



**FAZESP**

Escola Fazendária do  
Estado de São Paulo

Department of the Treasury  
**U.S. Individual Income**  
For the year Jan. 1–Dec. 31, 2008  
Your first name and initial

# ORÇAMENTO PÚBLICO, CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA FISCAL

É proibida a reprodução total ou parcial deste material por qualquer meio ou sistema sem o prévio consentimento do editor. Material em conformidade com a nova ortografia da língua portuguesa.

Equipe técnica que participou da elaboração desta obra:

**Autor**

Carlos Eduardo Constantino Pedro

**Projeto gráfico, Diagramação, Design Instrucional e Revisão textual**

FabriCO



# Carta ao aluno

Caro(a) aluno(a),

É com muita satisfação que apresentamos o curso Orçamento Público, Controle Social e Cidadania Fiscal.

Sabemos que a atuação do Estado na vida das pessoas é uma realidade, já que pagamos tributos quando consumimos, auferimos renda ou possuímos patrimônio, e o Estado tem que aplicar esses recursos para prover as políticas públicas e os serviços públicos que interessam à sociedade, como saúde, educação, segurança, entre outros.

Assim, entender como se dá esse processo e como participamos dele é extremamente relevante do ponto de vista de construção da cidadania.

A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, através de sua Escola Fazendária – Fazesp, tem como atribuição promover junto à sociedade paulista os conhecimentos essenciais sobre as questões fiscais – tributos e gastos públicos – de sorte que esse trabalho de educação fiscal colabore efetivamente na construção da cidadania, aperfeiçoamento a relação Estado-sociedade.

Neste curso, esperamos focar, de maneira simples, concisa e objetiva, os conteúdos que permeiam a temática em questão, trazendo para você, além dos conceitos, exemplos que possam ser aplicados no cotidiano. Vamos abordar, entre outras, questões como: a estrutura dos poderes e suas atribuições; o panorama da sociedade brasileira atual; o conceito de orçamento e sua importância socioeconômica; os instrumentos para o exercício do controle social.

Fique atento a todo o conteúdo do curso para alcançar um aprendizado significativo e ter condições de aplicar esses conhecimentos no seu dia a dia. Para atingir os objetivos propostos, lembramos que sua dedicação e comprometimento são elementos fundamentais para o sucesso.

Bom estudo!

## REFERÊNCIAS VISUAIS



**Você sabia:** usado para apresentar curiosidades que reforcem seu processo de aprendizagem.



**Importante:** usado para destacar conceitos e fatos considerados importantes.



**Dica:** aponta para uma dica, uma sugestão, um lembrete ou uma explicação adicional a respeito do assunto que está sendo tratado.



**Saiba mais:** elemento utilizado para apresentar informações adicionais que, embora importantes o suficiente para o seu aprendizado, estão em um nível secundário de importância em comparação com os demais conceitos.

# Sumário

Módulo 01 - Estado e sociedade no Brasil .....	7
Objetivo .....	7
1.1 Estado democrático de direito no Brasil .....	8
1.1.1 Democracia republicana .....	9
1.2 A importância e o papel do Estado no contexto atual .....	10
1.2.1 A necessidade de fortalecimento do Estado face ao desafio da globalização .....	11
1.2.2 A crise fiscal como fator indutor da reforma do Estado .....	12
1.2.3 O desafio do Estado em atuar em um quadro federativo complexo.....	14
1.3 Panorama da cidadania no Brasil contemporâneo .....	16
1.3.1 Cidadania e políticas sociais do Estado .....	16
1.3.2 Cidadania e conscientização fiscal .....	19
Referências Bibliográficas.....	20
Módulo 02 - Orçamento Público .....	21
Objetivo .....	21
2.1 Conceito de orçamento e sua importância socioeconômica.....	22
2.1.1 O orçamento como instrumento gerencial do Estado brasileiro.....	22
2.2 Planejamento orçamentário no Brasil .....	23
2.2.1 Processo de planejamento e elaboração do orçamento..	26
2.3 A execução orçamentária e financeira .....	27
2.3.1 Receitas públicas .....	29
2.3.2 Tributos.....	30
2.3.3 Vinculações orçamentárias .....	31
2.3.4 Despesas públicas .....	32
2.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal .....	35
Referências Bibliográficas.....	36

Módulo 03 - Controle Social e transparência .....	37
Objetivo .....	37
3.1 Controle social: importância e conceito .....	38
3.2 O controle social e suas formas .....	39
3.2.1 Orçamento participativo .....	39
3.2.2 Conselhos de políticas públicas .....	40
3.2.3 Ouvidorias.....	41
3.3 Transparência fiscal e das ações do Estado .....	43
3.3.1 Transparência ativa.....	43
3.3.2 Transparência Passiva.....	45
Referências Bibliográficas.....	46

# MÓDULO 1 - ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

## Objetivo

O mundo está em processo de aceleradas transformações, que impactam os panoramas político, econômico e social. Como exemplo disso, as duas principais instituições que atuam nas democracias modernas assumem novos papéis:

- No que se refere ao **Estado**, as mudanças fizeram com que ele passasse a assumir um papel maior em termos de coordenação, efetivação de políticas de estabilização e indução ao desenvolvimento, contrariando a lógica da visão econômica mais liberal, que ganhou corpo a partir dos anos 1980, sobretudo na década de 1990.
- Quanto à **sociedade**, a consolidação e o aperfeiçoamento do processo democrático criaram um ambiente mais aberto à participação, à cobrança, à fiscalização do uso da máquina pública e à luta pela garantia dos direitos por meio de políticas públicas.

Por isso, antes de iniciar o estudo de questões fiscais, é importante primeiro que você entenda bem os conceitos de Estado e sociedade.

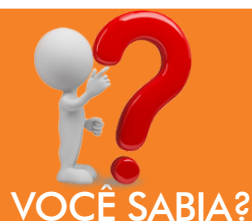
### Ao final deste módulo, esperamos que você:

- Compreenda a relevância do Estado para a sociedade no que tange aos objetivos nacionais, sobretudo o desenvolvimento, a justiça social, a estabilidade e a segurança.
- Compreenda a evolução do Estado ao longo do processo histórico, assim como a participação da sociedade nessa transformação.

## 1.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

O conceito que hoje se tem de Estado Moderno emergiu dos antigos impérios e do declínio do sistema feudal, no fim da Idade Média, o que culminou no estabelecimento do Estado Absolutista, em países como França, Inglaterra e Espanha, nos séculos XV e XVI.

Posteriormente, o Estado foi sofrendo um processo de transição dos regimes autoritários para a democracia. Nesse processo, os direitos dos cidadãos foram sendo assegurados: primeiro, os direitos civis, com a transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal, no século XVIII; depois, os direitos políticos, com a afirmação das democracias no século XIX; já no século XX, ganham espaço os direitos sociais como garantia efetiva da cidadania.



A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão é um documento que resultou da Revolução Francesa. Aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte da França Revolucionária em 26 de agosto de 1789, define os direitos individuais e coletivos dos homens como universais, sendo sintetizado em 17 artigos e um preâmbulo dos ideais libertários e liberais da primeira fase da Revolução.

Também no Brasil, os direitos foram conquistados ao longo de um processo histórico. No período colonial, não havia uma configuração concreta de existência dos direitos – civis, políticos e sociais – como se tem hoje. Já no período do Império, entre 1822 e 1889, houve a instituição de alguns direitos políticos, mas com alcance muito limitado e para poucas pessoas: era época do voto censitário, direito conferido apenas aos homens de condição econômica satisfatória, vedado às mulheres. Esse quadro não se alterou muito na Primeira República, período que vai até a revolução de 1930.

Entre 1930 e 1964, houve uma considerável evolução no que diz respeito aos direitos políticos e civis, e também à garantia de direitos sociais. A partir da Revolução de 1930, iniciou-se um processo de transformação das estruturas políticas, combatendo-se as velhas oligarquias da chamada República Velha. No panorama econômico, alterações profundas começaram a se fazer sentir na medida em que o país iniciava seu processo de industrialização, buscando romper um modelo de economia primária basicamente sustentada pelo café. Esse processo se intensificou nos anos 1940 e 1950, consolidando-se na década de 1970. No que diz respeito à garantia de direitos, pode-se destacar a extensão do voto aos pobres e às mulheres, além da criação de direitos sociais, com a consolidação da legislação trabalhista.



SAIBA MAIS

De 1964 a 1985, o Brasil passou por um período de Ditadura Militar, quando direitos civis e liberdades públicas foram restringidos, ao passo que muitos cidadãos também foram privados de seus direitos políticos. Saiba mais sobre o assunto acessando:

<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Regime\\_militar\\_no\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Regime_militar_no_Brasil)>.

Com a redemocratização a partir de 1985, temos vivido um quadro de garantia legal dos direitos civis, políticos e sociais, que tem configurado o país como um **Estado Democrático de Direito**, definido assim pelo artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (CF/88).

Você entende bem o que são essas duas características: **democrático** e **de direito**?

Na configuração de um Estado de Direito, vale dizer que o Estado se encontra submetido ao direito por ele criado e, conseqüentemente, à lei, ambos entendidos como reflexo e expressão da vontade geral da nação. Assim, o Estado de Direito é aquele que tem por objetivo a garantia da liberdade, da segurança e da propriedade das pessoas. Os cidadãos não somente têm direitos privados, mas direitos públicos, ou seja, direitos em face do próprio Estado.

Pode-se dizer que esse modelo é baseado em três postulados: supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos. Os sistemas de poder são considerados democráticos quando os agentes políticos são escolhidos livremente pelo povo para o exercício da governança. Considera-se também que a sociedade interfere no processo de governo, não só promovendo o controle social da coisa pública<sup>1</sup>, mas participando das decisões políticas inerentes à definição das políticas públicas.

### 1.1.1 Democracia republicana

“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

(CF/1988 Art. 1º § único)

A partir desse fragmento do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, você identifica a qual modelo de democracia ele se refere?

Ele trata essencialmente de uma **democracia representativa**, na qual os cidadãos, dotados de direitos políticos e do sufrágio universal<sup>2</sup>, elegem seus representantes para dirigirem os rumos da administração pública e legislarem, exercendo mesmo a tarefa de governo.

Se pensarmos no primeiro conceito de democracia liberal, verificaremos que ela era restrita às poucas pessoas que efetivamente conduziam o processo político – normalmente as elites burguesas. Ao longo dos tempos, sobretudo no século XX, esse modelo foi se aperfeiçoando, também influenciado por fatores como o crescimento da economia, a revolução da informação e das comunicações, a integração entre os países do continente, entre outros.

1 Tradução literal da expressão latina *Res publica*. É algo que não pode ser considerado propriedade privada, pois é compartilhado e mantido por várias pessoas. Esse conceito – idealizado pela primeira vez pelo escritor, orador e pensador romano Marco Túlio Cícero – representa algo que é de toda uma comunidade, algo que é público e contrapõe a ideia de vida privada.

2 O sufrágio universal, em oposição ao sufrágio restrito, consiste na extensão do direito de voto a todos os indivíduos considerados intelectualmente maduros, em geral adultos. No Brasil, os adolescentes acima de 16 anos têm direito ao voto, sem distinção de etnia, sexo, crença ou classe social. Até o século XIX, “universal” compreendia apenas o voto de homens adultos. Entretanto, a partir do século XX, com o movimento das sufragistas, o direito ao voto foi estendido às mulheres na maioria dos países democráticos.

Como já mencionamos, os direitos civis, políticos e sociais foram conquistados pela sociedade ao longo de um processo histórico. Não há cidadania sem o exercício deles, conforme abordaremos mais adiante; porém há que se destacar que a cidadania e a democracia efetiva dependem essencialmente da participação da sociedade no processo político.

Nesse enfoque, os direitos republicanos ganham relevância no amadurecimento do processo democrático brasileiro. Por direitos republicanos podemos entender, segundo Bresser Pereira (2009, p. 128), os direitos de os cidadãos protegerem o patrimônio público – econômico, histórico, cultural e ambiental –, no sentido de que seja efetivamente público, isto é, de que não seja apropriado por interesses privados ou corporativos.

