

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

ALCIONE JOSÉ DE CASTRO ROZA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PÚBLICO: Estudo sobre a atuação do aluno de Ciências Contábeis da UFMA como agente participante do processo de elaboração e fiscalização do orçamento público de São Luís.

São Luís
2019

ALCIONE JOSÉ DE CASTRO ROZA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PÚBLICO: Estudo sobre a atuação do aluno de Ciências Contábeis da UFMA como agente participante do processo de elaboração e fiscalização do orçamento público de São Luís.

Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau em Bacharel em Ciências Contábeis. Orientador: José de Ribamar Marques Coimbra

São Luís
2019

ALCIONE JOSÉ DE CASTRO ROZA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PÚBLICO: Estudo sobre a atuação do aluno de Ciências Contábeis da UFMA como agente participante do processo de elaboração e fiscalização do orçamento público de São Luís.

Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau em Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovação em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. José de Ribamar Marques Coimbra (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Examinador

Prof. Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Deus e Senhor. A jornada não foi fácil, porém, como dissera o salmista “Ele é o meu refúgio, o meu baluarte, Deus meu, em quem confio”.

A minha mãe e ao meu pai (in memoriam) por tudo o que fizeram por mim.

A minha esposa e ao meu filho pelo apoio e incentivo. Vocês são fundamentais.

A minha filha Vitória, que tão cedo nos deixou. Ela foi a maior incentivadora dessa conquista. “*papai quando é que o senhor vai se formar?*”. Vai faltar esse abraço

Às orações das irmãs do Circulo de Oração do Anil.

Aos amigos do curso pelo companheirismo, incentivo e ajuda mútuas que estiveram presentes durante toda essa jornada.

Ao meu orientador pela presteza e paciência na elaboração deste trabalho.

A todos que contribuíram com a realização desse sonho, meus sinceros agradecimentos.

Mas os que esperam no Senhor
renovarão as forças, subirão com asas
como águias; correrão, e não se
cansarão; caminharão, e não se
fadigarão. Isaias 40:31

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação do aluno do Curso de Ciências Contábeis da UFMA como agente participante do processo de elaboração e fiscalização do Orçamento Público de São Luís. Com o intuito de cumprir esta finalidade foi realizada a revisão bibliográfica em que se discorreu sobre o Orçamento Público, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a Lei de Responsabilidade Fiscal, concluindo-se com a abordagem de conceitos ligados a cidadania. O método de pesquisa utilizado foi levantamento de campo (survey), o qual se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Também fez parte do trabalho a aplicação de questionário de pesquisa compostos de perguntas abertas e fechadas em que se buscou extrair dos entrevistados dados necessários a análise. Os resultados obtidos apresentam indícios de que a participação do aluno do curso Ciências Contábeis no processo de elaboração e fiscalização do Orçamento Público de São Luís pode ser considerada insignificante.

Palavras-chave: Orçamento Público. Cidadania. Participação.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the performance of the student of the Accounting Sciences Course at UFMA as a participant agent in the process of preparation and supervision of the Public Budget of São Luís. In order to fulfill this purpose, a literature review was conducted in which the Public Budget, the Accounting Applied to the Public Sector, the Fiscal Responsibility Law were discussed, concluding with the approach of concepts related to citizenship. The research method used was a field survey, which is characterized by the direct interrogation of the people whose behavior one wishes to know. With application of research questionnaire composed of open and closed questions in which sought to extract from the interviewees data necessary for analysis. The obtained results show that the participation of the student of the Accounting Sciences course in the process of elaboration and inspection of the São Luís Public Budget can be considered insignificant.

Keywords: Public Budget. Citizenship. Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	-	Controladoria Geral da União
CFC	-	Conselho Federal de Contabilidade
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
NBC	-	Normas Brasileiras de Contabilidade
SEMGOP	-	Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo
OP	-	Orçamento Participativo
OF	-	Orçamento Fiscal
OIE	-	Orçamento de Investimento das Empresas
OSS	-	Orçamento da Seguridade Social
SEMOP	-	Secretaria Extraordinária de Orçamento Participativo
PPA	-	Plano Plurianual

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1- Estágios da Reforma Orçamentária nos Estados Unidos	17
Quadro 2- Hierarquia das Leis Orçamentárias.....	20
Quadro 3- Segmentos e Interesses no Orçamento Participativo	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Dados pessoais	44
Tabela 2- Renda Familiar.....	44
Tabela 3- Período do Curso.....	45
Tabela 4- Atuação na Área Profissional	45
Tabela 5- Sabe o que é Orçamento Participativo?	46
Tabela 6- Conceito de Orçamento Participativo por Período do Curso	47
Tabela 7- Relação Período x Conceito de Orçamento Participativo	48
Tabela 8- Meios de Informações sobre Orçamento Participativo.....	49
Tabela 9- Participação em Associações e Organizações Não Governamentais.....	49
Tabela 10- Participação na Elaboração do Orçamento de São Luís	50
Tabela 11- Conhecimento dos Instrumentos de Fiscalização do Orçamento Público.....	50
Tabela 12- Relação Instrumentos de Fiscalização do Orçamento versus Período do Curso.....	51
Tabela 13- Iniciativa de Projetos de Fomento a Participação Popular na Fiscalização do Orçamento Público.....	52
Tabela 14- Conhecimento de Ações da SEMGOP	52
Tabela 15- Participação na Formulação Orçamentária 2020	53
Tabela 16- Entendimento de Transparência Pública	53
Tabela 17- Conceito de Transparência na Gestão Pública	54

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Tema e Problema da Pesquisa	14
1.2 Objetivos	14
1.2.1 Objetivo Geral	14
1.2.2 Objetivos Específicos	14
1.3 Justificativa	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Orçamento Público	15
2.1.2 Origens do Orçamento Público	15
2.1.3 Orçamento Público no Brasil	18
2.2 Contabilidade Pública.....	21
2.3 A Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Lei 4320/64.....	23
2.4 Lei De Responsabilidade Fiscal	25
2.4.1 Influências à Lei de Responsabilidade Fiscal	26
2.4.2 Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal	27
2.4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de transparência,fiscalização e controle.....	28
2.5 CIDADANIA.....	30
2.5.1 Cidadania e participação popular Brasil.....	32
2.5.2 Participação popular e orçamento público	35
2.5.3 Participação popular e orçamento público do município de São Luís: experiências de ontem e de hoje.....	36
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	40
3.1 Caracterização da População	41
3.2 Instrumento de Coleta de Dados.....	42
4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	43
4.1 Dados Pessoais dos Entrevistados	43
4.2 Dados Socioeconômicos	44
4.3 Dados Relacionados ao Orçamento Participativo	46
4.4 Dados Referentes ao Envolvimento dos Entrevistados em Associações, ONG's e sua Participação na Elaboração de algum Orçamento Público.	49

4.5 Dados Referentes ao Conhecimento dos Entrevistados de Instrumentos Disponíveis à Fiscalização do Orçamento Público.	50
4.6 Dados Referentes a Formulação de Projetos de Incentivo à Participação Popular no Processo de Elaboração do Orçamento Público.....	51
4.7 Dados Referentes ao Conhecimento da Estrutura do Governo Municipal de São Luís para o Fomento a Participação Popular no Processo Orçamentário.	52
4.8 Dados Referentes à Transparência na Gestão Pública	53
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	57
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS.....	61
APÊNDICE.....	66

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordará a temática da participação popular no processo de elaboração e fiscalização do Orçamento Público. De maneira mais delimitada, a reflexão se voltará à atuação do aluno do Curso de Ciências Contábeis da UFMA como agente participante do processo de elaboração e fiscalização do Orçamento Público de São Luís.

Procura-se entender qual o nível de envolvimento desse público com a temática levantada, bem como sua atuação junto a organizações da sociedade civil ligadas ao processo de elaboração e fiscalização do orçamento e, se há o desenvolvimento por parte do mesmo de alguma ação que fomente a participação popular.

A busca da sociedade brasileira por mais participação nos atos emanados pelo poder público não é nova. Ela remete há uma história recheada de lutas e que têm na promulgação da Constituição Federal de 1988, um dos seus capítulos mais alvissareiros ao estabelecer a cidadania como um dos fundamentos da República.

Esta reflexão se dará a partir do estudo da origem, evolução e importância do Orçamento Público em que serão abordados alguns conceitos, bem como o seu desenvolvimento histórico a partir da contribuição das experiências com o Orçamento Público na Inglaterra, França e Estados Unidos, finalizando com a experiência havida no Brasil, sobretudo a partir do texto constitucional de 1988 que trouxe inovações ao planejamento governamental pela implementação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

Orçamento Público é matéria que afeta a sociedade diretamente, pois diz respeito ao desenvolvimento de políticas governamentais a partir da implementação de programas de ação envolvendo aspectos financeiros e de planejamento. Segundo Haddad e Mota (2010, p. 14), “O orçamento público é um documento que dá autorização para se receber e para se gastar recursos financeiros”.

Também serão apresentadas as contribuições da Contabilidade Aplicada ao Setor Público ao tema, onde se abordará os seus conceitos sob a ótica de alguns teóricos e na perspectiva do Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Em continuidade, serão apresentadas as inovações conferidas à Contabilidade Pública pela Lei nº4320/64, de 17 de março de 1964.

Ainda serão apresentadas as contribuições da Lei Complementar nº 101/00 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como ficou mais popularmente conhecida, nos seus aspectos de incentivo à transparência, controle e fiscalização das finanças públicas e a regulamentação da participação popular nos processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A demonstração da importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para o alcance dos objetivos supracitados ocorrerá pela apresentação do contexto histórico da sua criação, pelos fatores internos e externos que lhe serviram de influência, pelos princípios que regem suas ações e os instrumentos de transparência, fiscalização e controle previstos em seu texto.

Por fim, discorreremos a respeito de cidadania e participação popular elencando a evolução conceitual numa perspectiva espaço temporal, sob a ótica de alguns teóricos. A análise abrangerá a experiência havida em alguns países no mundo, num segundo momento, discorreremos sobre a experiência brasileira de cidadania e participação popular na elaboração do Orçamento Público e finalizaremos abordando o contexto histórico da Cidade de São Luís na efetivação da participação popular na elaboração orçamento.

1.1 Tema e Problema da Pesquisa

Buscou-se verificar no ambiente acadêmico, especificamente entre os alunos do Curso de Ciências Contábeis da UFMA, Campus São Luis, qual a atuação do aluno do Curso de Ciências Contábeis da UFMA como agente participante do processo de elaboração e fiscalização do Orçamento Público de São Luís?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Demonstrar a participação do aluno do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão no processo de elaboração e fiscalização do orçamento público do Município de São Luís - MA.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar a participação do aluno de Ciências Contábeis no processo de elaboração de uma Lei Orçamentária;
- Identificar o nível de interesse pelo tema;
- Verificar a sua atuação junto a organismos da sociedade voltados à fiscalização do orçamento público;
- Verificar se o aluno desenvolve algum trabalho junto à sociedade voltado para o tema.

1.3 Justificativa

A sociedade brasileira vem lutando há décadas por mais transparência e participação nos atos emanados do poder público, especialmente no que concerne às práticas adotadas na política de elaboração do orçamento público. Nesse sentido, a escolha do tema justifica-se pela contínua necessidade de participação popular na elaboração e fiscalização do Orçamento Público o que garantirá, a priori, a correta utilização dos recursos públicos.

Ademais o autor vislumbrou a oportunidade de realizar neste trabalho, um estudo na perspectiva de compreender a postura do aluno do Curso de Ciências Contábeis da UFMA diante do assunto.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento Público

Conforme Piscitelli e Timbó (2009, p.29), Orçamento Público pode ser conceituado como “um instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados”.

Para Jund (2008, p.61) o Orçamento Público é “um instrumento de planejamento da ação governamental composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo, autorizando o Poder Executivo realizá-las durante um exercício financeiro mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas”.

De forma mais resumida Silva, L. (2012, p. 29), conceitua Orçamento Público como “um instrumento de planejamento e execução das Finanças Públicas”.

Giacomoni (2012) considera que o Orçamento Público interessa a muitas disciplinas, fato que lhe confere naturezas variadas, com: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira. O processo de avaliação de demandas e escolhas confere a sua natureza política. As questões fiscais dizem respeito à natureza econômica. Sua natureza jurídica é reivindicada pela lei que estima a receita e autoriza tetos de despesa. No papel de promover as realizações da administração pública está a sua natureza administrativa. Quando antecipa fluxos de arrecadação e de pagamento assume natureza de instrumento financeiro e, sua natureza contábil e percebida por meio das contas quando o evidenciam o resultado patrimonial e global da gestão.

