



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Programa de Pós-Graduação e Pesquisa

**Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento –  
interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos  
públicos.**

**ANTONIO CESAR LIMA DA CONCEIÇÃO**

**Brasília - DF**

**Novembro / 2010**



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Programa de Pós-Graduação e Pesquisa

**ANTONIO CESAR LIMA DA CONCEIÇÃO**

**“Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento –  
interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos  
públicos.”**

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos  
Orientadora**

**Brasília - DF**

**Novembro / 2010**



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa  
Programa de Pós-Graduação e Pesquisa

**ANTONIO CESAR LIMA DA CONCEIÇÃO**

**“Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos.”**

Trabalho de Conclusão de Curso - TCC apresentado para a banca examinadora do curso de Especialização em Orçamentos Públicos do Instituto Serzedello Corrêa – ISC/DF, como exigência parcial para a obtenção do grau de Especialista em Orçamentos Públicos.

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos**  
**Orientadora**

**Brasília - DF**  
**Novembro / 2010**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela capacidade de fazer.  
À Minha Família, por compreender  
minhas ausências.  
Aos professores, pela construção  
do conhecimento.  
Ao Senado pela oportunidade.  
E ao ISC, pelo apoio irrestrito.

## RESUMO

A complexidade dos Estados modernos cria a necessidade de uma maior participação popular em sua gestão, esta participação é conhecida como Controle Social, que, no Brasil, conta com vários dispositivos legais implantados no processo de redemocratização brasileiro nos anos de 1980/90. A Constituição Federal trata deste assunto em 15 de seus artigos, e semeia os princípios deste controle, consolidado por meio de legislações infraconstitucionais. Dos direitos fundamentais existentes no surgimento do Estado (vida, liberdade e propriedade), até os de 3ª e 4ª geração, a participação social está imbuída de fundamentar e validar a existência deste. A escassez de recursos e a busca da sociedade por mais serviços e menos impostos imprime a necessidade de que a mesma seja integrada ao planejamento governamental, podendo exercer o controle sobre a administração pública por meio dos Orçamentos Públicos. Uma gama de informações gerenciais é disponibilizada à população, principalmente por meio da internet, entretanto estas não são acessadas e utilizadas para o controle social. Isto se deve à falta de conhecimento da população do que significa esta informação e como é possível utilizá-la. O caminho para que se comece uma educação para o Controle Social que traga efetividade a este conceito é a utilização da parte curricular diversificada prevista pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, durante o ensino médio.

Palavras chaves: Controle Social. Participação popular. Informação. Conhecimento. Educação.

## ABSTRACT

The complexity of modern States creates the need for greater popular participation in their management, this involvement is known as Social Control, which in Brazil has various legal devices implanted during the Brazilian democratization process in the years 1980/90. The Constitution addresses this issue in 15 of his articles, and sowed the principles of this control, consolidated by legislation under the Constitution. Of existing fundamental rights in the creating of the State (life, liberty and property), even the 3rd and 4th generation rights, social participation is imbued with support and validate his existence. The shortage resources and the pursuit of the society for more services and lower taxes prints the need for his to be integrated into government planning, being able to control rising public administration through public budgets. A range of management information is made available to the population, mainly through the internet, however these are not accessed and used for social control. This is due to lack of knowledge of the population means that this information and how you can use it. The way for them to get an education for social control to bring effect to this concept is the use of the curricular diversity provided by the Law of Directives and Bases of Education, during high school.

Keywords: Social Control. Popular participation. Information. Knowledge. Education.

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	7
FUNDAMENTOS LEGAIS DO CONTROLE SOCIAL.....	9
CONTROLE SOCIAL: POR QUE E PARA QUÊ? .....	12
DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO .....	17
O INTERESSE PELO TEMA .....	22
OPORTUNIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO.....	27
CONCLUSÃO .....	29
REFERÊNCIAS.....	32

## INTRODUÇÃO

A necessidade de controle dos atos da administração pública vem, com o desenvolvimento das sociedades, criando novos conceitos para sua efetivação. Destacar-se-á, para subsidiar este trabalho, o conceito aplicado à expressão *Controle Social*. Controle Social será aqui entendido como a participação, individual ou coletiva, de cidadãos na composição e no provocar dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal. (Lock, 2004, p.123)

Uma das principais funções do Estado é o provimento de serviços essenciais a sua população. A Constituição Federal elenca como direitos fundamentais da sociedade o acesso a saúde, segurança, educação e moradia, entre outros. O exercício de tais direitos, contudo, demanda a disponibilidade de recursos financeiros que são arrecadados da população por meio dos impostos, taxas e contribuições e que são aplicados em consonância com as Leis Orçamentárias. Assim, torna-se imperativo que o Controle Social, para mostrar-se efetivo, incida principalmente sobre os Orçamentos Públicos, pois neles está indicada, ou não, a implementação destes direitos.

Em termos de informações disponibilizadas para o exercício do controle social, a legislação resguarda, de forma razoável, o acesso da população - exemplo disto é o direito a informação constar do título dos Direitos e Garantias Fundamentais na Constituição Federal - a compreensão destas informações, contudo, deixa muito a desejar.

Infraconstitucionalmente o tema também é abordado: o art. 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010 (Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009), que preceitua o “amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas”[de tramitação dos projetos das Leis Orçamentárias] e ainda a “versão simplificada, [de] seus anexos e [ ] informações complementares”. A Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu art. 48, enfatiza a questão do “incentivo à participação popular” por meio de audiências públicas, e a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.”

Contudo, para tornar-se útil, a informação precisa ser compreendida e

assimilada, o que nem sempre acontece em áreas de elevada complexidade técnica, como é o caso do Orçamento Público. Igualmente, o exercício do controle social precisa ser valorizado pela sociedade e ser objeto de interesse pelos cidadãos. Ambos os requisitos – compreensibilidade e motivação – parecem estar ausentes em boa medida no contexto atual, comprometendo a extensão e efetividade do controle social.

Adotaremos, no presente artigo, a ideia de que a ausência de ambos os requisitos acima mencionados decorrem de um fator básico: a falta de conhecimento dos cidadãos acerca do tema. Medeiros & Pereira(2003) conseguem delimitar bem a situação, quando afirmam que nem mesmo as camadas mais abastadas da sociedade possuem instrumental cognitivo para compreender a máquina pública e muito menos as sistemáticas de elaboração e execução orçamentárias. Locke (*apud* Soares, 1997) afirma que “apesar de a Lei [...] ser inteligível e evidente a todos, os homens não conseguem reconhecê-la como Lei que os obrigue em seus casos particulares, [...], pois **não a estudam.**” (grifo nosso).

Como esse conhecimento pode ser construído? Com base no conceito de Bugarin (2003) em relação ao custo de oportunidade, o período mais viável para a formação do instrumental cognitivo da população para a compreensão de seu papel no controle social do Estado, é o escolar, pois o aluno ali está inclinado à construção de conhecimentos. Novak (*apud* Moreira, 1999) evidencia que o atual estágio da democracia brasileira, e sua abundância de informações, é o momento ideal para que se inicie o processo de *empowerment* dos cidadãos para o controle social. Este conceito também confirma as teorias de Vygotsky (*apud* Moreira, 1999), que afirma que o conhecimento tem origem de interações sociais.

Desta forma, este trabalho objetiva buscar evidência empírica para a tese de que, de maneira geral, falta interesse por parte do público, mais especificamente do público jovem, em relação ao controle das políticas públicas, apesar de toda a informação disponibilizada pelo governo. Ademais, o trabalho objetiva demonstrar que somente a informação disponibilizada, em grande parte por força da legislação, sem o instrumental cognitivo necessário para o tratamento desta, é inócua, pois não gera interesse no tema. Discute-se a possibilidade de esse instrumental ser disponibilizado ao cidadão já durante a sua formação escolar básica, mais precisamente no ensino médio.