Uma tendência que vem ganhando importância em muitos países é a de uma democracia em que os cidadãos atuem efetivamente no controle da coisa pública e o Estado se organize de modo a colaborar com essa possibilidade, e até mesmo a estimulá-la. É um modelo de **democracia republicana** ou **participativa**, na qual a sociedade politicamente organizada participa do controle da coisa pública e da definição das políticas públicas, o que não inviabiliza os mecanismos de democracia representativa.



**IMPORTANTE**

No Brasil, percebe-se que esse modelo vem ganhando espaço, sobretudo em decorrência da valorização das organizações de controle social, bem como da participação de entidades corporativas no debate público. Também podemos considerar a construção de um aparato normativo que tem estimulado esse processo, principalmente no que tange à publicidade das informações do Estado. Destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e sua alteração de 2009 (Lei Complementar nº 131/2009), que cria os portais da transparência para todos os entes federativos. Ademais, ressalta-se também a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Obviamente, é preciso romper o histórico cultural de centralização e alienação política da sociedade. No entanto, parece que a ideia de democracia republicana vem ganhando importância no contexto político e social brasileiro, desde a primeira metade do século XXI, e alterando o paradigma de atuação do Estado e da sociedade, como destacamos no início deste módulo.

## 1.2 A IMPORTÂNCIA E O PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO ATUAL

Podemos conceituar Estado Moderno como algo estruturado a partir da revolução capitalista. Ele é a ordem constitucional-legal e a estrutura, ou organização, que garante essa ordem jurídica. Podemos entender o Estado como a principal instituição normativa e organizacional de cada país.

Considere-se que, na Idade Média, a coordenação social era realizada pelos usos e costumes, e o poder político era legitimado pela tradição e pela religião. A partir da revolução capitalista, o Estado Moderno surge e passa a exercer esse papel de coordenação social, fundamentado no aparato normativo que o sustenta.

Na transição do Estado Absolutista para o chamado Estado Liberal, como citado anteriormente, começou a haver uma separação clara entre as esferas pública e privada, configurando-se o Estado de Direito, e passaram a existir os direitos civis e as liberdades. Na evolução desse processo histórico, surgiu o Estado Democrático, garantindo-se no sufrágio universal, e, depois, o Estado Social, assegurando diversos serviços sociais aos cidadãos.

Já vimos que o Estado brasileiro também vem passando por um processo de transformação ao longo dos tempos, certo? No contexto em que vivemos – com uma economia globalizada e em uma revolução de mudanças tecnológicas sem precedentes –, ele ganha cada vez mais importância.

Ao longo das últimas duas décadas, nosso país evoluiu consideravelmente nos panoramas político, econômico e social. Nesse sentido, podemos destacar o aperfeiçoamento do processo democrático e a razoável evolução de alguns indicadores macroeconômicos, inclusive com o controle do processo hiperinflacionário, além de alguma melhora na distribuição da renda.

No entanto, ainda existem muitas questões a serem equacionadas até que se tornem efetivas, para todos os brasileiros, as políticas públicas que asseguram os direitos de cidadania previstos na Constituição. Para isso, o papel e a atuação do Estado são de suma importância, já que ele é o instrumento mais efetivo da nação para atender aos interesses públicos e ao bem comum.

Acompanhe, nos tópicos a seguir, exemplos de algumas questões que o Estado precisa enfrentar para cumprir esses objetivos.

### 1.2.1 A necessidade de fortalecimento do Estado face ao desafio da globalização

O que você entende por globalização? Podemos defini-la como um processo econômico pelo qual os mercados se tornam globais, o que reflete, sobretudo, no mercado financeiro, criando um patamar complexo de relações internacionais.

Na economia global, a competição adquire uma dimensão muito mais elevada – eficiência e custos tornam-se questões centrais –, e as empresas passam a concorrer acirradamente, resultando também em competição entre os países.

Obviamente, a dinâmica da globalização não se refere tão somente ao aspecto econômico, ela cria um padrão global de sistema político e social, afetando inclusive a questão cultural. Neste primeiro módulo, estamos abordando principalmente a relação da globalização com o papel do Estado.

Vale mencionar que o padrão de economia global de hoje não se constituiu de forma estanque, ele se desenvolveu como um processo ao longo do século XX. Mesmo países como a China, que seguiam um padrão específico de economia fechada, hoje estão bem integrados à economia mundial, competindo em escala global.



## DICA

Apesar de o Brasil sempre ter seguido o sistema capitalista, sua economia foi bastante fechada até o começo dos anos 1990, quando se iniciou um processo de abertura, proposto pelas forças políticas que sustentaram a candidatura e, posteriormente, o governo do presidente Fernando Collor.

Certo é que esse padrão de economia global cria uma interdependência permanente entre os países, pois as decisões adotadas por alguns – ou os problemas que neles ocorrem – geram impactos bastantes expressivos nas economias de muitas outras nações. Podemos lembrar, por exemplo, as crises do México e da Rússia, na década de 1990, e a crise americana de 2008; todas três causaram fortes impactos no Brasil, exigindo medidas internas de reacomodação econômica, o que também aconteceu com muitas outras nações do globo.

Nesse quadro de economia globalizada, o Estado ganha um papel cada vez mais estratégico, na medida em que precisa repensar seu modo de atuação, e até mesmo reavaliar a possibilidade de redefinir seus papéis. Requer-se, portanto, que o Estado planeje e implemente uma política externa capaz de defender os interesses do país no cenário global. Aliás, a política externa é uma área de atuação clássica do Estado, mas ganha cada vez mais relevância nesse contexto de economia globalizada.

Também é necessário que ele se reestruture, de modo a conceber políticas estratégicas de estímulo ao desenvolvimento científico e à proteção social. Se a globalização aumenta a interdependência entre as nações, não diminui importância e o campo de atuação dos Estados, mas requer que eles se fortaleçam e se modernizem, para acompanhar um ambiente revolucionário no desenvolvimento de novas tecnologias e formas de circulação da informação.

## 1.2.2 A crise fiscal como fator indutor da reforma do Estado

Após a década de 1930, o Estado passou a ganhar mais importância nos contextos econômico e social. Nos anos subsequentes à crise de 1929, as ideias keynesianas, que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego, tornaram-se relevantes para a ciência econômica, na medida em que as teses do liberalismo econômico clássico – em especial a de que o mercado sozinho geraria o desenvolvimento e a justa distribuição da riqueza – se provaram ineficazes, perante os desafios daquele momento.



## SAIBA MAIS

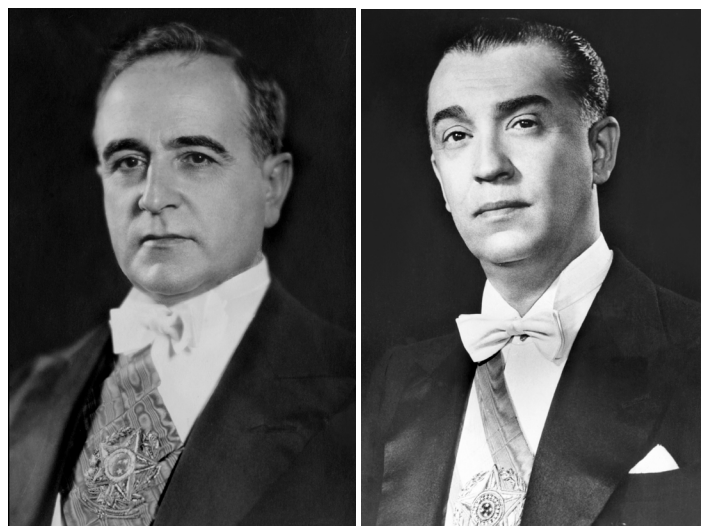
Para saber mais sobre a crise econômica de 1929, acesse:  
<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Grande\\_Depressão](http://pt.wikipedia.org/wiki/Grande_Depressão)>.

Nesse contexto, os Estados vão assumindo um papel central de entidades garantidoras dos serviços sociais nos países desenvolvidos – o chamado estado de bem-estar social – e de liderança no processo de industrialização na América Latina, como ocorreu no Brasil; era o chamado **Estado Desenvolvimentista**. Em ambos os casos, o Estado teve um papel relevante na coordenação macroeconômica e no estímulo ao crescimento da economia.

Esse padrão de intervenção do Estado tornou-o bastante grande e com um campo de interferência bem vasto. Isso redundou na crise da década de 1980, quando muitos Estados passaram por uma séria restrição fiscal e, em não poucos casos, adentraram à crise da dívida externa, sofrendo considerável perda de legitimidade política.

No caso brasileiro, o Estado passou a assumir um papel cada vez mais relevante na economia, no período que se segue à década de 1930, colaborando com (e até mesmo dirigindo) o processo de industrialização do país. Podemos mencionar a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e da Petrobrás (1954), ambas na administração de Getúlio Vargas, bem como a grande participação do Estado no estímulo à industrialização e ao crescimento da economia, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Figura 1 – Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.



Fonte: Governo do Brasil - Galeria de Presidentes.

No Regime Militar, após um período inicial de política estabilizadora e reformista (1964-1967), o Estado passou a ter uma atuação bastante ativa no processo de crescimento da economia, período no qual a taxa de investimento público cresceu consideravelmente.

Com a crise que se estabeleceu na década de 1980, o Estado perdeu sua capacidade de gerar poupança pública, tendo reduzida, portanto, sua capacidade de investimento, e mesmo de sustentar sua própria estrutura, passando a ter crescentes déficits fiscais, que se intensificaram após o período de redemocratização. Esse quadro prejudicou a atuação do Estado, seja na regulação do ambiente macroeconômico – principalmente através das políticas fiscal e monetária –, seja na efetivação de políticas públicas que assegurem os direitos sociais dos cidadãos. Esses dois campos de atuação continuam sendo centrais para o desenvolvimento do país, e isso faz com que o Estado precise se fortalecer, reformando o seu aparato institucional e reforçando, assim, sua legitimação política.

É óbvio que o alcance desse objetivo passa necessariamente pela superação da crise fiscal que o Estado enfrenta. Para tanto, se faz necessária uma reforma do sistema tributário – enfrentando-se problemas como a complexidade do modelo, a regressividade do sistema e sua disfuncionalidade do ponto de vista federativo –, bem como uma política mais eficiente de gastos públicos e de gestão da própria dívida pública. Por fim, a estabilização da questão fiscal depende necessariamente do crescimento da economia a longo prazo.

### 1.2.3 O desafio do Estado em atuar em um quadro federativo complexo

Considerando o que você viu até aqui, não são poucos os desafios que o Estado precisa enfrentar com vistas a cumprir seus papéis relevantes, não é mesmo? A globalização, a crise fiscal e as mudanças tecnológicas são apenas alguns deles. Em um país com a dimensão geográfica e as características do Brasil, que adota a forma federativa de Estado, esse panorama ganha complexidade ainda maior.



Você sabe o que é a forma federativa de Estado? É um modelo em que a União, os estados e os municípios têm autonomia política, administrativa e financeira, o que vale dizer que essas entidades federativas podem eleger seus governantes, adotar seus modelos de gestão e exercer sua competência tributária – instituir, cobrar e arrecadar tributos.

Embora essa forma federativa seja adotada no Brasil desde o início do período republicano (prevista na Constituição de 1891), houve momentos de centralização do poder político e financeiro na União, em detrimento das unidades subnacionais de governo, como durante o governo Getúlio Vargas e o Regime Militar.

A partir da redemocratização, houve um processo de descentralização, com consequente fortalecimento dos estados e municípios. Isso pode ser visto de forma positiva, já que os municípios conhecem melhor a realidade dos cidadãos, na medida em que interagem com eles de forma mais direta; assim, é possível ter uma alocação de recursos mais eficiente e mais produtiva e alcançar maior legitimidade política, descentralizando-se as decisões com o envolvimento da sociedade.

Esse processo se acentuou com as previsões da Constituição de 1988, quando a autonomia dos estados e municípios alcançou um patamar mais elevado no que tange à questão fiscal, sendo elevada sua participação na arrecadação federal. Além disso, os Estados passaram a ter maior autonomia para legislar sobre o ICMS.

No Quadro 1, podemos verificar um panorama dos principais tópicos do debate sobre a questão federativa brasileira.

