

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA DESMISTIFICAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA COM A CIDADE ESTRUTURAL-DF

Newton da Silva Miranda Júnior

Felipe Bezerra Perminio

Karla Inez Leitão

RESUMO

O Estado brasileiro exercendo seu poder de tributar auferir receitas. Por outro lado, como provedor das necessidades públicas, ele gasta o montante arrecadado promovendo os direitos sociais constitucionalmente assegurados. Para tanto, ele deve seguir os ditames da lei. Em específico, dispõe de peças orçamentárias para fixar despesas e estimar receitas. A especificidade dos métodos e termos usados nas peças orçamentárias incide, todavia, como excludente dos cidadãos comuns dessas atribuições do Estado. Em contraposição a essa especificidade, o projeto de extensão "A universidade de olho no orçamento" desenvolve, há dois anos na cidade Estrutural, palestras, seminários e reuniões visando a aproximação entre os cidadãos para com esses documentos contábeis de receitas e despesas públicas. O objetivo maior é, metaforicamente, desmistificar orçamento público para a comunidade. Além disso, o projeto incita o diálogo sobre o papel da cidadania no controle social dos gastos públicos e situa os líderes comunitários da cidade perante os assuntos atrelados ao manuseio do dinheiro público.

Palavras-chave: orçamento participativo; controle social; extensão universitária

ABSTRACT

The Brazilian government, in the use of its power to tax, earns revenue. On the other hand, as a provider of public needs, the government spends the total amount earned from taxes promoting the social rights constitutionally assured. In order to do so, it must obey the law. In particular, it has budget pieces to determine expenses and estimate revenues. The specificity of the methods and terms used in the budget pieces acts, however, as a way of excluding the ordinary citizens of those functions of the state. In contrast to this specificity, the extension project "The university looking at the budget" has been developing, for almost two years, in the city of Estrutural, lectures, seminars and meetings with the purpose of bringing together citizens and the documents of expenses and public revenues. The ultimate goal is, metaphorically, to demystify the public budget for the community. In addition, the Project encourages the dialogue about the role of citizenship in the social control of public spending and puts the community leaders on top of the city issues related to the handling of public money.

Keywords: participatory budgeting; social control; university extension

Visto frequentemente como uma peça difícil e meramente técnica elaborada por especialistas, o orçamento público deixa de ser valorizado pela sociedade civil como um programa de trabalho. Em busca de amenizar essa cultura que paira sob os cidadãos, um grupo de extensionistas buscou adaptar, por meio de palestras, o processo orçamentário e os termos técnicos para o cotidiano da população de uma comunidade do Distrito Federal. Essas palestras fazem parte do Projeto de Extensão de Ação Contínua (Peac) da Universidade de Brasília A universidade de olho no orçamento.

Preliminarmente, as ações do projeto buscaram levar para a comunidade noções básicas dos assuntos macros inerentes ao orçamento público, como os instrumentos de planejamento orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, inserido em objetivo mais amplo que sobressai a órbita de tão somente apresentar conceitos orçamentários, o projeto inclinou-se para o debate do papel da cidadania para com questões ligadas à gestão orçamentária pública. Cidadania entendida não apenas sob o ponto de vista de direitos e deveres, mas também como participação dos cidadãos na vida coletiva do Estado.

Em meados de 2009, sob a indagação “para onde estão indo os seus impostos?”, o primeiro contato com a comunidade buscou salientar a relevância da atuação dos cidadãos na destinação e no controle dos gastos públicos. Estrategicamente, buscou-se não mencionar, a princípio, o termo orçamento público. Sendo assim, o projeto justifica-se devido à importância da participação da população na elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, bem como fiscalizando e zelando a destinação do dinheiro público (CGU, 2008). Além disso, justifica-se também pelo fomento teórico compartilhado com a comunidade, a qual presencia sua primeira experiência com o Orçamento Participativo.