No que tange ao embasamento deste trabalho, além da pesquisa bibliográfica e documental indireta, foi feito um levantamento de dados qualitativos de forma a demonstrar a distância entre a informação disponível e o interesse da população jovem.

A amostra pesquisada não foi aleatória. Foram aplicados questionários a alunos de duas escolas públicas e duas particulares, em turmas do 3º ano do ensino médio, estando uma de cada tipo localizada respectivamente em Brasília e na Região Administrativa do Gama. A escolha da amostra se justifica por serem os alunos desta fase do ensino médio, potenciais participantes da vida política de forma direta (direito ao voto) e também do mercado de trabalho, e a localização da escola servirá para aplicar formas diversas de perspectivas.

## FUNDAMENTOS LEGAIS DO CONTROLE SOCIAL

O controle social conta com vários dispositivos legais, implantados quando do processo de redemocratização do país durante a década de 1980-90, não só na Constituição Federal de 1988, mas também, pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

A Constituição de 1988 - também chamada de Constituição Cidadã - prevê, em diversos de seus artigos, a participação popular nas decisões políticas da nação. O parágrafo único do art. 1º traz a pedra fundamental desta participação: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta constituição.” (Brasil, 2008) **grifo nosso**

Enxergam-se no artigo 1º duas formas de exercício do poder pelo povo: o representativo e o direto. Então, esta é a primeira forma, e mais comum de controle social, consolidado pelo sufrágio universal.

Ademais temos os incisos XXXIII, XXXIV e LXXIII do art. 5º da Constituição, constantes do título dos Direitos e Garantias Fundamentais. O primeiro inciso citado é o próprio princípio da transparência na administração pública, que prediz o livre acesso a todo e qualquer cidadão a informações, tanto de interesse pessoal quanto de interesse coletivo, sob pena de responsabilidade do agente público que se negar a prestá-las. Inclusive sua parte final, que versa sobre as informações de caráter sigiloso, já recebeu regulamentação por meio da Lei n.º 11.111 de 2005.

Os incisos XXXIV e LXXIII tratam de duas formas de interação entre o cidadão e o Estado. O primeiro item trata do direito de petição na defesa de seus direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Veja que não se trata somente de peticionar contra ato

ilegal ou abusivo, mas também em relação a qualquer direito individual, coletivo ou geral que tenha sido atacado. Neste também se encontra o direito à certidão, de certa forma um legado da burocracia colonial, que constitui um entrave ao pleno exercício da cidadania (Mesquita Júnior, 2003, p. 6). O segundo trata do instrumento da ação popular, que também pode ser considerado um recurso do controle social, pois visa possibilitar ao cidadão solicitar a cessação de qualquer ato que este considere lesivo ou abusivo ao patrimônio público.

Além desses dispositivos, diversos outros são os artigos que predispõem à participação popular na administração pública: o art. 10 dispõe sobre a participação de patrões e empregados nos colegiados dos órgãos públicos que tratem dos interesses de sua categoria; o art. 14 reforça a ideia de soberania, voto secreto, direto e universal, e prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; o §3º do art. 37 possibilita a inovação nas formas de participação do cidadão na administração pública; o art. 58, em seus incisos II e IV prevê a participação popular no processo legislativo pelas audiências públicas e queixas contra órgãos ou autoridades públicas e, complementarmente, tem-se o art.61 que em seu §2º prevê a iniciativa popular para a produção das leis; o §2º do art. 74 possibilita a provocação do Tribunal de Contas da União por meio de denúncia de popular; o art. 89 prevê a participação de cidadãos no Conselho da República; temos ainda o inciso IX, do artigo 92, que imprime o princípio da transparência também às decisões do Poder Judiciário; e o art. 94 a participação de entidades de classe para a escolha do quinto constitucional para os Tribunais Federais, dos Estados e do Distrito Federal.

Há, ainda, a previsão da participação da sociedade por meio dos Conselhos Gestores de Saúde, Educação Pública, e de Assistência Social, respectivamente disciplinados pelos arts. 198, 206 e 204, e de proteção à criança e ao adolescente previsto no art. 227.

Percebe-se que a base dos princípios relativos aos instrumentos que propiciam o controle social encontra-se gravada no Título II da Lei Maior. Assim sendo, pode ser abstraído, então, que o Controle Social é um direito fundamental do cidadão e deve ser garantido pelo Estado.

Infraconstitucionalmente, duas Leis são as principais para a efetividade do controle social preceituado pela Carta Magna: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº. 101, de 2000) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, esta última renovada a cada exercício.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata principalmente da gestão dos recursos públicos nos três níveis de governo: Municipal, Estadual e Federal, e a LDO rege a feitura e execução dos recursos públicos disponibilizados pela Lei Orçamentária Anual – LOA.

A LRF denomina as leis orçamentárias de “instrumentos de transparência da gestão fiscal” e que a estas deve ser dada ampla divulgação. O seu art. 48 é enfático na questão da participação popular e disponibilidade da informação, preceituando o “incentivo à participação popular” por meio de audiências públicas, e a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.”

A transparência certamente constitui um dos mais importantes pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e se revela como um instrumento democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e como forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas. A transparência é tratada na LRF como princípio da gestão fiscal responsável e, como tal, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações, já que a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação.

Os dispositivos a seguir elencados demonstram a ênfase dada à publicidade, ao Controle Social, e à transparência na LRF:

- Art. 48, caput (estabelecimento de instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação);
- Art. 48, parágrafo único (participação popular, realização de audiências públicas e outras forma de controle social);
- Art. 52, caput, e art. 55, §2º (dever de publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal);
- Art. 56, §3º (os resultados da apreciação das contas, julgadas e tomadas, devem ser também amplamente divulgados); e
- Art. 67 (criação do Conselho de Gestão Fiscal).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2010 (Lei nº. 12.017, de 12.8.2009,

publicada no Diário Oficial da União de 13.8.2009) também fez referências à transparência e a participação popular no processo de elaboração e execução orçamentária federal para o presente exercício. O art. 17 assim determina:

Art. 17. A elaboração e a aprovação dos Projetos da Lei Orçamentária de 2010 e de créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com o princípio da publicidade, promovendo-se a transparência da gestão fiscal e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.

§ 4o Os Poderes poderão realizar audiências públicas com a finalidade de estimular a participação popular no debate e aprimoramento do projeto de lei orçamentária.

Nesse ponto merece destaque as menções na LDO à obrigatoriedade de publicação das versões simplificadas do PLOA 2010 e dos relatórios de gestão orçamentária dos Poderes e do Ministério Público da União (art. 17, §1º, alínea “b” e inciso IV), o que corrobora com a necessidade de que tais informações sejam compreensíveis ao cidadão.

Além dos aqui citados, outros normativos legais prevêm a participação do cidadão, como a Lei de Licitações (8.666/1993) e o Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 2001). Evidencia-se que a legislação é bem vasta no sentido da transparência e da possibilidade de participação da sociedade, e há ainda a possibilidade de expansão destes direitos (§ 3º, art. 37 - CF).

Portanto, é evidente a existência de amplo fundamento jurídico para o Controle Social.

## **CONTROLE SOCIAL: POR QUE E PARA QUÊ?**

Enfim, quando o Estado, próximo de sua ruína, apenas subsiste através de uma forma vã e ilusória, quando o laço social se rompe em todos os corações, quando o mais vil interesse se adorna afrontosamente com o nome sagrado do bem público, então a vontade geral emudece; todos, guiados por motivos secretos, deixam de opinar como cidadãos, como se o Estado jamais houvesse existido, e são aprovados falsamente, a título de leis, decretos iníquos cujo único fim é o interesse particular. (Jean-Jaques Rousseau, 1762)

Essa frase foi dita pelo patrono da Revolução Francesa e feroz defensor do exercício da soberania diretamente pelo povo. Nela Rousseau (1762) alerta para o perigo de o

Estado decair ao se distanciar de seus cidadãos quando estes não mais se interessarem pelo mesmo. Este ponto - a perda do merecimento do Estado para seus cidadãos - é crucial na justificativa do Controle Social.