2.1.2 Origens do Orçamento Público

O surgimento do Orçamento Público tem sido creditado ao conflito havido entre nobres e a Coroa Inglesa, no século XIII. O motivo do conflito foi a tributação excessiva a que os nobres foram expostos. Após ser pressionado por barões feudais e o clero que integravam o Conselho do Reino, o Rei João Sem Terra outorgou a Carta Magna em 1215 (JUND, 2006).

De acordo com Giacomoni (2012, P.31), a Carta Magna estabelece em seu artigo 12 que:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu

primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

O ano de 1689 viu surgir novo conflito entre a burguesia ascendente e o Rei Carlos II, pela separação das finanças do reino e as finanças da coroa ocasião em que fora editado a “Bill of Rights” (Petição de Direitos), a qual preconizava que os cidadãos ingleses não mais estariam obrigados a fazer doações, empréstimo, caridade ou pagar impostos a não ser através de Lei editada pelo Parlamento. (GIACOMONI, 2012)

Ainda na Inglaterra, no ano de 1822, o chefe do poder executivo passou a apresentar ao Parlamento prestação de contas nas quais havia a fixação da receita e despesa para o exercício de um ano. Esse ato conforme Neto (2009) ficou conhecido como Budget (“pasta”, em português), onde o chanceler do erário inglês abria uma pasta em que havia informações das finanças do governo.

Na França, segundo Giacomoni (2012, p. 34), a noção de organização orçamentária “surgiu posteriormente à adoção do princípio do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução de 1789”.

Conforme Gomes (2004, *apud* TURQUETTO, FABRIZIO, p.31) a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 em seus artigos 13, 14 e 15, trouxe importantes regras para a elaboração do orçamento público. Tais artigos consignaram que a administração pública seria mantida pelos cidadãos ao tempo em que lhes deu o direito de pedir contas ao agente público do correto emprego das finanças públicas.

Artigo 13- Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum, que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades.

Artigo 14- Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Artigo 15- A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.

Assim, o sistema orçamentário francês trouxe inovações quanto à metodologia empregada na elaboração do orçamento público consagrando regras como: a anualidade do orçamento público, a votação do orçamento antes do início do exercício, o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade), a não vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não afetação das receitas) (GIACOMONI, 2012).

Nos Estados Unidos, lutas havidas entre colonos e o Parlamento inglês por conta de impostos cobrados que serviriam para o pagamento de despesas do governo inglês, figuram como embrião do Orçamento Público (JUND, 2006). O desdobramento da luta dos colonos culminou com a independência americana, em 1774, e a promulgação da Declaração de Direitos do congresso da Filadélfia que consagrou “o princípio de exclusão de todo imposto interno e externo, que tivesse por fim obter contribuição dos súditos da América sem o consentimento popular” (JUND, 2006 p.62).

Quadro 1- Estágios da Reforma Orçamentária nos Estados Unidos

Período	Concepção	Ênfase
Início do século XX	Orçamento por objeto Orçamento executivo	Controle
Década de 1950	Orçamento de desempenho	Administração Economia e Eficácia
Década de 1960	Sistema de planejamento, programação e orçamento.	Planejamento, Avaliação e Eficácia
Décadas de 1970 e 1980	Orçamento base-zero Orçamento base-equilibrada	Planejamento, Priorização e Redução do orçamento.
Década de 1990	Orçamento meta-base Novo orçamento de empenho	Accountability, Eficiência e economia.

Fonte: Giacomoni (2012, p.160)

A partir de 1802 as finanças públicas ganham uma nova orientação passando a ser geridas pela Comissão de Meios e Recursos que tinha a missão de planejar as contas públicas a partir do levantamento das despesas das unidades que formavam o governo. Posteriormente surgem diversas outras comissões as quais trouxeram desordem e descontrole para as contas públicas.

O quadro de desordem nas finanças americanas no começo do século XX levou o então presidente William Taft, à criação da Comissão de Economia e Eficiência em 1910, que conforme Giacomoni (2012, p.35) “objetivava a realização de amplo estudo do funcionamento de administração federal e visava sua modernização”.

O reflexo da atuação da referida comissão pôde ser sentido a partir do estabelecimento de um nível de transparência nas contas públicas, isto é, a Lei Orçamentária deveria indicar a totalidade de impostos a ser arrecadados, bem como a sua destinação.

No século 20 os americanos implementaram diversas mudanças em sua política orçamentária as quais trouxeram inovações e dinamismo baseados nos princípios de economicidade e eficiência. Giacomoni (2012, p.160) faz um quadro resumo demonstrando os diversos estágios de evolução da política orçamentária americana.

2.1.3 Orçamento Público no Brasil

A luta pelo controle das finanças públicas no Brasil remonta aos tempos da colônia onde as riquezas daqui eram tributadas por Portugal, sendo a Inconfidência Mineira conforme Neto (2009, p.63), “verdadeiro marco na luta pelos direitos civis no orçamento, pois buscava a imposição de limites à cobrança descontrolada de tributos”.

Conforme Silva, L.(2011, P.174) a chegada de D. João VI ao Brasil em 1808 trouxe organização às finanças públicas pela criação do Erário Régio, o Conselho de Fazenda e a padronização do regime de contabilidade a partir da Lei denominada Alvará, de 28 de junho deste mesmo ano que diz:

TITULO II DO METHODO DA ESCRITURAÇÃO E CONTABILIDADE DO ERARIO

I. Para que o methodo de escripturação, e formulas de contabilidade da minha Real Fazenda não fique arbitrario, e sujeito à maneira de pensar de cada um dos Contadores Geraes, que sou servido crear para o referido Erario: ordeno que a escripturação seja a mercantil por partidas dobradas, por ser a única seguida pelas Nações mais civilisadas, assim pela sua brevidade para o maneo de grandes sommas, como por ser a mais clara, e a que menos logar dá a erros e subterfugios, onde se esconda a malicia e a fraude dos prevaricadores.

II. Portanto haverá em cada uma das Contadorias Geraes um Diario, um Livro Mestre, e um Memorial ou Borrador, além de mais um Livro auxiliar ou de Contas Correntes para cada um dos rendimentos das Estações de Arrecadação, Recebedorias, Thesourarias, Contratos ou Administrações da

minha Real Fazenda. E isto para que sem delongas se veja, logo que se precisar, o estado da conta de cada um dos devedores ou exactores das rendas da minha Coroa e fundos publicos.

III. Ordeno que os referidos livros de escripturação sejam inalteraveis, e que para ella se não possa augmentar ou diminuir nenhum, sem se me fazer saber, por consulta do Presidente, a necessidade que houver para se diminuir ou accrescentar o seu número.

As Constituições brasileiras de 1824 e 1891 conferiram ao Poder Legislativo a responsabilidade da elaboração do Orçamento Público. Apenas na Constituição de 1934 é que o Poder Executivo passou a ser responsável por sua elaboração criando em 1937, o Departamento de Administração (DASP) órgão encarregado da elaboração e coordenação do orçamento e ações do governo Neto (2009).

A matéria orçamentária na Constituição de 1967 também foi alvo de modificações por parte do legislador. Dentre as principais modificações citadas por Silva, L. (2011), encontra-se a limitação dos gastos com pagamento de funcionalismo público, limitado a 50% das receitas correntes e a proibição do Poder Legislativo pelo Poder Executivo, de propor leis que ensejassem o aumento dos gastos limitando a atuação daquele Poder ao mero expediente de aprovação do Orçamento Público.

O disciplinamento da matéria orçamentária na Constituição de 1988 também trouxe inovações que possibilitaram o melhor planejamento das ações governamentais. Dentre as inovações destaca-se o Art. 165, incisos I, II, §1, §2º §5º da CF que prevê a implementação do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Plano Plurianual (PPA), que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, 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.

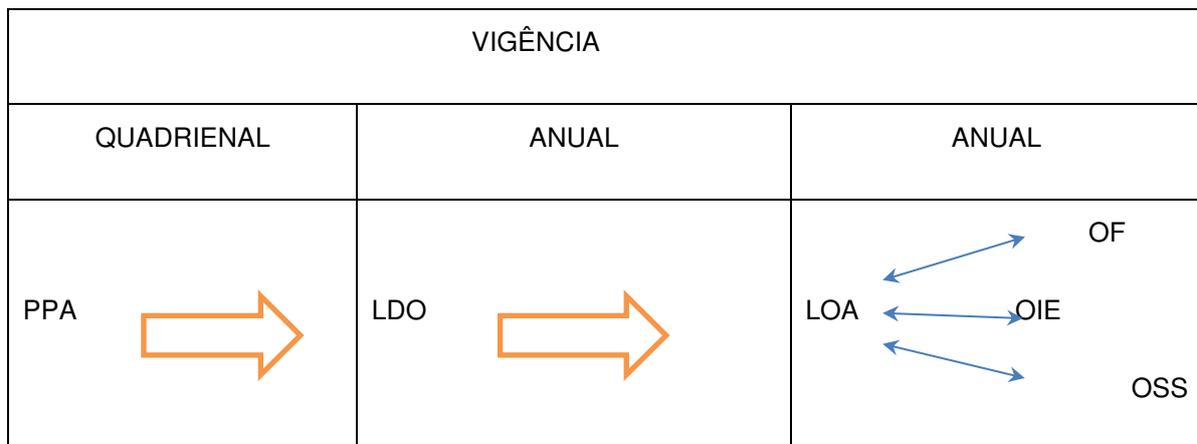
Lei Orçamentária Anual (LOA), compreendendo o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.(BRASIL, 1988)

As inovações constitucionais deram caráter dinâmico e integrativo às ações envolvidas na elaboração do orçamento. Jund (2006) declara que o PPA, a LDO e a LOA constituem um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento.

Para Jund (2006) as leis orçamentárias guardam relação de hierarquia entre si diferindo quanto à abrangência, objetivos, diretrizes e metas programadas. Parte-se da lei com macro estratégias até se chegar a lei com micro estratégias.

A hierarquia das leis orçamentárias pode ser descrita da seguinte forma:

Quadro 2: Hierarquia das Leis Orçamentárias



Fonte: Jund (2006, p.89)

Conforme Giacomoni (2012) o Plano Plurianual (PPA) reuni todo o planejamento da administração pública e servirá de orientação para os demais planos e programas de governo. Ele estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas de toda a administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Sua vigência compreende o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato e o final do primeiro exercício do mandato subsequente.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento de ligação entre o PPA e a LOA servindo de orientação para a elaboração do orçamento quanto ao estabelecimento de prioridades e metas em consonância com o PPA, abrangendo apenas o exercício financeiro subsequente. Jund (2006)

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento do planejamento governamental que mais se aproxima com a realidade diária da sociedade. Nela as receitas são estimadas e as despesas públicas são fixadas para o exercício financeiro de um ano. Também é nesse instrumento que as diretrizes, objetivos e

metas programadas no PPA são levadas a cabo. A LOA é composta pelo orçamento fiscal (OF), orçamento de investimento das empresas (OIE) e orçamento da seguridade social (OSS). Jund (2006)

No Brasil os governos federal, estadual e municipal baseiam seus orçamentos na técnica orçamentária do orçamento-programa instituído a partir do Decreto-Lei nº 200/67 que possibilitou a interação entre o planejamento de ações e o orçamento público com vistas a otimização do cumprimento dos objetivos definidos.

O art. 7º do Decreto-Lei nº 200/67 preceitua:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise ao desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas, elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967).

O orçamento por programa baseia-se na programação do trabalho do governo e possibilita que este seja pautado pela eficiência, eficácia, economicidade e a transparência sendo constituído por elementos essenciais descritos por Giacomani (2012) como: os objetivos perseguidos pelo planejamento governamental e em cuja execução são despendidos recursos orçamentários; os programas, que são instrumentos de desenvolvimento das ações previstas nos objetivos; custo dos programas, mantidos por meio da identificação da unidade de produto e unidade de insumo; e medidas de desempenho e gastos na execução dos programas.

2.2 Contabilidade Pública

A Contabilidade acompanha o ser humano desde os seus primórdios. Empiricamente, sempre houve a necessidade das sociedades, mesmo que pequenas, de saber aquilo que lhe pertencia. O controle era fundamental e a sua base esteve apoiada em uma forma rudimentar de contabilidade.

Conforme SILVA, J. (2008, p.12), “as civilizações mais antigas eram formadas por pequenas comunidades, pequenos grupos de pessoas, que liderados por uma autoridade, se depararam com a necessidade de controlar seu patrimônio”. Segue-se daí, o conseqüente desenvolvimento da escrita contábil através dos séculos.

