com a responsabilidade de mobilizar os diferentes atores sociais na disputa sobre o destino dos recursos públicos.

Com base em estudos do INESC, Salvador (2010, p. 607) ressalta que o orçamento público “[...] é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como arena de disputa ou um espaço de luta [...]”.

Isso requer a consolidação e o fortalecimento de espaços públicos capaz de romper com a apatia política da sociedade em geral, com vontade política em investir na luta pela garantia de recursos financeiros suficientes para a efetivação das políticas sociais de natureza qualificada e inclusiva.

Atualmente, são grandes os desafios para efetivação dos direitos sociais e políticos de cunho universalizante para a grande maioria da população brasileira. Com o



advento do neoliberalismo, o fundo público tem sido cada vez mais apropriado pelo interesses privados. Para Salvador,

[...] não basta ter a universalidade como princípio, é necessário torná-la efetiva. Um dos meios para tornar concreto o princípio é o fundo público. O orçamento público tem de ser um instrumento de efetivação dos direitos, pois assegurar políticas públicas universais custa dinheiro (SALVADOR, 2010, p. 392).

Isto significa que há uma necessidade de ampliação do debate e a assimilação por parte da sociedade sobre a importância do Orçamento Público enquanto instrumento política garantidor de políticas sociais.

Assim, a expressão da dimensão política dos diferentes espaços públicos se coloca como questão determinante, na medida em que as decisões a serem tomadas, principalmente quando se trata de recursos públicos, devam se dar em espaços de enfrentamentos, em arenas de debates, em campos de diálogo plural, em que prevaleçam as deliberações pautadas no interesse de comum.

É preciso considerar a heterogeneidade dos diferentes atores sociais no âmbito da sociedade civil, haja vista que isso contribui para o fortalecimento da política com vistas a construir outra hegemonia de poder. Esta contradição se coloca como fundamental na definição de prioridades do Orçamento Público, já que o mesmo deve ser submetido ao crivo dos diferentes atores sociais presentes no âmbito da sociedade civil.

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Público deve ser entendido enquanto um instrumento político para melhor apreensão da política social no Brasil. Ele precisa ser compreendido para além da peça técnica e contábil, na medida em que contempla elementos sociais, econômicos e políticos, no âmbito das correlações de forças representadas por diferentes interesses tanto público como privado, na luta pela apropriação dos recursos públicos.

É preciso enxergar o Orçamento Público como ferramenta de planejamento, controle social e político dos gastos públicos, sobretudo, dando visibilidade sobre as escolhas políticas efetuadas pelo Estado no sentido de priorizar as políticas públicas.



Além disso, o Orçamento Público deve revelar como a gestão pública está administrando os recursos públicos, apresentando de forma transparente as informações sobre os gastos e as receitas no cumprimento dos programas implementados pelo poder executivo, bem como as estratégias utilizadas para garantir a transparência no trato da coisa pública.

O controle social sobre o Orçamento Público deve ser garantido por meio de participação organizada da sociedade civil, principalmente em um contexto neoliberal, na medida em que a sua orientação política está na direção de privilegiar o mercado financeiro (rentista) em detrimento de uma política social de caráter universal e de proteção social.

Portanto, é o Orçamento Público, em sua dimensão política, que deverá garantir a materialização entre o que foi planejado e executado, demonstrando os investimentos priorizados pelo Estado na concretização das políticas públicas em benefício da coletividade.

A ampliação e a consolidação das políticas públicas estão diretamente relacionadas à capacidade da população em garantir o atendimento de suas demandas, assegurando os recursos públicos necessários no orçamento público de modo a atender os direitos sociais.

Nesta perspectiva, a comunicação e a informação devem ser tratadas no âmbito das políticas sociais enquanto instrumentos democráticos viabilizadores da transparência e da publicização dos atos públicos e da gestão da coisa pública.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL, **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL, **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**.



Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

PAOLI, Maria Célia. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. In: OLIVERIA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.221-256.

OLIVERIA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVERIA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.15-45.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

UNIÃO, Controladoria Geral. **Acesso à Informação Pública**: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília 2011.