A princípio o surgimento do Estado se deu com intuito a garantir os Direitos de primeira geração, que se resumiam no direito à vida, à liberdade, à propriedade privada, e que com o passar do tempo foram amadurecidos de acordo com cada realidade política social e econômica existente. O Estado, então, surgia como ente preponderante que ofereceria segurança a sociedade para que estes direitos fossem assegurados e válidos.

Assim, com a evolução dos Direitos da primeira para os de segunda, terceira e quarta geração, cresce a cada dia a necessidade de participação da sociedade nas decisões político-administrativas, principalmente àquelas concernentes à administração pública, a qual se fundamenta, principalmente, pelos serviços e bens disponibilizados à esta. Neste sentido afirmou Bresser Pereira (1997, *apud* Breder 2006) que após os direitos sociais “um quarto tipo de direitos começou a surgir: os direitos, por ele denominados “republicanos”, dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos.”

Soares (1997) exprimiu um pensamento valioso sobre a participação da sociedade na gestão do Estado:

A evolução do pensamento filosófico ao longo da história das relações entre Estados e cidadãos demonstra que quanto maior a distância entre aqueles, mais fraca torna-se a organização estatal como centro de poder e conseqüentemente a manutenção de todos os valores legitimadores do próprio Estado[...].

Portanto, percebe-se que o controle social não serve somente aos cidadãos, mas também à legitimidade do próprio Estado e como fundamentação de sua existência.

Além disso, a complexidade da sociedade brasileira - com demandas infinitas - e a escassez de recursos financeiros – sempre muito limitados - imprimem a necessidade de estratégias muito bem concebidas para que não haja ineficiência e/ou ineficácia na aplicação dos recursos públicos, e conseqüentemente da inadequada prestação dos serviços públicos.

Assim sendo, é primaz que a sociedade se integre ao planejamento governamental. Numa visão embasada em Matus (1991), a sociedade é um dos *players* a serem considerados no plano. O Controle Social, neste caso, não pode ser enxergado como um atravancador do planejamento governamental, mas como um parceiro, que estará no

mesmo lado da corda a ser puxada. Sua função será, então, não a de impedir o puxar, mas a de dosar a puxada, para que esta não se reflita em prejuízos para o cidadão.

É cediço que apesar de ser tratada como uma, a sociedade não é homogênea. Haverá sempre algum conflito de interesse a ser superado. O Controle Social deve ser, nesse caso, um aglutinador, pois que a sociedade será conhecedora das dificuldades e do que é possível ser feito. Ter-se-á, então, uma confluência para um objetivo comum ao invés de um embate entre interesses diversos.

O Controle Social, além de validar o Estado perante seus cidadãos, valida também, no caso brasileiro, a forma de governo escolhida para este. Dahl (1997) afirma que não existe uma democracia completa sem a participação de todos os cidadãos.

Ainda segundo Dahl (1997, p.26), a democracia parte de três pressupostos, concernentes a dar possibilidades plenas aos cidadãos:

- 1) De formular suas preferências;
- 2) De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva;
- 3) De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (*Poliarquia*, p.26)

Este ilustre professor de Ciências Políticas lançou, no início da década de 1970, os pressupostos institucionais para o Controle Social: acesso a administração; liberdade de expressão; e isonomia. Reforçou estes conceitos com o que se pode ver como uma base para um dos componentes do que atualmente chamamos de *accountability*, afirmando “que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos[...]”(Dahl, 1997).

Soares (1997) cita Canotilho ao assinalar um novo rumo da democracia, a qual necessitaria da participação do povo no poder “como resposta à crise de legitimidade pela qual passa a democracia moderna”, que viveria, com a exclusão da sociedade das decisões dos governos, o que fora chamado por este de “despotismo de iluminados”, onde uma casta, eleita para ser representante do povo, decide com base somente em suas necessidades, o destino do Estado.

Não obstante, resta ainda delinear a quem cabe exercer o controle social da administração pública. Cabe à todos, de maneira geral e irrestrita, necessitando, claro, um certo discernimento sobre o que se discorre. Assim, até mesmo uma criança pode expressar o que deseja, ou não deseja, dos seus governantes. Ao contrário do que se pensa, título de eleitor não é comprovante de cidadania, é somente um documento cuja finalidade é organizar e impor lisura ao processo eleitoral. Este conceito é consolidado por Soares (1997). A autora afirma que “no Estado Democrático de Direito, a cidadania tende a ser plena, e não restrita em nome de uma mera técnica[...]”.

Controle Social é também sinônimo da consolidação da liberdade de um povo. Weffort (2004), numa interpretação de *O Contrato Social* (Rousseau, 1762), sintetiza a questão:

Um povo, portanto, só será livre quando tiver todas as condições de elaborar suas leis num clima de igualdade, de tal modo que a obediência a essas mesmas leis signifique, na verdade, uma submissão à deliberação de si mesmo e de cada cidadão [ ]. Isto é, uma submissão à vontade geral e não à vontade de um indivíduo em particular ou um grupo de indivíduos.

Consolidando este pensamento, Bobbio (2005), coloca o Controle Social no contexto dos Estados modernos, diz ele o seguinte:

“[ ] o Estado, transformando-se de Estado de direito em Estado social [ ] mal se distingue da sociedade subjacente que ele invade por inteiro através da regulação das relações econômicas.[ ] a este processo inverso mas não menos significativo de socialização do Estado através do desenvolvimento de várias formas de participação nas opções políticas, do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, donde a expressão “Estado Social” pode ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade mas também do Estado permeado pela sociedade. (Governo, Estado, Sociedade, p. 51)

Para que não se pense que o controle social é mera teoria, cabe aqui um exemplo prático. Putnam (1996), a convite do governo italiano, passou vinte anos pesquisando o porquê das diferenças de desenvolvimento econômico e social entre as regiões daquele país. A distribuição dos recursos destinados às administrações locais levava em conta suas populações, em termos numéricos, e também seu estágio de desenvolvimento social, sendo maior a alocação de verbas em decorrência de uma população mais pobre. Mesmo

assim, algumas províncias eram extremamente desenvolvidas, e outras não conseguiam romper a barreira das desigualdades interregionais.

Como conclusão de sua pesquisa viu-se que nos governos locais onde havia uma participação mais ativa da população em relação a gestão, ocorreu um nível de desenvolvimento muito superior àqueles onde a população era, de alguma forma, alijada das decisões administrativas. Assim sendo, o Controle Social contribuiu para que as pessoas confiassem mais nos gestores públicos e participassem positivamente das políticas por estes implantadas.

Há, ainda, um outro ponto a ser considerado no Controle Social. A forma de resposta dos governos para os anseios da população se dá através das políticas públicas. Os governantes elegem suas prioridades e as colocam em prática na forma de programas e ações. Caso estas prioridades não harmonizem com as da população de maneira geral é justo que haja meios desta corrigir o rumo das políticas aplicadas. Este aspecto leva a uma necessidade maior de interação da sociedade com os planos e orçamentos públicos, que estarão no cerne deste trabalho.

O nobre jurista Josaphat Marinho(2001) ressaltou que a concepção orçamentária deve “ser compreendida segundo o interesse social e não somente de acordo com as designações formais”, relevando a participação da sociedade no processo orçamentário. Neste sentido, complementa ainda que há “[...] a necessidade de interpretar o orçamento com a dimensão necessária a satisfazer problemas sociais [...]”. Quem melhor para imprimir esta visão aos orçamentos públicos que *os participantes da autoridade soberana* (Rousseau, 1762), ou seja, o povo.