Vencidas muitas etapas de evolução pratico-teórico, FRANCO (1997, P.21), conceitua a Contabilidade como,

A ciência que estuda os fenômenos ocorridos no patrimônio das entidades, mediante o registro, a classificação, a demonstração expositiva, a análise e a interpretação de fatos, com o fim de oferecer informações e orientação-necessárias à tomada de decisões- sobre a composição do patrimônio, suas variações e o resultado econômicas decorrente da gestão da riqueza patrimonial.

Dentre as muitas áreas de atuação em que a Contabilidade se especializou tem-se a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, conceituada por Silva, V. (2012, p.71) como:

O espaço de atuação do Profissional de Contabilidade que demanda estudo, interpretação, identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação de fenômenos contábeis, decorrentes das variações patrimoniais em: entidades do setor público; e ou de entidades que recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem recursos públicos, na execução de suas atividades, no tocante aos aspectos contábeis da prestação de contas.

O Conselho Federal de Contabilidade em sua NBC T 16.1 conceitua a Contabilidade Aplicada ao Setor Público como “o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público”.

Silva, L. (2011, p. 43) é mais abrangente em sua conceituação da ciência contábil aplicada ao setor público:

A Contabilidade Aplicada ao Setor público é, pois, uma especialização da ciência contábil que objetiva fornecer à administração informações sobre:

- Registro, controle e acompanhamento das variações do patrimônio do Estado
- Organização e execução dos orçamentos;
- Controle dos custos e eficiência do setor público;
- Normas para o registro das entradas de receitas;
- Normas para o registro dos desembolsos da despesa;
- Normas para a prestação de contas dos responsáveis por bens e valores;
- Normas para a prestação de contas do governo.

No Brasil, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público remonta aos tempos da Coroa Portuguesa que controlava a fazenda pública através do Conselho Ultramarino e do Conselho da Fazenda, ganhando mais notoriedade depois da edição, por Dom João VI, do alvará determinante da coisa pública que orientava sobre a utilização do método das partidas dobradas para controle das operações realizadas. (SILVA, V. 2012, p.68).

Conforme Nascimento, Botelho, Lima (2011) o grande marco para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil ocorreu com a edição da Lei nº4320/64, em 17 de março de 1964, a qual estabeleceu regras para o equilíbrio das finanças públicas no país, tendo o orçamento público como o mais importante instrumento para atingir esse objetivo; a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal baseados no regime de competência e a edição das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, NBC T 16 ou NBCT SP, regulamento que teve por objetivo alinhar a contabilidade do setor público brasileiro aos padrões internacionais.

Para Gama e Rodrigues (2017, p.248) “tais modificações buscaram a melhoria da prestação de contas e a perfeita utilização desse sistema de informações contábeis na Administração Pública brasileira”.

O que se pretendia era a melhora da qualidade das informações prestadas pela contabilidade, objetivando durante todo o processo de execução do orçamento público, o combate à corrupção.

2.3 A Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Lei 4320/64

Silva, L.(2011) assevera que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público se apóia na evidenciação dos fatos contábeis baseados em quatro eixos, segundo a Lei 4320/64.

O primeiro eixo é a responsabilização prevista no Art. 83 “A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

O segundo eixo está baseado nos serviços de contabilidade, conforme o Art. 85

Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. (Silva, L. 2011, p.44)

O terceiro, ele identifica como o controle contábil de direitos e obrigações, previstos no Art. 87 “haverá controle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública for parte”.

E o quarto eixo é a universalidade do registro dos fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial, conforme Art. 89 “a contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial”.

A Lei 4320/64 e as NBCASP estabelecem que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público seja estruturada a partir de um modelo dualista que evidencia informações econômico-financeiras e informações orçamentárias. Silva, V. (2012, p.73) especifica ainda mais a questão atribuindo às informações econômico-financeiras o regime de competência para apuração de receitas e despesas, conforme a Resolução do CFC nº 750/93 e descrito nos art. 85, 89, 100, e 104 da Lei 4320/64, como:

TÍTULO IX Da Contabilidade

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. [...]

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial. [...]

Art. 100 As alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistência ativas e passivas, constituirão elementos da conta patrimonial. [...]

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Ainda segundo Silva, V. (2012), para as informações orçamentárias será adotado o regime misto na apuração de receitas e despesas, conforme preceitua o art. 35 da Lei 4320/64, em que as receitas arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas pertencem ao exercício financeiro.

Os objetivos propostos pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público, mediante as informações econômico-financeiras e informações orçamentárias só poderão ser alcançados, se requisitos como a fidelidade à realidade operacional, a obediência ao princípio da análise e a estruturação em função da utilidade dos resultados forem obedecidos (Silva, V.2012, p. 50-51).

O seu objetivo, objeto e função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público são detalhados pela NBC T 16.1:

Objetivo é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social; O objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o patrimônio público; A função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social.

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público norteia-se pelos mesmos princípios obedecidos pela da Contabilidade do setor privado, quais sejam, entidade, continuidade, oportunidade, registro pelo valor original, atualização monetária, competência e prudência mesmo havendo correntes doutrinárias discordantes dizendo ser possível haver princípios específicos para cada ramo.

Os princípios foram ratificados pelo CFC na Resolução 1.111/07, que entendeu que os princípios são “inerentes à contabilidade e não a natureza particular do campo de aplicação”. (SILVA, L. 2011, p. 53)

2.4 Lei De Responsabilidade Fiscal

Seguindo a tendência mundial por mais transparência e controle da fazenda pública, foi editada no Brasil no ano 2000 a Lei Complementar nº 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal como ficou mais popularmente conhecida, “que tratou o assunto da escrituração e consolidação contábil, transparência, controle e fiscalização traduzindo, desta forma, a contribuição da contabilidade para a efetiva transparência das contas públicas”. (GAMA e RODRIGUES, 2017, p. 237).

Ainda no ano de 2009, foi publicada a Lei Complementar nº 131, também conhecida como Lei da Transparência que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente no que se refere à transparência da gestão com fito de melhorar o controle social. (BARBOSA; JUNIOR, 2017).

Conforme Pereira (1999, p. 41) o governo federal buscava com a aprovação da Lei Complementar nº 101/00

Introduzir na administração pública conceitos novos, entre os quais os de responsabilidade e de transparência, e consolidar normas e regras de austeridade nas finanças públicas já contidas em dispositivos constitucionais, leis e resoluções do Senado Federal. O projeto de lei define conceitos e critérios para o atendimento de limites a serem observados para as principais variáveis fiscais e cria mecanismos que oferecem as condições para o cumprimento dos objetivos e metas fiscais, assim como formas de correção de eventuais desvios. As principais variáveis são o endividamento público, o aumento dos gastos com seguridade e com as demais ações de duração continuada e os gastos de pessoal.

Nóbrega (2002) contextualiza a criação da Lei Complementar nº101/00 a partir do esforço do governo federal em promover a estabilidade fiscal ao redefinir sua política aplicada às finanças públicas, o amadurecimento das instituições brasileiras no sentido da busca pela transparência e boa governança e o anseio da sociedade brasileira por regras mais rígidas no que diz respeito à gestão do orçamento público.

2.4.1 Influências à Lei de Responsabilidade Fiscal

Conforme Nóbrega (2002, p. 43-67) a promulgação da Lei Complementar nº101/00 não foi um ato governamental isolado e sim, uma política de austeridade fiscal que recebeu influências de dentro e fora do país. O autor aponta como influências externas quatro fatores de fundamental importância à existência da lei: União Européia, EUA, Nova Zelândia e FMI.

O primeiro fator é a Comunidade Comum Européia que influenciou a legislação brasileira a partir do *Tratado de Maastrich* que ditava normas de direito financeiro aos seus Estados-Membros cujo objetivo era evitar déficits orçamentários excessivos.

A legislação brasileira fora influenciada pela legislação americana principalmente por absorver princípios da chamada *Budget Enforcement Act* (BEA) que tinha como mecanismos básicos o sequestration e o pay as you go. Suas aplicações na legislação brasileira se traduzem pelo conceito de limitação do empenho ou estabelecimento de tetos para as despesas discricionárias que garantam o alcance das metas orçamentárias e o conceito de compensação, estabelecendo que qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado por meio da redução de outra despesa ou aumento da receita.

Conforme Nóbrega (2002, p.59) o modelo Neozelandês que influenciou a legislação brasileira foi o *Fiscal Responsibility Act* baseado em metas como:

Estabelecer relações de custo/benefício para o gasto público e melhorar a qualidade dos bens e serviços prestados pelo estado; aumentar a transparência do setor público, dotando a sociedade e os gestores de instrumentos mais ágeis de acesso à informação; e, impor limites e restrições aos gastos públicos com o objetivo de incentivar uma administração fiscal responsável.

A última influência externa veio do Fundo Monetário Internacional (FMI) que teve como principais características:

- A preocupação com a transparência na administração pública traduzida pelo acesso a informações inteligíveis, confiáveis e tempestivas;
- A implantação do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal;
- Ações pautadas no planejamento.

Conforme Nóbrega (2002) as influências internas à Lei Complementar nº 101/00 dizem respeito às reformas institucionais em que a máquina estatal ganhou novos padrões de eficiência pela introdução de métodos gerenciais mais modernos, adoção de programas de auditoria e contabilidade mais modernos (privilegiando a participação popular) e a divulgação de informações; à crise fiscal que teve sua origem na política econômica da década de 1970, passando pela crise do petróleo em 1979 e o aumento substancial da dívida externa brasileira e o fracasso de sucessivos planos econômicos; e por fim, a crise moral instalada nos governos que não zelavam pelo correto trato com o erário público uma vez que contraíam dívidas sem lastro financeiro, deixavam obras inacabadas e adotavam políticas fiscais danosas.

2.4.2 Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal apoia se em princípios que, se praticados, garantirão a boa gestão dos recursos públicos. O Art. 1º § 1º traz em seu bojo o disciplinamento da gestão fiscal que deverá ser pautada na ação planejada e transparente, atos que implicam em controle e responsabilização.

Nóbrega (2002) aponta o equilíbrio fiscal, o planejamento e a transparência (accountability e controle social) como pontos basilares da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Equilíbrio fiscal diz respeito à correta equalização entre as receitas e as despesas na tentativa de coibir o endividamento público. O princípio do planejamento é especialmente encontrado no capítulo II onde é potencializado por mecanismos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O princípio da transparência se traduz em dois conceitos, accountability e controle social. Nóbrega (2002, p.36) conceitua accountability como sendo “a responsabilidade na gestão da coisa pública, transparência e prestação de contas”.

Esse conceito submete a administração pública há um novo paradigma de relacionamento com o cidadão.

Nóbrega (2002, p.36) resume o princípio da transparência da seguinte maneira,

A transparência buscada pela Lei tem por objetivo permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas. Logo, não basta a simples divulgação de dados, não é simplesmente uma mera divulgação de informações. É preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem se dadas em linguagem clara, objetiva e sem maiores dificuldades.

Conforme Cruz, Silva, Santos (2012, p.6)

A transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da LRF, passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes, assim como pela população. Porém, uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, mas estende-se à concretização do conceito de accountability, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade.

Pereira (2006, p.301) nos diz que “a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta-se como um marco institucional relevante para viabilizar o controle social”. O controle social é possibilitado pela transparência das informações prestadas a partir da qual o cidadão poderá cobrar, exigir e fiscalizar as finanças públicas.

2.4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de transparência, fiscalização e controle.

A LRF estabelece em seu Art. 48, §1º, incisos I, II e III e Art. 49 instrumentos de transparência, controle e fiscalização das finanças públicas, que deverão ser adotados pela administração pública em seus diversos níveis e, disponibilizados à apreciação da população.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§1º A transparência será assegurada também mediante;

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art.48-A.

Art. 49. As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições.(BRASIL, 2000)

Os mecanismos que favorecem a transparência nas contas públicas têm como base a Constituição Federal de 1988, que estabelece em seu artigo 37 e § 1º a publicidade como um dos princípios da administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.(BRASIL, 1988)

De acordo com Allegretti e Neto (2010, p.81) “O princípio da publicidade garante aos cidadãos o direito de conhecer os atos praticados na gestão pública e, além disso, garante a compreensibilidade das informações, já que a publicidade deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”.

Publicidade e transparência são termos que por si só não fecham o elo democrático de participação. Medeiros e Matias-Pereira (2003, p.68) chamam especial atenção para a preocupação do legislador da LRF, com o “incentivo à discussão popular (audiências públicas) para confecção das leis orçamentárias, inclusive via Internet e a preocupação com adoção de normas e padrões que facilitem o controle social das contas públicas”.

Como instrumentos de fiscalização a LRF criou uma série de relatórios e demonstrativos (Relatório da Gestão Fiscal, Anexo de Metas Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária) que permitem a comparação do que foi planejado no PPA, LDO e LOA com a execução orçamentária. Esses demonstrativos são disponibilizados na rede mundial de computadores e estarão disponíveis ao público durante todo o exercício.

