

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Lucas Soares da Silva Rocha

EMANCIPAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO
Acepção do Controle Social no Brasil

Brasília
2014

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – noturno

Lucas Soares da Silva Rocha

EMANCIPAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO
Acepção do Controle Social no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e conseqüente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Msc. Lucas Oliveira Gomes Ferreira

Linha de pesquisa: Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área: Contabilidade, finanças e orçamento público

Brasília
2014

ROCHA, Lucas Soares da Silva

Emancipação do Orçamento Público: Acepção do Controle Social no Brasil / Lucas Soares da Silva Rocha -- Brasília, 2014. 44 p.

Orientador(a): Prof. Msc. Lucas Oliveira Gomes Ferreira

Trabalho de Conclusão de curso (Artigo - Graduação) – Universidade de Brasília, 1º Semestre Letivo de 2014.

Bibliografia.

1. acepção social 2. perspectiva emancipatória 3. corrupção 4. orçamento

Emancipação do Orçamento Público, Acepção do Controle Social.

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de

Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

CDD –

EMANCIPAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Acepção do Controle Social no Brasil

RESUMO

A pesquisa tem como finalidade buscar evidências empíricas, por meio de métodos quantitativos e análise de dados estatísticos, que possam sustentar a acepção da sociedade brasileira em relação ao controle social, exercendo o poder de cidadão na cobrança do governo. O estudo procura demonstrar a importância que o conhecimento possui para a austeridade da população, esclarecendo a visão do povo e fazendo com que sejam autoconscientes no trato com a Administração Pública, possuindo instrução necessária para exercer influência no planejamento e execução dos programas criados dentro do orçamento público. Com base em Irazábal (2009), o trabalho consiste na busca da emancipação do orçamento por meio do grau de instrução da sociedade, seguindo o preceito básico de que quanto maior a quantidade de pessoas instruídas, maior a acepção social, maior controle sobre as ações do governo e menor será o grau de corrupção que assola as civilizações de diversos países. Os dados foram coletados por meio dos novos instrumentos de transparência do governo federal, que auxiliam os cidadãos a controlarem as atividades dos agentes públicos, e de um órgão internacional especialista em corrupção, o *Transparency International*, que analisa diversas variáveis de transparência e indica classificações de diferentes Estados do mundo. Corroborando com o estudo de Abreu e Gomes (2009), houve evidências que caracterizam a perspectiva emancipatória, todavia não pode se afirmar que o orçamento brasileiro é emancipatório.

Palavras-chave: acepção social; perspectiva emancipatória; corrupção; orçamento.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Organização, Políticas Públicas e Administração Pública.....	9
2.2 Orçamento Público e o Crescimento das Despesas Públicas.....	12
2.3 Emancipação do Orçamento Público.....	15
2.4 Acepção Social.....	20
2.5 Instrumentos de Controle e Transparência.....	22
2.5.1 <i>Accountability</i>	23
2.5.2 <i>Portal da Transparência</i>	23
2.5.3 <i>Orçamento Participativo</i>	24
2.5.4 <i>Ação Popular</i>	25
3 METODOLOGIA	27
4 RESULTADOS	32
4.1 Dados.....	32
4.1.1 <i>Regressão Linear</i>	37
5 CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	44
ANEXOS.....	47

1 INTRODUÇÃO

Grandes mudanças tiveram que ser implementadas ao orçamento público durante a evolução que ocorreu na Administração Pública, observando as características intrínsecas às diferentes fases de operacionalização das atividades de Estado.

Wilson (1887), em seu livro “*The Study of Administration*”, descreve que é objeto de estudo da administração encontrar, primeiramente, aquilo que o governo é capaz de realizar corretamente e com sucesso, e, como ele pode fazer essas políticas públicas com maior eficiência e eficácia possível utilizando o menor custo possível, quer seja de dinheiro ou de energia empregada.

O autor demonstra uma preocupação com a eficiência dos gastos públicos, deixando claro que para um Estado obter sucesso com suas ações é necessário uma apreensão com o planejamento, execução e controle dos seus dispêndios.

O presente estudo tem como objetivo observar a acepção do orçamento público sob uma perspectiva emancipatória do controle social, dando ênfase aos instrumentos de transparência que permitem ao cidadão avaliar os gastos realizados pelo Estado e cobrar da Administração Pública maior eficiência, eficácia e efetividade das suas atividades. O problema se resume na seguinte indagação: A inserção de novos instrumentos para a transparência consegue buscar maior emancipação por meio da participação e do controle social?

A pesquisa realizada busca responder se os dados contábeis proporcionados pelo Estado conseguem transmitir aos *stakeholders*, principalmente aos cidadãos, informações relevantes que permitam o exercício do poder de controle, inerente aos direitos sociais e políticos de um Estado Democrático de Direito, das políticas públicas relacionadas aos gastos públicos.

Será considerada ainda a eficiência dos instrumentos de controle social, com foco no conceito de *accountability*, a inovação adquirida com a inserção do chamado ‘empreendedorismo’ na Administração Pública brasileira, considerando as pessoas inseridas na sociedade como clientes, as discussões proporcionadas pelo implemento do Portal da Transparência, a efetiva influência dos cidadãos no chamado orçamento participativo e a evolução do orçamento público brasileiro com foco na emancipação (deixando um pouco de lado a visão patrimonial e burocrática até a chegada do gerencialismo).

A pesquisa tem o caráter teórico-social, busca-se observar se esses instrumentos de fato exercem influência significativa para a emancipação do controle social por parte dos

cidadãos. O método utilizado é o quantitativo-dedutivo, observando o entendimento de Hendriksen (1982) de que a abordagem de um estudo pelo método dedutivo inicia-se, em sua essência, com certa generalidade de pensamento a respeito de um determinado campo de estudo e termina com certas regras formuladas e métodos processuais referentes à área de estudo previamente escolhida. Partindo da concepção geral de que a emancipação da participação por parte da sociedade de fato influencia o orçamento público brasileiro de forma relevante e os instrumentos de controle social é o meio pelo qual é alcançada essa finalidade.

Os dados foram obtidos de instituições de caráter público, pesquisas estatísticas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações do Portal da Transparência do Governo Federal, o chamado *Corruption Perceptions Index* (CPI) fornecido pela *Transparency International*, órgão internacional especialista em corrupção, e estatísticas do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

O trabalho é dividido em 5 partes, iniciando com esta Introdução a qual relata o objetivo proposto, a problemática envolvida no estudo, uma visão sintética do pensamento que será observado durante o percurso do desenvolvimento da pesquisa, as características inerentes à metodologia adotada, identificando, de forma simplificada, como se deu a pesquisa, a maneira como os dados foram evidenciados no presente estudo e uma análise inicial dessas informações. Em seqüência, inicia-se o Referencial Teórico o qual irá tratar, de maneira mais analítica, os conceitos trazidos de forma mais simplificada nessa breve introdução.

Ainda será discutida a Metodologia, esclarecendo a maneira pela qual o trabalho foi constituído, explicando os dados obtidos, os conceitos básicos da regressão linear, da pesquisa quantitativa, as hipóteses propostas e o que se espera dos resultados. Logo após, serão demonstrados os Resultados, identificando os gráficos, a evolução dessas informações no tempo, os dados estatísticos conquistados com uso de *software*, realizando as regressões lineares e uma análise crítica em relação aos resultados obtidos.

Por fim, a conclusão identificará as principais discussões do trabalho, tendo como foco as informações mais relevantes e tempestivas, os problemas de pesquisa, sugestões para novos trabalhos que venham a ser realizados nessa área de estudo e demais curiosidades sobre o tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Organização, Políticas Públicas e Administração Pública

Ao iniciar um estudo sobre um Estado, suas políticas e o controle social, é necessário perceber os conceitos básicos de organização, presente nos órgãos e entidades de caráter público, ações e atividades exercidas pelo governo e a Administração Pública. Uma organização pode ser vista sob dois pontos distintos, o próprio organismo em si ou as atividades relacionadas ao fim da entidade, observando a compreensão de Chiavenato (2011) de que administração é o conjunto de pessoas e recursos estruturados na busca de um ou mais objetivos comuns. Os dirigentes são responsáveis por estabelecer o seu funcionamento e direcionamento estratégico, buscando atingir os resultados esperados para satisfazer as necessidades dos *stakeholders*.

A pesquisa tem por finalidade caracterizar e demonstrar a eficiência da emancipação e a austeridade do controle social por parte dos cidadãos, e essa definição de organização procura evidenciar a importância dos *stakeholders* para uma boa administração. Mas quem são essas pessoas?

Observando o conceito encontrado no *Business Dictionary* (2014), *stakeholders* são pessoas, grupos de pessoas ou parte da própria organização que possuem interesses ou certa preocupação com relação àquela instituição em questão. Esses interessados podem influenciar e também são afetados por ações, objetivos e políticas da organização. Exemplos dos principais interessados são os diretores, credores, funcionários, governo (e instituições de caráter público), fornecedores, a própria sociedade.

Portanto, é evidente a importância que o cidadão possui em relação à organização do Estado, o principal *stakeholder* do organismo público deve ser a sociedade e é sob essa linha de pensamento que o presente estudo irá se estabelecer.

Importante se faz delinear a respeito de uma questão muito importante que Rhys Andrews (2012) propõe, o autor realiza a seguinte indagação “Qual é o desempenho do serviço público?” e debate acerca do tema indicando que:

“(...) o desempenho organizacional no setor público é caracterizado por um grau de complexidade muito mais elevado se comparado com o primeiro setor, ocasionando uma percepção invariavelmente multidimensional. As organizações públicas são, normalmente, necessárias para o atendimento das múltiplas e potencialmente conflitantes metas organizacionais. A criação de informações de desempenho, a sua interpretação, e seu uso estão sujeitos à

discordância entre as diferentes visões dos diversos *stakeholders*(...)” (ANDREWS, 2012, p. 52, Tradução Própria).

O autor demonstra uma preocupação com a interpretação dos dados divulgados pelos organismos públicos, indicando que para a informação ser relevante e tempestiva é necessário que os usuários consigam compreender e fazer uso dela para que a Organização Pública consiga alcançar uma maior transparência, que ele chama de “*performance information*”. Esse entendimento busca mostrar que, de fato, a sociedade deve ser a maior interessada nas informações a respeito das atividades e ações do governo, e este *stakeholder* deve conseguir interpretar esses dados, mediante transparência, objetividade, tempestividade e relevância, para que consiga exercer o seu poder de controle, direito inerente à condição de cidadão no Estado Democrático de Direito.

A busca de melhores políticas públicas enfrenta uma série de empecilhos e Santos Júnior (2003) faz críticas em relação à maneira como o Brasil exerce suas atividades em sua obra “Políticas Públicas e Gestão” (2003):

“Dado o seu caráter autoritário, o Estado não precisava se legitimar perante a grande parcela da sociedade, ficando refém dos lobbies dos poderosos nos gabinetes, principalmente de Brasília, já que se concentra na União. E as grandes lideranças nos períodos das ditaduras nem pressão podiam fazer. Algumas estavam exiladas, outras foram mortas. Assim, a tradição, o ranço da vertente autoritária, tornou-se um traço muito forte nas políticas públicas do país, e as políticas públicas eram muito mais políticas econômicas. Se olharmos a história recente, as políticas sociais e as políticas regionais são meros apêndices, não são o centro das preocupações das políticas públicas.(...)” (SANTOS JÚNIOR, 2003).