Quadro 1 – Avanços e problemas da questão federativa brasileira sob o aspecto fiscal

Avanços	Retrocessos
<p><b>Tributação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrecadação: desempenho excepcional, inclusive diante da crise global, com carga tributária recorde, inclusive entre emergentes</li> <li>• Modernização das administrações fazendárias: NF eletrônica, crescente integração de cadastros e ações</li> <li>• Medidas anticíclicas e em prol competitividade com iniciativas crescentes, privilegiando desonerações ao aumento dos investimentos</li> </ul>	<p><b>Tributação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distorções estruturais do sistema agravadas: complexidade; oneração de exportações, investimentos e mesmo produção; iniquidade pessoal</li> <li>• Sem grandes avanços em reformas, nem abrangentes, nem fatiadas</li> <li>• Iniciativas federais de medidas e reformas concentradas em impostos repartidos (IPI) ou de competência estadual (ICMS) e com efeitos colaterais crescentes (acúmulo de créditos)</li> </ul>
<p><b>Federalismo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina de governos locais na crise global, inclusive priorizam relativamente mais investimento</li> <li>• STF pautou agenda, incluindo dogmas nacionais como rateio do FPE e guerra fiscal do ICMS</li> <li>• Disposição do governo federal para apoiar e subsidiar impactos das reformas</li> </ul>	<p><b>Federalismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recentralização de recursos e do processo decisório</li> <li>• Reforma fatiada carece de visão estratégia e melhor coordenação ou articulação</li> <li>• Conflitos federativos inexoráveis ao debater isoladamente cada medida</li> <li>• Perspectivas de rápida deterioração do ajuste e da dívida local</li> </ul>

Perceba que os problemas do sistema tributário se relacionam fortemente ao tema em questão. Em muitos casos, é fácil identificar que são pontos que precisam ser tratados dentro de um projeto mais amplo de reforma do Estado, o que não é tarefa simples em regimes democráticos, mas que deve ser enfrentada como opção política da nação.

É verdade que o processo de descentralização é um fator positivo, assim como é fato que esse processo se desenvolveu de forma descoordenada, não sendo devidamente planejado: ao aumentar os recursos fiscais disponíveis para os estados e municípios, não definiu adequadamente novas atribuições para eles. Nesse sentido, muitas políticas públicas – educação e saúde, por exemplo – são implementadas de modo desorganizado, o que provoca resultados abaixo do esperado em termos de eficiência dos gastos envolvidos.

Dessa forma, é necessário que o Estado organize melhor a distribuição de competências entre as unidades federativas, buscando um saudável equilíbrio entre as receitas fiscais e as competências de cada entidade. Também é preciso fortalecer os municípios, ampliando o poder da União no que tange à legislação tributária e à capacidade de coordenação macroeconômica.

Também é imperativo que os municípios, fortalecidos sob o ponto de vista fiscal, se estruturarem gerencialmente, com corpo funcional capacitado, para que possam atuar, em coordenação com outras entidades federativas, no planejamento, na execução e no monitoramento de políticas públicas efetivas necessárias ao bem-estar da sociedade.

## 1.3 PANORAMA DA CIDADANIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A Constituição Federal de 1988 define a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Por cidadania podemos entender o conjunto de direitos e deveres que propicia à pessoa participar ativamente da vida e do governo de uma nação. Autores como Marshall (1967, p. 105) definem a cidadania na dimensão dos direitos civis, políticos e sociais, que, como você já viu, foram conquistados ao longo de um processo histórico.

Pensando no panorama do Brasil atual e analisando a cidadania na dimensão dos direitos civis, políticos e sociais, constatamos que ainda temos considerável distância entre o que o direito prevê em termos de cidadania e o que o Estado consegue efetivamente produzir, no sentido de garantir os direitos dos cidadãos com políticas públicas.

É bem verdade que o país evoluiu, consideravelmente, no que se refere aos direitos políticos e civis; mas em relação aos direitos sociais, ainda há uma gama enorme da sociedade brasileira que se encontra privada do seu exercício. Efetivamente os serviços sociais básicos ainda não chegam a muitas pessoas no país, ou não as alcançam com qualidade razoável.

Nesse sentido, o Estado tem um papel crucial a desempenhar, com as políticas sociais, como trataremos no tópico a seguir, por serem um forte instrumento para organizar a ação coletiva, com vistas à garantia dos direitos de cidadania.

### 1.3.1 Cidadania e políticas sociais do Estado

As políticas sociais no Brasil têm sido instrumentos que o Estado utiliza para garantir os direitos sociais previstos no nosso aparato normativo<sup>3</sup>. Como anteriormente mencionado, essas políticas estão vinculadas diretamente à questão da cidadania, na medida em que são uma base importante para assegurar a autonomia das pessoas. Vale ressaltar que a Constituição atual avançou bastante no tocante aos direitos sociais, ampliando-os e estendendo-os com relação à seguridade social.

---

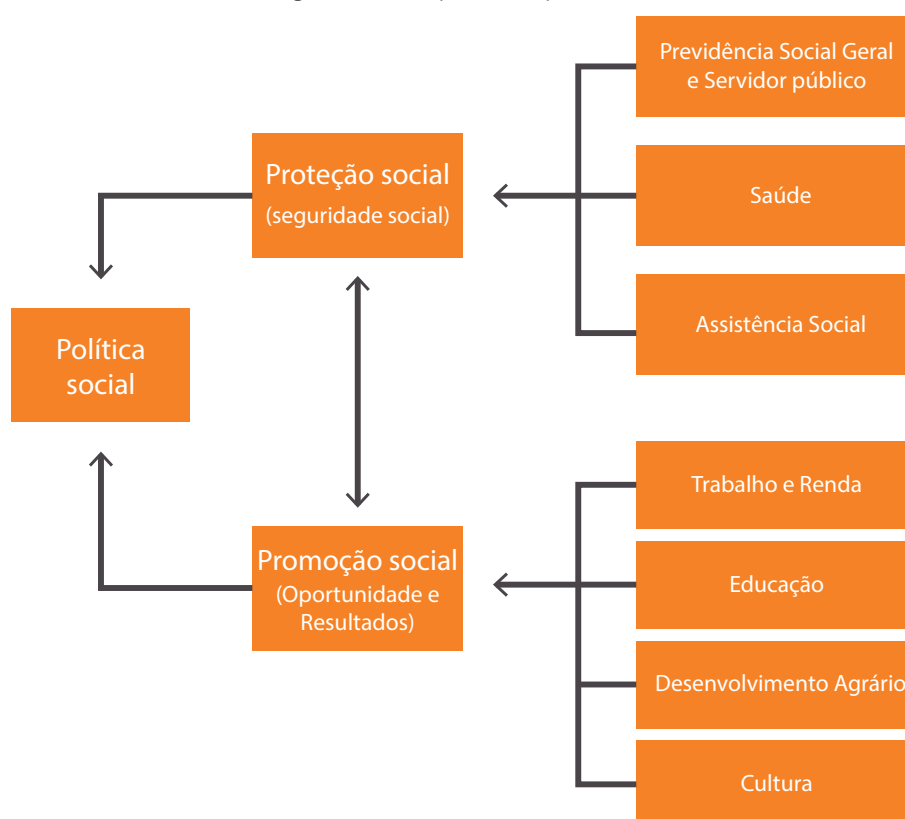
<sup>3</sup> A exemplo do sistema legal que organiza o Estado e regula a vida dos cidadãos em sociedade, garantindo-lhes direitos e impondo-lhes obrigações.

Podemos classificar as políticas sociais em dois grandes grupos: as **políticas de proteção**, destinadas a proteger os cidadãos em situação de vulnerabilidade ou incapacidade; e as de **promoção social**, que se destinam a estimular ou facilitar a utilização pelas pessoas de suas capacidades.

Atualmente, no Brasil, o sistema de seguridade social tem sido uma política muito concreta de proteção social dos cidadãos, tanto no meio urbano como no rural. Em muitos municípios da região Nordeste, por exemplo, a economia é basicamente sustentada com recursos da previdência social, garantindo-se um mínimo essencial às famílias de baixa renda.

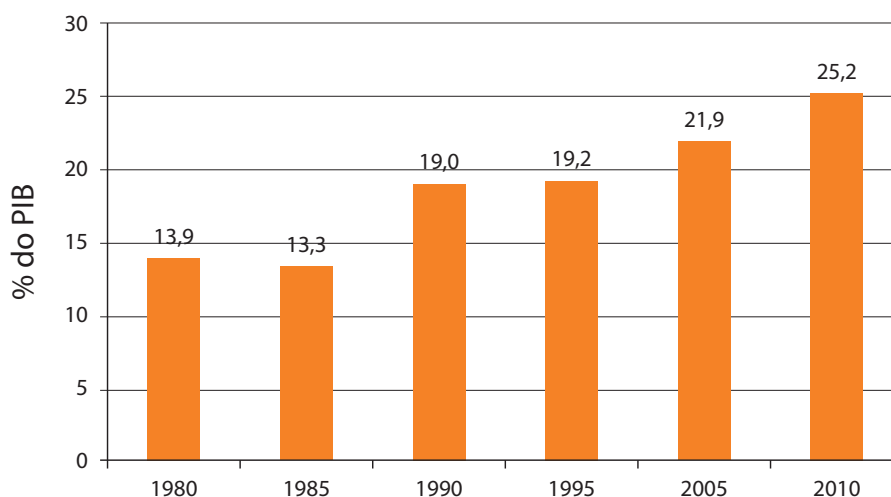
Observe a Figura 2; esse esquema representa todas as políticas sociais que compõem o gasto público social:

Figura 2 – Gasto público na política social



Como você pode conferir no Gráfico 1, resultado de um levantamento do Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os gastos sociais vêm crescendo no país, ao longo dos anos, estando hoje não tão abaixo do padrão de gasto social europeu, por exemplo, já alcançando o percentual de 25% do Produto Interno Bruto (PIB).

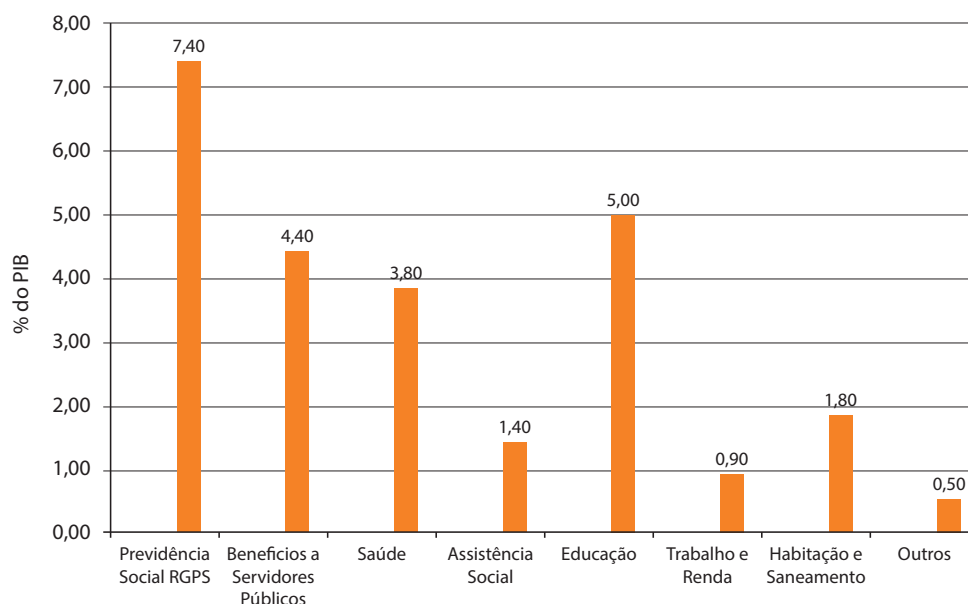
Gráfico 1 – Gasto público na política social em % do PIB



Fonte: IPEA.

No Gráfico 2, observe que os gastos previdenciários – somando-se os de regime geral e os de regime próprio dos servidores públicos – ocupavam, em 2010, a primeira posição na ordem dos gastos sociais, alcançando cerca de 12% do PIB, seguidos de educação (5%) e saúde (4%).

Gráfico 2 – Participação dos gastos das áreas de atuação no GPS em % do PIB – 2010



Fonte: IPEA.