A LRF determina que as informações devidas pela Administração Pública sejam divulgadas em meio eletrônico. No ano de 2005 o Governo Federal, por meio do Decreto da Presidência da República nº 5482/2005, criou o portal da

transparência “com a finalidade de veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União”. (BRASIL, 2005)

O portal da transparência tornou-se desde então, uma das principais ferramentas de controle social. Para Culau e Fortes (2006, p.9),

O portal funciona como instrumento de prestação de contas dos administradores públicos, incentivando o controle social. A idéia é que os cidadãos possam acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal. O “cidadão-fiscal” é um agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos.

Os novos padrões de relacionamento entre gestores públicos e cidadãos instituídos pela LRF, devem levar aqueles a demonstrar e comprovar nas suas prestações de contas que cumpriram as metas estabelecidas nos orçamentos e relatórios. Aos cidadãos cabe o trabalho de analisar, aprovar ou até mesmo exigir mudanças na gestão.

2.5 CIDADANIA

Ao adentrarmos no estudo da Cidadania precisamos ter em mente o conceito do que significa a palavra cidadão, posto que uma seja derivada da outra. No dizer de Ximenes (2000, p.212), cidadão é o “indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”. Segue-se daí que cidadania conforme o mesmo autor é a qualidade de ser cidadão com direitos a exercer e deveres a cumprir.

O termo cidadania pode ser entendido sob diversos aspectos. Silva, L. T. (2009) aponta alguns fatores que podem influenciar na construção da sua conceituação como históricos, jurídicos, econômicos, sociais e culturais das sociedades. Dessa forma a conclusão do autor é de que “por tal motivo, não existe um conceito de certo ou errado de cidadania, mas um termo que se coaduna com as ideologias, objetivos e interesses de quem o usa, apresentando apenas contornos gerais comuns” (SILVA, L. T. 2009, p. 45)

Para Vieira (2006, p.607) o termo cidadania implica:

Um conceito chave para determinar nosso sentimento de pertencimento e participação numa determinada comunidade, tanto no aspecto político, jurídico-moral, como socioeconômico. Pertencimento e participação política como sujeitos ativos do processo de tomada de decisão coletiva. Pertencimento e participação jurídico-moral, enquanto sujeitos de direitos voltados à proteção da dignidade e realização da autonomia. Pertencimento

e participação social e econômica, como produtores e beneficiários das riquezas (e demais recursos) socialmente produzidas.

A noção do conceito de cidadania vem mudando na medida em que as civilizações evoluem. Conforme demonstrado por Pinsky (2010) há manifestações de cidadania ao observarmos o trabalho dos profetas sociais quando cuidavam das viúvas, órfãos e despossuídos na sociedade do povo hebreu.

Guarinello (2010) nos diz que na organização social das antigas Cidades-estados da Grécia a noção de cidadania transparecia pela noção de pertencimento a uma comunidade com seus costumes, rituais, festividades e relacionamentos pessoais. Funari (2010) relata que entre os romanos a cidadania se manifestou pela luta dos plebeus por direitos civis e pelo direito à propriedade; a luta dos populares contra a aristocracia, quando cidadãos pobres obtiveram o direito de participar do exército; o direito ao voto de pobres e ex-escravos, e o estabelecimento do direito romano.

Hoornaert (2010) concebe a noção de cidadania nos cristãos pela hospitalidade com forasteiros, atendimento a necessitados, enterro de falecidos, assistência a doentes e visita aos encarcerados. Para Mondaini (2010) o conceito de cidadania na Revolução Inglesa, Americana e Francesa manifestou-se pelo respeito aos direitos individuais, liberdade como meta coletiva.

Cidadania implica ter direitos e obrigações que levam a uma efetiva participação do indivíduo no cotidiano da vida em sociedade. Aranha e Martins (2005) afirmam que as pessoas devem ser politizadas para o pleno exercício da cidadania assumindo um papel de proatividade em sua comunidade.

Importante contribuição ao tema cidadania é encontrada na obra “Cidadania e Classe Social” de 1950, do sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall, na qual o autor concebe o conceito de cidadania a partir de três fundamentos que estão inter-relacionados, os quais se desenvolvem ao longo dos séculos XVII, XIX e XX. Os fundamentos da cidadania elencados são os direitos civis, fundamento este que se desenvolvendo século XVII; os direitos políticos, no século XIX e os direitos sociais, no século XX.

Conforme Marshall (1967, pág. 63-64)

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual, liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça [...] Por elemento político se deve entender o direito a participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade

política ou como um eleitor dos membros de tal organismo [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os poderes que prevalecem na sociedade.

Em sua análise da obra de Marshall, Mastrodi e Avelar (2017, P.15) apontam que o fundamento social do conceito de cidadania ficou caracterizado pela “participação popular nas comunidades locais e associações funcionais”. Tal participação seria a fonte dos direitos sociais no conceito desenvolvido por Marshall.

2.5.1 Cidadania e Participação Popular no Brasil

A luta por mais participação popular em atos emanados do governo não é fato novo no Brasil. Albuquerque (2004) considera que ela sempre existiu, sendo encarada como todo e qualquer movimento advindo da sociedade em busca de direitos do cidadão identificado nas mais variadas fases da história do Brasil. São exemplos dessa luta as resistências indígenas, a Confederação dos Tamoios e os quilombos, as lutas abolicionistas e pela independência entre tantas outras.

A história mais recente do Brasil reserva à Constituição Federal de 1988 em seu artigo primeiro, o papel de estabelecer a cidadania como um dos fundamentos nos quais deverão estar alicerçadas todas as ações do Estado. O texto constitucional foi amplo na garantia de direitos à sociedade brasileira sendo ampliado o direito ao voto, a organização sindical e política, a garantia de direitos sociais e civis sendo chamada por isso, de constituição cidadã.

Os fundamentos democráticos esposados por nossa Constituição Federal visam garantir ao povo mais participação nas decisões advindas no poder político. De acordo com Carvalho e Araújo (2010, p.466) “a nova democracia tem por princípio tornar vigente a soberania popular, ou seja, o poder de escolha e decisão emanaria do povo, seja por meio de representantes ou diretamente, segundo preceitos constitucionais”.

A nova democracia nascente ampliou e qualificou o espaço público de tomada de decisão implicando, segundo Lüchmann (2002, p. 97):

Não apenas no fortalecimento do associativismo civil, na esfera pública, como também no fortalecimento do Estado, no sentido de direcioná-lo para efetivação da cidadania e da justiça social, através da oportunização e da ampliação no sentido de uma criação de uma multiplicidade de atores coletivos que se articulam, discutem, questionam temas e problemas de espaços ocupados por uma multiplicidade de sujeitos com poder de decisão.

Neto (2009) avalia que o reflexo dessa nova postura de relacionamento entre governo e sociedade é o aparecimento de canais de mediação de interesses como os fóruns populares, os conselhos setoriais e o orçamento participativo, que passaram a ocupar espaço nas gestões municipais e estaduais.

Os movimentos da sociedade civil organizada por mais cidadania ganharam vulto e encontraram eco na garantia constitucional de uma maior participação popular e controle social nos atos emanados do poder a partir da consolidação de canais próprios a este fim.

O texto constitucional em seu artigo quinto assegura ao cidadão direito de acesso a informações que lhe sejam necessárias ao exercício da cidadania, o direito a propositura de ação popular com intuito de evitar ato lesivo ao patrimônio público

Art. 5º XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (...)

Art. 5º LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (...)

Art. 5º LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania. (BRASIL, 1988)

Em seus Artigos 29 e 31 o texto constitucional trata da cooperação popular no planejamento municipal e da obrigatoriedade da disponibilização das contas municipais para apreciação dos munícipes.

Art. 29, XII. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (...)

Art.31, § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.(BRASIL, 1988)

Por fim, os Artigos 37 §3º, 70, 74,§ 2º e Artigo 162 dispõem, respectivamente: as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, prestação de contas daqueles que assumam obrigações de natureza pecuniária, além de estabelecer prazo para a divulgação por parte da

União, Estados e Municípios divulguem o montante da arrecadação de tributos e sua forma de rateio.

Art. 37, §3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública; (...)

Art. 70. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária; (...)

Art. 74, § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União; (...)

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município; (...)

A inclusão da participação popular no processo de tomada de decisão não foi, todavia, sem pressão advinda dos sindicatos, movimentos populares e igreja. Conforme Guaraná e Fleury (2008, p.95) desde a década de 1970 já havia movimentos de pressão ao governo no sentido de se promover maior abertura democrática. “Assim, a partir das eleições diretas estaduais de 1982, os próprios governos passaram a introduzir mecanismos de participação na gestão pública, cedendo a fortes pressões populares”.

Os atores que tencionaram por mais participação democrática foram os movimentos sociais, grupos católicos ligados à Igreja Popular, associações de profissionais da classe média, grupos ecológicos e o novo sindicalismo, especialmente no ABC paulista. Avritzer (2002)

2.5.2 Participação Popular e Orçamento Público

A história da participação popular no Brasil na elaboração do orçamento público pode ser contada a partir das experiências do orçamento participativo. Suas origens remontam ao final da década de 1970 onde diversas administrações municipais situadas em estados brasileiros diferentes, estabeleceram um diálogo entre a prefeitura e a população, atingindo principalmente os bairros periféricos, carentes de infraestrutura. (PIRES, 2001)

O orçamento participativo ganhou força e incentivo institucional com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder municipal nas eleições de 1988, sobretudo pelo status que a participação popular tem no DNA do partido. A experiência mais exitosa de implantação do orçamento participativo e que serviu de modelo para outras administrações, ocorreu na cidade de Porto Alegre-RS.

Na visão de Pires (2001, p.45), o conceito de orçamento participativo estende-se para além da simples participação popular.

Pretende resgatar a noção de sujeito participante digno de respeito por parte do poder público, que não é regido por interesses individuais de seres iluminados e sim pela tomada de consciência de uma nova postura frente aos interesses coletivos.

O OP é composto pelos mais variados segmentos da sociedade que procuram cada um a seu turno, estabelecer o seu interesse. Wampler (2003, *apud* NETO, 2009, p. 70) identifica segmentos e interesses como sendo:

Quadro 3: Segmentos e Interesses no Orçamento Participativo

SEGMENTO	INTERESSE
Governo local	Implementa o OP na tentativa de conseguir uma distribuição mais equitativa dos escassos recursos, de promover um aprendizado público e promover uma gestão transparente.
Cidadão	Participam das reuniões porque desejam ter maior acesso aos processos de decisão, buscando informações na tentativa de ampliar o conhecimento acerca do governo e de suas responsabilidades e vislumbram a possibilidade de alcançar uma melhor qualidade nos serviços públicos.
Associação de moradores	Quanto mais pessoas da região participarem das reuniões, maior a probabilidade de conseguir benefícios; buscam aumentar a rede de aliados e contatos e aproveitam a oportunidade de manter contato direto com secretários do governo
Organizações não governamentais (ONG's)	Veem no OP um mecanismo que possibilita um trabalho conjunto com os cidadãos e governos na tentativa de resolver os problemas sociais mais urgentes
Empresários	Participam na tentativa de fomentar uma gestão transparente e reduzir a corrupção. São beneficiados também na medida em que os impostos são usados com mais eficiência

Fonte: Neto (2009)

O orçamento participativo pode ser conceituado como “uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação”.Avritzer (2008, p.02)

2.5.3 Participação popular e orçamento público do município de São Luís: experiências de ontem e de hoje

Em São Luís, o histórico da participação popular na resolução das diversas demandas sociais junto ao poder público, é traçado por Neto (2009) a partir da tradição associativista da capital maranhense. Na década de 1960 surge a figura das uniões de moradores, principalmente em bairros periféricos da capital, com o objetivo de reivindicar melhores condições de vida para as comunidades que representavam. As uniões de moradores passaram a exercer um papel de intermediação entre a população e os governos estadual e municipal, porém suas ações restringiam-se apenas a reivindicações de atendimento a necessidades imediatas como a melhoria de condições sanitárias, de transporte público e asfaltamento. A partir da década de 1980 as uniões de moradores ganharam reconhecimento institucional e passaram estabelecer parcerias com o governo na implantação de programas assistenciais diversos, além de servirem como reduto de dominação político-partidário.

No ano de 1997 a prefeitura de São Luís passou a ser administrada pelo então prefeito Jackson Lago que estabeleceu compromissos programáticos a serem implantados em seu governo, dentre eles a implantação do orçamento participativo.