O autor retoma problemas que ocorriam no período de 1920 a meados de 1980, mas que marcaram a organização e os valores do país e influenciaram o pensamento dos governantes nacionais até os dias atuais, proporcionando um maior valor à economia, indústria e desenvolvimento, esquecendo da grande problemática que assola o Brasil, deixando de lado as políticas regionais voltadas à sociedade.

Santos Júnior (2003) ainda continua a discussão afirmando que esse perfil autoritário e conservador também se traduz na maneira como tradicionalmente são pensadas as políticas sociais. “Quem está lá em Brasília tende a pensar que o Brasil é uma média. E a média não diz quase nada do Brasil, que é um país muito heterogêneo.” (SANTOS JÚNIOR, 2003).

Essa frase traduz muito bem o aspecto mais evidente, a característica mais marcante do país, a heterogeneidade, a diversidade, as diferenças. “Quem está lá em Brasília” são as pessoas que lideram o Brasil, governantes e autoridades nacionais que detém o poder para

mudar essas políticas públicas, e o autor afirma que o pensamento deles está equivocado visto que não se pode afirmar que existe uma média, mas regiões diversas com características próprias e necessidades diferentes umas das outras.

A globalização também exerce grande influência nesse tipo de governança padronizada, observando todos como iguais, aplicando uma média simples de toda uma sociedade heterogênea, buscando crescimento econômico e industrial à custa das políticas sociais. O *Business Dictionary* (2014) define que a globalização implica na abertura de diversas perspectivas tanto locais quanto nacionais para uma visão mais ampla, de um mundo interligado e interdependente, com livre transferência de capitais, bens e serviços através das fronteiras nacionais. Todavia, não há uma liberdade de circulação de trabalho o que, como sugerido por alguns estudiosos, pode prejudicar as economias menores ou mais frágeis, se aplicada de forma indiscriminada.

Esse conceito reafirma o que foi dito anteriormente, a globalização indiscriminada pode acarretar sérios problemas, proporcionando maior atenção às políticas externas, ao desenvolvimento, ficando evidente a atenção destinada a economia em prejuízo da sociedade como um todo.

Andrews (2012) explicita sua opinião sobre a importância da qualidade do serviço prestado pela Administração à sua população, observando a perspectiva do que ele chama de “*Social Capital*”:

“Cada dimensão que se tem do capital social é capaz de tem um relacionamento diferenciado com o desempenho do serviço público, sendo suscetível às variações que possam ocorrer nas prestações desses serviços. Criticamente, entretanto, enquanto diversos estudos têm-se centrado no impacto do capital social sobre o desempenho (por exemplo, Coffe e Geys, 2005; Knack, 2002), é evidente que a causa é executada em outra direção, com contingente de capital social sobre a qualidade dos serviços públicos” (ANDREWS, 2012, p.53, Tradução Própria).

A mudança de foco, passando da gestão de resultados para uma maior administração de qualidade, fortalece a necessidade de uma política social. O bem estar do cidadão é mais importante do que o simples desempenho do Estado na prestação desses serviços públicos. Assim como ocorre no ambiente privado, os bens e serviços públicos disponibilizados para a sociedade precisam de um mínimo de qualidade, mas o que vem a ser essa qualidade que Andrews estava solicitando em sua crítica?

Atualmente, quando as pessoas compram ou utilizam algum produto por um preço relativamente alto, há certa preocupação com a qualidade que se espera. Geralmente, associa-se qualidade ao fato do produto servir para aquilo que ele se propõe, funcionando

perfeitamente. Shewhart (1924) e Deming (1947) desenvolveram o chamado “Ciclo PDCA”, um instrumento utilizado para o crescimento da qualidade, PDCA significa “*Plan, Do, Check and Act*”. O “*Plan*” de planejamento evidencia o grau de importância do orçamento público para o aumento da qualidade na prestação dos serviços públicos, considerando o grau estratégico que esse orçamento possui. “*Do*” de fazer, realizar, é colocar em prática aquilo que foi definido na etapa anterior, pode ser visto como os programas que são previstos no orçamento. “*Check*” de controle pode ser entendido como o dever que os agentes públicos e também a sociedade possui de fiscalizar aquilo que foi considerado nas primeiras etapas. Por último, “*Act*”, de ação, é a atividade em si, fazer concretamente o que foi definido. Como um ciclo, essas fases se repetem continuamente, sempre buscando maior satisfação dos clientes, que no caso dos serviços públicos, são os cidadãos.

As idéias iniciais de Administração Pública e Políticas Públicas no Brasil são requisitos para um maior entendimento do que vem a ser a emancipação do orçamento público e a aceção da sociedade no controle. Concluindo essa parte inicial, percebemos que esse pensamento voltado às políticas sociais e a organização pública ao encontro do cidadão é recente e necessita de maiores estudos para evidenciar melhorias ou prejuízos na maneira de se governar o país, e a presente pesquisa objetiva esclarecer um importante instrumento de gestão pública, o orçamento.

2.2 Orçamento Público e o Crescimento das Despesas Públicas

Importante se faz delinear a respeito das considerações iniciais de orçamento e algumas teorias que justifiquem o alto crescimento das despesas públicas em virtude da correlação existente entre a grande demanda pela população de bens e serviços públicos e a maior importância da participação social no controle das contas públicas.

Giacomoni (2010) explicita que o conceito de orçamento pode ser observado sob vários aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Mas, para o autor, a divisão entre orçamento tradicional e moderno seria o mais ideal para traduzir o que realmente seria instrumento de planejamento e controle.

Segundo Giacomoni (2010):

“O orçamento constituía-se numa formula eficaz de controle, pois colocava frente a frente às despesas e as receitas (...) os impostos eram autorizados anualmente, o que permitia uma verificação crítica mais rigorosa das despesas a serem custeadas com a receita proveniente desses impostos. O

controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo um corolário do controle político.” (GIACOMONI, 2010, p.55).

Esse tipo de orçamento é muito criticado visto que ele não é visto como um objeto de planejamento, mas simples instrumento de controle político, não dando margem a participação popular na sua elaboração e controle, sendo caracterizada pela sua mecanicidade, a mera comparação entre receitas e despesas. Confirmando esse pensamento, o autor ainda define que no orçamento tradicional, sob o aspecto econômico, tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua neutralidade: o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume dos gastos públicos não chegava a pesar significativamente em termos econômicos.

Atualmente a realidade é outra, o volume dos gastos públicos cresceu muito, e, em alguns casos, de forma descontrolada. Dessa forma, surgiram algumas teorias que buscam explicar os motivos que causaram essa alta.

Em meados de 1880, o economista Adolf Wagner formulou a chamada “Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais” buscando explicar o aumento dos gastos públicos:

“À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país.” (WAGNER, 1880 *apud* GIACOMONI, 2010, p. 7).

Richard Bird (1910-1960) ainda busca explicar essa Lei, de maneira empírica, científica, apontando algumas causas importantes para evidenciar esse pensamento de Wagner: crescimento das funções típicas de Estado, a maior demanda por serviços públicos e a intervenção do governo no processo produtivo.

Gerhard Colm, na década de 1930, também concluiu algumas causas para explicar esse crescimento das despesas públicas, sendo as principais: a necessidade de serviços públicos; o desejo de melhores serviços públicos; os recursos disponíveis para utilização pelo governo; e o custo dos serviços públicos. A busca de qualidade já começa a ser observada nesse tempo, mas ainda de forma primitiva, abstrata, sendo realmente considerada nos orçamentos modernos como será discutido adiante.

Conforme essas explicações, o aspecto econômico não poderia ser deixado para segundo plano, o orçamento público deveria sofrer alterações e, dessa forma, surgiu o chamado orçamento moderno. Willoughby (1910) explica:

“O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. E - ou deve ser - ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. E - ou deve ser - um documento por cujo intermédio o chefe do executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se a autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; e - ou deve ser - o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Com base nessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como ele acha que deve ser financiado esse programa.” (WILLOUGHBY, 1910-1912 *apud* GIACOMONI, 2010, p.57).

Nesse momento, o orçamento passa a ser mais complexo, com importância no planejamento estratégico do governo, passando a ser um dos principais meios para realizar os programas em benefício da coletividade. Com esse raciocínio surgiu um novo conceito, o chamado PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System* - Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), Giacomoni (2010) define esse sistema de forma que o planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando a obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo.

É nesse momento que começa a surgir o pensamento de emancipação do orçamento público e a aceção do controle social, objeto principal do estudo em voga. Apesar de não ter dado certo, o PPBS não regrediu para o orçamento tradicional, evoluindo o bastante para chegar ao Orçamento-Programa, modelo utilizado até hoje na elaboração do planejamento do Estado. A Organização das Nações Unidas (ONU) (1959) define o Orçamento-Programa:

“(…) um sistema em que se presta particular atenção as coisas que um governo realiza mais do que as coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários e esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza.” (ONU, 1959, Manual da Organização das Nações Unidas, *apud* GIACOMONI 2010, p. 167-180).

Giacomoni (2010) ainda estabelece alguns componentes desse tipo de orçamento:

- A) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- B) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;

- C) os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- D) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

O mesmo manual da ONU (1959) ainda esclarece o inter-relacionamento que se estabelece entre os componentes do Orçamento-Programa afirmando que em primeiro lugar, são estabelecidos programas e atividades significativos para cada função confiada a uma organização ou entidade, a fim de indicar exatamente os objetivos perseguidos pelos diversos órgãos. Segundo, o sistema de contas e de gestão financeira passa a ser correlacionado com essa classificação. Terceiro, em relação a cada programa e suas subdivisões operacionais, estabelecem-se medidas de programas e de trabalho que permitam avaliar o rendimento.

O Orçamento-Programa, como o próprio nome evidencia, é baseado em programas, e esses conceitos confirmam isso. São os programas que serão executados para beneficiar a população, e a sociedade deverá fazer parte disso, exercendo o controle e participando ativamente conforme exposto no conceito muito atual, chamado de Orçamento Participativo. Quem seriam as melhores pessoas para definir os objetivos, as metas e a missão desses programas senão a própria sociedade. Essa ideia evidencia a importância que a aceção, por parte dos cidadãos com relação ao planejamento do governo, possui para uma maior emancipação do orçamento público.

2.3 Emancipação do Orçamento Público

Objeto principal da pesquisa, a emancipação do orçamento público será observada sob a perspectiva da aceção do controle social, a sociedade como agente ativo, capaz de se conscientizar e de se transformar em principal sujeito na fiscalização dos programas e gastos públicos visto que é a própria população o beneficiário desses atos do Estado.

A emancipação, observando entendimento de Irazábal (2009) em seu trabalho *“Realizing Planning's Emancipatory Promise: Learning from Regime Theory to Strengthen Communicative Action”*:

“Emancipação é entendido aqui como a capacidade dos agentes se tornarem autoconscientes de seu papel na reprodução de práticas sociais e, ainda, capacitados para transformá-los”. (IRAZÁBAL, 2009, p. 21, Tradução Própria).