O funcionamento do Estado demanda recursos públicos para que os órgãos e agentes governamentais possibilitem uma sociedade igualitária, garantindo o desenvolvimento nacional. Conseqüentemente, as ações do Estado geram despesas. Sendo assim, há que se estimar as receitas e fixar as despesas de maneira planejada. Os recursos públicos devem ser canalizados com vistas a atender às necessidades da população. Em se tratando de um país com dimensão continental como o Brasil, o controle dos gastos públicos não compete somente aos entes institucionais. Além disso nossa democracia é participativa. Vale dizer, o povo brasileiro decidiu participar da gestão e do controle do Estado brasileiro. Mas não podemos exercer a gestão e o controle do que não conhecemos (CGU, 2008).

Numa segunda dimensão, tendo em vista a retomada da prática do Orçamento Participativo nas regiões administrativas do DF, o projeto passou a acompanhar o seu processo de implementação na cidade Estrutural. A proposta de interagir entes governamentais com a sociedade civil visando a alocar eficientemente os recursos públicos é uma grande conquista. No entanto, para ter o usufruto dessa conquista, razoável é que a sociedade civil seja capacitada e familiarizada com a especificidade da linguagem e dos métodos adotados para elaborar as peças orçamentárias.

Em terceira e atual dimensão, o projeto faz tenção de capacitar por meio de cursos os fiscais comunitários envolvidos com o Orçamento Participativo da Estrutural. Apesar do direcionamento para a Estrutural, o projeto recebeu solicitações de cidadãos de outras cidades para assistir aos cursos. José Francisco de Melo Neto (2001) ressalta o aspecto de a universidade levar conhecimento à comunidade, como também trazer conhecimento da sociedade para a instituição. Nas palavras dele, a universidade e a sociedade são aí concebidas como agindo de mãos dadas.

REFERENCIAL TEÓRICO

O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

O controle social, segundo a Controladoria Geral da União (CGU) (2010), é a participação do cidadão na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. No entanto, não há como falar em controle social sem



Figura 1. Reunião para debate do curso de orçamento com os líderes comunitários com a presença do Prof. Armando

falar em *accountability*: os mecanismos que obrigam gestores a prestar contas de seus atos os quais criam as bases para garantir a confiança em nossas instituições e para exercer a cidadania.

Neste sentido, salvo exceções, como a Lei nº 4.717/65, que introduziu a ação popular e a Lei nº 7.347/85, que dispõe sobre a ação civil pública, o controle social no Brasil começa a fazer sentido a partir do fim do regime militar, na década de 1980. Por conseguinte, o grande marco para a participação do cidadão na gestão foi a Constituição de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade civil por meio das emendas populares. Ela definiu a descentralização e a cidadania ativa como balizas para a elaboração das políticas públicas. Se antes, por medo ou por falta de apoio constitucional o cidadão não exercia o seu direito, o advento da Carta Política de 1988 favoreceu o contexto à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões governamentais.

Atualmente, é exemplo de controle social e participação democrática o Orçamento Participativo. Ele é desenvolvido desde a década de 1980, a partir da experiência de Porto Alegre (RS), aparentemente a mais bem sucedida. O OP potencializa a capacidade da população em ocupar novos espaços institucionais que antecedem a proposição da peça orçamentária de cogestão, com independência e qualidade (CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000). É uma forma de a população tomar poder de decisão, monitorar e avaliar o processo orçamentário, base para a atividade pública.

O controle social possibilita a elaboração e a adoção de políticas públicas sisudas com vistas a atender as prioridades mais urgentes da sociedade, porque incentiva a participação popular na gestão dos negócios públicos e porque conduz à formação de cidadãos capazes de reconhecer nesses princípios social-democráticos e republicanos o porquê do bom funcionamento da máquina estatal.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O entendimento de orçamento público é apregoadado sob diversas facetas. O pluralismo teórico sobre o tema o abrange desde mero quadro contábil até instrumento de planejamento, sendo que seu conceito, consoante Giacomoni (2002), tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiram no passado. O orçamento público foi perfilhado neste estudo como um plano demonstrativo de previsão de receitas e estimativa de despesas contendo as metas governamentais para um determinado período de tempo.