Neto (2009, p.107) identifica o primeiro compromisso programático como o incentivo à participação popular como resgate da dignidade dos munícipes

Participação popular

Um dos princípios que deve ser simultaneamente enfatizado como teoria e prática, no governo da Frente Ética, é a participação popular, cujo objetivo fundamental, no caso de São Luís, é resgatar a dignidade da cidade e de seus habitantes, na perspectiva de garantir a participação e o controle da população em todos os seus aspectos e setores; [...]

A partir da participação popular deve-se pretender a afirmação de um projeto no qual se supõe a construção de uma nova cidadania, que deverá por fim a humilhante situação e que se encontram vivendo hoje homens e mulheres do Maranhão, e em particular, os habitantes de São Luís; [...]

O segundo compromisso programático identificado por Neto (2009, p. 108) diz respeito a transparência administrativa que teria no orçamento participativo, sua peça central.

Transparência administrativa

A transparência administrativa é concebida como um mecanismo que deverá por fim ao total descontrole da coisa pública, do qual São Luís tem sido vítima. [...] a partir do alcance prático desse princípio político é que a

prefeitura de São Luís poderá ordenar, gerenciar e fiscalizar os recursos públicos, tanto no que diz respeito aos recursos humanos, como financeiro e patrimoniais; [...]

O orçamento participativo está colocado como peça central do princípio da transparência administrativa. O orçamento da cidade de São Luís, ao longo do primeiro ano de governo da Frente Ética, ir se constituindo numa peça transparente, deixando de ser a caixa preta que é hoje, para se tornar num instrumento do executivo para o planejamento, controle e avaliação dos objetivos de governo e instrumento da sociedade para fixação de suas prioridades e fiscalização da ação administrativa do município.

O orçamento participativo, como inovação político-administrativa, constitui-se num mecanismo de resgate da cidadania que pode conduzir ao rompimento da relação clientelista e da prática lobista, onde setores da população também barganham ganhos nos bastidores, através de obras e benfeitorias, para suas regiões.

Com o orçamento participativo, a população discutir com a administração municipal não só as suas necessidades localizadas, mas também as carências globais da cidade. Terá oportunidade de conhecer todas as demandas sociais do município e, juntamente com o prefeito, vice-prefeito e demais administradores, apropriar-se do poder e da compreensão necessária para o estabelecimento de prioridades.

A grande vantagem é que a população, responsabilmente, poderá compatibilizar os gastos com os limites da receita, optando por encaminhar aqueles projetos para os quais o município disporá de recursos; [...]

O terceiro compromisso programático assinalado por Neto (2009, p. 109) assumido pela administração de Jackson Lago foi a definição de prioridades, princípio essencial para garantir maior eficiência à administração.

Definição de prioridades populares

Em sendo a participação popular e a transparência administrativa pressupostos fundamentais, a definição de prioridades populares torna-se a questão central da proposta de governo da Frente Ética para São Luís. Somente definindo as prioridades de governo poderemos recuperar o papel do município (Estado) como prestador de serviço público voltado para a melhoria da qualidade de vida da maioria da população. Os recursos, portanto, serão aplicados concentradamente na melhoria, qualificação e ampliação dos serviços essenciais em obras de infraestrutura, saneamento básico e equipamentos públicos de modo geral. [...]

Enfim, o modo de gerenciar, administrar e fiscalizar a coisa pública passar a ser outro inteiramente novo, melhorando, inclusive, a postura do funcionalismo municipal em relação ao compromisso que tem junto à sociedade no que se refere ao seu papel de prestador de serviço junto à comunidade. Como profissional, ao invés da concepção de empregado do governo, assume a postura de empregado do Estado, conquistando maior responsabilidade administrativa.

A efetivação do orçamento participativo em São Luís ficou a cargo da vice-prefeitura que teve como primeira atitude a produção de material informativo

sobre OP, aliada a ações educativas da população a respeito da elaboração da proposta orçamentária seguindo-se da institucionalização gradual do OP a partir da organização de audiências públicas para levantamento de demandas, eleição de delegados e definição de prioridades e a criação de mecanismos de fiscalização do orçamento. (Lima, 2013)

No ano de 1998 foi criada a Secretaria Extraordinária de Orçamento Participativo através da Lei Municipal nº 3.707. Esta secretaria passou a coordenar, dirigir, articular, supervisionar e acompanhar todas as políticas que envolviam o OP.

A estrutura de funcionamento do OP em São Luís foi adaptada a partir da experiência vivida em Brasília-DF e seguia o seguinte modelo apresentado por Neto (2009):

1. Coordenação política do OP (CPOP)
2. Coordenação Executiva do OP (CEOP)
3. Grupo Técnico (GT)
4. Grupo de Apoio e Mobilização (GAM)
5. Grupo de Comunicação (GC)
6. Conselho do Orçamento Participativo (COP)
7. Fórum de Delegados
8. Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (CALO)

A primeira experiência da capital maranhense com o instrumento OP passou por uma série de dificuldades políticas e orçamentárias. As dificuldades políticas caracterizaram-se pelas disputas internas na estrutura do poder local tendo como reflexo a falta de apoio institucional para o pleno funcionamento do OP. As dificuldades orçamentárias diziam respeito à escassez de recursos destinados ao OP o que levou a prefeitura adotar uma postura apenas informativa e consultiva.

Na gestão municipal compreendida entre os anos 2009-2012, o orçamento participativo foi aos poucos sendo descaracterizado em suas finalidades, tendo cada vez menos relevância para o estabelecimento de políticas públicas de participação.

Lima (2013) associa esta nova fase do orçamento participativo ao caráter puramente gerencial a que a administração municipal estava submetida levando a um distanciamento entre as demandas da população, o seu acolhimento pelo poder público e a efetiva resolução das mesmas. Também não havia estrutura para o

funcionamento da SEMOP, o que dificultava qual quer ação do gestor da pasta, além da não efetivação da eleição para novos conselheiros.

Com o desenvolvimento urbanístico da cidade de São Luís, novas demandas sociais foram adicionadas ao caldo reivindicatório da população. Tais demandas foram inicialmente levantadas pela SEMOP chegando a um total de 29, entre saúde, transporte, educação e etc... No entanto, a administração pública municipal não dava o feedback esperado.

A última ação da SEMOP na tentativa promover a cultura participativa no seio da população foi a implantação do OP Jovem cujo objetivo era “fazer com que os jovens participassem mais ativamente das ações perpetradas pela administração pública municipal, inserindo-os nas esferas de discussão popular”. (LIMA, 2003, p.126).

Na atual administração municipal, 2013-2020, a participação da população nas atividades de elaboração, discussão e execução do orçamento público no município de São Luís é coordenada pela Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo (SEMGOP), criada em maio de 2015 pela Lei 5. 974, em substituição a antiga Secretaria Extraordinária Municipal de Orçamento Participativo (SEMOP). O objetivo da atual secretaria é ampliar as formas de participação social, sobretudo no que diz respeito ao orçamento público.

Dentre as competências da SEMGOP encontradas em seu home Page <http://www.saoluis.ma.gov.br/semgop>, pode-se destacar:

- Coordenar, dirigir, articular, supervisionar e acompanhar as prioridades solicitadas pela comunidade; (...)
- Coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas; (...)
- Desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação; (...)
- Executar o Orçamento Participativo e qualificar a participação da sociedade civil por meio da capacitação de seus atores.

Muito embora a nova secretaria tenha sido criada para o fomento da participação popular nas atividades relacionadas ao orçamento público, tendo o OP como principal instrumento de execução de suas competências, nota-se uma realidade inversa a partir das notícias veiculadas no site oficial da SEMGOP.

Ao buscar-se por iniciativas emanadas da SEMGOP relacionadas à sua atribuição de fomentar a participação popular em atividades ligadas ao Orçamento

Público ou ao OP no site oficial <https://www.saoluis.ma.gov.br/semgop>, a população encontrará apenas um link relacionado à LOA 2020 - https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_pagina.asp?site=2662 – onde poderá acessar um questionário no qual manifestará sua opinião e contribuição sobre a peça orçamentária clicando em - [agenciasaoluis.com.br/site/loa2020](https://www.agenciasaoluis.com.br/site/loa2020). Além deste instrumento, a população conta apenas com audiências públicas na câmara de vereadores.

Ou seja, a participação popular foi diminuída a um instrumento virtual de coleta de opiniões, sem a garantia que haja qualquer retorno das demandas enviadas por tal canal e, de forma indireta, através dos vereadores em audiências públicas.

Mastrangelo (2005, p.113) considera que o esvaziamento da participação popular se deve pelo temor do “enfraquecimento da democracia representativa, na medida em que, de fato, a dinâmica participativa implica a perda de ascendência do Legislativo sobre o Executivo e a Administração”.

Para Lüchmann (2002), a causa da minoração da participação popular se dá pelo otimismo infundado em relação a mesma; pelo desinteresse após a realização dos pleitos ou demora na realização dos mesmos; pela esporadicidade na participação de reuniões; pelas relações de desigualdade entre os participantes, representantes e governo; pelo volume de recursos destinados ao OP versos a carência da população; pela menor participação dos mais pobres e, pela desigualdade acentuada de renda, escolaridade e gênero.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Visando atingir o objetivo, na realização deste trabalho foi utilizado um conjunto de instrumentos metodológicos, os quais se passa a discorrer.

Quanto à abordagem do problema, caracteriza-se como quantitativa pela natureza da pesquisa. Raupp e Beuren (2006, p.92) afirmam que:

A abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados [...] destaca ainda sua importância ao ter a intenção de garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretações.

Em relação aos objetivos, classifica-se como descritiva e exploratória. Descritiva porque na elaboração do questionário há perguntas como

idade, sexo, renda, período de curso. Gil (2014, p. 28) diz que “a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de uma população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. E, Exploratória, pois não obstante haver muita informação a respeito de Orçamento público, a relação do aluno de Ciências Contábeis com o mesmo é uma incógnita. Nesse sentido justifica-se a pesquisa de caráter exploratória, pois “proporcionará uma maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses”. SILVA, A. (2010, p. 59)

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, trata-se de uma pesquisa do tipo bibliográfica, realizando-se um levantamento bibliográfico sobre a participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público, em que se buscará discutir e explicar o tema com base em referências teóricas já publicadas em livros, revistas, periódicos e artigos científicos (SILVA, A. 2010). Também se utilizou como método de pesquisa o levantamento de campo (survey), o qual se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer.

3.1 Caracterização da População

O Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão foi fundado pela Resolução CONSUN nº. 30 de 24.09.1974 e Resolução nº. 287/74 - CD de 01.10.1974, obtendo reconhecimento através do Decreto nº. 83.307/79, (publicado do DOU 02.04.1979) e Parecer nº. 174/79 do Conselho Federal de Educação (CFE); constituindo-se dessa forma o primeiro Curso de Ciências Contábeis de Nível Superior do Estado do Maranhão.

O universo da pesquisa compreende a totalidade alunos ativos no semestre 2019.2 do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão, Campus São Luís cujo número é de 337. Esta população foi escolhida por possuir relação direta com a problemática levantada uma vez que possuem, em tese, informações técnicas sobre a matéria estudada aliada ao dever cidadão de participar da elaboração e fiscalização do Orçamento Público.

3.2 Instrumento de Coleta de Dados

A coleta de dados necessários à pesquisa ocorreu por meio de um questionário composto de perguntas abertas e fechadas, em sua maioria. O

questionário contém duas partes onde são contempladas questões relacionadas à identificação do respondente, como: gênero, idade, atuação na área contábil, estado civil e num segundo momento, perguntas específicas sobre a problemática proposta, como: orçamento participativo, envolvimento em associações e ONG's que debatem sobre orçamento público, conhecimento dos entrevistados a respeito de instrumentos disponíveis para a fiscalização da execução orçamentária, projetos de fomento a participação popular em todo o processo que envolve o orçamento público, questionou-se também se os entrevistados tinham conhecimento da estrutura governamental e de suas ações relativas ao envolvimento da população com a matéria estudada e, finalmente buscou-se saber o nível de entendimento dos entrevistados do que vem a ser transparência na gestão pública.

O questionário foi elaborado tendo como base um questionário anterior que integrou um Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração da UFMA, no ano de 2018, tendo como autor Anderson Leonardo Carvalho dos Reis, sob o tema: *Ética na Gestão Pública: Orçamento Participativo, Transparência e Desinteresse da População no Município de Timbiras-MA* e que entrevistou 50 moradores de bairros diferentes.