É sob essa visão que o presente trabalho será embasado e o termo “Emancipação do Orçamento Público” significa a maior influência e participação popular na elaboração e no controle do orçamento público. A autora ainda complementa, definindo emancipação por um novo pensamento:

“Sob o contexto do planejamento, a emancipação também se refere à realização da justiça sócio-temporal. Apenas esse entendimento assegura o poder da comunicação entre a sociedade e o governo, refletindo as preferências dos indivíduos sobre as decisões que promovem oportunidades a todos” (IRAZÁBAL, 2009, p. 22).

O orçamento, considerando ser o principal instrumento de planejamento dos gastos do governo, está intimamente ligado a essa definição de emancipação e é essa auto-reflexão por parte dos cidadãos, que podem alcançar conhecimento suficiente para entender e conseguir contestar as práticas estabelecidas pelos representantes indiretos do povo, que pode impetrar, dessa forma, suas opiniões diretamente.

Corrupção, irregularidades na gestão da Administração Pública e desvio de dinheiros públicos são exemplos de problemas enfrentados na maioria dos países, entretanto, considerando Estados emergentes, esses problemas são ainda mais evidentes, o trabalho busca esclarecer se a emancipação do orçamento público coíbe ou não essas práticas nefastas.

Orçamento Público, principal instrumento de planejamento, acompanhamento e controle dos programas voltados à sociedade, é o meio pelo qual o Estado se organiza realizando sua programação financeira e orçamentária. Observando essa imensa importância que ele possui, a emancipação do orçamento é algo extremamente sensível para o desenvolvimento econômico e, principalmente, social; pois, conforme explicitado anteriormente na evolução do orçamento público, o foco somente no controle, a mera discriminação de receitas e despesas por parte do governo não são suficientes para acompanhar a acepção do controle social que será discutido posteriormente em tópico próprio.

Essa evolução passou por processos de transformação durante todas as fases que a Administração Pública percorreu, Bresser-Pereira (1996), autor referência quanto ao assunto, esclarece os principais pontos dos estágios que a administração percorreu, indicando esse grande desenvolvimento e que ainda continua até os dias de hoje.

“Embora o Estado seja, antes de mais nada, o reflexo da sociedade, vamos aqui pensá-lo como sujeito, não como objeto - como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade. Os problemas de governabilidade não decorrem de “excesso de democracia”, do peso excessivo das demandas

sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 2).

Essa visão do Estado refletindo o pensamento social presente em todos os cidadãos que a compõem indica essa grande importância que a emancipação possui dentro do orçamento público. A burocracia, estágio da Administração Pública, ainda está presente no Estado brasileiro, entretanto, essa fase, ainda enraizada no pensamento político, é um dos grandes problemas para ocorrer essa emancipação visto que, segundo as características da Teoria de Max Weber, a organização é baseada em regras e procedimentos regulares, onde cada indivíduo possui sua especialidade, responsabilidade e divisão de tarefas.

Esse sistema burocrático clássico pode ser percebido como um empecilho à emancipação social na esfera administrativa, como um todo, visto que este pensamento valoriza mais as atividades internas do Estado, na especialidade dos funcionários públicos, na responsabilidade considerando a hierarquia estabelecida e na divisão das tarefas, do que no resultado, no impacto que as atividades possam causar na sociedade.

Apesar das críticas, não há como eliminar a burocracia dentro do serviço público, a racionalidade, a especialidade e o controle na busca da eficiência, características intrínsecas a essa teoria, são de extrema importância para a continuidade e efetividade na oferta dos bens e serviços públicos. A maior problemática são as chamadas disfunções da burocracia, e Robert Merton (1968) em seu trabalho “*Social Theory and Social Structure*” enumera as seguintes:

1. Internalização das Regras e Apego aos Regulamentos – As normas e regulamentos passam a se transformar de meios em objetivos. Passam a ser absolutos e prioritários. Os regulamentos, de meios, passam a ser os principais objetivos da burocracia.
2. Excesso de Formalismo e de Papelório – A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que possa ser devidamente testemunhado por escrito pode conduzir à tendência ao excesso de formalismo, de documentação e de papelório.
3. Resistência Mudanças – Como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na burocracia.
4. Despersonalização do Relacionamento – A burocracia tem como uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isto leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização.
5. Categorização como Base do Processo Decisorial – A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto.

6. Superconformidade às Rotinas e aos Procedimentos – Com o tempo, as regras e rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. O impacto dessas exigências burocráticas sobre a pessoa provoca profunda limitação em sua liberdade e espontaneidade pessoal.

7. Exibição de Sinais de Autoridade – Surge a tendência á utilização intensa de símbolo de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, como uniforme, mesa etc.

8. Dificuldade no Atendimento a Clientes e Conflitos com o Público – O funcionário está voltado para dentro da organização. Esta atuação interiorizada para a organização o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazem com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com seus problemas particulares e pessoais.

Isso demonstra uma falta de consideração quanto às necessidades da população, com foco somente para o próprio Estado e suas atividades. Mas, uma nova reforma vem para mudar esses parâmetros, é a chamada gestão gerencial, um pensamento muito utilizado por instituições privadas, entretanto, com o aumento da demanda por bens e serviços públicos e uma maior cobrança da sociedade por qualidade e eficiência, exigiu-se do governo mudanças pontuais para cumprir os seus deveres.

Bresser-Pereira (1996) debate do que ele chama de “novo paradigma”:

“(…) a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’ são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 13).

Fica claro para o entendimento de que a burocracia jamais deixará de estar presente na gestão pública brasileira, entretanto, uma evolução desse sistema político é evidente, a preocupação com a eficiência e efetividade, e a maior consideração para com o cidadão é marcante nos dias atuais. Matias-Pereira (2010) define essa nova fase da administração pública como o aparelho do Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população.

Percebe-se que a satisfação da população começa a ter um grande valor para a boa gestão por parte do Estado, o mesmo autor diz que, em outras palavras, é um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços, comissionados ao governo para o interesse da sociedade. O cidadão começa a possuir grande presença perante a Administração Pública, assim como ocorre no ambiente privado, a satisfação do cliente é, na maioria das vezes, o grande foco da instituição, e não poderia ser diferente no setor público, a sociedade é

o cliente mais importante e deve começar a ter poder perante o Estado, sua “voz” começa a ter grande relevância.

Apesar de toda essa evolução, observando claramente a emancipação social, com consequências visíveis sobre o orçamento público, ainda há uma marcante presença do patrimonialismo, fase arcaica e ultrapassada de gestão pública. Ela é marcada pela corrupção e sem uma diferenciação entre a chamada pela doutrina “*res pública*” e a “*res principis*”, a primeira a propriedade pública e a segunda a propriedade do rei, da autoridade suprema do Estado.

Na busca de evitar tais problemáticas do patrimonialismo, a emancipação do orçamento público é uma das principais soluções, o cidadão mais capacitado, com qualidade no sistema de aprendizado, possui poder para coibir práticas de corrupção e fraudes, utilizando de instrumentos de controle que estão presentes e disponíveis. Será dedicado um tópico específico para tratar dos diversos meios que a sociedade possui para exercer seu papel e supervisionar as ações do governo. José Maria Sidou (2004) conceitua corrupção como a devassidão, depravação, em suas diversas modalidades; improbidade no trato de coisas públicas, na condição ativa ou passiva.

Entende-se corrupção, portanto, como sendo atividades antijurídicas e antiéticas de pessoas da administração (condição passiva) ou de terceiros (condição ativa), podendo ser praticada por qualquer um, tais atitudes prejudicam a todos da sociedade, indo de encontro ao que estabelece a Constituição Federal Brasileira de 1988 que estabelece os princípios que regem a 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 (...)” (BRASIL, 1988).

Essa devassidão e depravação que o autor Sidou (2004) discute é justamente essa imoralidade, contrariando os dispositivos presentes na Lei Maior. Essa atividade, tão comum no Estado brasileiro, deve ser impedida, a participação do cidadão nesse processo é extremamente imprescindível, e a emancipação do orçamento público é um dos instrumentos hábeis nessa empreitada social.

2.4 Acepção Social

Deve-se entender o termo acepção como uma tendência, uma crescente, uma evolução, o dicionário Aurélio define como sendo a preferência de pessoa ou pessoas por sua classe, privilégios, qualidade ou títulos. Percebe-se que essas características estão presentes dentro do contexto geral de acepção social, a passagem de um estágio para outro de maior valor, a evolução da sociedade ignorante para uma população consciente.

O conhecimento passado por meio da aprendizagem é uma das melhores maneiras de fazer com que uma sociedade se torne consciente, que comece a questionar determinados atos praticados por seus governantes, não fiquem inertes esperando que outros tomem decisões que cabiam a eles tomarem.

Em “A Política”, Aristóteles discute sobre diversos pontos interessantes acerca da educação e política, deixando pensamentos importantes quanto a consciência de cada um:

“Como não há senão um fim comum a todo o Estado, só deve haver uma mesma educação para todos os súditos. Ela deve ser feita não em particular, como hoje, quando cada um cuida de seus filhos, que educa segundo sua fantasia e conforme lhe agrada; ela deve ser feita em público. Tudo o que é comum deve ter exercícios comuns. É preciso, ademais, que todo cidadão se convença de que ninguém é de si mesmo, mas todos pertencem ao Estado, de que cada um é parte e que, portanto, o governo de cada parte deve naturalmente ter como modelo o governo do todo.” (ARISTÓTELES, Tradução, 2004, p. 55).

Essa percepção de pertencer ao Estado e fazer do governo um modelo, um padrão próprio para a vida de todos pertencentes a essa população é uma visão demasiada arcaica, inibe a acepção social visto que o crescimento, a conscientização do cidadão fica enviesada conforme o bom entendimento daqueles que detêm o poder de manipular e utilizar o bem público para benefício de poucos, enquanto a maioria explorada, continua sem perspectiva de uma existência melhor.

Nelson Mandela (2003), em discurso realizado na *University of the Witwatersrand*, África do Sul, em 2003, disse que “a educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo.”

Essa frase demonstra a grande importância que o conhecimento possui, indicando que a educação pode ser vista pela população, que diante das desigualdades existentes no sistema capitalista não possuem outro meio de poder, como um instrumento capaz de modificar o mundo. Essa emancipação do pensamento mediante a instrução e o ensino faz com que a sociedade perceba o imenso poder que possui, influenciando e controlando as atividades do

Estado, reivindica seus direitos garantidos pela Carta Magna, percebe-se o tamanho do domínio que o cidadão possui no seguinte trecho:

“Art. 1º (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

O grau de importância do povo é evidente, todavia, a falta de conhecimento, a educação precária, a desigualdade e a baixa qualidade na prestação dos serviços básicos causam a ignorância e, conseqüentemente, abusos são cometidos por aqueles indicados para representá-los visto que, nesse momento, a sociedade, manipulada e controlada por políticos nefastos, não consegue perceber seu papel dentro do Estado, desconhece seus direitos e, conforme esclarecido anteriormente por Mandela, a população sem sua principal arma na luta para mudanças acontecerem, são vítimas indefesas diante dos corruptos inseridos na cúpula do governo.