É importante enfatizar que tem havido, nos últimos anos, alguma melhora nos indicadores de pobreza extrema e no perfil da distribuição de renda no país, tanto em função do crescimento dos gastos públicos sociais, como pelo controle da hiperinflação e pela política de valorização do salário mínimo.

No entanto, apesar do crescimento dos recursos investidos nas políticas sociais nesses últimos anos, elas, em boa medida, ainda têm muitos problemas no aspecto da qualidade, assim como não cobrem parte expressiva da população.

Realmente não há como se falar em cidadania sem direitos sociais, e é necessário haver políticas públicas para assegurá-los. Assim, o Estado tem um papel fundamental a desempenhar nesse aspecto, na medida em que o mercado, embora possa ser um instrumento eficiente de alocação de recursos, não produz a equidade e a justiça social necessária para que possamos efetivamente ter igualdade de oportunidades, e, portanto, a efetiva liberdade para o exercício da cidadania.

### 1.3.2 Cidadania e conscientização fiscal

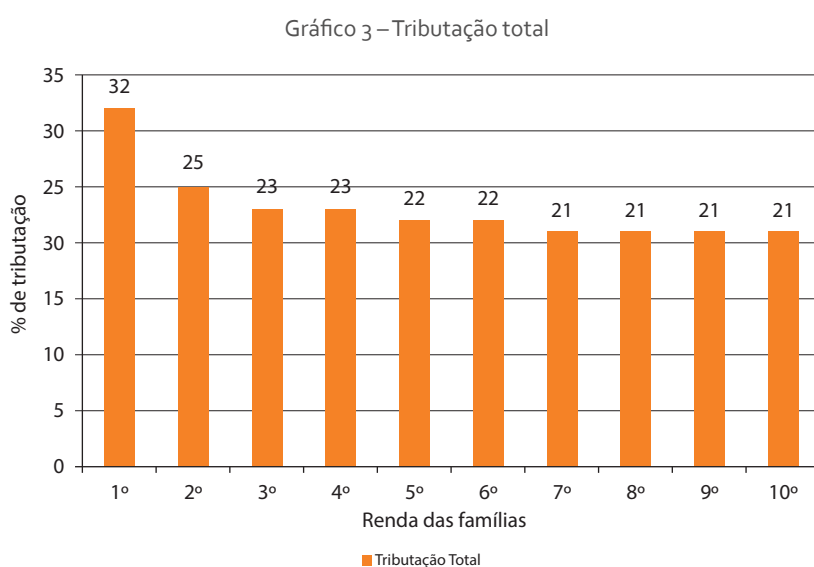
Como destacamos no tópico anterior, a garantia dos direitos – em especial os sociais – depende essencialmente de políticas públicas que possam assegurá-las. Aprofundando mais essa ideia, cabe destacar que essas políticas têm um custo que é assegurado com o pagamento de tributos. Isto é, uma parcela de sua renda advém da sociedade a partir de impostos, taxas e contribuições.

No contexto em que vivemos, a questão fiscal permeia os principais debates, tais como: qualidade dos serviços públicos, volume da carga tributária e justiça social. Em resumo, é algo que diz respeito a cada cidadão, até por impactar diretamente na vida de cada um, em diversos aspectos.

Por tudo isso, entende-se como fundamental que os cidadãos se interessem em participar do debate da questão fiscal, entendendo a relevância dos tributos e sua função socioeconômica, bem como a relevância do controle social dos gastos públicos.

Ao analisarmos o nosso modelo tributário, encontramos muitos problemas que precisam ser enfrentados: o alto grau de complexidade de sua estrutura; a descoordenação do processo de tributação na participação de cada entidade federativa; e o elevado potencial de *regressividade*, decorrente do fato de que o peso maior da tributação sobre as pessoas físicas está centrado mais na tributação indireta (produção e consumo) que na direta (patrimônio e renda).

Nos Gráficos 3, 4 e 5, você pode verificar o quadro regressivo nas participações da tributação total, direta e indireta, na renda das famílias brasileiras.



Fonte: IPEA.

Gráfico 4 – Tributação direta

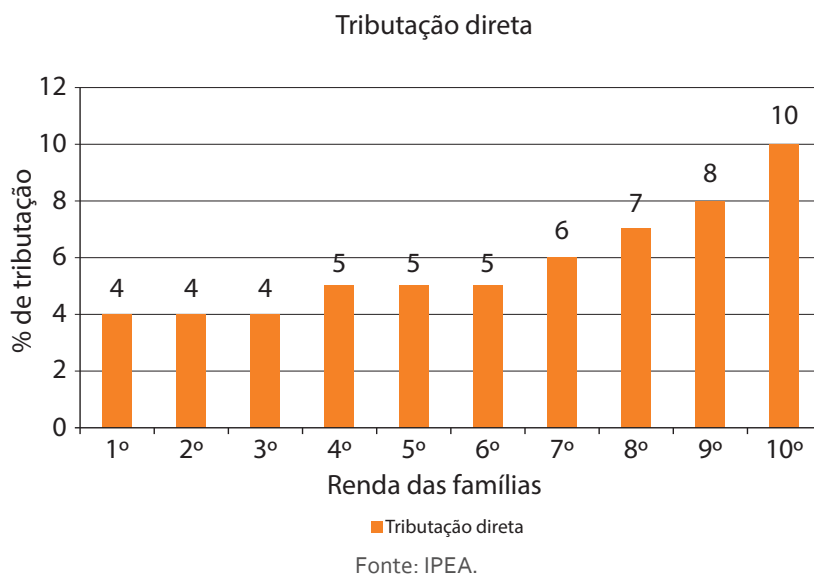
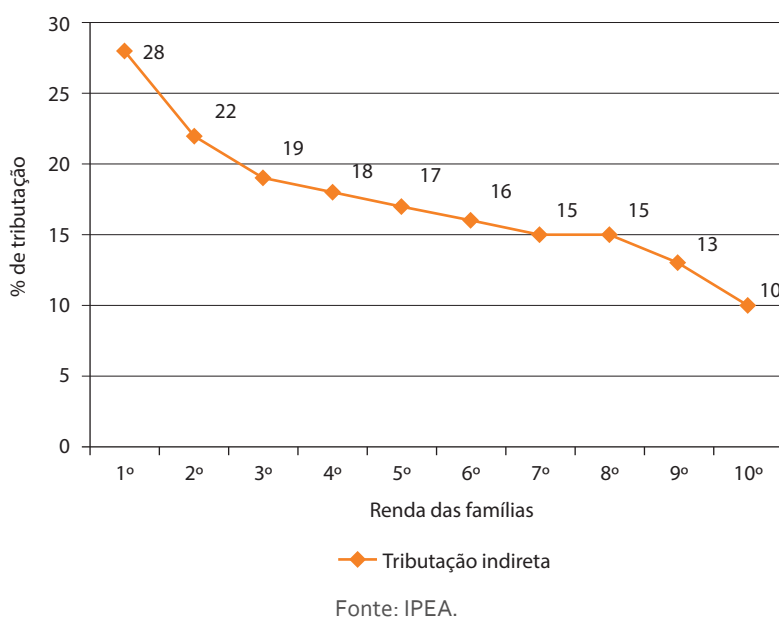


Gráfico 5 – Tributação indireta



Realmente, a conscientização fiscal dos cidadãos pode fazer com que Estado e sociedade consigam construir um modelo que melhor atenda aos interesses da cidadania. Para tanto, são necessárias políticas públicas concretas e um modelo tributário que sejam eficientes, a fim de garantir direitos aos cidadãos, além de aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de participação da sociedade no processo político, aproximando-a mais do alcance dos ideais republicanos.

## Referências Bibliográficas

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- MARSHALL, T. H. 1967. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar.

# MÓDULO 2 - ORÇAMENTO PÚBLICO

## Objetivo

No módulo anterior, discutimos o panorama da sociedade e do Estado no Brasil atual. Procuramos destacar a importância e o papel do Estado, sobretudo em um contexto em que a economia se globaliza cada vez mais e as demandas sociais são cada vez mais presentes.

Para que o Estado possa desempenhar seu papel, e realmente atuar de forma republicana, é necessário eficiência na implantação das políticas públicas que a Constituição prevê. A fim de que sejam garantidos os direitos dos cidadãos por meio dessas políticas, é central que seja fortalecida a capacidade de tributar do Estado, para assegurar os recursos imprescindíveis ao financiamento da ação estatal, além da melhoria contínua do processo de planejamento, execução e controle do orçamento público.

**Ao final deste módulo, esperamos que você:**

- entenda a importância do orçamento público como instrumento direcionador dos gastos do Governo.

- entenda como funciona o processo de execução orçamentária e financeira do Estado.

## 2.1 CONCEITO DE ORÇAMENTO E SUA IMPORTÂNCIA SOCIOECONÔMICA

Pode-se dizer que a capacidade de tributar é um dos elementos que mais distingue um Estado soberano e forte. Os recursos provenientes da arrecadação tributária – principal grupo das receitas públicas – são destinados ao financiamento das políticas públicas e à manutenção da estrutura do Estado, o que precisa ser feito de forma ordenada e planejada.

Dessa forma, o orçamento pode ser entendido como instrumento pelo qual o Estado define a orientação de sua ação nos campos político, administrativo, econômico e social. Para tanto, planeja o emprego dos recursos públicos nas políticas definidas, a fim de viabilizar a implantação das políticas públicas do aparato legal do país.

Para que o Estado possa atuar de forma equilibrada e responsável, de modo que os recursos arrecadados sejam empregados com eficiência e probidade, é necessária uma política orçamentária moderna e condizente com as necessidades atuais, que exigem cada vez mais eficiência na gestão e na aplicação dos recursos. Destacam-se as dificuldades econômicas de 2015: queda na arrecadação em função da desaceleração da atividade, crescimento da inflação e guerra fiscal em âmbito nacional.

Além disso, também é vital que a sociedade se interesse em acompanhar a questão, não somente fiscalizando a aplicação dos recursos previstos nas leis orçamentárias, mas também participando das definições políticas relativas ao orçamento, por meio dos mecanismos de participação popular adotados pelos mais variados governos, como o orçamento participativo e as audiências públicas para debate das peças orçamentárias.

### 2.1.1 O orçamento como instrumento gerencial do Estado brasileiro

O orçamento público existe no Brasil desde o século XIX, apesar de nessa época não ser tão efetivo e ser usado mais com finalidade de controle político. Seu caráter mais formal foi adquirido com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ganhando relevância na administração pública com a publicação da **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964.

Essa lei – que foi recepcionada pela Constituição de 1988 e tem a maior parte de seus dispositivos ainda em vigor – estabeleceu normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964). Além disso, ela trouxe uma inovação à política orçamentária brasileira que também se encontra em uso ainda hoje: o conceito de **orçamento-programa**. Por esse instrumento, entende-se o orçamento como um mecanismo administrativo do Estado, cujos recursos são direcionados para atender a uma necessidade de intervenção estatal, ou seja, para cumprir uma finalidade.

Aliado à Lei nº 4.320, o **Decreto-Lei nº 200/1967** dispôs sobre a organização da administração pública federal, promovendo uma melhor organização da administração, ao dar mais autonomia aos órgãos da administração indireta, também em questões orçamentárias (BRASIL, 1967), o que seria depois revisto na Constituição Federal de 1988.



Em 1995, o governo brasileiro propôs a reforma gerencial do Estado, tanto com o objetivo de rever alguns dos seus papéis, em um quadro de grave crise fiscal, como de lhe dar mais flexibilidade para ampliar sua governança. Essa proposta foi norteadada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que previa, entre outras mudanças, uma readequação da política orçamentária no sentido de que pudesse apoiar a gestão por resultados. Assim, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, trouxe várias medidas que ainda estão em vigor. No que se refere ao planejamento e à execução orçamentária, a ideia era de que a reforma gerencial propiciasse controles de resultados mais flexíveis, o que ainda não é uma realidade tão presente.