Em resumo, o controle social é fator de legitimidade do Estado; indicador de desenvolvimento da democracia; consolidador das liberdades e dos direitos sociais; e ainda percussor de desenvolvimento social e também econômico, e deve ser dada a possibilidade de que o mesmo seja exercido por todos os cidadãos em sentido lato. Além disso, deve ter um foco ampliado para os aspectos financeiros e orçamentários da administração pública a fim de imprimir a estes a vontade popular.

## DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO

Segundo Aurélio Buarque de Holanda: **informação**, do latim: *informatione*, 1) Ato ou efeito de informar(-se); informe. 2) Dados acerca de alguém ou de algo; 3) Conhecimento, participação[...].

Para este trabalho, o conceito de trazer a público as informações sobre a gestão e funcionamento da administração é o que melhor se aplica. Atualmente, a palavra informação está muito relacionada ao conceito de informática, palavra formada pelos radicais de *informação* e *automática*, também muito pertinente ao foco pretendido nesta parte do trabalho.

Cerca de duas décadas atrás, o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal seria impossível de ser atendido, e o inciso XIV do artigo quinto da Constituição Federal tornar-se-ia somente uma norma programática, e não um princípio institutivo, devido ser impossível a sua aplicabilidade prática. Hoje, a internet possibilita que uma gama de informações seja disponibilizada a toda sociedade. Dentre estas estão as previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela LDO.

A entrada em vigor da Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009, ampliou, quantitativa e qualitativamente, o rol de informações a serem disponibilizadas, além da intenção de disponibilizá-las “em tempo real” ao cidadão. Todo este arcabouço visa somente uma coisa: informar ao cidadão sobre os atos de gestão da administração pública, o que para o Controle Social significa **transparência**.

Aduzindo a um conceito mais amplo que o da publicidade, Platt Neto (2004) entende que a transparência pressupõe três dimensões: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. O primeiro elemento ou dimensão da transparência é a publicidade. Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios aos interessados. Pressupõe-se, ainda, a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões.

O segundo elemento da transparência é a compreensibilidade das informações. Essa dimensão relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc.), e ao uso da linguagem. Busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários. Entretanto, cabe ressaltar que esta compreensibilidade demanda a construção de um conhecimento mínimo necessário.

Por fim, o terceiro elemento da transparência é a utilidade para decisões. A utilidade está fundamentada na relevância das informações. A relevância, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entre entidades.

No sentido da publicidade, o Governo Federal, e agora também os Estados e municípios, são obrigados a publicar, na internet, uma série de documentos contábeis, financeiros e de execução orçamentária.

Para os fins deste trabalho serão considerados como relevantes - sem desprezar a grande quantidade de sítios governamentais e de organizações sociais - em termos de informação os seguintes sítios:

- Sítio de informações orçamentárias do Senado Federal, com acesso ao banco de dados SIGA, em [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado);
- Sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, em <http://www.stn.fazenda.gov.br/>;
- Sítio da Secretaria de Orçamento Federal, em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>;
- Sítio do Tribunal de Contas da União, em <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>;
- Sítio de informações orçamentárias da Câmara dos Deputados, em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>;
- Sítio da Controladoria Geral da União, em <http://www.cgu.gov.br/>;

O primeiro sítio elencado é o do Senado Federal. Neste são encontrados, além dos textos das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), desde o ano 2000, de informações gerenciais sobre as mesmas através do banco de dados SIGA. Este último podendo ser acessado através de consultas previamente montadas ou feitas pelo próprio internauta. Tais dados são de amplo acesso, sem necessidade de cadastramento, segundo o próprio portal:

O SIGA BRASIL é um sistema de informações que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais.

O SIGA BRASIL reúne os dados do SIAFI e outras bases em um único portal e oferece uma ferramenta simples para elaboração de consultas. O portal disponibiliza, ainda, várias consultas prontas, a fim de facilitar a disseminação de informações sobre o orçamento público.

Em seguida listou-se o sítio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Neste estão disponíveis, a qualquer internauta, sem a necessidade de cadastro, informações contábeis, orçamentárias e cadastrais de todos os entes da federação (União, Estados e Municípios), numa série histórica de documentos que remontam a 1998.

O próximo sítio, da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, disponibiliza, além dos textos legais das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), acesso ao Manual Técnico de Orçamento – MTO, que serve como um glossário para os códigos numéricos utilizados na confecção dos orçamentos. Além disto, recentemente o portal inovou com o lançamento da publicação *Orçamento ao alcance de todos*. Segundo o portal:

O documento denominado ORÇAMENTO AO ALCANCE DE TODOS tem o objetivo de dar maior compreensão aos dados orçamentários para todas as pessoas que, apesar de não estarem envolvidas nem com a elaboração, tramitação ou execução do orçamento, tem interesse em saber onde o governo federal aplica os recursos recolhidos da sociedade na forma de impostos, taxas e contribuições.

Prossegue-se com o sítio do Tribunal de Contas da União. Este dispõe de informações sobre as auditorias feitas pelo órgão nas obras e nos serviços executados com recursos federais e que apresentaram algum indício de irregularidade. Além dos resultados de julgamentos das contas e convênios tidos como irregulares em todos os níveis de governo.

Neste último encontra-se ainda um *banner*, com três *links*, denominado “O TCU e a sociedade”, com o subtítulo: *Controle Social*. Este *link* direciona, respectivamente, para a página da ouvidoria do Tribunal; para a página institucional do órgão; e para uma página denominada TCU para crianças. Em decorrência do nome dado ao subtítulo (Controle Social) cabe um olhar mais atento ao mesmo.

O primeiro *link*, relativo à ouvidoria, leva a uma página que contém outros cinco *links*, entretanto, somente o “sobre a ouvidoria” tem algum conteúdo. Ressalto, ainda, o *link* para o preenchimento do formulário relativo ao §2º do art. 74 da Constituição Federal.

Os demais: cadastro de manifestação; cartas de serviços da ouvidoria; notícias

da ouvidoria; e serviços, informações e publicações do TCU, remetem a páginas sem nenhum conteúdo.

O sítio institucional contém informações sobre a história, organograma, legislação interna e composição do tribunal, enquanto que o último contém um conteúdo animado por *gifts*, muito colorido, e sub *links* para um desenho animado com uma história sobre o controle dos gastos públicos e outras atividades interativas relacionadas ao tema, todos voltados para o público infantil.

O portal da Câmara dos Deputados, seguindo a listagem, apesar de ser mais voltado para a parte legislativa das peças orçamentárias, também traz alguns dados consolidados sobre o orçamento. Pesquisas prontas geram tabelas com os orçamentos federais para os estados e municípios, bem como a execução orçamentária da União. O interessante do sítio para o escopo deste trabalho é a possibilidade de o cidadão poder acompanhar todo o processo legislativo dos orçamentos públicos, saber que emendas os parlamentares apresentaram, quais foram aprovadas e o que será destinado ao seu Estado/Município após a aprovação da Lei.

Por fim, tem-se o sítio da Controladoria Geral da União. Dentre os estudados é o mais explicitamente voltado para o controle social. A página principal não traz informações para o controle, mas sim de como e porque este controle pode e deve ser feito. Destaca-se o *banner* do “Programa Olho Vivo”, que será melhor explicado no próximo tópico deste trabalho, e o atalho para o Portal da Transparência.