A aplicação do questionário da pesquisa: *A atuação do aluno de Ciências Contábeis da UFMA como agente participante do processo de elaboração e fiscalização do Orçamento Público*, foi realizada por meio eletrônico através da utilização do SIGAA e da rede social WhatsApp, onde foi disponibilizado um link de encaminhamento para a página de resposta. O número de alunos que respondeu às questões encaminhadas foi de 43, significando um percentual de 13% do universo disponível.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção serão apresentados dados obtidos por meio da pesquisa quantitativa realizada junto aos alunos do Curso de Ciências Contábeis da UFMA. As informações serão apresentadas na mesma ordem em que foram postas aos respondentes: dados pessoais, perfil socioeconômico e profissional e perguntas relacionadas diretamente com a temática proposta.

4.1 Dados Pessoais dos Entrevistados

Inicialmente, são apresentados dados referentes a gênero, idade, estado civil e renda familiar dos entrevistados. Os dados obtidos foram todos agrupados, conforme tabela 1

Tabela 1: Dados pessoais

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Gênero	Masculino	27	62,8%
	Feminino	16	37,2%
	Prefiro não dizer	0	
Total		43	100%
Faixa etária	18 a 20 anos	7	16,3 %
	21 a 29 anos	20	46,5 %
	30 a 39 anos	11	25,6%
	40 a 49 anos	5	11,6%
	50 a 59 anos		
	Acima de 60 anos		
Total		43	100%
Estado civil	Solteiro (a)	35	81,4%
	Casado (a)	7	16,3%
	Viúvo (a)		
	União estável	1	2,3%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Analisando-se os dados apresentados na tabela 1, constata-se que a maioria dos respondentes é do gênero masculino com 62,8% das respostas, enquanto o gênero feminino obteve um percentual de 37,2% das respostas. A faixa etária predominante concentra-se entre 21 a 29 anos com 46,5 %, seguida de 30 a 39 anos com 25,6%, 18 a 20 anos com 16,3 % e 40 a 49 anos com 11,6% portanto, um curso composto predominantemente por jovens. O item estado civil revela a predominância de solteiros (as) com 81,4% enquanto os casados têm 16,3% e os de união estável, 2,3%.

4.2 Dados Socioeconômicos

A segunda etapa da pesquisa consiste na caracterização do perfil socioeconômico dos respondentes. Esta etapa é composta por três perguntas sobre

renda familiar, período do curso e atuação na área profissional. Os resultados estão expressos nas tabelas 2, 3 e 4.

Tabela 2: Renda Familiar

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Renda familiar	Não possui renda fixa	6	13,9%
	Um a dois salários	20	46,5%
	Três a cinco salários	12	27,9%
	Acima de seis salários	5	11,7%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

No que se refere à renda familiar, 46,5% responderam que sua renda está entre um a dois salários, 27,9% disseram receber três a cinco salários, 11,7% ganham acima de seis salários e 13,9% não possuem renda fixa.

Tabela 3: Período do Curso

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Período do curso	1	5	11,6%
	2	4	9,3%
	3	5	11,6%
	4	2	4,7%
	5	1	2,3%
	6	4	9,3%
	7	3	7%
	8	5	11,6%
	9	14	32,6%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

No quesito período em que está cursando a maioria 32,6% respondeu estar no nono período, 13,9% estão no terceiro, 11,6% estão no primeiro e oitavo, 9,3% estão no segundo e sexto, 7% no sétimo, 4,7% no quarto e, 2,3% no quinto período. O quesito atuação na área profissional demonstra que a maioria 76,7%, ainda não está atuando na área, enquanto 23,3% já atuam profissionalmente.

Tabela 4: Atuação na Área Profissional

Variável	Descrição	Frequência	Percentual(%)
Atuação na área	Sim	10	23,3%
	Não	33	76,7%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Os dados apontam que a maioria dos entrevistados ainda não atua na área contábil.

4.3 Dados Relacionados ao Orçamento Participativo

A terceira parte da pesquisa consiste no levantamento de informações a respeito do conhecimento sobre o Orçamento Participativo por parte dos entrevistados ao mesmo tempo em que busca estabelecer relação entre as respostas emitidas e o período cursado.

As tabelas 5 e 6 demonstram em números absolutos, a quantidade de alunos que responderam saber o que é Orçamento Participativo. Também estabelecem relação entre tais respostas e o período cursado pelo entrevistado, respectivamente.

Tabela 5: Sabe o que é Orçamento Participativo?

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Sabe o que é OP	Sim	16	37,2%
	Não	27	62,8%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Os números demonstram que 62,8% dos entrevistados não sabem o que é Orçamento Participativo e, 37,2% disseram saber o que é Orçamento Participativo.

A tabela 6 relaciona a capacidade de conceituar Orçamento Participativo e período do curso.

Quando comparadas as respostas emitidas a este quesito com o período em que o entrevistado está cursando, percebeu-se que a maioria dos entrevistados

que não sabem conceituar o Orçamento Participativo concentra-se no nono período, com 25,5% de respostas negativas, 9,3% no terceiro e no segundo, 4,7% no primeiro, quarto e sétimo períodos e 2,3% no quinto e oitavo períodos. Este é um dado importante merecedor de destaque. O maior percentual de alunos que se disseram desconhecedores do que seja Orçamento Participativo concentra-se no nono período, isto é, são alunos concludentes do curso de graduação, mas que se disseram desconhecedores do assunto.

Tabela 6: Conceito de Orçamento Participativo por Período do Curso

Variável	Descrição		Frequência	Percentual (%)
	Período	Resposta		
Conceito de OP por período de curso	1	Sim	3	7,0%
		Não	2	4,7%
	2	Sim	0	0
		Não	4	9,3%
	3	Sim	1	2,3%
		Não	4	9,3%
	4	Sim	0	0
		Não	2	4,7%
	5	Sim	0	0
		Não	1	2,3%
	6	Sim	3	7,0%
		Não	1	2,3%
	7	Sim	2	4,7%
		Não	1	2,3%
	8	Sim	3	7,0%
		Não	1	2,3%
	9	Sim	4	9,3%
		Não	11	25,5%
Total			43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Dos que disseram saber o que é o Orçamento Participativo o maior percentual está concentrado no nono período com 9,3%, seguido de oitava, sexto e primeiro com 7,0%, sétimo com 4,7% e terceiro com 2,3. No segundo, quarto e quinto períodos não houve resposta. A distribuição das respostas positivas por período de curso traz os alunos do nono e oitavo com maior percentual, o que é bem

plausível, mas revela também um percentual alto de alunos do primeiro período com um percentual significativo.

A tabela 7 relaciona as respostas dadas ao questionamento da tabela 6 com o período que o respondente está cursando.

Tabela 7: Relação Período x Conceito de Orçamento Participativo

Variável	Descrição		Frequência
Conceito de OP e período de curso	Período	Resposta	16
	1	É um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais para assuntos locais, através de processos de participação da comunidade. Os resultados costumam ser obras de infraestrutura, saneamento, serviços para todas as regiões da cidade.	
	1	É uma forma de controle social, em que o cidadão participa das decisões do governo referente ao orçamento público	
	3	Quando o cidadão indica à autoridade onde poderá ser gasto o dinheiro público	
	6	Orçamento cujos recursos são postos à escolha da POPULAÇÃO	
	6	Onde a população pode opinar sobre o orçamento	
	6	Orçamento proposto pelo governo para o cidadão opinar/decidir sobre a aplicação dos recursos previstos	
	7	Orçamento em que há participação da comunidade com o objetivo de atender as realidades existentes.	
	7	Os cidadãos podem decidir sobre orçamento público	
	8	É aquele elaborado com a participação dos demais membros da comunidade através de audiências públicas	
	8	É quando a comunidade participa na escolha dos gastos com o dinheiro público	
	8	É uma peça orçamentária em que a população pode expor suas necessidades aos gestores municipais.	
9	Uma ferramenta que permite ao cidadão opinar e decidir sobre orçamento público		

	9	É um tipo de orçamento que envolve a participação da comunidade	
	9	É uma peça orçamentária na qual o estado colocar parte do orçamento (investimento) para a população em audiência pública decidir a melhor forma de aplicação dos recursos	
	9	É a participação da sociedade na elaboração do orçamento público	
Total			16

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

As respostas emitidas neste quesito encontram-se dentro da mesma linha conceitual dos autores trazidos no referencial teórico.

A tabela 8 demonstra a forma como os respondentes obtiveram informações a respeito do Orçamento Participativo

Tabela 8: Meios de Informações sobre Orçamento Participativo

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Meios de informação sobre OP	Não tenho conhecimentos sobre o assunto	27	62,8%
	Aulas	7	16,3%
	Internet	8	18,6%
	Televisão	0	
	Jornais	1	2,3%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Quanto aos meios pelos quais os entrevistados obtiverem informações a respeito de Orçamento Participativo, o maior percentual de respostas ratificou o resultado da tabela 5 na qual os entrevistados responderam não saber o que é OP. Entre aqueles entrevistados cujas respostas encontram-se nas opções aulas, internet, televisão e jornais, a maioria respondeu haver obtido informações através da internet com 18,6% das respostas, 16,3% por meio de aulas e 2,3% em jornais.

4.4 Dados Referentes ao Envolvimento dos Entrevistados em Associações, ONG's e sua Participação na Elaboração de algum Orçamento Público.

As tabelas 9 e 10 demonstram o envolvimento dos respondentes com associações ou ONG's que debatem o orçamento público municipal e se os mesmos já participaram do processo de elaboração de algum orçamento público.

Tabela 9: Participação em Associações e Organizações Não Governamentais

Variável	Descrição	Frequência	Percentual(%)
Participação de reuniões em associações ou ONG's a respeito de orçamento público	Sim	0	0
	Não	43	100%
	Somente quando solicitado	0	0
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Quando interrogados sobre a participação em reuniões de associações ou ONG's que debatem e orçamento público, 100% dos entrevistados responderam negativamente. Questionados quanto à participação na elaboração de algum orçamento público, novamente a maioria de 97,7%, respondeu não haver participado e, 2,3% responderam que sim.

Tabela 10: Participação na Elaboração do Orçamento de São Luís

Participação na elaboração de algum orçamento público	Sim	1	2,3%
	Não	42	97,7%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

A resposta majoritariamente negativa a estes dois questionamentos revela que a totalidade dos entrevistados não participa de associações ou ONG's ligadas

ao processo de elaboração do orçamento público. A segunda questão trouxe números bem próximos da primeira, isto é, a maioria respondeu nunca haver participado da elaboração de um orçamento público enquanto apenas um entrevistado relatou haver participado do referido processo.

4.5 Dados Referentes ao Conhecimento dos Entrevistados de Instrumentos Disponíveis à Fiscalização do Orçamento Público.

A tabela 11 demonstra o conhecimento dos respondentes a respeito dos instrumentos disponíveis para a fiscalização do orçamento público.

Tabela 11: Conhecimento dos Instrumentos de Fiscalização do Orçamento Público

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Você conhece os instrumentos disponíveis para a fiscalização do orçamento público?	Sim	7	16,3%
	Não	36	83,7%
Total		36	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

As respostas ao quesito conhecimento dos instrumentos disponíveis para a fiscalização do orçamento público demonstraram que 83,7% dos entrevistados, dizem não conhecer enquanto, 16,3% dizem conhecer. Os dados revelam uma postura que vai de encontro a uma efetiva participação cidadã no processo de fiscalização do orçamento público, posto que os entrevistados em sua maioria, afirmam desconhecer os instrumentos disponíveis para tal mister.

A tabela 12 demonstra quais os instrumentos de fiscalização do orçamento público os respondentes fazem uso. Os dados foram ordenados por período de curso dos respondentes.

Tabela 12: Relação Instrumentos de Fiscalização do Orçamento x Período do Curso

Variável	Descrição		Frequência	Percentual (%)
Descrição do instrumentos de fiscalização do orçamento público por período de curso	Período	Resposta	1	20%
	1	LOA, LDO	1	20%
	6	Portal da transparências, debates, fóruns	1	20%
	8	Portal da transparência	1	20%
	9	Portal da transparência	1	20%
Total			5	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

O instrumento de fiscalização do orçamento público mais citado foi o portal da transparência com 80% das respostas, enquanto a LOA e a LDO aparecem com 20%. Os dados confirmam a relevância do portal da transparência como instrumento de fiscalização do orçamento público. Ele foi citado em todas as respostas dadas. Importante observar que mesmo havendo 7 respostas positivas ao questionamento de se conhecer ou não os instrumentos de fiscalização do orçamento público, apenas 5 entrevistados citaram quais fazem uso.

4.6 Dados Referentes a Formulação de Projetos de Incentivo à Participação Popular no Processo de Elaboração do Orçamento Público.

Na tabela 13 os participantes respondem ao questionamento a respeito da formulação de projetos junto à população, que incentivem a mesma na fiscalização do orçamento público.