## 2.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

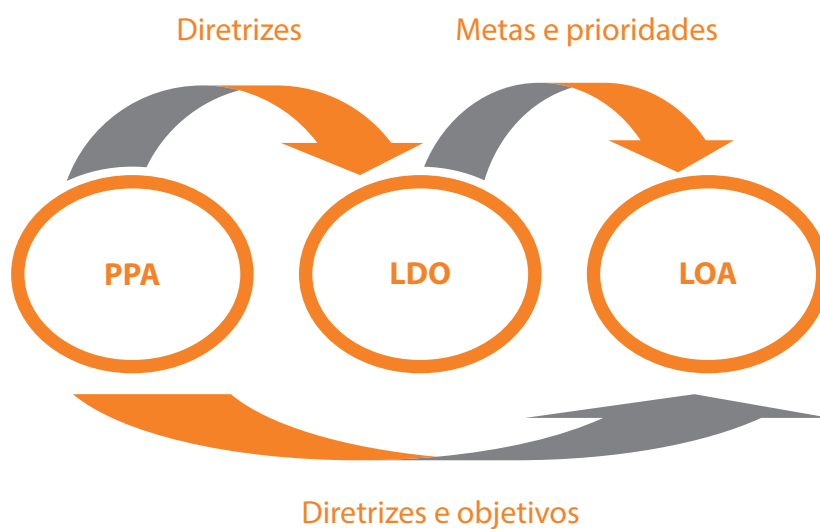
Como já citado, o processo orçamentário atual foi instituído pela Constituição Federal de 1988, de acordo com os artigos 165 a 169, e é de observância obrigatória para todos os entes federativos. Trata-se de num processo integrado de alocação de recursos, compreendendo atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos de iniciativa do poder executivo. São eles:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ao criar estes três instrumentos visando à integração do planejamento orçamentário, a Constituição, de certo modo, também reforçou o caráter de instrumento de gestão do orçamento público.

Observe a seguir um esquema que demonstra a relação entre os três instrumentos.

Figura 1 – Relação entre os instrumentos do sistema orçamentário



As leis que instituem esses instrumentos são iniciativas do governador de cada estado e devem ser discutidas e aprovadas pela respectiva assembleia legislativa. Assim, a Constituição Estadual de São Paulo estabelece os seguintes prazos para o envio dos projetos de lei para a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp):

- PPA: até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do chefe do Executivo;
- LDO: até 30 de abril de cada ano;
- LOA: até 30 de setembro de cada ano.



**DICA**

A Constituição do Estado de São Paulo trata do sistema orçamentário em seus artigos 174 a 176.

Vamos ver agora quais são as definições de cada um dos instrumentos apresentados.

### Plano Plurianual

O PPA é o plano de ação do governo que determina como se dará a execução de políticas públicas. É elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo e tem vigência a partir do início do segundo ano de seu mandato, até o final do primeiro ano do mandato subsequente. Ele é estruturado em programas para um prazo de quatro anos.

A Constituição Estadual de São Paulo, em seu art. 174, §1º, define: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

## Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO tem a função de desdobrar o planejamento de longo prazo, contido no PPA, em cada ano, apontando quais os programas a serem enfatizados no orçamento anual. Ela também dita regras para a execução orçamentária, direcionando a atuação governamental para o exercício seguinte da lei, a fim de concretizar os objetivos do Plano Plurianual.

A Constituição Estadual de São Paulo trata da LDO em seu art. 174, §2º, fixando que:

*A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*



**IMPORTANTE**

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conferiu à LDO importantes atribuições, entre elas dispor sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas, sobre os critérios e formas de limitação de empenho e sobre controle de custos e avaliação de resultados.

## Lei Orçamentária Anual

A LOA está estruturada em programas que instituem o orçamento para um exercício financeiro que, no caso, coincide com o ano civil. A Constituição do Estado de São Paulo, seguindo os moldes da Constituição Federal, definiu os elementos a serem abrangidos pela LOA, no art. 174, § 4º:

*A lei orçamentária anual compreenderá:*

- 1 – O orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;
- 2 – O orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- 3 – O orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

A LOA deve conter a receita prevista e a despesa fixada para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. Ela é de importância fundamental, pois consiste em autorização legal para os gastos públicos. Sem sua aprovação, a execução orçamentária e financeira fica comprometida.

Ela é herança da **Lei nº 4.320**, citada anteriormente, que determina que: “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).



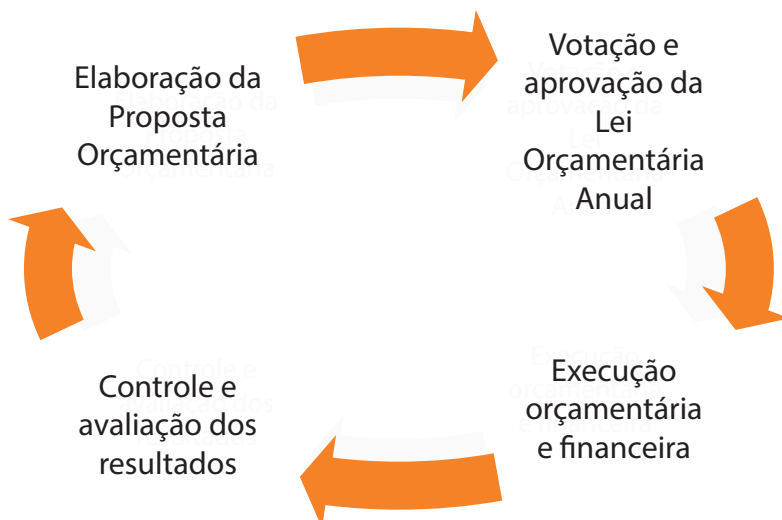
**VOCÊ SABIA?**

As empresas estatais<sup>4</sup> podem fazer parte tanto do orçamento fiscal como do orçamento de investimento. As que compõem o orçamento fiscal são as dependentes, definidas pela LRF como a “empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.

## 2.2.1 Processo de planejamento e elaboração do orçamento

O processo, ou ciclo orçamentário, é iniciado no Poder Executivo, com a elaboração da proposta orçamentária, que em seguida, é encaminhada para discussão e votação pelo Poder Legislativo. Com a aprovação da LOA, inicia-se a **execução orçamentária**. Junto com e após a execução, realiza-se o controle orçamentário pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas. Observe na Figura 2 um esquema com um resumo desse processo:

Figura 2 – Ciclo orçamentário



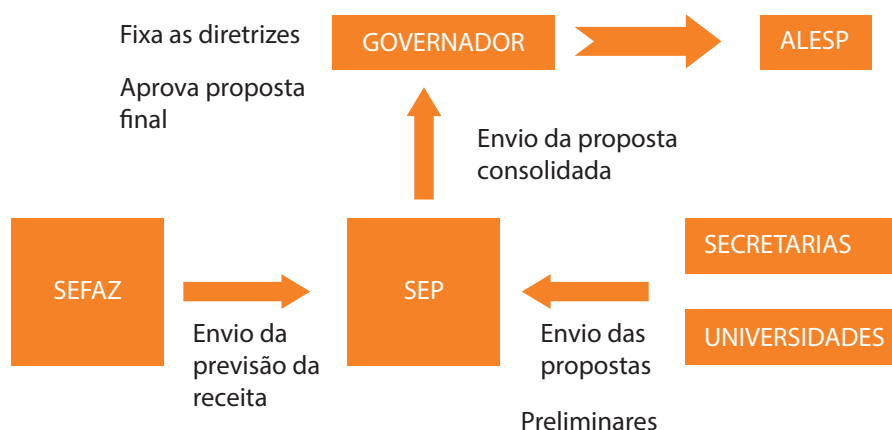
O Decreto Estadual nº 34.718, de 19 de março de 1992, regulamenta a elaboração da proposta orçamentária no Estado de São Paulo, fixando as competências das autoridades e dos órgãos envolvidos, bem como os prazos a serem obedecidos. Veja a seguir quais são essas competências:

- **Governador do Estado:** fixa diretrizes da política orçamentária e financeira e aprova a proposta final do projeto de lei.
- **Secretaria de Economia e Planejamento (SEP):** elabora o diagnóstico e a avaliação de desempenho dos órgãos e entidades, bem como a proposta final referente ao projeto de lei.
- **Secretários de Estado e Reitores de Universidades:** aprovam a proposta orçamentária preliminar do órgão e entidades vinculadas, observados os limites orçamentários, encaminhando-a à Secretaria de Economia e Planejamento.
- **Secretaria da Fazenda (Sefaz):** propõe a previsão da receita.

Veja na Figura 3 um esquema representativo desse processo, indicando as etapas descritas no decreto:

4 Termo que engloba as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Figura 3 – Processo de elaboração do orçamento no Estado de São Paulo



Em resumo, o orçamento, a partir da Lei Orçamentária Anual, trata da previsão da despesa para um exercício e estabelece os créditos orçamentários a determinados órgãos (por exemplo, a Assembleia Legislativa). Essas dotações são autorizações legais para que os órgãos possam realizar os gastos, funcionando como uma linha de crédito.

## 2.3 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Uma vez concretizado o processo do planejamento orçamentário, ou seja, quando o orçamento é aprovado, o Estado começará a arrecadar as suas receitas, podendo realizar os atos de governo que implicarão na realização de gastos públicos. Assim tem início o processo de execução orçamentária e financeira.

A **execução orçamentária** é realizada pelos órgãos e entidades governamentais, ao longo do exercício financeiro. Consiste em um processo de descentralização dos créditos, conferindo o direito de realização da despesa prevista a todos os órgãos e entidades que devem realizar os programas e ações do governo.

Tomemos o caso de um órgão público específico, uma Secretaria de Estado, por exemplo. No seu orçamento, define-se o volume de recursos que a Secretaria poderá gastar durante um ano (a sua dotação orçamentária). Na medida em que o Estado arrecada suas receitas, vão sendo disponibilizados a essa Secretaria, de acordo com uma programação definida, os créditos (parcelas do orçamento previstas para aquele órgão). Dispondo dos créditos, a Secretaria poderá, por exemplo, realizar os seus atos, fazer contratações de serviços, realizar obras, comprar materiais etc.

Para entender melhor a execução orçamentária, é necessário perceber que ela antecede o repasse de recursos, que é denominado **execução financeira**, e consiste no desembolso de recursos pelos órgãos e entidades. A partir dela, são expedidas as ordens bancárias, efetivando o pagamento dos fornecedores e prestadores de serviços.



## IMPORTANTE

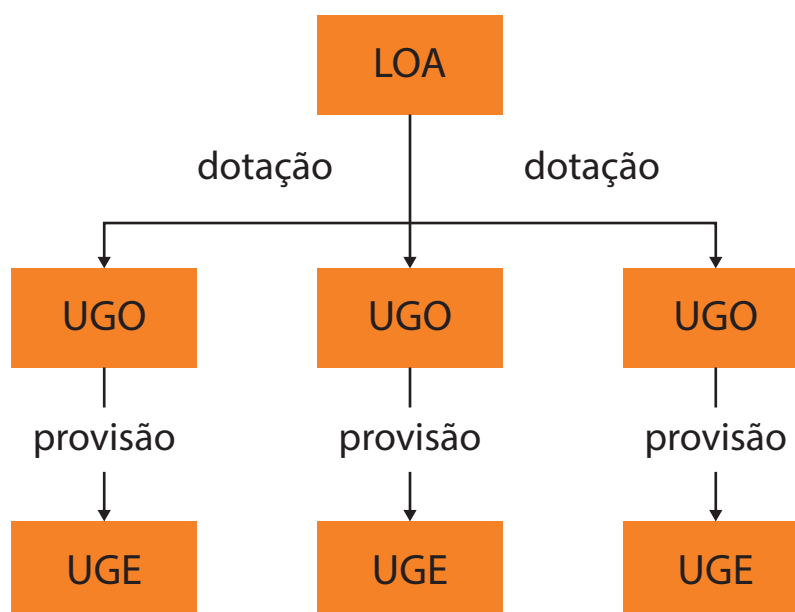
No estado de São Paulo, é incumbência do Governador editar decreto que dite as diretrizes e regras para a programação financeira de cada exercício. Segundo esse decreto, a distribuição das dotações orçamentárias, por cotas constantes em seu anexo, será disponibilizada automaticamente no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem/SP).