O Portal da Transparência é um sítio mantido pela Controladoria Geral da União com informações sobre todos os convênios do Governo Federal, Estados e municípios com recursos do Orçamento Geral da União. A grande importância deste é dar ciência ao cidadão sobre os recursos que a administração de onde ele mora recebe e se realmente as obras estão sendo feitas, ou se o gestor cometeu algum procedimento irregular com os mesmos.

É fato que todas as informações disponibilizadas aqui referidas encontram-se na Rede Mundial de Computadores – INTERNET. Com isto, poder-se-ia afirmar que há uma baixa publicidade das mesmas, ou algum tipo de cerceamento de parte da população. Porém, pensar desta forma seria ignorar o desenvolvimento presente e futuro das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) no Brasil.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2008, mais de um terço de toda a população brasileira acessou, ao menos uma vez, a rede mundial de computadores. O mesmo estudo aponta que a utilização da Internet foi maior entre as pessoas mais jovens. O grupo de 15 a 17 anos de idade foi o que registrou o maior percentual (62,9%) de pessoas que acessou esta rede e, além disso, o que apontou maior aumento em relação ao estudo anterior.

Segundo dados da “Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil”, realizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIBr, em 2009, entre as pessoas das classes A e B, 85% e 72%, respectivamente, têm acesso à internet. Na classe C este índice já chega a 42% das pessoas com acesso à internet. Diante destes dados, estima-se, com base em dados da FGV (2010), que mais de 68 milhões de brasileiros já tenham acesso à internet, ou seja, mais de um terço de toda a população brasileira.

Este número deve aumentar. Segundo expectativas do Governo Federal, com Plano Nacional de Banda Larga – PNBL, o acesso a internet de alta velocidade deve chegar a mais de 80% de toda a população, oferecendo internet de alta velocidade a preços acessíveis em locais considerados pelas empresas privadas como inviáveis para este tipo de serviço, devido o alto custo de instalação da infraestrutura necessária.

Outro estudo, o Censo da Web, também feito pelo CGIBr, apontou que o Governo Federal possui 1.668 sítios, onde são armazenados mais de 25% de todos os dados dos sítios do domínio .GOV.BR, ou seja, os domínios dos governos federal, estadual e municipal brasileiros. Ao se pesquisar, pelo sistema de busca Google, a expressão “orçamentos públicos”, e delimitar-se esta a sítios do domínio .GOV.BR, o resultado apresenta 123 mil entradas em páginas hospedadas em provedores brasileiros. Tal resultado demonstra um grande volume de informações sobre o assunto. Também de acordo com o CGIBr, do total de usuários da internet no Brasil, 30% destes já acessou um sítio governamental.

Finalmente, se conclui que, se há de um lado a informação necessária conforme ditam os preceitos legais e do outro a população com possibilidade de alcance a esta informação, agora ou num futuro próximo, então pode-se dizer que há um nível aceitável e crescente de transparência. Retomando Platt Neto (2004), o cenário aqui demonstrado atende a primeira dimensão da transparência por este pensada, a da publicidade. A segunda e a terceira dimensão serão frutos de aprimoramento pelo próprio Controle Social. Este, quando

efetivado trará da população demandas por outras informações ou modos mais compreensíveis de publicação destas, e também a estas será dada a devida utilidade, preceituada pelo autor na terceira dimensão da transparência. Como disse Kuhn (2006): “quando mudam os paradigmas, mudam com eles o próprio mundo.”

## O INTERESSE PELO TEMA

No tópico anterior ficou demonstrado que há a disponibilidade de informação e o meio de acesso a esta informação. Contudo, há o acesso a esta informação? Ou seja, há interesse pelos atos de gestão da administração pública e que possibilitam o Controle Social desta?

Para responder estes questionamentos foram aplicados questionários a 136 alunos de escolas públicas e particulares do Distrito Federal. Inicialmente foi exposto aos entrevistados o tema do trabalho e a que ele se destinava sem, contudo, discriminar o intento de cada questão. O questionário, de modelo único, era composto de sete questões objetivas.

Também aos coordenadores pedagógicos das instituições foram aplicados questionários específicos, com cinco perguntas, e que pretendiam avaliar, respectivamente: a abertura dada ao tema; o interesse pelo tema; e se aquela instituição se valia de práticas de gestão que fomentassem o Controle Social.

A síntese das respostas colhidas por meio do questionário aplicado aos estudantes pode ser visualizada no quadro a seguir:

Questão	Resposta	n.º de respostas
Trabalha	sim	<b>10</b>
	não	<b>125</b>
Título de Eleitor	sim	<b>91</b>
	não	<b>44</b>
1) Qual dos termos abaixo lhe vem em mente quanto escuta o assunto "Orçamento Público"?	Políticas Públicas	<b>7</b>
	Impostos	<b>16</b>
	Corrupção	<b>5</b>
	Planejamento Governamental	<b>34</b>
	Gastos do Governo	<b>78</b>
	Outra	<b>1</b>
2) Como você acha que poderia participar da	Emendas Populares	<b>18</b>

decisão sobre o Orçamento de sua Cidade?	Audiências Públicas	<b>55</b>
	Carta aos Parlamentares	<b>8</b>
	Manifestações Públicas	<b>33</b>
	Nenhuma das alternativas	<b>9</b>
	Não tenho interesse no tema	<b>19</b>
3) Em sua navegação pela internet você já acessou, ao menos uma vez, para fins de pesquisa, algum dos sítios abaixo?	TCU	<b>27</b>
	CGU	<b>14</b>
	STN	<b>10</b>
	SIGA	<b>12</b>
	CD	<b>28</b>
	SOF	<b>3</b>
4) A escola onde estuda já realizou algum evento que abordasse temas relativos a Orçamento Público, Orçamento Participativo, Tributação ou Direito Constitucional?	sim	<b>23</b>
	não	<b>77</b>
	não sei	<b>35</b>
5) Você tem interesse em saber como são gastos os impostos que paga?	sim	<b>101</b>
	um pouco	<b>32</b>
	Não tenho interesse	<b>4</b>

**Total de questionários aplicados: 136**

Quadro 01: Síntese dos resultados obtidos

Duas questões preliminares voltadas para a verificação do nível de participação formal dos alunos na vida em sociedade foram feitas. Nelas foi perguntado se o entrevistado trabalhava e se possuía o título de eleitor. A estas, 91,9% dos entrevistados afirmaram não trabalhar, contra somente 7,4 que disseram sim. Em relação ao título de eleitor, a diferença entre os que possuem (66,9%) e os que afirmaram não possuir o documento (32,4%) é relativamente menor. Vê-se que, apesar de a grande maioria ainda não enfrentar as dificuldades do mercado de trabalho, há um grande interesse em participar das decisões políticas do País (observe-se que, para jovens entre 16 e 18 anos, o título de eleitor é opcional).

A primeira questão conceitual era: *Qual dos termos abaixo lhe vem em mente quando escuta o assunto “Orçamento Público”?* As respostas possíveis se limitavam a: *Políticas Públicas; Planejamento Governamental; Impostos; Gastos do Governo; Corrupção; e Outra.* A intenção desta primeira pergunta era identificar a percepção dos estudantes sobre o tema.

A esta questão foram dadas 07 respostas (5,1%) de que o termo lembrado era Políticas Públicas; 16 respostas para “Impostos” (11,8%); 05 para Corrupção (3,7%); 34 para Planejamento Governamental (25%), 78 para Gastos do Governo (57,4%); e apenas 01 para outras, o que representa 0,7% do total. É fácil verificar que, apesar do momento político no

qual o questionário foi aplicado (auge da crise do “mensalão do DF”), a corrupção não é diretamente relacionada com o Orçamento Público. Mais da metade dos entrevistados vêem o Orçamento Público como mero gasto governamental.