A chamada “mesma educação para todos os súditos”, observando Aristóteles, demonstra a importância da ignorância da população para os nobres, sendo instruídos a não pensar, a não possuir esperança de aceção social, deverão nascer, crescer e morrer sob comando dos ricos, obedecendo todas as suas ordens e sem questionamentos. Aparece antigo e sem prática no contexto atual, mas o Brasil passou muito tempo sendo regido por políticos que manipularam e usaram a população, enriqueceram as custas da sociedade que não percebia o que estava acontecendo, sendo alimentada por promessas não cumpridas e por instituições de ensino cada vez mais defasada e precária.

Entretanto, manifestações populares no Brasil em 2013 iniciam uma mudança na forma de pensar da sociedade brasileira. Em artigo publicado na “Gazeta do Povo” Moisés Farah Jr. (2013) explica o início dos protestos:

“O início das manifestações populares no Brasil, desde o meio de junho, deixou perplexas as autoridades da União, estados e municípios. De um protesto contra o aumento da passagem dos ônibus, a população incorporou temas pouco discutidos. Em que cenário surgiram os questionamentos por parte da população? São vários, mas alguns desses assuntos diretamente refletem na vida das pessoas.” (FARAH JÚNIOR., 2013).

Farah Jr. (2013) discute os graves problemas que o cidadão brasileiro enfrenta todos os dias no país, e observa uma questão interessante:

“O cenário econômico internacional revela que nossos problemas internos não são causados por fatores vindos de fora; o cenário interno revela aumento da inflação, baixo crescimento da economia sem perspectivas de

melhora no curto e médio prazo, perda de poder aquisitivo face a reajustes automáticos de serviços públicos privatizados (pedágio, transporte coletivo, telecomunicações, energia) e serviços prestados ao povo sem o padrão Fifa; para a Copa de 2014, houve gastos questionáveis para construir estádios particulares sem a transparência adequada e necessária. A Fifa, uma entidade privada internacional, impõe (e o governo aceita) exigências que ignoram nossa soberania.” (FARAH JÚNIOR., 2013).

Percebe-se que o autor entende que os grandes problemas que a população enfrenta decorrem de decisões tomadas pelos representantes do povo, sendo o cenário nacional prejudicado por atitudes internas e não por crises internacionais que estão assolando todo o mundo. A matéria toca em um ponto crucial para o desenvolvimento da pesquisa, a transparência adequada para o controle social e a emancipação do orçamento público.

Gastos exorbitantes com construção de estádios chamados pelos próprios governantes de “primeiro mundo” e a grande precariedade em serviços básicos de saúde, segurança e educação demonstra a falta de transparência adequada. Lino Elias de Pias (2013) em seu trabalho “As manifestações populares de Junho de 2013” explica a insatisfação da população com seus representantes:

“Infelizmente tais representantes, muitas vezes não correspondem aos anseios populares e as normas que eles, no provimento legislativo devem criar, tem se furtado, na medida em que díspares da realidade da sociedade em profundo descontentamento popular ou, ao menos, de parcelas significativas da sociedade, de tal sorte que tornou-se comum a insatisfação de quase todos com o ato político em si (...)” (PIAS, 2013).

Essa visão jurídica da acepção social que se aflorou nas atuais manifestações é muito interessante pois o orçamento público como o principal instrumento de planejamento e controle dos gastos públicos é essencialmente um ato político e a insatisfação dos cidadãos brasileiros com a maneira que os governantes estão realizando as atividades administrativas evidencia a emancipação do orçamento.

2.5 Instrumentos de Controle e Transparência

Diversos são os instrumentos que a sociedade possui para controlar os gastos públicos, entretanto, o desconhecimento dos direitos e garantias e a falta de publicidade das contas do governo acabam prejudicando a transparência fazendo com que o controle não seja eficiente, sendo os dois intimamente ligados. Portanto, serão discutidos os principais meios de controle e transparência, de maneira simplificada, que o cidadão possui, a efetividade de cada um e o acesso que a população possui em relação a esses instrumentos.

2.5.1 Accountability

Entende-se por *accountability* como sendo a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas dos atos administrativos praticados por eles. Rejane Mattei (2009) discute sobre o significado desse meio de transparência para a sociedade, para a autora o termo *accountability* refere-se à idéia de responsabilização, ao controle e à fiscalização dos agentes públicos, sendo que alguns autores defendem a noção menos abrangente do termo, que não compreende em seus limites as relações informais de fiscalização e controle, não considerando assim como agentes de *accountability*, a imprensa e organizações da sociedade civil que comumente se incumbem de monitorar e denunciar abusos e condutas sem ética de agentes públicos no exercício do poder.

Campos (1990) acredita que nas sociedades democráticas mais modernas aceita-se como natural e espera-se que os governos - e o serviço público - sejam responsáveis perante os cidadãos. Entretanto, a falta de informação e a dificuldade na transparência de dados relevantes para o conhecimento do cidadão acabam prejudicando essa visão da *accountability* no Brasil. Apesar de moderna, a sociedade brasileira ainda sofre com transparência, corrupção e analfabetismo como serão demonstrados nos gráficos e tabelas que serão apresentados na presente pesquisa, causando grandes transtornos nas contas públicas.

Apesar de toda dificuldade de proporcionar à população meios para que o cidadão consiga obter informações, evidenciando, dessa forma, efetiva valorização da *accountability* no país, o governo criou alguns instrumentos que são capaz disso, entre eles serão discutidos os conceitos do Portal da Transparência, muito criticado por expor servidores da Administração Pública, e o Orçamento Participativo, criticado por não possuir efetivamente uma voz “ativa” dentro do orçamento público.

2.5.2 Portal da Transparência

O Portal da Transparência é um instrumento de publicidade das contas do governo, qualquer cidadão tem acesso a diversas informações dos gastos públicos por meio da *internet*. O próprio sítio do portal define que o Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

De acordo com o entendimento da Controladoria Geral da União (CGU) em informe sobre o Portal da Transparência, o governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Percebe-se que, com esse conceito, a influência desse instrumento para a acepção do controle social é muito importante visto que o próprio governo entende que, por meio do Portal da Transparência, o cidadão conseguirá fiscalizar e cobrar ações da Administração Pública, inibindo, portanto, a corrupção, prática degradante já discutida no presente trabalho.

Entretanto, houve muitas críticas quanto às informações disponibilizadas pelo portal, a identificação de servidores pelo nome e a divulgação de suas respectivas rendas acabou causando certo desconforto desses agentes públicos. Todavia, o interesse público, como principal objetivo a ser alcançado pela Administração Pública, conforme entendimento da Constituição Federal, se sobrepôs ao particular e o Portal da Transparência, atualmente, é um dos principais meios do cidadão questionar as ações quanto aos gastos do governo.

2.5.3 Orçamento Participativo

O orçamento participativo é uma forma de inclusão da população no planejamento dos gastos públicos, esse instrumento oferece ao cidadão uma maior influência nas decisões que o governo irá tomar, permitindo aos governantes identificar as principais carências e necessidades da sociedade.

A (CGU) esclarece que o orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

Apesar de a teoria ser bastante satisfatória, o orçamento participativo aparenta ter pouco poder de decisão visto que, apesar das ouvidorias e reuniões que são realizadas em conjunto com a população, cabe aos governantes seguir àquilo que a sociedade deseja ou não, não há vinculação, a discricionariedade acaba reduzindo o grau de importância que esse instrumento poderia ter.

O orçamento público é uma lei em sentido formal, portanto, cabe aos representantes do povo, indiretamente, a formulação do planejamento dos gastos governamentais, deixando o orçamento participativo em plano distinto, sem qualquer vinculação entre um e outro, caracterizando a fraqueza desse instrumento.

Montalvão, da Secretaria do Orçamento Federal, em entrevista concedida ao programa “Momento do Orçamento”, comenta a importância da sociedade na elaboração do orçamento:

"A população estará participando diretamente sobre a alocação dos recursos públicos. Então tem uma importância muito grande, porque a população, que sabe bem quais são as necessidades que ela tem, irá definir o que deverá ser estabelecido como prioridade. E uma vez estabelecidas quais são as prioridades, isso entra na proposta orçamentária, para ser votada e aprovada". (MONTALVÃO, 2013).

2.5.4 Ação Popular

A Ação Popular é o principal meio pelo qual o cidadão possui para representar contra prejuízos causados à Administração Pública. Visto que a aceção do controle social depende de instrumentos hábeis a proporcionar à população uma forma de questionar as atividades dos governantes, esse tipo de ação é interessante para perceber o grau de importância que a sociedade possui no controle das ações ilegais contra o patrimônio público.

Costa (2011) esclarece que a Ação Popular concede ao cidadão o direito de ir à juízo para tentar invalidar atos administrativos praticados por pessoas jurídicas de Direito Público enquanto Administração Direta e também pessoas jurídicas da Administração Indireta. A referida ação constitucional é posta à disposição de qualquer cidadão para a tutela do patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico cultural, mediante a anulação do ato lesivo. Dessa forma pode-se concluir que a Ação Popular é um remédio constitucional, que possibilita ao cidadão brasileiro que esteja em pleno gozo de seus direitos políticos, tutele em nome próprio interesse da coletividade de forma a prevenir ou reformar atos lesivos praticados por agente públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação, na proteção do patrimônio público ou entidade custeada pelo Estado, ou ainda a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural.

Em um Estado Democrático os direitos políticos possuem uma grande importância, o termo ‘cidadão’ provém da posse desses direitos e portanto a necessidade da sociedade

possuir essa garantia para poder exercer a representação por meio da ação popular em sua magnitude.

3 METODOLOGIA

A pesquisa possui um cunho quantitativo dedutivo desenvolvido com base em dados estatísticos percebidos do Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico (IBGE), do Portal da Transparência, do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e do *Transparency International* a respeito da acepção social da população, observando o desenvolvimento da educação no Brasil, gastos públicos na evolução de mecanismos de controle, índices de corrupção e aumento das despesas públicas.

Gil (1994) expressa que o método dedutivo é racionalista, que pressupõe a razão como a única forma de chegar ao conhecimento verdadeiro; utiliza uma cadeia de raciocínio descendente, da análise geral para a particular, até a conclusão. Percebe-se certo silogismo, indicando que de duas ou mais premissas pode-se chegar à outra, intimamente decorrente das outras primeiras.

Para que os resultados obtidos consigam chegar a uma conclusão serão realizados procedimentos estatísticos por meio de *software* em que serão indicados variáveis dependentes e independentes. Serão expostos gráficos e tabelas de dados obtidos, realizando uma análise qualitativa da apresentação deles, visto que algumas informações descartadas pelas técnicas estatísticas são de extrema relevância para análise de todos os processos que ocorreram no país em certos momentos.

Peternelli (2007) apresenta os conceitos básicos de uma pesquisa estatística e esclarece que a correlação amostral serve para estudar o comportamento conjunto de duas variáveis quantitativas distintas, ou, em outras palavras, mede o grau de associação entre duas variáveis aleatórias X_i e Y_i .