A gestão orçamentária e financeira será feita pelas seguintes unidades:

- **Unidade gestora orçamentária (UGO):** responsável pela centralização da gestão orçamentária de um órgão (Ministério ou Secretaria de Estado, por exemplo).
- **Unidade gestora financeira (UGF):** responsável pela centralização da gestão de recursos financeiros de um órgão (Ministério ou Secretaria de Estado, por exemplo).
- **Unidade gestora executora (UGE)**<sup>5</sup>: cada departamento de um órgão que é responsável por executar uma parcela do orçamento.

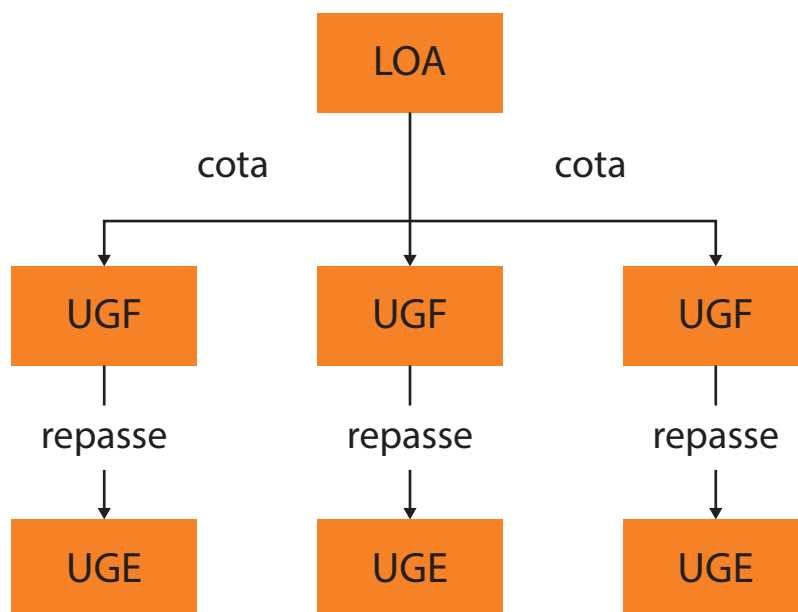
Veja nas Figuras 4 e 5 representações desses processos.

Figura 4 - Processo de execução orçamentária



<sup>5</sup> Toda unidade de despesa constitui uma unidade gestora executora.

Figura 5 - Processo de execução financeira



### 2.3.1 Receitas públicas

Receita pública é a soma de ingressos orçamentários (impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos) arrecadados para atender às despesas públicas. A receita, para chegar aos cofres públicos, deve seguir um processo próprio que abrange quatro estágios:

- **Previsão:** consta na LOA e indica a expectativa de arrecadação para o respectivo exercício.
- **Lançamento:** é o ato da repartição competente que verifica a procedência do crédito fiscal. Somente as receitas tributárias passam por esse estágio.
- **Arrecadação:** é o momento em que os cidadãos pagam aos agentes arrecadadores públicos (tesouraria, postos fiscais) ou privados (bancos credenciados) o numerário referente a tarifas, preços públicos ou tributos.
- **Recolhimento:** é a transferência dos valores arrecadados para o Tesouro do Estado.

As receitas podem ser classificadas de várias formas, abordaremos aqui duas classificações, a econômica e a por fonte de recursos.

A classificação econômica divide a receita em:

- **Receitas correntes:** são recursos financeiros oriundos das atividades operacionais como arrecadação de tributos, produção de bens e prestação de serviços;
- **Receitas de capital:** são recursos financeiros obtidos por constituição de dívidas, alienação de bens e direitos e transferências recebidas de outros entes da Federação para aplicação em despesas de capital.

Já a classificação por fonte de recursos é utilizada para discriminar as receitas no orçamento do Estado de São Paulo e classificá-las conforme a origem dos recursos arrecadados. As fontes de recursos constituem-se de determinados agrupamentos, atendendo a uma regra de destinação legal, com a função de indicar como são financiadas as despesas orçamentárias.

Observe no Quadro 1 como estão divididas essas receitas:

Quadro 1 – Classificação das receitas por fonte de recursos

<b>Recursos do Tesouro do Estado</b>	Designa todo recurso com entrada pelos cofres públicos.
<b>Recursos vinculados estaduais</b>	Designa todo recurso com entrada pelos cofres públicos, mas com lei específica que determina em que o recurso pode ser gasto.
<b>Recursos vinculados – fundo especial de despesa</b>	Designa todo recurso arrecadado por unidades da administração direta constituídas por lei estadual, denominadas fundo especial de despesa (FED), com utilização específica na lei de criação.
<b>Recursos próprios da administração indireta</b>	Designa todo recurso arrecadado por autarquias, fundações, universidades e empresas públicas que constem da Lei Orçamentária Anual. Esses recursos, geralmente, são decorrentes de prestação de serviço, sendo, portanto, recursos próprios da entidade.
<b>Recursos vinculados federais</b>	Designa todo recurso transferido em razão de convênios com órgãos federais, com aplicação definida nas regras de cada convênio.
<b>Recursos de operações de crédito</b>	Designa todo recurso proveniente de empréstimos feitos pelo Estado de São Paulo.
<b>Outras fontes de recursos</b>	Enquadram-se os recursos que não são classificáveis nas outras posições.

## 2.3.2 Tributos

Tributo é toda receita instituída por lei pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, paga em moeda, de forma obrigatória, e que não constitua sanção de ato ilícito, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições de melhoria.

Os **impostos** são uma espécie de tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica em relação ao contribuinte, como os impostos estaduais (IPVA, ICMS e ITCMD).

Já as **taxas** são uma espécie de tributo que os indivíduos pagam ao Estado, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Exemplos: taxa para emissão de passaporte (esfera federal); taxa de licenciamento de veículos (esfera estadual); taxa de emissão de alvará (esfera municipal).

Existem ainda as **contribuições**, que consistem numa espécie de tributo cobrado com uma finalidade bastante específica. Na maioria dos casos, costumam ser cobradas pela União. Existem, a rigor, cinco tipos de contribuições. As mais importantes, tanto pelo volume de recursos que geram, quanto pelo alcance social que têm, são as **contribuições sociais**, que existem para custear o sistema de seguridade social (previdência social, assistência social e saúde), previsto no artigo 194 da Constituição Federal de 1988.



SAIBA MAIS

O Estado de São Paulo repassa 50% dos recursos arrecadados com IPVA aos municípios onde o veículo é licenciado. Também é feito repasse de 25% da arrecadação do ICMS, segundo o Índice de Participação dos Municípios (IPM) na arrecadação, que considera principalmente o valor adicionado de mercadorias em cada município.

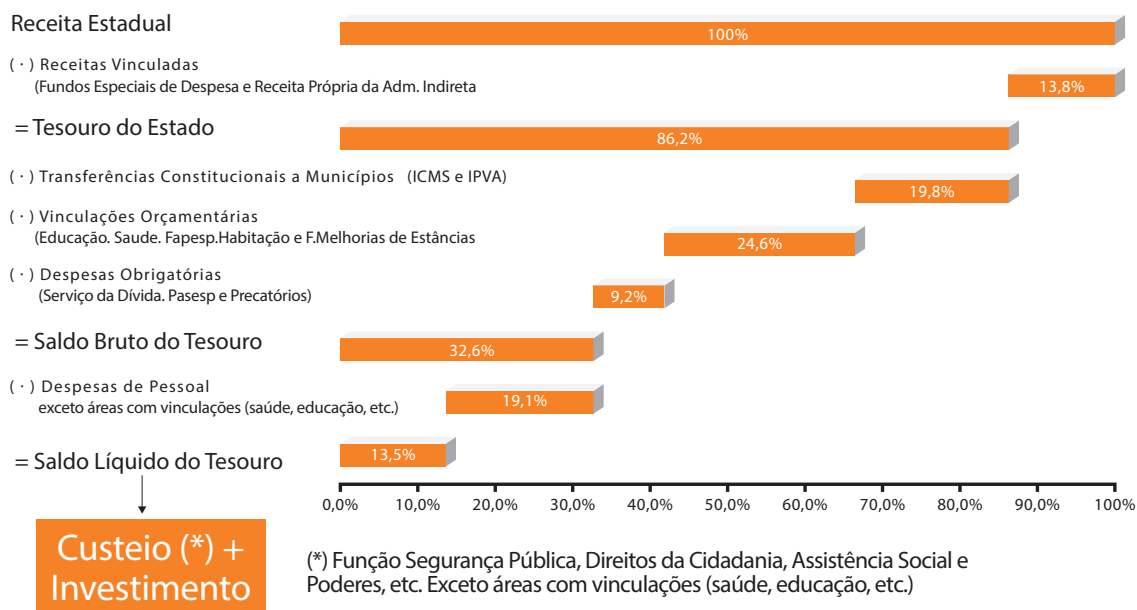
### 2.3.3 Vinculações orçamentárias

As vinculações orçamentárias podem ser definidas como destinação de parcela da arrecadação do ente governamental para áreas e órgãos específicos ou despesas obrigatórias que devem ser realizadas por imposição constitucional ou legal. Em verdade, a vinculação orçamentária trata-se de um modelo, em que se procura preservar um tipo de política pública, considerada bastante relevante, de modo a garantir que os recursos alocados não se reduzam, assegurando, assim, direitos de importante alcance social, como saúde e educação.

De acordo com a legislação federal, por exemplo, as vinculações orçamentárias para a Saúde e para a Educação, no caso dos estados, correspondem a 12% e 30%, respectivamente, índices aplicados sobre o somatório das receitas de impostos e das transferências recebidas, menos o montante da arrecadação de impostos transferido aos municípios. No caso do estado de São Paulo, há também uma vinculação bastante debatida, a destinação de 9,57% da arrecadação do ICMS, a ser repassada, obrigatoriamente, às três universidades estaduais (USP, UNESP e UNICAMP).

Na Figura 6, uma representação do quadro de orçamento do estado de São Paulo, podemos perceber seu elevado grau de engessamento. É possível, também, verificar o quão reduzido é o volume de recursos que sobra (deduzidas as transferências e vinculações) para o estado sustentar o seu custeio e fazer investimentos em políticas públicas consideradas relevantes.

Figura 6 – Exemplo de orçamento



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.



### DICA

No estado de São Paulo, há também vinculação orçamentária para a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), no montante equivalente a 1% da receita tributária, excluídas as transferências constitucionais para os municípios.

## 2.3.4 Despesas públicas

Conceitua-se como despesa pública o conjunto de dispêndios do Estado a fim de saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial, visando à realização e ao funcionamento dos serviços públicos. Assim como as receitas, as despesas também passam alguns estágios:

- **Autorização ou fixação:** é realizada mediante a aprovação do orçamento ou de créditos adicionais e é essencial para a execução dos gastos públicos.
- **Programação:** é a distribuição das despesas ao longo do exercício financeiro. Define as prioridades a serem atendidas em um determinado período e o cronograma de pagamentos das despesas já compromissadas.
- **Empenho:** é o ato da autoridade competente que cria a obrigação de pagamento para o Estado. É o comprometimento de parcela do orçamento para uma pessoa física ou jurídica.
- **Liquidação:** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

- **Pagamento:** é a entrega do numerário ao credor ou beneficiário.

Os **restos a pagar** são as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro de cada exercício. São classificados em: **processados**, que são as despesas empenhadas e já liquidadas, cujo objeto de empenho já foi recebido; e **não-processados**, que são as despesas empenhadas e não liquidadas.

O pagamento dos “restos a pagar” deve ser feito, preferencialmente, no ano seguinte ao da sua inscrição, que é realizada no último dia do exercício. Eles prescrevem em cinco anos após sua inscrição. Caso os valores inscritos não sejam pagos, os restos a pagar deverão ser cancelados pela unidade gestora executora.



### IMPORTANTE

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs limitações para a inscrição em “restos a pagar”, proibindo o titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair: obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício correspondente, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Há várias classificações para as despesas públicas. As mais importantes são a funcional (ou programática) e a econômica (ou por natureza), utilizadas no orçamento.

A **classificação funcional** é composta por um rol de funções e subfunções fixadas atualmente pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esta classificação é de aplicação comum e obrigatória para todos os entes federados, possibilitando, dessa forma, a consolidação nacional dos gastos públicos e demonstrando em quais áreas de atuação governamental estão sendo aplicados os recursos públicos.