Neste sentido é necessário que a política fiscal seja esclarecida para o cidadão-contribuinte. Esta engloba três funções: 1) alocativa: diretamente ligada ao fornecimento de bens públicos; b) distributiva: redistribuição de renda; e c) estabilizadora: no que diz respeito a política econômica do governo (Giambiagi & Além, 2000). Quando a política fiscal, que se traduz por meio dos Orçamentos Públicos, se apresenta como sendo somente “gastos”, seu caráter de instrumento político de alocação de recursos entre segmentos da população e entre áreas de políticas públicas é negligenciado, fomenta a sonegação, e desmotiva o cidadão-contribuinte para o exercício do Controle Social.

Por outro lado, um achado interessante da pesquisa é que, se forem somadas as respostas dadas a Políticas Públicas e Planejamento Governamental, conscientemente ou não, um terço dos alunos questionados percebem as bases do que vem a ser o sistema orçamentário. O que é confirmado por Ribeiro (2008), segundo o qual o sistema orçamentário “tem uma função fundamental para o planejamento e para o estudo das políticas governamentais”.

Em seguida foi perguntado: *Como você acha que poderia participar da decisão sobre o Orçamento de sua Cidade?* Foram as seguintes as respostas oferecidas: *Emendas Populares; Manifestações Públicas; Audiências Públicas; Cartas aos Parlamentares; Nenhuma das alternativas; e Não tenho interesse no tema.* O objetivo desta segunda pergunta era identificar o nível de conhecimento sobre o tema.

Para esta questão foram obtidos os seguintes resultados: 13,2% dos entrevistados, ou seja, 18 pessoas, disseram que poderiam participar da decisão sobre o orçamento da cidade onde vivem por meio de Emendas populares; 55 entrevistados, ou 40,4% do total, disseram ser por meio de Audiências Públicas; 5,9 % afirmaram ser o meio de participação o envio de Carta aos Parlamentares; 24,3 % do total escolheram as Manifestações Públicas; 6,6% dos entrevistados disseram não ser Nenhuma das Alternativas; enquanto que 14% destes afirmaram não ter interesse pelo tema.

Novamente, vê-se que o meio de participação pode já estar previamente interiorizado nas mentes dos entrevistados, uma vez que mais de 40% destes afirmaram serem as audiências públicas o meio de participação popular no Orçamento de sua cidade, fato previsto tanto na LRF (inc I, art.48) quanto na LDO (§4º, art. 17; art. 97; §7º, art. 98). Somados aos que optaram por Manifestações Públicas, verifica-se que mais de 64% dos entrevistados identificaram as formas mais representativas de controle social direto. Por outro lado, a percepção do Poder legislativo como veículo de encaminhamento das demandas sociais foi baixa, denotando falta de credibilidade ou de conhecimento sobre a atuação desse poder.

A terceira pergunta foi: *Em sua navegação pela Internet você já acessou, ao menos uma vez, para fins de pesquisa, algum dos sítios abaixo?* As opções de respostas

oferecidas foram: *TCU* ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)); *SIGA BRASIL* ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)); *Portal da Transparência* ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)); *Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados* ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)); *Tesouro Nacional* ([www.stn.gov.br](http://www.stn.gov.br)); e *SOF* ([www.portalsof.planejamento.gov.br](http://www.portalsof.planejamento.gov.br)). O intento dessa pergunta foi o de identificar o nível de procura pelas informações disponíveis e, em segundo plano, identificar se o estabelecimento de ensino estimulava o debate sobre o tema.

Os sítios apresentados como respostas possíveis obtiveram os seguintes resultados:

- Câmara dos Deputados: 20,6%
- Tribunal de Contas da União: 19,9%
- Controladoria Geral da União: 10,3%
- Senado Federal: 8,8%
- Secretaria do Tesouro Nacional: 7,4%
- Secretaria de Orçamento Federal: 2,2%

O mais relevante nesta questão é o alto índice de pessoas que disseram nunca ter acessado nenhum destes sítios. Dos 136 questionários aplicados, 49,3% - o que corresponde a 67 entrevistados - não marcaram nenhuma das alternativas, uma vez que havia a possibilidade de nenhum dos sítios apresentados ter sido acessado. Este fato pode demonstrar duas nuances: uma é o baixo interesse do público entrevistado pelas informações relativas ao orçamento público, outra é o pouco estímulo dado pelos professores para que os alunos pesquisem o tema. Qualquer destas facetas leva à conclusão de que não há interesse pelas informações ali disponibilizadas. Para reforçar esta afirmação, em acesso realizado ao sítio da SOF, na página direcionada ao público jovem denominada **Sofinha e sua turma**, o contador de acessos indicava somente 323 visitas à página entre 11 de dezembro de 2008 e o dia 10 de outubro de 2009.

A pergunta seguinte tinha o intuito de buscar evidência direta para a informação obtida, de forma subliminar, na questão anterior: *A escola onde estuda já realizou algum evento que abordasse temas relativos a orçamento público, orçamento participativo, tributação ou direito constitucional?* Eram possíveis as seguintes respostas: *Sim*; *Não*; e *Não sei*.

Mais da metade dos alunos, 56,6%, afirmaram que não, contra apenas 16,9% que disseram sim, e 25,7% que não sabiam. O baixo índice de respostas “sim” evidencia que são pouco explorados temas voltados para a cidadania ou Controle Social. É interessante observar que tais respostas conflitam com as respostas dadas pelos coordenadores pedagógicos, 100% dos quais afirmaram ter realizado eventos sobre o tema. Portanto, é possível que a ocorrência de eventos relacionados a orçamento público nas escolas seja maior do que a declarada pelos alunos, mas, sendo este o caso, subsiste a conclusão de que os alunos

não se recordam de parte desses eventos e, portanto, não parece haver consolidação dos temas orçamentários que tenham sido eventualmente discutidos.

Ademais, no intuito de identificar o nível de interesse direto pelo tema, foi feito o seguinte questionamento: *Você tem interesse em saber mais sobre como são gastos os impostos que paga?* Com três respostas: *Sim*; *Um pouco*; e *Não tenho interesse*.

Nesta última pergunta, a resposta maciça foi que sim, que existe o interesse em saber como são gastos os impostos que eles pagam, com 74,3% das opções, contra 23,5% que disseram ter um pouco de interesse e apenas 2,9% que afirmaram não ter interesse no assunto. Somando-se os que têm interesse aos que têm algum interesse chega-se a um percentual perto da totalidade.

Então porque não há busca pelas informações? Enquanto era realizada a aplicação dos questionários numa das escolas, um dos entrevistados afirmou que não havia maior interesse “porque eles não estudavam o assunto”. Como se ter interesse em algo que não se sabe que existe.

Aos coordenadores pedagógicos das quatro instituições pesquisadas foram aplicadas as seguintes perguntas:

- 1) A instituição implementa o art. 26 da LDB em relação a Parte Diversificada (PD) como componente curricular?
- 2) Nos últimos dois anos letivos um ou mais destes temas: Políticas Públicas; Orçamento Participativo; Tributação; Direitos Constitucionais; Corrupção; ou outro, foram abordados pela PD?
- 3) A gestão dos recursos da sua instituição de ensino tem participação da comunidade escolar?
- 4) Existe na sua instituição de ensino organismos representativos da comunidade escolar como, por exemplo, associação de pais?
- 5) Numa lista de prioridades, em qual colocaria o tema “Orçamento Público”? (de 1 a 5, sendo 1 a mais prioritária e 5 a menos prioritária).

Todos os coordenadores afirmaram implementar, como componente curricular, a parte diversificada prevista na LDB. Todos também afirmaram que, nesta parte diversificada, são realizados eventos voltados para um ou mais dos temas elencados na questão 02. É interessante ressaltar que a maioria dos alunos (56,6%) afirmou não ter ocorrido nenhum evento envolvendo os temas ali elencados, como comentado anteriormente.