Apesar dos diversos tipos de correlações que podem ser estabelecidos em uma pesquisa, o presente trabalho utilizará da associação linear, que é mais simples e consegue explicar, de forma mais didática, os resultados obtidos.

Peternelli (2007) traduz muito bem o que consiste a regressão linear:

“A análise de regressão consiste na realização de uma análise estatística com o objetivo de verificar a existência de uma relação funcional entre uma variável dependente com uma ou mais variáveis independentes. Em outras palavras, consiste na obtenção de uma equação que tenta explicar a variação da variável dependente pela variação dos níveis das variáveis independentes” (PETERNELLI, Apostila Cap. 9 p. 3, 2007).

Para simplificar o conceito técnico de regressão, Galton (1886) demonstra uma correlação simples, que poderia ser entendido por todos da população:

“(...) embora existisse uma tendência de que os pais altos tivessem filhos altos e os pais baixos, filhos baixos, a estatura média das crianças nascidas de pais com dada altura tendiam a mover-se ou regredir à altura média da população como um todo.” (GALTON, 1886, apud GUJARATI, 2000, p.39).

Gujarati (2000) tem uma interpretação mais moderna da regressão:

“A análise de regressão diz respeito ao estudo da dependência de uma variável, a variável dependente, em relação a uma ou mais variáveis, as variáveis explanatórias, visando estimar e/ou prever o valor médio (da população) da primeira em termos dos valores conhecidos ou fixados (em amostragens repetidas) das segundas.” (GUJARATI, 2000, p. 39).

Stevenson (1986) esclarece que a correlação mede a força, ou grau, de relacionamento entre duas variáveis; a regressão dá uma equação que descreve o relacionamento em termos matemáticos.

A regressão linear se subdivide em regressão linear simples e regressão linear múltipla, sendo a diferença entre elas apenas a quantidade de variáveis independentes que são utilizadas para alcançar os resultados. A regressão simples utiliza somente de uma variável dependente e apenas uma variável independente, já a regressão múltipla envolve mais de uma independente.

A regressão linear simples possui como resultado uma reta visto que há apenas duas variáveis correlacionadas, já a regressão linear múltipla alcança hiperplanos já que pode possuir ‘n’ variáveis. A regressão, por meio de testes estatísticos e parâmetros pré-estabelecidos pelo software, mostram os efeitos da variável independente, previamente entendida X_i , sobre a dependente Y_i , aquela que ainda se tenta encontrar explicação, enquanto a correlação mede o grau de associação entre Y_i e a variável independente X_i .

Percebe-se uma vinculação à reta, essa equação simplista é alterada de acordo com presença de mais variáveis, passando a ter vários X_i e β , de acordo com o número de variáveis que a regressão possui.

Um dos objetivos do uso da regressão linear é conseguir explicar hipóteses previamente estabelecidas, entretanto, para afirmar essa meta é necessário criar outra hipótese, chamada de hipótese nula (H_0), quando se percebe que não há qualquer diferença entre a informação estabelecida pela realidade e a hipótese que se queria afirmar. Portanto, o Teste de Hipóteses possui um caráter extremamente importante para a pesquisa, consistindo em rejeitar ou aceitar a hipótese nula, com base nos valores previamente observados e a estimação por meios estatísticos e diversos testes.

A hipótese que se espera afirmar por meio do método dos mínimos quadrados, utilizando a regressão linear, é que os gastos públicos executados pelo governo com educação nos últimos anos obtiveram resultados, alcançando a redução do analfabetismo no Brasil. Pode-se observar, com os dados evidenciados pelo *software Gretl*, se realmente houve austeridade da população, uma aceção do controle social e certa emancipação do orçamento público.

Os dados para uso da regressão linear e análise dos objetivos traçados são:

- Taxa de Analfabetismo, evolução desse índice por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE.

- *Corruption Perceptions Index* (CPI), o Índice de Percepção da Corrupção, notas atribuídas de 0 a 10 que evidenciam o grau de corrupção que assola os países, quanto menor a nota, pior a situação do Estado. Esses dados são disponibilizados pela *Transparency International*, órgão não governamental que procura estudar a transparência e a *accountability* dos países. O CPI é um método utilizado para estabelecer um ranking entre os mais diversos Estados, sendo que o Brasil se mantém em posição desfavorável, entre o 70º e o 80º lugar nos últimos anos. Os países são estudados e avaliados quanto a transparência dos gastos executados pelo governo, a eficiência na gestão da máquina pública, *accountability*, e principalmente desvios de dinheiros públicos.

- Gastos executados em educação pela União, conforme demonstração do orçamento realizado por função no Portal da Transparência do Governo Federal, um dos principais meios que a sociedade possui para exercer o controle dos atos administrativos praticados pelos agentes públicos.

- Gastos diretos do governo federal, a evolução do crescimento do orçamento público também evidenciado pelo Portal da Transparência do Governo Federal, evidenciando o desenvolvimento da Administração Pública.

- Relatórios Estatísticos do e-SIC, tabelas que indicam a quantidade de requisições de informações sobre órgãos públicos e o nível de escolaridade dos cidadãos que fizeram os pedidos, demonstrando o grau de instrução daqueles que realizam o controle do governo.

Foram realizadas duas regressões simples, a primeira utilizou-se como variável dependente (C_i) o CPI, índice de percepção da corrupção, e como variável independente (A_i) a Taxa de Analfabetismo, com o objetivo de se chegar a uma conclusão: Existe emancipação do orçamento público com o desenvolvimento da educação no Brasil. Para entender o funcionamento das variáveis, segue a equação econométrica e a explicação delas dentro do preestabelecido para a primeira regressão:

$$(1) \quad C_i = \alpha + \beta \cdot A_i + \varepsilon_i$$

C_i - Variável explicada (dependente), é o valor que se quer atingir, sendo que na regressão (1) é o Índice de Percepção da Corrupção;

A_i - Variável explicativa (independente), representa o fator explicativo na equação, sendo na regressão (1) a Taxa de Analfabetismo;

α - É uma constante, que representa a interceptação da reta com o eixo vertical, o valor será encontrado com uso de *software* estatístico;

β - É outra constante, que representa o declive (coeficiente angular) da reta, também encontrada com uso de *software*;

ε_i - Variável que inclui todos os fatores residuais mais os possíveis erros de medição

A hipótese nula (H_0), com base nos estudos anteriores consiste em: não há evidências que indiquem emancipação do orçamento público com o desenvolvimento da educação no Brasil. Essa indagação, por meio dos testes estatísticos evidenciados pelo *software Gretl*, pode ser rejeitada ou não rejeitada, conforme entendimento de Pasquali (2003):

“Se o valor cair dentro da zona de rejeição, então a hipótese nula deve ser rejeitada em favor da hipótese alternativa; diz-se, então, que o valor é significativo ou se afasta significativamente do esperado. Se, contudo, o valor cair fora da zona de rejeição, então a hipótese nula deve ser mantida” (PASQUALI, 2003, p. 85).

A segunda regressão possui como variável dependente (A_i) a Taxa de Analfabetismo, e como variável independente (E_i) a execução dos gastos com educação, buscando afirmar que a realização do orçamento público nessa função social influencia efetivamente na austeridade da sociedade, aumentando seu grau de instrução. A hipótese nula também será avaliada, entretanto, espera-se rejeitá-la, visto que, de acordo com as variáveis em estudo, percebe-se certa lógica entre elas, ou seja, quanto maior o investimento na área de ensino, menos será o analfabetismo no país. Para ilustrar essa segunda regressão entende-se:

$$(2) \quad A_i = \alpha + \beta \cdot E_i + \varepsilon_i$$

A_i - Variável explicada (dependente), é o valor que se quer atingir, sendo na regressão (2) a Taxa de Analfabetismo;

E_i - Variável explicativa (independente), representa o fator explicativo na equação, sendo na regressão (2) os gastos com educação realizados pela União, representados em percentagem do Produto Interno Bruto do período;

α - É uma constante, que representa a interceptação da reta com o eixo vertical;

β - É outra constante, que representa o declive (coeficiente angular) da reta;

ε_i - Variável que inclui todos os fatores residuais mais os possíveis erros de medição

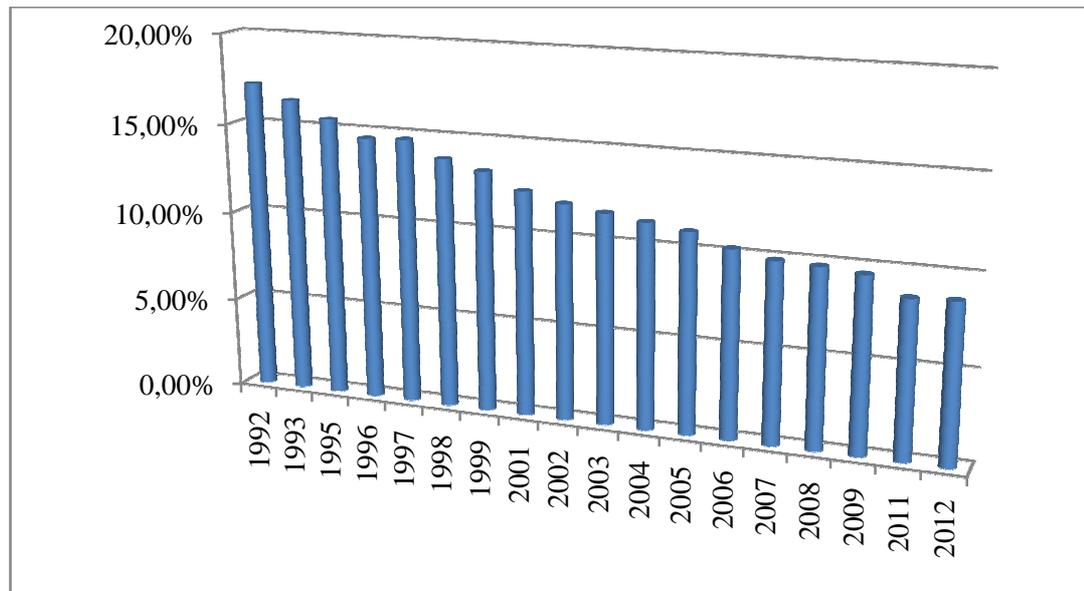
Serão demonstradas tabelas com os relatórios estatísticos do e-SIC, demonstrando a evolução dos pedidos de informação da Administração Pública pelo cidadão, identificando qualitativamente essas pessoas que estão controlando os agentes públicos, sendo o grau de instrução o dado mais interessante dessa parte da pesquisa.

4 RESULTADOS

4.1 Dados

Foi observada a evolução do analfabetismo durante o período de 1992 a 2012 de pessoas com 15 anos ou mais considerando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) procurando perceber certa acepção social, considerando a educação como a principal fonte de conhecimento para entender e conseguir controlar as ações do governo, buscando uma emancipação do orçamento por meio da participação popular no planejamento do Estado.