Se na vigência do *laissez-faire* predominava a neutralidade do Estado com a não interferência do governo na vida econômica da sociedade (ROSSETTI, 2003), a partir do século XIX, ele passa a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento (GIACOMONI, 2002). Neste ínterim, e salientando o histórico econômico deficitário brasileiro e a gritante desigualdade social presente no país, os gestores públicos possuem o desafio e a responsabilidade de alocar os recursos escassos com vistas a maximizar o benefício social por unidade de dispêndio.

Para colaborar neste desafio, a gestão pública de esfera municipal utiliza um mecanismo governamental, crescente no Brasil desde o final da década de 80, de gerir recursos públicos que insere os cidadãos na participação ativa das decisões orçamentárias: o orçamento participativo. De maneira geral, os cidadãos comuns, eleitos líderes de sua comunidade, levantam as demandas sociais e comunicam-nas aos gestores públicos. Eis a importância do orçamento participativo: ajustar as ações governamentais às reais necessidades da população. Insta ressaltar que outras experiências semelhantes ao que se denomina atualmente de orçamento participativo já ocorriam antes da década de 80 no cenário brasileiro na relação das prefeituras com os cidadãos.

Assim sendo, o orçamento participativo é, consoante Tonollier (1999), o desdobramento da concepção de que o Estado tem que ser democratizado, de que o povo pode e deve participar das ações e decisões e de que as políticas públicas devem ser decididas pelos seus destinatários. Assim o papel de cidadania transpõe o ato de votar, exigindo-se dos cidadãos postura ativa perante a elaboração, a execução e a fiscalização do orçamento em qualquer esfera do governo. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública (GENRO apud CALIFE, 2002).

No ensinamento de Pires (2000), o orçamento participativo se expressa sob duas formas a depender do grau de deliberação da população no processo orçamentário. Em suma, em se tratando de *strictu senso*, a atuação dos representantes populares influencia de fato as decisões orçamentárias, isto é, a participação tem poder de decisão, ao passo que no *lato senso* a população tão somente toma conhecimento das propostas de cunho orçamentário, cabendo a ela fiscalizar os atos do administrador público.

Entre as duas maneiras de se conceber e executar o orçamento participativo, a *lato senso* é a forma de participação popular que predomina na maioria das cidades brasileiras que o adotam (SANTOS, 2004, p. 39). A história da administração municipal brasileira apresenta mais exemplos de planos de governo esporádicos, elaborados e seguidos conforme o estilo de cada governante, do que uma tradição de processo de planejamento sistemático, contínuo e com efetiva participação da população (PIRES, 2001).

No que concerne ao Distrito Federal, o início da implementação do orçamento participativo ocorreu em meados de 1995, englobando 19 regiões administrativas e contando com 95% de legitimidade do Poder Legislativo para sua existência, segundo

resultados obtidos em estudos por Teixeira (2005). Ademais, nos anos seguintes à implementação, perceberam-se crescimentos significativos nos índices de presença de indivíduos em plenárias do orçamento participativo, culminando em 125% o aumento das participações populares em um lapso temporal de quatro anos, isto é, entre os anos de 1995 e 1998 (TEIXEIRA, 2005).

As posteriores gestões eleitas para o Governo do Distrito Federal não adotaram o orçamento participativo, explicitamente, como mecanismo coadjuvante na alocação dos recursos públicos. Geralmente, não há dispositivos legais que obriguem esse tipo de elaboração do orçamento. Transcorridos 12 anos, o Decreto nº 32.851/2011 resgata, institui e regula esse direito de participação popular na elaboração, acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária no DF.

Todavia, somente a institucionalização não é garantia de atuação popular no processo do orçamento participativo. Há outros aspectos determinantes como, por exemplo, os elencados por Teixeira (2005): descrédito pela não execução das obras escolhidas pela população, bem como sua dificuldade no entendimento das descrições genéricas dos subprojetos e subatividades. Insta ressaltar a natureza excludente das normas e dos termos técnicos presentes nos manuais de orçamento público que impedem a inserção e a compreensão do homem médio para com o processo orçamentário brasileiro.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS



Figura 2. Residências próximas ao lixão da Estrutural (visita em set/2011)

Concretizando seu objetivo, o projeto A universidade de olho no orçamento vem desenvolvendo suas atividades na cidade Estrutural. Fundada, oficialmente, em 2004 pela Lei nº 3.315/04, a cidade aglomera quase 45 mil habitantes, segundo dados da Administração Regional do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento, Região XXV-SCIA-DF.