Tabela 13: Iniciativa de Projetos de Fomento a Participação Popular na Fiscalização do Orçamento Público

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Você tem projetos que estimulem a população fiscalizar do orçamento público?	Sim	1	2,3%
	Não	42	97,7%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

A maioria dos entrevistados, 97,7%, diz não possuir projetos que estimulem a população fiscalizar do orçamento público enquanto 2,3% diz possuir.

4.7 Dados Referentes ao Conhecimento da Estrutura do Governo Municipal de São Luís para o Fomento a Participação Popular no Processo Orçamentário.

Na tabela 14 é levantada a questão sobre o conhecimento por parte dos entrevistados, da existência da secretaria municipal (SEMGOP) que tem atribuição de promover a participação popular na formulação do orçamento municipal.

Tabela 14: Conhecimento de Ações da SEMGOP

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Conhecimento de ações da SEMGOP	Sim	0	0
	Não	43	100%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

As respostas a este questionamento demonstraram que 100% dos entrevistados disseram desconhecer a existência de uma secretaria municipal responsável pela promoção da participação popular na formulação do orçamento municipal.

A tabela 15 demonstra o nível de participação dos respondentes na formulação da peça orçamentária do município de São Luís para o ano de 2020, disponibilizado pelo link agenciasaoluiz.com.br/site/loa2020, da SEPLAM.

Tabela 15: Participação na Formulação Orçamentária 2020 por meio do link agenciasaoluis.com.br/site/loa2020

Participação da formulação do orçamento 2020 de São Luís	Sim	0	0
	Não	43	100%
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Conforme os dados levantados, a totalidade dos entrevistados não participou da consulta pública elaborada pela SEPLAM através do link agenciasaoluis.com.br/site/loa2020, que visava colher opiniões e sugestões da população na elaboração da proposta orçamentária para o ano de 2020.

As respostas negativas a estes quesitos ratificam o não envolvimento dos entrevistados em matérias relativas ao orçamento público. Como visto no referencial teórico, a participação popular na cidade de São Luís nunca foi efetivamente fomentada, havendo óbices e interferências das mais diversas. Ademais, a partir da primeira experiência com OP na cidade de São Luís e na medida em que as administrações municipais foram se sucedendo, a participação popular foi paulatinamente minorada, sendo relegada a uma consulta virtual na internet e participação em audiências públicas na câmara de vereadores.

4.8 Dados Referentes à Transparência na Gestão Pública

A tabela 16 traz dados relativos ao conhecimento dos participantes do que seja transparência na gestão pública.

Tabela 16: Entendimento de Transparência Pública

Variável	Descrição	Frequência	Percentual (%)
Entendimento de transparência pública	Sim	23	53,4%
	Não	6	14,0%
	Conheço pouco sobre o assunto	14	32,6%
	Nunca ouvi falar	0	
Total		43	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Perguntados sobre o que é transparência na gestão pública, 53,4% dos entrevistados afirmaram saber, 32,6% disseram conhecer pouco sobre o assunto e 14% dos entrevistados disseram não conhecer. O percentual de respostas negativas é bastante significativo e corrobora o não envolvimento dos entrevistados na dinâmica social que envolve a elaboração do orçamento público.

A tabela 17 traz as respostas apresentadas sobre o questionamento do que seria transparência pública para os respondentes. A tabela faz a correlação da resposta ao período de curso.

Tabela 17: Conceito de Transparência na Gestão Pública

Variável	Descrição		Frequência	Percentual (%)
	Período	Resposta		
Conceito de transparência no setor público e correlação com período de curso	1	Está avista de todos ou para que todos tenham acesso	35	100%
	1	O cidadão tem o direito de obter informação pública. É obrigação do Estado de informar.		
	1	Quando o governo disponibilizar informações sobre suas ações e planejamentos.		
	1	Prestação de contas com o que é feito como dinheiro público.		
	1	É a necessidade de agentes públicos se conscientizarem de que toda informação pública é de propriedade do cidadão, cabendo ao Estado disponibilizá-la. Cabendo as mesmas usarem ferramentas para dispor aos cidadãos maior transparência possível dos atos e fatos da gestão		
	2	A transparência na gestão é a obrigação na qual o Estado tem para com a sociedade de disponibilizar informações públicas que não possuam carácter sigiloso entre eles a mais conhecida são as licitações de materiais e serviços.		
	2	A maior visibilidade possível dos atos		

	do governo		
2	Quando as movimentações da atividade da gestão pública são divulgadas ou demonstradas para qualquer cidadão		
3	Tornar público as entradas e saídas de receitas e despesas do governo		
3	É a demonstração dos gastos públicos no site da prefeitura/estado para a população		
3	Funciona como mecanismo de informar a população em geral sobre obras, investimentos ou qualquer outro gasto do governo.		
3	É a divulgação para toda a sociedade (pela internet, diário oficial ou outro meio) das despesas realizadas e receitas adquiridas num certo espaço de tempo.		
4	Diz respeito á prestação de contas que a administração pública tem dever legal de divulgar para livre acesso da população		
5	Trata da maneira como são expostas ao público as decisões do governo		
6	Quando podemos buscar sobre informações da gestão, através do site de transparência.		
6	É a disponibilização das informações referentes à gestão pública pelas autoridades no que tange à aplicação dos recursos públicos.		
6	É quando contratos e gastos públicos são disponibilizados para consulta popular		
6	Significa prestar contas do valor das despesas e gastos do poder público		
7	Publicidade dos gastos públicos referentes a gestão		
7	Os órgãos públicos repassam todas as informações de forma clara para		

	que qualquer cidadão possa entender e reivindicar os seus direitos		
8	A transparência na gestão é a obrigação na qual o Estado tem para com a sociedade de disponibilizar informações públicas que não possuam carácter sigiloso entre eles a mais conhecida são as licitações de materiais e serviços.		
8	É quando ações do poder público são tornadas públicas através do portal da transparência, sendo publicadas o valor do orçamento, como obras, valores investidos e etc		
8	É a divulgação de como está sendo administrado o dinheiro público		
8	É a divulgação de como está sendo gasto os recursos público		
8	A transparência é gerada desde os princípios da administração pública e através deles que se encaixa a transparência da gestão pública no que tange e divulgar e relatar esses orçamentos à população		
9	Que os gastos sejam devidamente comprovados e a população tenha acesso		
9	É manter a população informada sobre os atos e fatos da administração pública		
9	Demonstrar com que esta sendo realizado o orçamento		
9	É a divulgação dos atos administrativos em portal da transparência criados pelos próprios estados/municípios		
9	É a divulgação de todas informações e os atos da gestão, conforme exigido por lei		
9	Possibilidade de mostrar para a população como está sendo utilizado/administrado o dinheiro da		

		máquina		
	9	É o ato de demonstrar à sociedade como são gastos e aplicados os recursos financeiros		
	9	É um meio utilizado pela administração pública para se cumprir o princípio da publicidade, onde todos os atos administrativos de relativo interesse devem ser passíveis de publicidade.		
	9	Tornar público, todos os atos da administração pública de modo que a população tenha ciência de como os recursos (oriundos dos impostos) são gastos pelo Estado.		
	9	É a divulgação de forma clara e abrangente, de forma fácil e acessível a todos os usuários da informação.		
Total			35	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

As opiniões emitidas nesse quesito encontram-se dentro da linha conceitual pesquisada, concernente ao que seja transparência na gestão pública.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao alinharem-se os objetivos propostos por este trabalho que são: identificar a participação do aluno de Ciências Contábeis no processo de elaboração de uma Lei Orçamentária, identificar o nível de interesse pelo tema, verificar a sua atuação junto a organismos da sociedade voltados à fiscalização do orçamento público e verificar se o aluno desenvolve algum trabalho junto à sociedade voltado para o tema – com os resultados obtidos a partir das informações colhidas nos questionários de pesquisa, chegou-se às seguintes impressões:

A primeira etapa da pesquisa mostrou que 62,8% dos alunos do Curso de Ciências Contábeis da UFMA que participaram da entrevista são do sexo masculino, 46,5% têm de 21 a 29 anos, 81,4% e de solteiros (as), 86,1% já possuem renda familiar, 32,6% estão no nono período de curso e em sua maioria de 72,7%, ainda não estão atuando na área profissional.

Nas respostas emitidas aos questionamentos a respeito do Orçamento Participativo a maioria dos entrevistados num total de 62,8%, responderam que não sabem o que é. Também se percebeu que o maior percentual de entrevistados que respondeu negativamente encontra-se no nono período, com 25,5% de respostas negativas. De maneira geral os dados nos informam que os alunos não têm conhecimento desse instrumento de participação popular e controle social.

Constatou-se de igual modo, que os entrevistados não mantêm qualquer vínculo ou envolvimento com associações ou ONG's que têm por objeto de trabalho, o orçamento público. O reflexo obviamente esperado dessa não participação é a constatação da falta de iniciativa dos entrevistados de propor ações ou projetos de fomento à participação da população.

Percebeu-se que os entrevistados desconhecem os instrumentos disponíveis à população para o exercício cidadão de fiscalização do orçamento público. Esta característica é mais grave por se tratar de um curso de graduação que tem em sua grande curricular, disciplinas que abordam o assunto orçamento público. No referencial teórico foi relatado que a LRF trouxe inovações à fiscalização do orçamento público ao criar uma série de relatórios e demonstrativos -Relatório da Gestão Fiscal, Anexo de Metas Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária- os quais foram constituídos como instrumentos de fiscalização.

A divulgação dos referidos instrumentos se dá pela rede mundial de computadores, tendo o Governo Federal editado no ano de 2005 o Decreto Presidencial nº 5.482 que criou o portal da transparência. Desde então, o portal da transparência transformou-se em ferramenta indispensável na promoção de cidadania, controle social e prestação de contas dos gestores públicos.

A Controladoria Geral da União (CGU) estabeleceu um ranking que mede o nível de transparência das administrações públicas no ano de 2018, o município de São Luís obteve a nota 7,72, num total possível de 10.O estabelecimento do ranking se deu a partir da avaliação de critérios atendidos ou não no portal da transparência de Estados e Municípios.

Nota-se que o ente público disponibiliza as informações necessárias para que a população efetive o seu trabalho de fiscalização. Não obstante, tal prática infelizmente é demonstrou-se incipiente nas respostas dos entrevistados.

A não participação dos entrevistados em atos relacionados ao orçamento público é ratificada pelas respostas aos questionamentos sobre a existência de

secretarias municipais responsáveis, tanto pelo fomento á participação popular como pelo recolhimento de sugestões da mesma para a formulação da LOA 2020. Verificou-se que a totalidade dos entrevistados disse desconhecer a existência da SEMGOP, secretaria responsável pelo fomento a participação popular e OP. De igual modo, a totalidade dos entrevistados disse que não participou da consulta pública realizada pela SEPLAM, destinada a ouvir sugestões da população na elaboração da LOA 2020, através do link agenciasaoluis.com.br/site/loa2020.

No quesito transparência na gestão pública a maior parte dos entrevistados respondeu saber o que é, ou que sabe pouco sobre o assunto. O total de respostas somadas chegou a 86%. Verificou-se também, que a conceituação do que seria transparência na gestão pública na visão dos entrevistados, encontra-se em concordância com os autores estudados.

Todavia, percebeu-se que a simples capacidade de conceituar transparência na gestão pública, não indica necessariamente uma postura de fiscalização da mesma. Como dito no referencial teórico, cidadania implica ter direitos e obrigações que levam a uma efetiva participação do indivíduo no cotidiano da vida em sociedade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral demonstrar a participação do aluno do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão no processo de elaboração e fiscalização do orçamento público do Município de São Luís-MA, para o qual foi realizada a revisão bibliográfica sobre o assunto, somada a pesquisa de campo (levantamento survey), com aplicação de um questionário que possibilitou o levantamento de dados necessários.

O estudo mostrou que o envolvimento do aluno do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão no processo de elaboração e fiscalização do orçamento público do Município de São Luís é inexistente. Os 43 entrevistados responderam não haver participado do processo de elaboração da peça orçamentária para o ano de 2020, disponibilizado por meio do link agenciasaoluis.com.br/site/loa2020, da SEPLAM.

Percebeu-se que os entrevistados desconhecem as estruturas que poderiam lhes proporcionar a experiência de participação cidadã em atos necessários à formulação e fiscalização do Orçamento Público. Experiências como o Orçamento Participativo são desconhecidas para a maior parte dos entrevistados (62,8%). De igual modo os instrumentos de fiscalização como o Portal da Transparência, mostram-se desconhecidos pela maior parte dos entrevistados (83,7).