Gráfico 1: Taxa de Analfabetismo



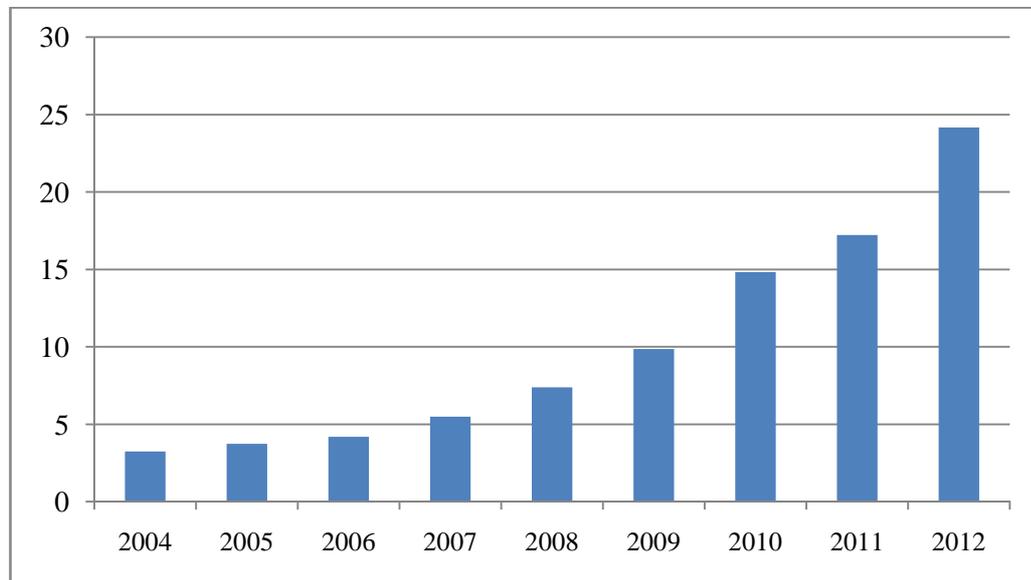
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa PNAD

Percebe-se que houve um decréscimo do analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais no Brasil com o passar dos anos, passando de 17,2% para cerca de 8,7% em 2012, sendo a média de 12,25%, o ponto de máximo de 17,2% e mínimo de 8,6%.

Observou-se também a série de gastos com a educação do período de 2004 a 2011 executado dentro do orçamento público, as informações foram obtidas por meio de um instrumento de transparência, o chamado Portal da Transparência do governo federal, o qual se pode pesquisar qualquer despesa por função. No caso do presente trabalho o interessante foi com relação ao ensino visto que, em princípio, a redução da taxa de analfabetismo está

intimamente ligada ao aumento dos gastos em educação, isso será comprovado com a regressão linear simples entre os dois.

Gráfico 2: Gastos com Educação (R\$ em bilhões)



Fonte: Portal da Transparência, Gráficos, Transferências por Função

Entretanto, para ter uma visão mais realista dessa evolução, é necessário observar essa série considerando o Produto Interno Bruto, dando uma percepção mais realista desse crescimento.

Tabela 1: Evolução Anual dos Gastos com Educação considerando o PIB

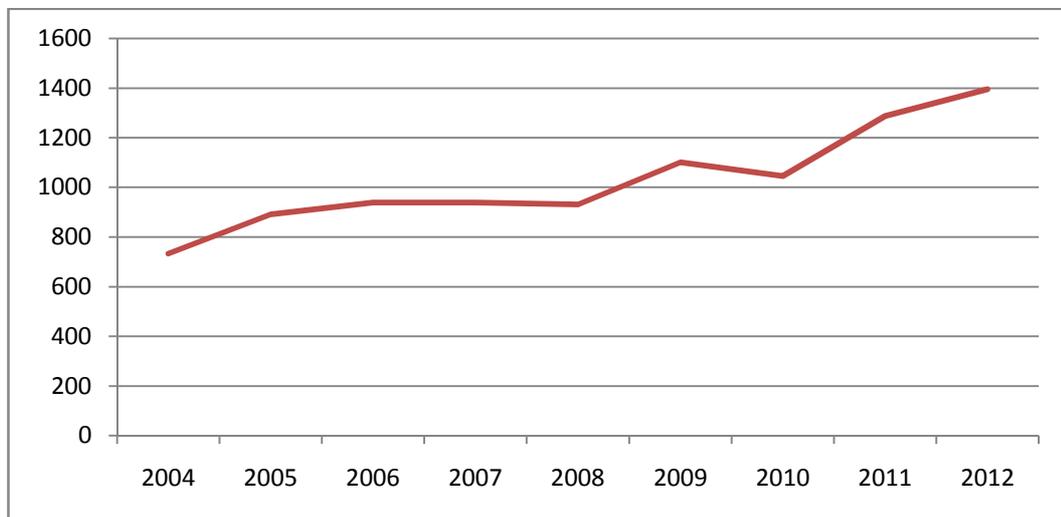
Ano	Gastos Educação (R\$ Bilhões)	Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	Gastos Educação / PIB
2004	3,229	664	0,4863%
2005	3,722	882	0,4219%
2006	4,186	1089	0,3844%
2007	5,487	1367	0,4014%
2008	7,372	1654	0,4457%
2009	9,849	1620	0,6079%
2010	14,827	2143	0,6919%
2011	17,209	2477	0,6948%
2012	24,159	2254	1,0718%

Fonte: Portal da Transparência, Gráficos, Transferências por Função, IBGE.

Percebe-se um grande aumento dos gastos com educação no país, passando a atingir cerca de 1% do PIB nacional, entende-se que a função educação passa a ter maior preocupação do Estado, indo ao encontro do entendimento de Irazábal (2009).

Com o objetivo de identificar essa evolução que ocorreu na educação no país, é necessário caracterizar, também, a série histórica das despesas totais que foram executadas no Brasil no mesmo período para entender se, de fato, o crescimento foi efetivo ou não, esses dados foram obtidos também por meio do Portal da Transparência, caracterizando-o como um instrumento eficaz para a *Accountability* no país.

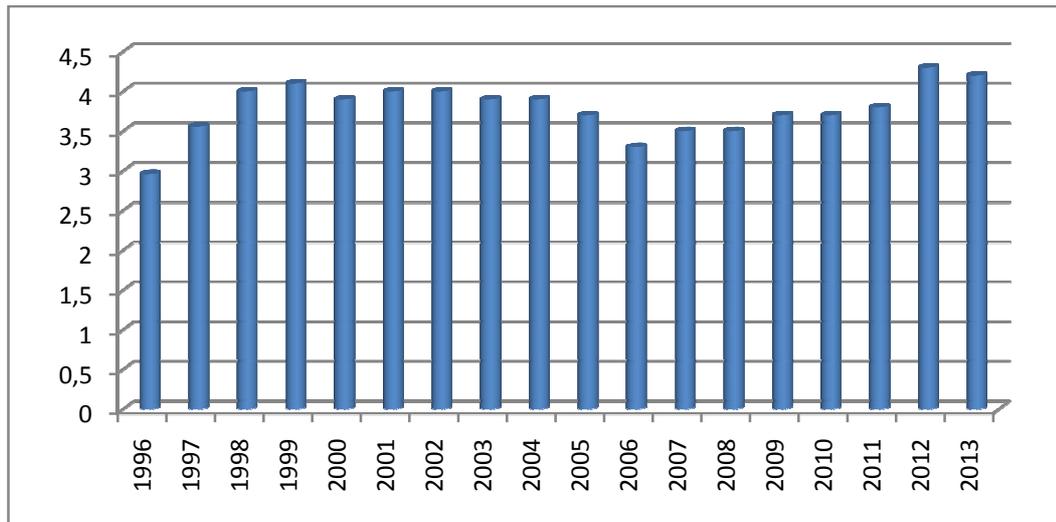
Gráfico 3: Gastos Aplicações Diretas do Governo Federal (R\$ em bilhões)



Fonte: Portal da Transparência, Despesas, Gastos Diretos do Governo Federal

Podemos observar que os gastos totais da União também aumentaram consideravelmente com o passar do tempo, possuindo uma média de 1028,776 bilhões de reais, o ponto máximo de 1395,266 bilhões em 2012 e mínimo de 732,43 bilhões.

Para uma análise crítica às políticas públicas realizadas no Brasil será evidenciados dados de um organismo internacional chamado *Transparency International* o qual atribui notas relativas ao grau de corrupção do país, sendo a escala compreendida entre 0 e 10. As informações obtidas são do período de 1996 a 2013, será demonstrada a evolução da nota atribuída ao país realizando críticas decorrentes do comparativo a diversos países.

Gráfico 4: Índice de Percepção da Corrupção

Fonte: Transparency International, Corruption Perceptions Index (CPI)

Para avaliar a procura de informações pelos cidadãos cujo controle social é extremamente importante nessa etapa, serão demonstrados tabelas e gráficos fornecidos pelos relatórios estatísticos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Estes dados foram recolhidos desde a implantação desse sistema, de maio de 2012 a janeiro de 2014, e mostram a grande procura pela sociedade brasileira de informações, caracterizando ainda mais a aceção do controle social no país.

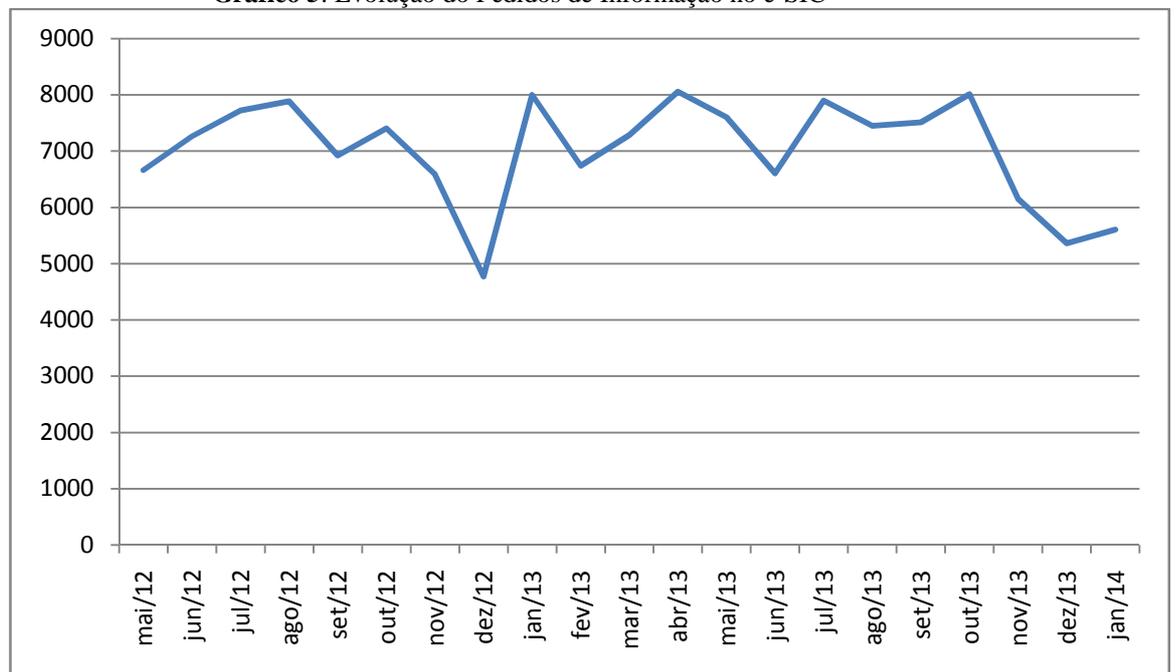
Tabela 2: Evolução mensal do número de pedidos de acesso à informação