O desenvolvimento inicial do projeto foi constituído, informalmente, por palestras semanais realizadas no período de setembro a novembro de 2009, proferidas por especialistas em orçamento de vários órgãos governamentais, como Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), e pela OnG Instituto de Estudos Socioeconômico (Inesc), bem como por professores da Universidade de Brasília (UnB).

Após essa primeira fase, foi o momento de os extensionistas transmitirem seus conhecimentos. Para tanto, foi interes-

sante estabelecer reuniões rotineiras como método de formação prévia deles. As reuniões visavam a discutir assuntos correlatos ao orçamento público levantados das principais literaturas sobre o tema. Para que o conhecimento apreendido pelo grupo de extensão pudesse ser transmitido à comunidade, buscou-se adaptar os termos técnicos para a linguagem usual do cotidiano. O contato com a comunidade foi possibilitado por uma organização não governamental atuante na região, a qual solidária com a causa convidou cidadãos da comunidade para participarem dos encontros.

Recusando o caráter vertical de transmissão do conhecimento que de acordo com Paulo Freire (2006) é redentor e messiânico, o projeto pautou-se pela viabilização entre o saber da universidade e o saber da comunidade. O saber da comunidade é de grande valia. Ao passo em que os integrantes do projeto mostravam o funcionamento do ciclo orçamentário na teoria, a comunidade salientava os casos práticos do cotidiano. Essa parceria foi fundamental para os integrantes do projeto fiscalizarem in locu as obras apontadas como concluídas em portais da transparência, o que nem sempre é verídico. Diante dessa lacuna, o primeiro produto do projeto, o curso Fiscal comunitário do orçamento, visou a capacitar os líderes comunitários verificarem se o que foi proposto está sendo executado, se há correspondência entre a dotação orçamentária autorizada e a execução, ou, em caso de não correspondência, investigar o por que do *gap*.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O desenvolvimento do projeto na cidade Estrutural possibilita, antes de qualquer coisa, experiências que extrapolam a alçada orçamentária: são verdadeiras lições de vida. Partir do âmbito teórico das leis, decretos, livros e manuais sobre orçamento público para a realidade de uma comunidade carente e incipiente é vivenciar momentos da verdade.

O caráter de justiça social dos gastos públicos ganha maior nitidez diante das dificuldades e mazelas enfrentadas pela co-



Silas Gabriel

Figura 3. Quadra esportiva depredada cuja reforma foi incluída no orçamento

munidade da Estrutural. Daí a responsabilidade dos governantes na alocação de recursos públicos em programas e ações considerando os anseios e as necessidades da população da região. Assim, não restam dúvidas da relevância da atuação popular prévia, concomitante e subsequente na verificação da legalidade e moralidade no uso do dinheiro público. Ademais, é preciso verificar se os gastos públicos atingem a promoção da equidade social.

A proposição do projeto contribuiu e almeja continuar a contribuir para a formação da consciência cidadã sobre a importância dos documentos orçamentários e sua aplicabilidade, em detrimento daquela concepção de peça de ficção relatada por alguns cidadãos. Quer seja no controle social, quer seja na disposição coesa da sociedade para deliberar, em maior ou menor grau, sobre as demandas da região, o que o contato com a realidade possibilitou, sobre-

modo, foi a percepção da falta de destreza dos cidadãos para com os métodos e vocabulários utilizados no ciclo orçamentário.

A crescente prática de divulgação das contas governamentais nos mais diversos meios de comunicação não surte efeitos plenos quando os cidadãos não estão capacitados e familiarizados com a metodologia e linguagem próprias da Administração, da Contabilidade e da Economia, entre outras áreas. Durante os encontros com a comunidade, alguns indivíduos chegaram até mesmo a relatar não ter orientações de como proceder e até mesmo a quem recorrer em se tratando de cobrar a aplicação dos recursos públicos.