Em relação à participação da comunidade na gestão dos recursos, tal como a

representatividade desta na gestão escolar, era esperado que somente as escolas da rede pública cumprissem estes aspectos, o que foi confirmado pela pesquisa. Pode-se especular que, a título de formação do aluno para a cidadania, a gestão participativa nas escolas privadas também devesse ser estimulada.

Um fato a ser destacado é que três dos quatro coordenadores entrevistados colocaram o tema “Orçamento Público” como de importância mediana. Somente um deles lhe deu prioridade máxima, o que confirma a evidência obtida nos questionários aplicados aos alunos sobre o baixo estímulo a um maior conhecimento sobre o assunto.

Finalmente, pôde-se observar o interesse dos jovens pela vida política do País, devido o grande número de possuidores de títulos eleitorais, e também que a corrupção não está ligada ao Orçamento Público, apesar de ser este a fonte dos recursos utilizados para os atos ilícitos, fato que representa uma baixa rejeição ao tema para uma futura abordagem em sala de aula.

Além disto, percebe-se nos alunos a existência de um subsunçor (Ausubel *apud* Moreira, 1999, p. 153) referente ao modo de participação social na gestão pública observado nas respostas dadas as questões 1 e 2 como será discutido no próximo tópico deste trabalho, mesmo com o baixo estímulo e exploração do tema pelos professores, que faz com que as informações já disponibilizadas sejam pouco procuradas.

## **OPORTUNIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO**

Como demonstrado, tem-se, de um lado, as informações necessárias para o controle social e, de outro lado, um público inclinado em conhecer melhor e exercer este controle. Um caminho para fazer esses dois elementos convergirem para o efetivo exercício do controle social é através da educação para o exercício pleno da cidadania, como previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A LDB, em diversos de seus artigos (art. 2º; art. 22; inc. I do art. 27; inc. II do art. 35; e inc. I do art. 36;), afirma serem diretrizes da educação nacional o preparo do educando para o exercício da cidadania através de conhecimentos e valores formados durante a educação básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o médio. Perceba que estas se aplicam a todos os níveis de ensino, ou seja, o exercício da cidadania

deve ser estimulado, desde a educação infantil, com formação de conhecimentos.

Bordieu (1989) tem uma interessante colocação de porque se deve **ensinar** o Controle Social: “Se a técnica do jogo [ ] não existisse, eu não poderia ter a intenção de jogar [ ]”. Então, se não há o conhecimento de como pode ser realizado o Controle Social, como pode ter a população a intenção de realizá-lo. Outro confirmador desta opção retoma Bugarin (2003), e sua ideia de custo de oportunidade, uma vez que o estudante já se encontrará na escola.

Foi percebido, também, que os jovens entrevistados têm os chamados *subsunçores*, como prediz as teorias de Ausubel (*apud* Moreira, 1999, p. 153), isto é, na análise das respostas dadas à pesquisa, percebe-se algum conhecimento prévio sobre o modo de participação social na gestão pública, o que pode servir de base para a construção dos conhecimentos necessários para o exercício do controle social.

Numa compilação das idéias de ensino-aprendizagem de Novak, Moreira (1999) dá a seguinte conclusão:

[ ] em um fenômeno educativo, de alguma maneira, alguém (aprendiz) aprende algo (adquire conhecimento) interagindo (trocando significados) com alguém (professor) ou com alguma coisa (um livro ou um programa de computador, por exemplo) em um certo contexto (em uma escola, uma sociedade, uma cultura, um regime político).

Neste ínterim, os educadores podem ser os mediadores entre os alunos e a compreensão das informações disponibilizadas pela administração pública.

Em relação a este aspecto, o presidente de um dos maiores institutos de pesquisa e educação do País— a FGV-, Carlos Ivan Simonsen Leal (2002) afirma que “[...] a qualidade do dispêndio [orçamentário] estará fortemente condicionada pelo papel dos cidadãos-eleitores. Esse papel depende de **mais acesso a informações** [o que já se faz presente] e de **maior compreensão** [ponto a ser atacado] do orçamento público.” (grifo nosso). Relevando a importância não só da informação, mas do conhecimento necessário para compreendê-la.

Neste sentido tem-se o exemplo alemão, que se ocupa, também, da formação política de seus cidadãos desde 1945 (Kraft *et al*, 1995, p.4). Ainda segundo Kraft (1995), esta “precisa ser parte da educação geral de um povo, e ela é também parte da modernização da sociedade.”

Uma experiência bastante relevante para o estímulo ao Controle Social e que vai ao encontro do cerne deste trabalho é realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, uma organização social voltada para o aprofundamento da democracia e dos direitos humanos por meio das políticas e dos orçamentos públicos, com o programa denominado “Jovens Protagonistas”, onde são realizadas oficinas voltadas para jovens de escolas públicas com o intuito de uma tomada de consciência e geração de conhecimento a respeito dos orçamentos públicos e do que estes influenciam em suas vidas.

A metodologia parte da tomada de consciência do que seja educação de qualidade, se esta qualidade se assemelha a que eles atualmente têm, e que alguns dos problemas relacionados com esta qualidade, como os de falta estrutura física e de material, podem ser resolvidos através de ações que influenciem o orçamento público a fim de direcionar os recursos para a área educacional.

Apesar do mérito deste programa, o fato de ser uma atividade realizada por uma organização externa ao corpo escolar, além de enfrentar resistências por parte das direções das escolas (INESC, 2009), não é aplicado a todos os alunos. O programa tem caráter voluntarioso, e participam somente aqueles que se dispuserem a tanto. Tal fato faz com que o projeto tenha um caráter laboratorial.

Com o mesmo intuito, mas com forma e amplitude diferente do realizado pelo INESC, a Controladoria Geral da União – CGU, implementa o “Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”. Realizado através da capacitação de agentes públicos, conselheiros municipais e lideranças locais, tem como meta fortalecer as ações de controle sobre os recursos públicos pela sociedade local. Segundo o sítio do programa, até dezembro de 2009 foram capacitadas mais de 24 mil pessoas em 1382 municípios. Dentre os cidadãos capacitados, segundo a CGU, também encontram-se professores, que funcionam como disseminadores dos conhecimentos disponibilizados pelo programa.

## **CONCLUSÃO**

A democracia não pode ser mais pensada como um Estado em que os contribuintes só pagam impostos e o governo só os arrecada. A crise de legitimidade das democracias modernas pode ser contornada através de uma maior abertura à participação popular, onde o Controle Social devolva aos cidadãos a confiança em seus governantes e os

faça sentirem-se como parte do plano e não somente como seu objeto. Estas afirmações são amplamente pregadas pelos grandes pensadores políticos da modernidade (Weffort, 2004).

Neste sentido, a transparência dos atos da administração pública vem sendo garantida, mesmo que ainda não de forma irrestrita, pela legislação vigente. Esta transparência é essencial para que sejam disponibilizadas informações fundamentais para o controle social da administração pública. Atualmente a internet é a grande responsável por essa massificação de informações da gestão estatal, e funciona hoje como um grande repositório acessível 24 horas por dia. Numa curva ascendente, também decorrente da legislação, as informações gerenciais do Estado melhoram quantitativa e qualitativamente, e nunca foram tão acessíveis ao cidadão.

De outro lado, existe um público jovem, com participantes ativos da vida política nacional, que têm interesse em conhecer mais sobre os atos da administração pública e os benefícios ou ônus que estes geram para si e para a população de maneira geral. Entretanto, a falta de conhecimento sobre ao que se referem às informações prestadas, bem como o modo de atuação perante as repartições públicas no intuito de realizar o controle social, faz com que este público não se interesse pelas informações disponibilizadas.