Mês/Ano	Número de pedidos	Evolução mensal
Maio/2012	6658	-
Junho/2012	7264	8.34%
Julho/2012	7723	5.94%
Agosto/2012	7886	2.07%
Setembro/2012	6920	-12.25%
Outubro/2012	7405	6.55%
Novembro/2012	6587	-11.05%
Dezembro/2012	4769	-27.6%
Janeiro/2013	8001	40.39%
Fevereiro/2013	6737	-15.8%
Março/2013	7284	7.51%
Abril/2013	8056	9.58%
Maio/2013	7604	-5.61%
Junho/2013	6605	-13.14%
Julho/2013	7898	16.37%

Agosto/2013	7448	-5.7%
Setembro/2013	7510	0.83%
Outubro/2013	8008	6.22%
Novembro/2013	6150	-23.2%
Dezembro/2013	5360	-12.85%
Janeiro/2014	5601	-4,3%
TOTAL:	147474	
MÉDIA:	16386	

Fonte: Relatórios Estatísticos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

Gráfico 5: Evolução do Pedidos de Informação no e-SIC



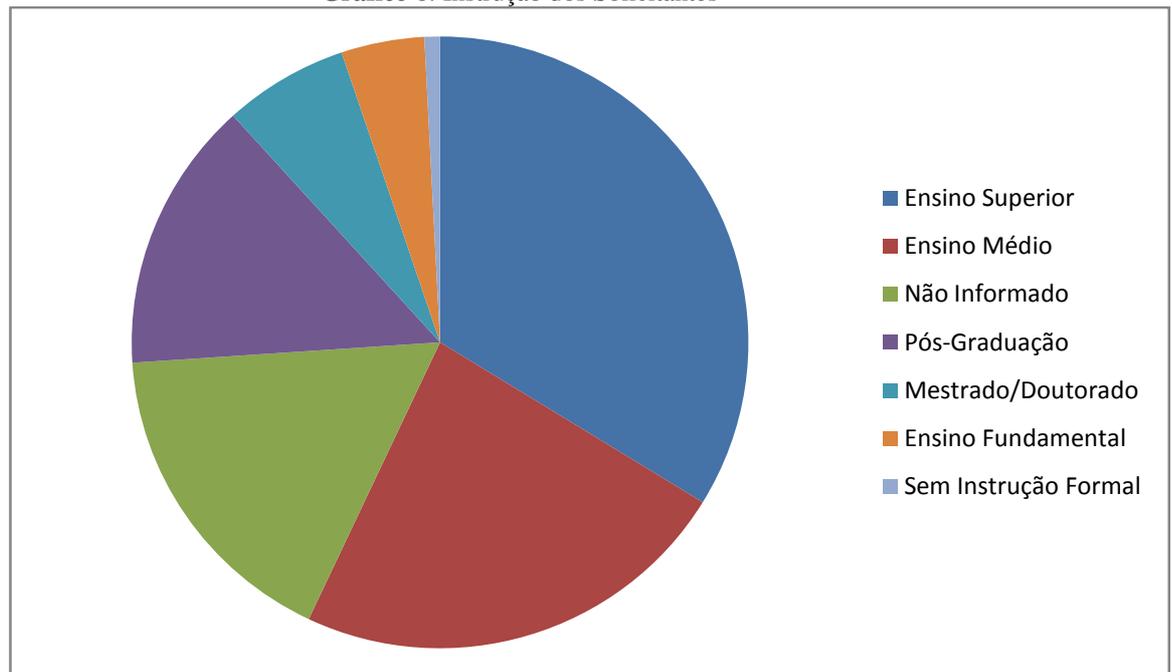
Fonte: Relatórios Estatísticos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

Percebe-se com esse relatório estatístico do e-SIC que a sociedade está procurando informações sobre o governo, realizando controle sobre as atividades da Administração Pública, entendendo, dessa forma, que o cidadão começa a demonstrar maior interesse sobre assuntos pelos quais não havia tanta importância no passado, lembrando a época em que o patrimonialismo e a burocracia regiam a maneira de administrar.

Tabela 3: Instrução dos Solicitantes

Ensino Superior	33,76%
Ensino Médio	23,24%
Não Informado	16,93%
Pós-Graduação	14,34%
Mestrado/Doutorado	6,55%
Ensino Fundamental	4,36%
Sem Instrução Formal	0,81%

Fonte: Relatórios Estatísticos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

Gráfico 6: Instrução dos Solicitantes

Fonte: Relatórios Estatísticos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

O mais interessante a ser notado é o grau de instrução dos solicitantes na Tabela 3, conforme proposta da pesquisa de que há acepção do controle social no Brasil, pode-se entender que o maior número de solicitações vem de pessoas com nível superior, ou seja, a educação é um dos principais fatores que levam a sociedade a entender e a exercer os seus direitos, controlando o poder público na busca de seus interesses.

4.1.1 Regressão Linear

Serão demonstrados os resultados obtidos por meio do software Gretl, instrumento utilizado na econometria para realizar regressões e outros métodos estatísticos

Primeiro será observado uma regressão linear simples, sendo a variável dependente as notas que indicam a percepção da corrupção no país, e a independente a evolução da taxa de

analfabetismo, para obter uma resposta quanto a influência da educação sobre a corrupção existente no Brasil, seguindo os valores dos gráficos apresentados anteriormente.

Tabela 4: MQO, usando as observações 1-15
Variável dependente: Índice de Percepção da Corrupção (CPI) C_i

	<i>Coefficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>razão-t</i>	<i>p-valor</i>	
Constante	4,1452	0,55148	7,5165	<0,00001	***
A_i	-0,0345792	0,0473635	-0,7301	0,47829	
Média var. dependente	3,748000		D.P. var. dependente	0,343578	
Soma resíd. quadrados	1,587548		E.P. da regressão	0,349455	
R-quadrado	0,039387		R-quadrado ajustado	-0,034507	
F(1, 13)	0,533020		P-valor(F)	0,478291	
Log da verossimilhança	-4,440132		Critério de Akaike	12,88026	
Critério de Schwarz	14,29636		Critério Hannan-Quinn	12,86518	

Serão observadas duas hipóteses nessa regressão, sendo H_1 a hipótese de que o grau de instrução da sociedade influencia no índice de percepção da corrupção. Na hipótese nula, o valor-p da regressão linear tem como objetivo rejeitar essa hipótese, entretanto, para que isso ocorra é necessário analisar os testes que foram realizados.

Segundo Lapponi (2000), o p-valor é o maior valor de nível de significância para o qual o teste é significativo. Sendo, portanto, o maior valor de significância que rejeita a hipótese nula, H_0 . O p-valor será o nível de significância a ser considerado nessa pesquisa. Compara-se o p-valor com o nível de significância ou erro tolerado que julgar mais adequado. O critério de decisão para esse teste será: escolher o nível de significância α ; Se p-valor < α , então, rejeita-se H_0 . É uma medida de significância global da equação de regressão e uma boa medida de aderência da equação aos dados amostrais.

Estipulando um nível de significância de $\alpha = 5\%$, padrão conforme Gujarati (2000), deve-se observar o P-valor (no teste F) da regressão, este está com um valor bem acima do grau aceitável, cerca de 47%. Dessa maneira, não se pode rejeitar H_0 , e por ser um valor relativamente alto, pode-se entender que H_1 não pode ser aceita, podendo afirmar que uma evolução na educação não garante que se tenha uma maior percepção da corrupção que assola o país de acordo com o teste F.

Todavia, é necessário que se observe outros testes estatísticos para se ter certeza que H_0 realmente deverá ser não rejeitado. O R-quadrado deve variar entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior será o ajustamento entre as variáveis, mas o R^2 no caso estudado é de apenas 0,039, muito baixo para se afirmar um grau de dependência entre eles, corroborando com o p-valor já comentado, afirmando, portanto, que não se pode dizer que a

educação exerce influência sobre a percepção da corrupção no país, faltando uma perspectiva emancipatória do orçamento.

Agora serão demonstrados os resultados da regressão linear simples entre a taxa de analfabetismo e os gastos públicos efetivamente realizados com educação. O objetivo é perceber se a população realmente está se beneficiando de fato das despesas com educação, obtendo certa austeridade e aceção de controle social por meio dessas medidas implementadas pelos programas do governo. A variável dependente (A_i) será a Taxa de Analfabetismo seguindo o Gráfico 1 já exposto e a variável independente (E_i) serão os gastos com educação no país observando os valores definidos no Gráfico 2.

Tabela 5: MQO, usando as observações 1-9
Variável dependente: Taxa de Analfabetismo (A_i)

	<i>Coefficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>razão-t</i>	<i>p-valor</i>	
Const	11,8441	0,684989	17,29	5,32e-07	***
E_i	-3,36085	1,11417	-3,016	0,0195	***
Média var. dependente	9,900000		D.P. var. dependente	0,987421	
Soma resíd. Quadrados	3,391504		E.P. da regressão	0,696061	
R-quadrado	0,565192		R-quadrado ajustado	0,503076	
F(1, 7)	9,099053		P-valor(F)	0,019483	
Log da verossimilhança	-8,378667		Critério de Akaike	20,75733	
Critério de Schwarz	21,15178		Critério Hannan-Quinn	19,90611	

Considerando a multicolinearidade entre as variáveis, percebe-se uma alta correlação entre a taxa de analfabetismo e os gastos relacionados com educação no Brasil, chegando a taxa de R-quadrado acima de 50%. Isso demonstra que cada variação da taxa de analfabetismo, os gastos com educação explicam cerca de 50% dessa mudança. Considerando um nível de significação de $\alpha = 5\%$, padrão conforme Gujarati (2000), percebe-se que o teste F é favorável visto que o P-valor é bem inferior ao valor preestabelecido, cerca de 1%, dando a entender uma grande significação entre a variável dependente (A_i) e a independente (E_i) como já era esperado.

Esses resultados esclarecem que a população evoluiu, considerando o fator educação. Percebe-se que houve certa aceção social, emancipando o pensamento da sociedade, fazendo com que as pessoas conheçam e busquem os seus direitos, exercendo o poder de controle intrínseco ao principal *stakeholder* da Administração Pública, o cidadão. Dessa forma, pode-se afirmar que a hipótese nula é rejeitada, diante do teste F, do P-valor e do alto R-quadrado, entendendo a hipótese alternativa: existe aceção social mediante evolução dos gastos em educação. Considerando os dados analisados, a limitação da amostra e os problemas de

pesquisa verificam-se que as despesas públicas na função educação estão ocasionando resultados favoráveis, conseguindo transformar uma sociedade alienada em uma população esclarecida e capaz de entender esse instrumento tão complexo e de difícil acesso para pessoas com pouca capacitação, o orçamento público. No entanto não é possível generalizar ou replicar para o Brasil como um todo, afinal, várias são as variáveis que influenciam os dados da amostra analisada.