O contato possibilita, também, a reflexão crítica dos extensionistas sobre o que ocasiona a discrepância entre o que é planejado e o que é realizado. Sobre a complexidade do orçamento público, alguns chegam a dizer que é proposital para que os comuns não possam entendê-lo. Durante um evento organizado pelo projeto que contou com a presença de vários representantes do governo federal e distrital, de líderes comunitários da Estrutural, bem como acadêmicos de diversas áreas, a secretária de Orçamento Federal, Célia Corrêa, anunciou que a problemática orçamentária gira em torno da gestão governamental e não da falta de recursos financeiros, pois o Brasil é um país com arrecadação tributária exorbitante.

Ademais, a ausência de projetos, observada com mais frequência no âmbito municipal, é outro grande empecilho para a aplicação do dinheiro público. A Secretária Célia Corrêa ilustrou a situação com uma metáfora: “imagine uma peça teatral na qual há o cenário, o enredo, o figurino, a iluminação, porém não há atores para desenrolar o espetáculo; pois então, há suporte financeiro, porém muitas vezes não há projetos”. A atual administradora do SCIA, Maria do Socorro Torquato, compareceu ao supracitado evento, contribuindo no esclarecimento de dúvidas sobre gastos com compras de equipamentos para a cidade e salientando os entraves burocráticos inerentes ao orçamento público.

Os desdobramentos do projeto concorrem para incitar a sociedade, mesmo que ainda de maneira tímida, a participar da vida coletiva do Estado no que diz respeito à atividade econômico-financeira. Seja propondo ações ao governo por intermédio do Orçamento Participativo, seja fiscalizando as contas e obras executadas, bem como analisando, por meio do controle social, as que não saíram do papel. É indispensável, por fim, a compreensão de que num país continental como o Brasil, fragmentado em diversos municípios, o controle social é uma peça-chave na promoção da eficiente alocação de recursos públicos e um grande empecilho para a prática da corrupção.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Reginaldo Pereira. *Controle social dos recursos públicos no Distrito Federal*. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/biblioteca/monografias/05_11/Reginaldo_Pereira_Araujo.pdf>. Acessado em: 12/10/2011.
- CALIFE, Flavio Estévez. *A teoria política do orçamento participativo*. Congresso Latino-Americano de Escolas de Administração – XXXVII Cladea, 2002, RS
- CARVALHO, M. C. A. A.; FELGUEIRAS, D. *Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. Polis, 2000, SP
- CGU – Controladoria Geral de União. *Cartilha Olho vivo no dinheiro público. controle social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Cartilha-OlhoVivo/Arquivos/ControleSocial.pdf>>. Acessado em: 26/08/2011.
- _____. *Cartilha Olho vivo no dinheiro público. Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação*. Brasília: Fundeb, 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/Fundeb.pdf>>. Acessado em: 26/08/2011.
- FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação*. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- NETO, José Francisco de Melo. *Extensão universitária: uma análise crítica*. João Pessoa: Universitária, 2001.
- PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. 1. ed. São Paulo: Manole, 2001.
- _____. *Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acessado em: 02/09/2011.
- ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à economia*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- SANTOS, Risonaldo Ferreira dos. *Orçamento Participativo: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/DowContador?OpenAgent&unid=0F729661562590D403256FDD00446313>>. Acessado em: 25/08/2011.
- TEIXEIRA, G. D. O Orçamento Participativo à luz das culturas política e orçamentária. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. Santiago, 2005.
- TONOLLIER, Odir Alberto. *Orçamento Participativo: análise de uma experiência concreta*. Curso de Relações Fiscais Intragovernamentais. Porto Alegre, 1999.

Recebido em março de 2012
Aprovado em junho de 2012

Newton da Silva Miranda Júnior é graduando do 8º semestre do curso de Administração da UnB e bolsista de extensão do projeto, newton.miranda@uol.com.br

Felipe Bezerra Permínio é graduando do 3º semestre do curso de Administração da UnB e integrante da equipe do projeto, felipe_piro@hotmail.com

Orientadora: Karla Inez Leitão é professora doutora da FACE/UnB e coordenadora do projeto, karlalundgren@hotmail.com