A **função** representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, por exemplo, Legislativo, Saúde e Agricultura. A **subfunção** identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções, podendo ser combinada com outras diferentes daquelas a que estiverem relacionadas. Veja na tabela a seguir dois exemplos de funções e subfunções.

Tabela 1 – Exemplo de classificação funcional

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
01. Legislativa	031. Ação Legislativa
	032. Controle externo
04. Administração	121. Planejamento e Orçamento
	122. Administração Gera
	123. Administração Financeira
	124. Controle Interno

A **estrutura programática**, que é um desdobramento da classificação funcional, aponta qual a finalidade do gasto público. A alocação de recursos é feita por programas e suas respectivas ações. Essa classificação denota o plano de ação do governo e, por meio dos programas, é feita a ligação entre o Plano Plurianual e o orçamento, pois o plano termina no programa e o orçamento começa nele. Os Estados e Municípios têm liberdade para criar seus programas e ações, tendo, portanto, classificações programáticas próprias. Veja na tabela a seguir um exemplo desta estrutura.

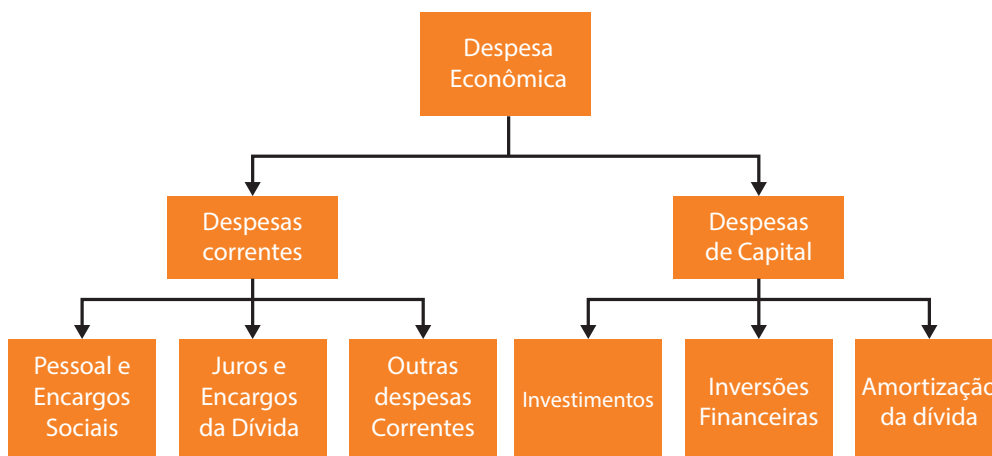
Tabela 2 – Exemplo de estrutura programática

PROGRAMA	AÇÃO
150 - Processo Legislativo	4508 - Divulgação dos Trabalhos Legislativos
	4817 - Funcionamento do Processo Legislativo
802 - Alimentação Escolar	4734 - Capacitação Profissional na Área de Alimentação Escolar
	5741 - Provisão e Instalação de Equipamentos de Cozinha
914 - Prevenção e Controle de Endemias	4839 - Controle de Endemias
	5419 - Pesquisa Científica e Tecnológica na Área de Endemias

A **classificação econômica**, por sua vez, possibilita a análise do impacto das ações do Poder Público na economia, sobretudo em relação aos investimentos. Ela divide as despesas em:

- **Despesas Correntes:** são destinadas à manutenção das atividades dos órgãos e entidades públicas, não produzindo acréscimos ao patrimônio. Os grupos de sua natureza são: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida e outras despesas correntes.
- **Despesas de Capital:** contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, resultando em acréscimo patrimonial. Os grupos de sua natureza são: investimentos; inversões financeiras e amortização da dívida.

Figura 7 – Esquema da classificação econômica das despesas





SAIBA MAIS

Segundo a Constituição Federal, cabe ao Senado Federal fixar os limites para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios e, ao Congresso Nacional, os limites para o montante da dívida mobiliária federal. O Senado Federal editou a Resolução nº 40, de 21 de dezembro de 2001, que estipulou esses limites (a vigorar a partir de 2016), sendo de 200% da RCL (Receita Corrente Líquida) para os Estados e de 120% da RCL para os Municípios. Até esse exercício, eventuais excessos deverão ser reduzidos na proporção de 1/15 por ano, a contar a partir de 2001.

## 2.4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar Federal nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e já comentada aqui antes, foi uma grande conquista para a fixação de regras claras para o controle dos gastos públicos. Compete a ela alterar, profundamente, a gestão das finanças públicas, estabelecendo normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com âmbito de atuação nacional, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além de organizar e disciplinar melhor o uso dos recursos públicos, ela previu punições para gestores que não o fizerem a contento, estimulando a transparência e o controle social da coisa pública.

Veja no quadro a seguir quais são os principais tópicos abordados por essa lei.

Quadro 2 – Principais tópicos da LRF

<b>Renúncia de receita</b>	Deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, e respeitar o que for definido na LDO. Se afetar as metas de resultado primário, deve estar acompanhada por medidas de compensação, no período acima referido, por meio do aumento de receita tributária.
<b>Aumento de despesa</b>	Deve sempre estar acompanhado de estimativa de impacto financeiro-orçamentário relativo ao exercício em que deva entrar em vigor e aos dois subsequentes, e da declaração do ordenador de despesa quanto à adequação do aumento em relação à LOA e sua compatibilidade com o PPA e a LDO.
<b>Despesas de caráter continuado</b>	Devem ser acompanhadas por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, além de ser demonstrada a origem dos recursos para seu custeio.
<b>Despesas de pessoal</b>	É nulo o ato que provoque aumento de despesa de pessoal e não atenda às regras gerais da LRF, às vedações constitucionais e ao limite legal aplicado para as despesas com inativo. Também é nulo o ato que implique em aumento de despesa de pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato.
<b>Operações de crédito</b>	Requerem existência prévia e expressa autorização para a contratação, inclusão no orçamento e observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal.
<b>Despesas com pessoal</b>	Obedecem aos limites percentuais da Receita Corrente Líquida de cada ente (União 50%, Estados 60%, Municípios 60%), que corresponde às receitas correntes deduzidas dos valores entregues aos municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ainda assegura em seu artigo número 48, a liberação em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso ao público. Assim, foram criados os Portais da Transparência (para todos os entes federativos), por meio dos quais os cidadãos interessados podem ter conhecimento sobre as informações relativas aos recursos arrecadados e aos gastos realizados pelo Governo.



### DICA

O Estado de São Paulo possui o *link* "Prestando Contas" no site da Secretaria da Fazenda, onde constam as informações relativas à execução orçamentária e financeira do Estado, bem como os balanços contábeis e também os balanços das empresas públicas.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui [sic] Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: DOU, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em:

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: DOU, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/delo200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/delo200.htm)>. Acesso em:

Site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo <[www.fazenda.sp.gov.br](http://www.fazenda.sp.gov.br)>.

# MÓDULO 3 - CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

## Objetivo

No primeiro módulo tratamos da importância do Estado, sobretudo no tocante ao seu papel de viabilizar as políticas públicas – saúde, educação e segurança, por exemplo –, para que os direitos de cidadania sejam assegurados a todas as pessoas.

Agora vamos abordar os instrumentos de que a sociedade dispõe para realizar a fiscalização dos deveres do Estado e, assim, garantir seus direitos.

**Ao final deste módulo, esperamos que você:**

- entenda a importância de os cidadãos fiscalizarem e controlarem o Estado na prestação dos serviços e das políticas públicas.
- identifique os instrumentos e as informações disponibilizados pelo Estado que podem subsidiar o exercício do controle social.

## 3.1 CONTROLE SOCIAL: IMPORTÂNCIA E CONCEITO

A Constituição de 1988, além de ampliar as liberdades públicas e avançar consideravelmente na garantia dos direitos de cidadania, também trouxe diversos mecanismos de controle sobre o Estado, tanto para assegurar sua atuação dentro dos parâmetros legais como para garantir sua finalidade de atender ao bem comum. No artigo 70, por exemplo, a Constituição Federal prevê a existência dos controles **interno** e **externo**.

O interno prevê que cada poder deve ter sua própria estrutura de controle. No executivo federal, esse trabalho é desenvolvido pela Controladoria-Geral da União, (CGU) que tem status de ministério, subordinando-se diretamente à presidência da república. No município de São Paulo esse controle também se estabeleceu em nível de secretaria, a partir da criação da Controladoria-Geral do Município. (CGM)



SAIBA MAIS

No Estado de São Paulo, o controle interno está situado como competência de um departamento da Secretaria da Fazenda, o Departamento de Controle e Avaliação (DCA), que fiscaliza os órgãos da administração direta e indireta paulista no tocante à execução orçamentária, financeira e patrimonial.

O controle externo, por sua vez, significa o controle exercido por um poder sobre o outro. É o que está estabelecido nos artigos 70 e 71 da Constituição, com a previsão de que o poder legislativo fiscalizará as atividades do poder executivo, sendo, para isso, auxiliado pelos tribunais de contas. (BRASIL, 1988)

Para além dos controles interno e externo, a Constituição Federal e outras leis posteriores estabelecem mecanismos concretos de controle da própria sociedade sobre a ação do Estado – o que chamamos de **controle social**, tema que vem ganhando cada vez mais importância no atual contexto de abertura e participação social.

Como você viu no primeiro módulo, o Brasil atualmente se configura como um Estado Democrático de Direito, o que implica que ele deve se submeter ao respeito à lei e às normas, bem como à soberania popular. Isso também implica que a sociedade disponha de mecanismos efetivos de controle do Estado para que ele cumpra sua finalidade, assegurando o bem comum, respeitando os direitos individuais e coletivos dos cidadãos, e não permitindo que interesses privados ou corporativos se apropriem da coisa pública.

Além disso, o controle social serve também para impedir que a corrupção desvie os recursos que deveriam financiar as políticas públicas para benefício da própria sociedade. Nesse sentido, esse tipo de controle é de importância estratégica e de relevante alcance social.

No próximo tópico trataremos dessa forma de controle, analisando suas possibilidades e os instrumentos existentes para que ele seja exercitado na prática.

## 3.2 O CONTROLE SOCIAL E SUAS FORMAS

Um dos principais meios antigos de controle social – também valorizado pela atual Constituição – é exercido sobre o Estado e as pessoas encarregadas de governar em nome do povo; chama-se **controle eleitoral**. Ele se expressa na possibilidade de os cidadãos substituírem um governante que não esteja conduzindo a ação do Estado de acordo com a vontade popular expressa nas urnas.

Como já vimos, nem sempre foi assim. Apesar de o voto estar previsto nas constituições brasileiras desde 1891, em vários momentos da história esse direito político foi suspenso, fazendo com que muitos cidadãos ficassem impossibilitados de exercê-lo. Contudo, a partir da Constituição de 1988, esse direito foi bastante fortalecido, sendo estendido, inclusive, aos analfabetos e, facultativamente, aos maiores de 16 e menores de 18 anos. Entretanto, é preciso notar que, apesar de a Constituição em vigor ter fortalecido o voto como instrumento de exercício da soberania popular e de controle da sociedade sobre o Estado, nosso sistema eleitoral ainda requer muitas modificações e um aperfeiçoamento para fortalecer esse controle.

Pode-se destacar, por exemplo, o fato de o eleitor não conseguir ter muita proximidade com os representantes que elegeu, no sentido de cobrar a implementação das políticas públicas apresentadas no programa do partido, como ocorre nos sistemas que utilizam o voto distrital. Também existe a enorme multiplicidade de partidos, que muitas vezes sequer apresentam um programa concreto nas eleições, distorcendo o quadro político-eleitoral e as possibilidades de mudança e controle a partir do voto consciente.

Vale destacar ainda que, indo além do voto, a Constituição também prevê outros mecanismos de controle social como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para a elaboração de leis.



**DICA**

Como exemplo, podemos mencionar: o plebiscito de 1993 para escolher a forma e o sistema de governo (no qual a população escolheu a república e o presidencialismo),; o referendo sobre a proibição de comercialização de armas de fogo, realizado em 2005; e o Projeto de Lei nº 518/2009, de iniciativa popular, comumente conhecido como Lei da Ficha Limpa, que proibiu a candidatura para cargos eletivos em geral de pessoas condenadas por órgãos colegiados da justiça.