Desta forma, não obstante toda a transparência já instituída na administração pública, o Controle Social ainda não tem toda a efetividade possível, que segundo Guedes & Fonseca será o momento em que “a sociedade politicamente organizada conseguir [...] interferir nos rumos das políticas públicas, dos recursos públicos e das decisões que afetam a todos.” Torna-se inócua, então, somente a publicização dos dados sem a construção de um conhecimento cognitivo necessário para com eles interagir.

A construção deste conhecimento pode ser feito ainda durante o ensino médio. Como ficou comprovado pela pesquisa realizada, o assunto orçamento não tem uma imagem diretamente ligada à corrupção fato este que, em tese, diminui possível rejeição ao tema. Outro aspecto favorável é a existência de subsunções já formados sobre o tema, e sobre os quais podem ser construídos conhecimentos mais complexos sem que se tenha a impressão de estranheza total ao mesmo.

Atualmente existem iniciativas, tanto governamentais quanto do terceiro setor, as quais se prestam a disseminar o conhecimento sobre o controle social no Brasil. Entretanto estas têm um formato laboratorial, com um pequeno espectro, e sem garantia de continuidade

para a construção e fixação dos conhecimentos no longo prazo, bem como a aplicação destes conhecimentos de forma prática.

A mudança no método de disseminação dos conhecimentos para o controle social pode, de forma simples, garantir uma formação contínua, com um real aprendizado significativo (Ausubel *apud* Moreira, 1999).

Esta mudança consistiria num programa de capacitação de professores de escolas públicas e privadas os quais, através da inserção na parte diversificada do currículo escolar, poder-se-iam trabalhar, com um semestre em cada série do ensino médio, a construção de conhecimentos para a manipulação das informações gerenciais disponibilizadas pelo Estado e das formas como exercer efetivamente o Controle Social da administração pública. Esta capacitação pode ser feita pelas mesmas organizações que hoje, de forma experimental, divulgam informações para o controle social, até mesmo pela modalidade de ensino à distância, de forma que todas as localidades brasileiras pudessem ser alcançadas. É pretendido, em um próximo trabalho, a formulação um planejamento completo para se executar estas ideias.

Finalmente, o cenário mostrado, e os resultados aqui expostos, indicam ser este momento propício para o processo de aprendizagem sobre Controle Social. Tal processo contribuirá para o engrandecimento dos indivíduos (*empowerment*) para lidar com a vida diária (Novak *apud* Moreira, 1999), ou seja, com a vida em sociedade, que hoje não pode mais se resumir aos papéis de senhor e vassalos em relação ao Estado e seus cidadãos. Hoje, as democracias partem para uma nova fase, e constituem-se em reais parcerias, onde o cidadão controla de maneira a positivar as ações estatais.

Além disso, como já dito anteriormente, a participação popular na gestão do Estado é não só benéfico para a população, que se sente inserida no mesmo, mas é também fator de justificação para a existência do mesmo. Isto posto, o controle social deve ser incentivado pelos governantes no sentido de aperfeiçoar os resultados de suas administrações, como comprovado pelo exemplo estudado por Putnam.

Fica então evidenciado que o Brasil tem todos os ingredientes necessários para dar um próximo passo no desenvolvimento de sua democracia.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE: Para uma teoria geral da política. 12ª Edição Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p. (Pensamento Crítico, 69). Tradução: Marco Aurélio Nogueira.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. 1ª Ed. Rio de Janeiro/RJ: Bertrand Brasil, 1989. 159 p. (Memória e Sociedade).

BRASIL. Câmara do Deputados. Orçamento Brasil. Disponível em: <<http://ww2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2008. (Vade Mecum).

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Presidência da República. Olho Vivo no dinheiro público. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/olhovivo/>>. Acesso em: 20 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Presidência da República. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 01 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 30 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 30 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.017, de 12 de agosto de 2009. Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm)>. Acesso em: 30 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Prodasen. Senado Federal do Brasil. Portal Siga Brasil. Disponível em:

<[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 15 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Homepage da Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Homepage do Tribunal de Contas da União. TCU. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Homepage da Controladoria Geral da União. CGU. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/>. Acesso em: 01 nov. 2010.

BREDER, Jane Carvalho. Controle Social - Um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília/DF: TCU, 2006. p. 189-202.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. Controle dos Gastos Públicos no Brasil: Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-adenauer-stiftung, 2003. 211 p.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Brasil) (Ed.). Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil TIC Domicílios e TIC Empresas 2009. São Paulo: Cetic.br, 2010. 474 p. Disponível em: <<http://www.cetic.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

DAHL, Robert A. Poliarquia. 1ª São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. 234 p.

GIAMBIAGI, Fábio; ÁLEM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 3ª Ed. Rio de Janeiro/RJ: Campus, 2008. 496 p.

GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Org.). Controle Social da Administração Pública: Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 287 p.

HOLANDA, Aurélio Buarque de (Org.). Informação. In: HOLANDA, Aurélio Buarque de. Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI. São Paulo - SP: Nova Fronteira, 1999. CD-ROM.

KRAFT, Lothar (Org.). Formação Política e Educação para a Cidadania. 1ª ed. São Paulo / SP: Centro de Estudos, 1995. 46 p. (Papers).

KUHN, Thomas. A Estrutura das Revoluções Científicas. 7ª Ed. São Paulo - SP: Perspectiva, 2003. 180 p.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen. Apresentação. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Contribuintes e Cidadãos: Compreendendo o Orçamento Federal. 1ª Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 7-9. (Programa de Estudos Fiscais).

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. Revista Eletrônica de Contabilidade: Curso de Ciências Contábeis UFSM, Santa Maria - RS, v. 1, n. , p.122-133, 01 set. 2004. Trimestral. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2009.

MATUS, Carlos. O Plano Como Aposta. São Paulo em Perspectiva, São Paulo - SP, n.5, p.28-42, out. 1991. Trimestral.

MÁRCIA HORA ACIOLI (Brasil). Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC. Ceilândia: Relatos e Impressões. Brasília - DF, 2009. 03 p.

MARINHO, Josaphat. Problemas Contemporâneos do Orçamento Público. In: MODESTO, Paulo; MENDONÇA, Oscar. Direito do Estado: Tomo 1: Direito Constitucional. 1ª São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 85-92. (Novos Rumos).

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, José Matias. Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática. Revista do TCU, Brasília, n. 98, p.63-72, 01 out. 2003. Trimestral. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=45&cod\\_evento\\_edicao=20&cod\\_edicao\\_trabalho=4928](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=45&cod_evento_edicao=20&cod_edicao_trabalho=4928)>. Acesso em: 26 dez. 2009.

MOREIRA, Marco Antonio. Teorias de Aprendizagem: Cognitivismo, humanismo, comportamentalismo. 1ª Ed. São Paulo - SP: EPU, 1999. 195 p.

NOVA CLASSE MÉDIA, A: o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro - RJ: FGV/CPS, 10 set. 2010.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audi Luiz. Transparência das contas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. Anais do IV Colóquio Internacional sobre Gestão universitária na América do Sul. INPEAU. Florianópolis, 2004.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. 1ª ed. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 1996. 260 p.

RIBEIRO, Cyro de Castilho. A homepage Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para ao controle social / Cyro de Castilho Ribeiro; Ernani Avelar Borborema - 2006. 93 f. Dissertação (Pós-graduação) - Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Universidade de Brasília - UnB, Brasília/DF, 2006.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Administração Financeira e Orçamentária. 4ª Brasília/DF: Vestcon, 2008. 491 p.

ROUSEAU, Jean-jaques. Do Contrato Social. 1ª ed. Campinas/SP: Russell Editores, 2006. 153 p. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama.

SOARES, Fabiana de Menezes. Direito Administrativo de Participação: Cidadania, Direito, Estado, Município. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 261 p.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". 13ª São Paulo - SP: Ática, 2004. 3 v.