Constatou-se não haver o interesse da participação em associações ou ONG's com o intuito do debate a respeito do orçamento e de todas as suas implicações para a sociedade. De igual modo, notou-se que não há iniciativas para a realização de projetos de conscientização e mobilização da população no sentido de despertar na mesma uma atitude maior participação e fiscalização do Orçamento Público.

Não obstante verificar-se que a maioria dos entrevistados desconhece o que é Orçamento Participativo, não ter participado do processo de elaboração do Orçamento Público de São Luís e desconhecer os instrumentos de fiscalização do Orçamento Público, verificou-se que, contraditoriamente, os mesmos souberam responder o que é transparência na gestão pública.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M C. **Participação cidadã nas políticas públicas**. In: Fundação Konrad Adenauer. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 15-60.

ALLEGRETI, Daiane dos Santos; NETO, Orion Augusto Platt. **Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, vol. 9, núm. 26, abril-julio, 2010, pp. 79-95 Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina Florianópolis, Brasil. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v9n26p79-95>>. Acesso em 12 de outubro de 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opin. Publica vol.14 no.1 Campinas June 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>> . Acesso em: 12 de out. 2019

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Temas de Filosofia**. 3 Ed. São Paulo: Moderna, 2005.

BARBOSA, Maíra Rosa; JUNIOR, Antônio da Silva Neves. **Contabilidade pública e Lei da Transparência: os impactos desta Lei na contabilidade pública do município de Barreiras-ba**. 2017. Disponível em: <HTTPS://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_cientifico_4.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/> Constituicao.htm. Acesso em: 15 de 29 de agosto de 2019.

CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo Jose Ferraresi de. **O Orçamento Participativo: avanços e desafios do Orçamento Participativo da Araraquara em direção à ampliação da cidadania local**. 2010. Disponível em <www.ges.emnuvens.com.br/gestaoesociedade/article/download/941/764>. Acesso em: 23 ago. 2019.

CRUZ, Claudia Ferreira. SILVA, Lino Martins. SANTOS, Ruthberg dos. **Transparência da Gestão Fiscal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnADI259.pdf>>. Acesso em 02 de set. 2019

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em: <<http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp - camara transparencia->

[controlesocial-lrf leonardo albernaz 200514 \(1\).pdf](#)>. Acesso em 12 de agosto de 2019

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2019..

FRANCO, Hilário. **Contabilidade Geral**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FUNARI, Pedro Paulo. **Roma: a cidadania entre os romanos**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.) História da cidadania. 5 ed. São Paulo: contexto, 2010.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. **A transparência das contas públicas e o nono padrão internacional da informação contábil governamental**. 2017. Disponível em: <www.uel.br/revistas-informação>. Acesso em: 12 out. 2019.

GIIACONOMI, James. **Orçamento Público**. 16 Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOMES, Rinaldo Jefferson da Silva. **Orçamento público: a experiência do orçamento participativo no município de Cabedelo 2001-2002**. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2007/08/29/orcamento-publico-a-experiencia-do-orcamento-participativo-no-municipio-de-cabedelo-2001-2002>> Acesso em: 18 de ago. 2019.

GUARINELLO, Norberto Luiz. **Grécia: cidades-estado na Antiguidade Clássica**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.) História da cidadania. 5 ed. São Paulo: Contexto, 2010

GUARANÁ, Juliana; FLEURY, Sonia. **Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos comitês gestores de bairro do programa nova baixada**. 2008. Disponível em <www.scielo.br/pddf/rae/v48n3/a09v48n3.pdf>. Acesso em 22 de ago. 2019.

HADDAD, Rosaura Conceição.; MOTA, Francisco. Glauber. Lima. **Contabilidade pública**. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2015.

HOORNAERT, Eduardo. **Cristianismo: as comunidades cristãs do primeiro século**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi. (orgs.) História da cidadania. 5 ed. São Paulo: contexto, 2010

JUND, Sérgio. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública: teoria e 830 questões**. 2 Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

 Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Jan. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 03 ago. 2019.

 Lei 4320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 de set. 2019

LIMA, Tereza Dávila do Nascimento. **Democracia e participação no contexto local: análise do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012**. Dissertação. (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2013

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, p. 217. 2002. Disponível em <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280848>>. Acesso em: 30 de Ago. de 2019

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MASTRODI, Josué. AVELAR, Ana Emília Cunha: **O conceito de cidadania a partir da obra de T.H Marshall: conquista e concessão**. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/3451>>. Acesso em: 02 de set. de 2019.

MASTRANGELO, Cláudio. **Agências reguladoras e participação popular**. Porto Alegre: livraria do advogado. 2005.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, José Matias. **Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Semed/Downloads/701-Texto%20do%20artigo-1418-1-10-20151014.pdf>>. Acesso em 30 de set. 2019

MONDAINI, Marco. **Revolução Inglesa: o respeito aos direitos dos indivíduos**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.) História da cidadania. 5 ed. São Paulo: contexto, 2010.

NASCIMENTO, Heriberto Henrique Vilela; BOTELHO, Dulcinéia Regis; LIMA, Diana Vaz. **Convergência as Normas Internacionais de Contabilidade Governamental: análise e comparação das estruturas e das normas brasileiras atuais e propostas**. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/article/view/7926>>. Acesso em: 12 de Set. de 2019

NETO, Cruz Nilo. **Orçamento Participativo: o processo de implementação em São Luís.** 2009. Dissertação. (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2009.

NOBREGA, Marcos. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as leis orçamentárias.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

Normas Brasileiras de Contabilidade: **Contabilidade aplicada ao setor público :NBCs T 16.1 a 16.11.** Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em 15 de set. 2019

PEREIRA, Jose Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PEREIRA, Jose Matias. **Controle de gastos públicos, crise econômica e governabilidade no Brasil.** Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, 144:41, out/dez, 1999. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496876/RIL144.pdf?sequence=1&isAllacesso>>. Acesso em: 25 de setembro de 2019.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que e, para que serve, como se faz.** SAO PAULO: Manole, 2001

PINSKY, Jaime. **Hebreus: os profetas sociais e o deus da cidadania.** In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs). História da cidadania. 5 ed. São Paulo: Contexto, 2010.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. TIMBÓ, Maria Zulene Frias. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública.** 10 Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Prefeitura Municipal de São Luís. **Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.agenciasaoluis.com.br/site/loa2020>>. Acesso em: 15 de out. 2019

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2006. Disponível em: <http://www.academia.edu/download/33863767/metodologia_de_pesquisa_aplicavel_as_ciencias_sociais.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2019.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. **Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo.** Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/semgop>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

SILVA, Larissa Tenfen. **Cidadania Participativa: algumas considerações político-jurídicas.** In: SOUZA, Mônica Teresa Costa; LOUREIRO, Patrícia (Orgs.). Cidadania: novos temas velhos desafios. Ijuí: Unijuí, 2009. p. 45-64. .

SILVA, João Edson Da. **Contabilidade geral.** 2. ed. Curitiba: Iesde S.A., 2008. 372 p.

SILVA, Lino Martins Da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Valmir Leôncio Da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público**: uma abordagem prática. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro Da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010

TURQUETTO, Cristiano. FABRIZIO, Cleomar Marcos. **A participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal**. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/958/1710>> Acesso em 20 de Set. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais: uma leitura de jurisprudência do STF**. São Paulo. Malheiros Editores, 2006.

XIMENES, Sérgio. **Minidicionário Ediouro da Língua Portuguesa**. 2 Ed. São

Ediouro, 2000.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PÚBLICO: ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO ALUNO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS DA UFMA COMO AGENTE PARTICIPANTE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE SÃO LUÍS.

1. Gênero: *
 - Feminino
 - Masculino
 - Prefiro não dizer
2. Idade *
 - 18 a 20 anos
 - 21 a 29 anos
 - 30 a 39 anos
 - 40 a 49 anos
 - 50 a 59 anos
 - Acima de 60 anos
3. Estado Civil *
 - Solteiro (a)
 - Casado (a)
 - Viúvo
 - Prefiro não informar
4. Renda Familiar *
 - Não possui renda fixa
 - Um a dois salários
 - Três a cinco salários
 - Acima de seis salários
5. Em que período do curso você está? *
 - 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - 6
 - 7
 - 8
 - 9
6. Já atua na área contábil? *
 - Sim
 - Não
7. Você pode conceituar Orçamento Participativo? *

- Sim
 - Não
8. Em caso afirmativo descreva em poucas palavras. *
9. Como você obteve conhecimento a respeito do Orçamento Participativo? *
- Não tenho conhecimentos sobre o assunto
 - Aulas
 - Internet
 - Jornais
 - Televisão
10. Você participa de reuniões em associações comunitárias, ONG'S que debatem o orçamento público municipal? *
- Sim
 - Não
 - Somente quando solicitado
11. Você já participou da elaboração de algum orçamento público ? *
- Sim
 - Não
12. Você conhece os instrumentos disponíveis para a fiscalização do orçamento público? *
- Sim
 - Não

Caso positivo faz uso de Qual? *

13. Você tem projetos que possam orientar ou estimular a população no que diz respeito à fiscalização da correta execução do orçamento? *
- Sim
 - Não
14. A Prefeitura de São Luís tem uma secretaria específica que cuida da participação popular na formulação do seu orçamento (SEMGOP). Você foi convidado ou tomou conhecimento de algum ato da referida secretaria que estimulasse a participação popular na formulação do orçamento municipal? *
- Sim
 - Não
15. A Secretaria de Planejamento de São Luís disponibilizou o link agenciasaoluís.com.br/site/loa2020 para que a população de São Luís opinasse a respeito de prioridades a serem atendidas no orçamento. Você participou da referida consulta *
- Sim
 - Não
16. Você sabe o que é transparência na gestão pública? *

- Sim
- Não
- Nunca ouvi falar
- Conheço pouco sobre o assunto

17. Você pode conceituar transparência na gestão pública? *

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO

ANDERSON LEONARDO CARVALHO REIS

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

TEMA: ETICA NA GESTAO PUBLICA: Orçamento participativo, transparência, e imparcialidade da população no município de Timbiras – MA

1. Gênero: *
 - Feminino
 - Masculino
 - Prefiro não dizer

2. Idade *
 - Entre 18 a 22 anos
 - Entre 23 a 34 anos
 - Entre 35 a 45 anos
 - Acima de 45

3. Formação Escolar: *
 - Ensino fundamental incompleto
 - Ensino fundamental completo
 - Ensino médio completo
 - Ensino médio incompleto
 - Ensino superior incompleto
 - Ensino superior completo

4. Há quanto tempo mora neste bairro?
 - Até 5 meses
 - 5 meses a 1 ano
 - 1 ano a 3 anos
 - Acima de 3 anos

5. Renda Familiar ? *
 - Menos de dois salários mínimos
 - Entre 2 e 4 salários
 - Entre 4 e 5 salários
 - Não sei informar

6. Você participa de alguma associação comunitária, Organizações não governamentais, ou reuniões em seu bairro para definir prioridades ara beneficio da comunidade.
 - Sim
 - Não

- Não gosto
 - Às vezes
 - Só quando sou chamado
7. Como você obteve conhecimento a respeito do Orçamento Participativo? *
- Sim
 - Não
 - Nunca ouvir falar
 - Apenas ouvir falar sobre
8. Possui conhecimento sobre Orçamento participativo, como soube ?
- Por panfletos
 - Através da televisão
 - Nas reuniões da associação
 - Pela internet
 - Através de outras pessoas
 - Outro meio
9. Você acha que as pessoas de seu bairro participaram da criação e aplicação do Orçamento Participativo em Timbiras?
- Sim
 - Não
 - Não gosto
 - Algumas vezes
 - Não tenho conhecimento
10. Você sabe se tem essa ferramenta de participação popular nas decisões da gestão de Timbiras?
- Sim
 - Não
 - Primeira vez que ouço sobre o assunto
 - Só através de amigos
 - Não sei nada sobre o assunto
11. No seu bairro houve reuniões para debaterem sobre o orçamento participativo?
- Sim
 - Não
 - Algumas vezes sim as outras não
 - Com certeza

- Não sei informar

12. Você tem conhecimento sobre o que seja transferência da gestão pública?

- Sim
- Não
- Nunca ouvir falar
- Apenas ouvir falar sobre

13. Você acha que teve transparência na criação e aplicação do orçamento participativo em Timbiras?

- Sim, como a criação como na aplicação.
- Não, em nenhum dos quesitos.
- Teve na criação, mas não na aplicação.
- Teve na aplicação, mas não na criação.
- Não tenho conhecimento sobre

14. Pra você , o que acha que foi relevante na criação do orçamento participativo para seu bairro?

- Construção ou melhorias de escola
- Colocação de asfalto nas ruas
- Construção ou melhorias nas unidades de saúde
- Construção de área de lazer
- Não sei sobre o assunto
- Outro ponto positivo