Atualmente, existem outros instrumentos cada vez mais importantes para o controle social da ação do Estado, destacando-se entre eles os que serão abordados a seguir. Acompanhe!

### 3.2.1 Orçamento participativo

Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, alguns municípios brasileiros começaram a adotar iniciativas com vistas a estreitar a relação entre o Estado e a sociedade. No fim da década de 1980, iniciou-se em Porto Alegre a experiência do **orçamento participativo**, que, posteriormente, passou a ser adotada por diversos outros municípios brasileiros. Essa iniciativa consiste basicamente em reservar uma parcela das receitas públicas para que os cidadãos, em assembleias, deliberarem sobre o destino desses recursos e também as regiões em que serão aplicados.

Em verdade, o orçamento participativo tem uma lógica muito interessante porque permite à sociedade fazer valer suas necessidades mais imediatas, que impactam diretamente na vida dos cidadãos, como habitação, saúde local, pavimentação de ruas, entre outras.

Hoje, a maior parte dos entes federativos adota algum procedimento para ouvir a sociedade na definição das peças orçamentárias que estudamos no módulo anterior (PPA, LDO e LOA). São as chamadas **audiências públicas**, realizadas quando as peças estão sendo elaboradas pelo poder executivo, ou mesmo discutidas pelo poder legislativo. Nessas audiências, os cidadãos podem se organizar de modo a defender a alocação de recurso para políticas públicas específicas.

Vale, por fim, destacar que o engessamento orçamental da maioria dos entes federativos do país não permite que essa margem para definição da aplicação dos recursos pela própria sociedade seja de maior expressão. No entanto, essa é uma diretriz que aproxima efetivamente a atuação do Estado dos interesses da sociedade.

### 3.2.2 Conselhos de políticas públicas

Os **conselhos de políticas públicas** consistem em um instrumento efetivo de controle da ação governamental e têm como objetivo garantir que as políticas públicas alcancem os cidadãos que delas precisam, bem como que os recursos públicos sejam realmente alocados nas áreas demandadas.

Normalmente, a instituição desses conselhos se dá em nível local pela própria administração pública, e eles podem ter caráter consultivo e fiscalizatório, como também função deliberativa.



**IMPORTANTE**

É muito importante que você, como cidadão, procure saber quais conselhos existem em seu município. Busque essa informação na prefeitura ou na câmara de vereadores e **participe daqueles referentes às políticas públicas que você tenha interesse em acompanhar e fiscalizar.**

Cabe frisar que, além de monitorar o desenvolvimento das políticas públicas e fiscalizar a aplicação dos recursos definidos no orçamento em áreas como saúde, educação e assistência social, também existem atualmente diversos conselhos para tratar de direitos das minorias, como os portadores de deficiência, por exemplo. Na Tabela 1, você pode verificar um panorama dos conselhos de políticas públicas junto aos municípios brasileiros, cabendo ressaltar que também a União e os estados dispõem de diversos conselhos como estes.

Tabela 1 - Conselhos municipais por área de política pública

ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA	TOTAL	ATINGIDO SOBRE O TOTAL DE 5.565 MUNICÍPIOS (%)
Assistência social	5.527	99,31
Saúde	5.417	97,34
Direitos da criança e do adolescente	5.084	91,35
Educação	4.403	79,11
Meio ambiente	3.124	56,13
Habitação	2.373	42,64
Direitos do idoso	1.974	35,47
Cultura	1.372	24,65
Segurança alimentar	1.318	23,68
Política urbana	981	17,62
Esporte	623	11,19
Direitos da mulher	594	10,67
Segurança	579	10,40
Direitos da pessoa com deficiência	490	8,80
Transporte	328	5,89
Direitos da juventude	303	5,44
Orçamento	148	2,66
Igualdade racial	148	2,66
Direitos humanos	79	1,42
Direitos de gays, lésbicas etc.	04	0,07

Fonte: IBGE, 2009.

### 3.2.3 Ouvidorias

A criação das **ouvidorias públicas** também teve uma importância capital nessa tônica de aproximação entre a sociedade e o Estado. São canais concretos para que os órgãos públicos recebam críticas, elogios, sugestões, denúncias e solicitação de informações dos cidadãos. Hoje, eles fazem parte da estrutura de ministérios, secretarias, bem como de autarquias, fundações e outros órgãos da administração pública, como as agências reguladoras.

As ouvidorias podem existir fisicamente ou por meio telefônico ou eletrônico. Muitas vezes, resultam em melhoria efetiva da qualidade da prestação de alguns serviços públicos, bem como implicam em punição de servidores públicos que cometem desvios, assim como geram ações corretivas para que o Estado atue efetivamente dentro da lei e em benefício da causa pública.

É importante destacar também a independência do ouvidor para escutar as pessoas e encaminhar as solicitações ou denúncias recebidas aos órgãos competentes, o que fortalece a ideia do controle social.

No estado de São Paulo, as ouvidorias dos órgãos públicos têm procurado, entre outras ações:

- avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à comissão de ética, visando à melhoria dos serviços públicos;
- corrigir erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos;
- apurar atos de improbidade e de ilícitos administrativos;
- prevenir e corrigir atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos em lei;
- proteger os direitos dos usuários e garantir a qualidade dos serviços prestados.

Fonte: CEPAM, 2013.

Como órgão central, a Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo procura coordenar esse trabalho com os seguintes objetivos:

- promover a proteção e a defesa do usuário do serviço público do estado de São Paulo;
- sistematizar informações sobre a atuação dos órgãos e das entidades da Administração Pública;
- sugerir ações que melhorem a atuação das Ouvidorias e o funcionamento do serviço público estadual, evitando a reincidência de manifestações pertinentes à ineficácia e à ineficiência;
- incentivar a divulgação, de forma ampla e transparente, das ações desenvolvidas pelas Ouvidorias dos órgãos e das entidades da Administração Pública direta, indireta e fundações;
- produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados, com base nas manifestações recebidas;
- contribuir com a disseminação das formas de participação no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos.

Fonte: CEPAM, 2013.

## 3.3 TRANSPARÊNCIA FISCAL E DAS AÇÕES DO ESTADO

Vimos até aqui a importância do controle social para o bom uso da coisa pública, bem como para que o Estado atue em respeito às leis e garanta o bem comum, além de alguns instrumentos que servem à sociedade nesse sentido. Mas como a população em geral pode fiscalizar as ações do Estado?

Além de fortalecer o controle da sociedade sobre o Estado, a Constituição Federal e as leis posteriores também valorizaram a transparência das ações estatais como um importante subsídio para que os cidadãos tenham acesso a informações e exerçam efetivamente o controle social.



Somente em anos mais recentes foram formatados e implementados instrumentos que viabilizam a transparência na gestão fiscal e de informações de interesse do cidadão, a exigência por resultados e a possibilidade de responsabilizar os gestores públicos, o que pode até impedi-los de ocupar cargos eletivos. Podemos citar, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e os portais da transparência. Esse conjunto de instrumentos, utilizado de forma efetiva, torna os governos mais abertos à sociedade.

A integração de informações confiáveis e atualizadas, produzidas e disponibilizadas pelos governos, e o acesso facilitado a esses dados, por diferentes mídias e com o uso de tecnologia da informação, sobretudo pela Internet, têm sido fundamentais para possibilitar o controle público das ações dos governos nos diferentes níveis federativos. O esforço para ampliar a transparência e o controle social da gestão pública levou os governos a adotarem medidas, dos pontos de vista institucional e organizacional, em todos os seus níveis. Foi elaborado um conjunto legal, que define princípios, regras e procedimentos a serem cumpridos por todos os entes federados, e criados órgãos com competências e atuação específicas, em cada nível de governo.

Assim, o controle das ações e dos resultados da administração pública tem assumido importância e relevância cada vez maiores, em decorrência da ampla disponibilidade de informações, da facilidade de acesso aos dados e da atuação dos meios de comunicação.

Pelos mecanismos de transparência atualmente estabelecidos, os cidadãos podem tanto verificar os recursos arrecadados pelo Estado, como obter informações que lhes possibilitem fiscalizar a implementação das políticas públicas que visam a garantir os seus direitos.

Hoje, entre os principais mecanismos previstos para a divulgação das ações do Estado, temos a transparência **ativa** e a **passiva**.

### 3.3.1 Transparência ativa

No módulo anterior você viu o quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impactou no panorama das finanças públicas no Brasil, para todos os entes federativos – União, Estados e Municípios.

Entretanto, cabe destacar que, além de estabelecer normas para assegurar um melhor uso dos recursos públicos, ela também previu mecanismos de transparência das ações e dos recursos arrecadados pelo Estado, com vistas a subsidiar o controle social da coisa pública. Nesse sentido, podemos destacar a alteração da LRF advinda com a lei complementar federal nº 131, de 27 de maio de 2009, prevendo que os entes federativos devem disponibilizar de forma pormenorizada as informações sobre a execução orçamentária e financeira do governo.

É importante lembrar que essas informações devem ser atualizadas diariamente, permitindo aos cidadãos interessados acompanhá-las. O acesso deve se dar a partir de páginas específicas disponibilizadas na internet, os chamados **portais da transparência**, como você já viu.

No estado de São Paulo, o portal da transparência estadual contempla as seguintes informações:

- Série histórica, abrangendo ao menos três exercícios fiscais das receitas do estado, com consulta por órgão, receita ou natureza, nos diversos níveis de desdobramento, bem como da previsão do ano vigente, com as informações da realização mês a mês, observado o mesmo nível de consulta;
- despesas liquidadas relacionadas a compras de bens de consumo e contratação de terceiros, consolidadas por órgão;
- demonstrativo mensal das despesas, com pagamento de diárias do exercício vigente;
- receitas realizadas por órgão, especificadas por fonte, até o nível de alínea;
- investimentos realizados por órgão e natureza, especificando bens de capital e obras;
- transferências de recursos públicos estaduais a municípios, entidades, cidadãos ou por ação de governo;
- despesas liquidadas por órgão e programa de trabalho detalhado por natureza de pessoal e encargos; outras despesas correntes e investimentos;
- empresas e pessoas físicas proibidas de contratar com o Poder Público;
- relação de agentes públicos dos órgãos e das entidades da Administração direta, indireta e fundações;
- tabela de remuneração mensal dos agentes públicos dos órgãos e das entidades da Administração direta, indireta e fundações;
- quadros demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- manual de navegação, glossário, perguntas frequentes, denúncia eletrônica e Fale Conosco, por e-mail, carta e telefone.

Fonte: CEPAM, 2013.

### 3.3.2 Transparência Passiva

Além das informações disponibilizadas pelo próprio Estado nos portais da transparência, o cidadão, caso se interesse por outras que não estejam ali contempladas, tem a possibilidade de requerê-las ao ente público, baseado na **Lei de Acesso à Informação (LAI)**, a Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011.



#### IMPORTANTE

A previsão da Lei de Acesso à Informação se aplica aos órgãos públicos da administração direta e indireta dos três poderes de todos os entes federativos. Em regra, as informações têm que ser disponibilizadas aos cidadãos em até 20 dias, podendo ser solicitadas por qualquer cidadão interessado, devendo o pedido conter a informação do requerente, bem como a informação que deseja obter.

Segundo os termos da LAI, o acesso à informação compreende as seguintes questões:

- Direito de obter orientação sobre os procedimentos para conseguir o acesso, bem como sobre o local em que poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada.
- Informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos.
- Informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado.
- Informação primária, íntegra, autêntica e atualizada.
- Informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e pelas entidades, inclusive, as relativas à sua política, organização e serviços.
- Informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos.

Essa lei ainda estabelece que o acesso às informações públicas será assegurado também mediante a criação de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), nos órgãos e nas entidades do Poder Público, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações e apto a instruí-lo sobre a tramitação de documentos e suas respectivas unidades, bem como protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da república federativa do Brasil**. ed. atual., 2012, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei de responsabilidade fiscal. **Lei Complementar n. 101/2000**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei federal n. 12.682, de 9 de julho de 2012**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei de acesso à informação – LAI, n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF.

CEPAM, Fundação. **Transparência e participação da sociedade**, 2013, São Paulo, SP.