5 CONCLUSÃO

Em sede conclusiva, é importante retomar a proposta inicial do presente estudo, à luz dos resultados demonstrados, no tocante à emancipação do orçamento e da acepção do controle social. Nesse sentido, foi fundamental embasar a pesquisa com o referencial teórico pertinente, demonstrando diversos instrumentos que influenciam o cidadão a realizar seu poder de fiscalização sobre o governo.

Para tanto, apresentou-se diversos conceitos relacionados à austeridade da população brasileira, iniciando com uma ideia do que é organização, Administração Pública e as políticas públicas realizadas pelos governantes; o orçamento público, suas características, a evolução do planejamento orçamentário e o aumento das despesas públicas; a emancipação do orçamento público, a perspectiva emancipatória, a influência do cidadão no planejamento e controle dos planos orçamentários; a acepção do controle social, ‘voz ativa’ da sociedade na fiscalização dos agentes públicos, a importância da educação para uma maior austeridade social; os principais instrumentos de transparência e controle usados pelo povo no uso do seu poder de fiscalização.

Como forma orientadora do trabalho, a metodologia empregada contemplou as técnicas de pesquisa quantitativas, análise de dados estatísticos e regressão linear. Tais técnicas possibilitaram o confronto entre a base teórica relativa ao assunto em foco, iniciada no referencial teórico, e o estudo direcionado para a obtenção dos resultados, identificado em tópico específico.

Prosseguindo com a pesquisa, tem-se como impactos relevantes decorrente do grau de instrução da sociedade brasileira como conseqüência do reconhecimento de seu poder de controlar os atos praticados por agentes públicos. Percebe-se nos resultados uma melhoria na educação da população, evidenciando a acepção social visto que as despesas orçamentárias com ensino possuem uma correlação muito próxima com a redução da taxa de analfabetismo no país como foi demonstrado nos testes estatísticos da regressão linear simples. Todavia, não se pode afirmar que há emancipação do orçamento público brasileiro, corroborando com os estudos de Abreu e Gomes (2011) no trabalho “O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória” em que os autores concluem que o orçamento brasileiro não é emancipatório, porém apresenta características emancipatórias.

Diante dos resultados apresentados, percebe-se que não há correlação explícita entre o grau de instrução da sociedade e o nível de percepção da corrupção no país, indo ao encontro dessa afirmação dos pesquisadores. Todavia, o orçamento público brasileiro possui,

realmente, certas características emancipatórias, os instrumentos de transparência como *accountability* e o portal da transparência, e os meios de controle como o orçamento participativo e ações populares, demonstram essa perspectiva emancipatória inserida no público brasileiro, dando a entender que a sociedade brasileira obteve austeridade e conquistou ‘voz ativa’ na fiscalização e controle da Administração Pública.

As amostras selecionadas para a realização da regressão linear foram relativamente pequenas visto que os índices em estudo são divulgados anualmente e a transparência no Brasil ainda é muito recente. O grau de subjetividade e complexidade que o Índice de Percepção da Corrupção (CPI) possui é muito alto, como discutido no referencial teórico, a corrupção é de difícil detecção e, portanto, realizar pesquisas que consigam efetuar com precisão uma variável desse tipo, com total confiança, é muito complicado. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE é realizada anualmente, entretanto, em 2010 não foram divulgadas as estatísticas sobre educação, prejudicando a amostra. Os gastos executados do orçamento público federal diretamente e por função, levantados por meio do Portal da Transparência, não foram fechados em 2013 ainda, prejudicando as amostras desse último ano.

Os dados levantados nessa pesquisa ainda são muito recentes, pois o CPI teve início somente a partir de 1996, o Portal da Transparência só teve início em 2004 e o e-SIC também só foi implementado em 2004. Isso indica que a aceção social no Brasil também é muito contemporânea, e como consequência, falta maturidade para indicar uma perspectiva emancipatória no orçamento do país. Além disso, ainda com a implementação do orçamento participativo, a sociedade ainda depende do aval do Poder Legislativo, no uso de suas atribuições, para satisfazer os seus interesses, ou seja, o cidadão não consegue exercer seu poder diretamente sem a representatividade do governo, indicando que ainda não há emancipação do orçamento brasileiro.

Futuras pesquisas sobre o assunto podem utilizar outras variáveis, buscando outras visões sobre a emancipação do orçamento. A aceção social foi analisada sob a percepção de emancipação de Irazábal (2009), cuja ideia é a de que quanto maior for o nível de instrução de uma sociedade mais emancipado o país será, e consequentemente a perspectiva emancipatória estará inserida nas decisões políticas de um Estado, caracterizando o cidadão como principal interessado nesse planejamento e não o sistema burocrático que se preocupa com a própria Administração Pública. Entretanto, poder-se-ia estudar a própria qualidade dos serviços públicos, buscando caracterizar o bem-estar da população ou sua insatisfação e a correlação

com a perspectiva emancipatória do orçamento, as manifestações populares discutidas na parte teórica do trabalho podem estar intrinsecamente vinculadas a essa questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. **O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação?**. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro. 2011.
- ANDREWS, Rhys. *Social Capital and Public Service Performance: A Review of the Evidence*. Cardiff University, UK. Revista Public Policy and Administration. 2012.
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo. Martin Claret, 2004.
- BIRD, Richard. **Finanças Públicas**. 1910 – 1960.
- BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 15 outubro. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>
- _____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Gastos Diretos da União. 2004 - 2013. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasEDDespesas.asp?Ano=2004>>
- _____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Gastos por Função. Educação. 2004 - 2013. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/graficos/transferenciasporfuncao/>>
- _____. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. Relatório Estatístico. 1. Maio. 2012. – 31. Janeiro. 2014. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Calos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público. 1996.
- CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev/abr, 1990.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro, Editora Campos. 8º Edição. 2011.
- COLM, Gerhard. **A Economia dos Estados Unidos**. 1930.
- DEMING, W E. SHEWHART Walter A. 1891–1967. *Am Statistician* 1967.
- FARAH JR, Moisés. **Manifestações no Brasil: Quais as razões?**. Jornal Gazeta do Povo. 29. Junho. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?id=1386512&tit=Manifestacoes-no-Brasil-quais-as-razoes>>
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas. 2010.
- GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GUJARATI, D.. **Econometria Básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

HENDRIKSEN, Eldon S. **Accounting Theory**. Homewood, Richard D. Irwin, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Série Histórica Taxa de Analfabetismo no Brasil. 1992 - 2013. Disponível em: < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=4&op=0&vcodigo=PD171&t=taxa-analfabetismo-grupos-idade>>

IRAZÁBAL, Clara. **Realizing planning's emancipatory promise: learning from regime theory to strengthen communicative action**. *Planning Theory*, v. 8, n. 2, 2009.

LAPPONI, J. C.. **Estatística Usando Excel 5 e 7**. São Paulo: Lapponi, Treinamento e Editora, 2000.

MANDELA, Nelson. **Discurso na University of the Witwatersrand**. 16. Julho. 2003. Disponível em: < <http://db.nelsonmandela.org>>

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTEI, Rejane Esther Vieira. **Accountability, Democracia e Cidadania Organizada: Uma Análise do Conceito de Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública**. Santa Catarina. Revista Administradores. 2009.

MERTON, Robert K., **Social Theory and Social Structure**, Free Press, ISBN 0-02-921130-1. 1968.

MONTALVÃO, José Ronaldo. **Entrevista Momento do Orçamento**. 2013. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/momento-do-orcamento-1/programas/o-que-e-orcamento-participativo>>

PASQUALI, Luiz. **Psicometria – Teoria dos Testes na Psicologia e na Educação**. Editora Vozes. 2003.

PETERNELLI, Luiz Alexandre; MELLO, Márcio Pupin. **Conhecendo o R: Uma visão Estatística**. Viçosa: Editora UFV. 2007.

PINA, Lino Elias de. **As manifestações populares de Junho de 2013; seriam elas a consagração de um hiato constitucional da Norma Maior de 1988?**. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 114, jul 2013.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.) ; SANTOS, M. R. M. (Org.) ; MIRANDA, L. (Org.) ; OLIVEIRA, A. B. (Org.) ; PEREIRA, T. D. (Org.) . **Políticas Públicas e Gestão Local: Programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

SIDOU, José Maria Othon. **Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 6 ed., Rio de Janeiro: Forense. 2004.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Ed. Harbra, 1986.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perspective Index (CPI)*. 1996 – 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>

WAGNER, Adolf. **Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais**. 1880.

WEB FINANCE. *Business Dictionary*. 2014. Disponível em: <<http://www.businessdictionary.com/>>

WILLOUGHBY, Willian Franklin. *Principles of Public Administration*. 1910.

WILSON, Woodrow. *The Study of Administration. Political science quarterly*: 197–222. 1887.

ANEXOS

1 Ranking Mundial do Índice de Percepção da Corrupção em 2013

Country Rank	Country / Territory	CPI 2013 Score	Surveys Used	Standard Error	90% Confidence interval		Scores range	
					Lower	Upper	MIN	MAX
1	Denmark	91	7	2,2	87	95	83	98
1	New Zealand	91	7	2,3	87	95	83	98
3	Finland	89	7	1,7	86	92	83	98
3	Sweden	89	7	2,3	85	93	83	98
5	Norway	86	7	2,3	82	90	80	98
5	Singapore	86	9	2,3	82	90	75	99
7	Switzerland	85	6	2,5	81	89	73	89
8	Netherlands	83	7	2	80	86	73	89
9	Australia	81	8	1,5	79	83	74	88
9	Canada	81	7	2,4	77	85	72	89
11	Luxembourg	80	6	2,9	75	85	71	89
12	Germany	78	8	2,4	74	82	73	89
12	Iceland	78	6	2,8	73	83	71	89
14	United Kingdom	76	8	1,3	74	78	71	81
15	Barbados	75	3	7,1	63	87	64	88
15	Belgium	75	7	2,3	71	79	71	89
15	Hong Kong	75	8	2,4	71	79	65	83
18	Japan	74	9	2,4	70	78	57	81
19	Uruguay	73	6	1,4	71	75	69	79
19	United States	73	9	4	66	80	50	89
21	Ireland	72	6	4,2	65	79	54	83
22	Bahamas	71	3	1	69	73	69	73
22	Chile	71	9	1,8	68	74	63	79
22	France	71	8	2,4	67	75	57	79
22	Saint Lucia	71	3	0,8	70	72	70	73
26	Austria	69	8	3,2	64	74	54	81
26	United Arab Emirates	69	7	4,7	61	77	54	87
28	Estonia	68	9	2,7	64	72	54	81
28	Qatar	68	6	7,2	56	80	45	92
30	Botswana	64	7	1,6	61	67	60	71
31	Bhutan	63	4	2,6	59	67	57	70
31	Cyprus	63	5	3,9	57	69	49	71
33	Portugal	62	7	3	57	67	54	73
33	Puerto Rico	62	3	6	52	72	51	71
33	Saint Vincent and the Grenadines	62	3	5,6	53	71	54	73
36	Israel	61	6	1,6	58	64	54	65
36	Taiwan	61	7	4,3	54	68	49	79

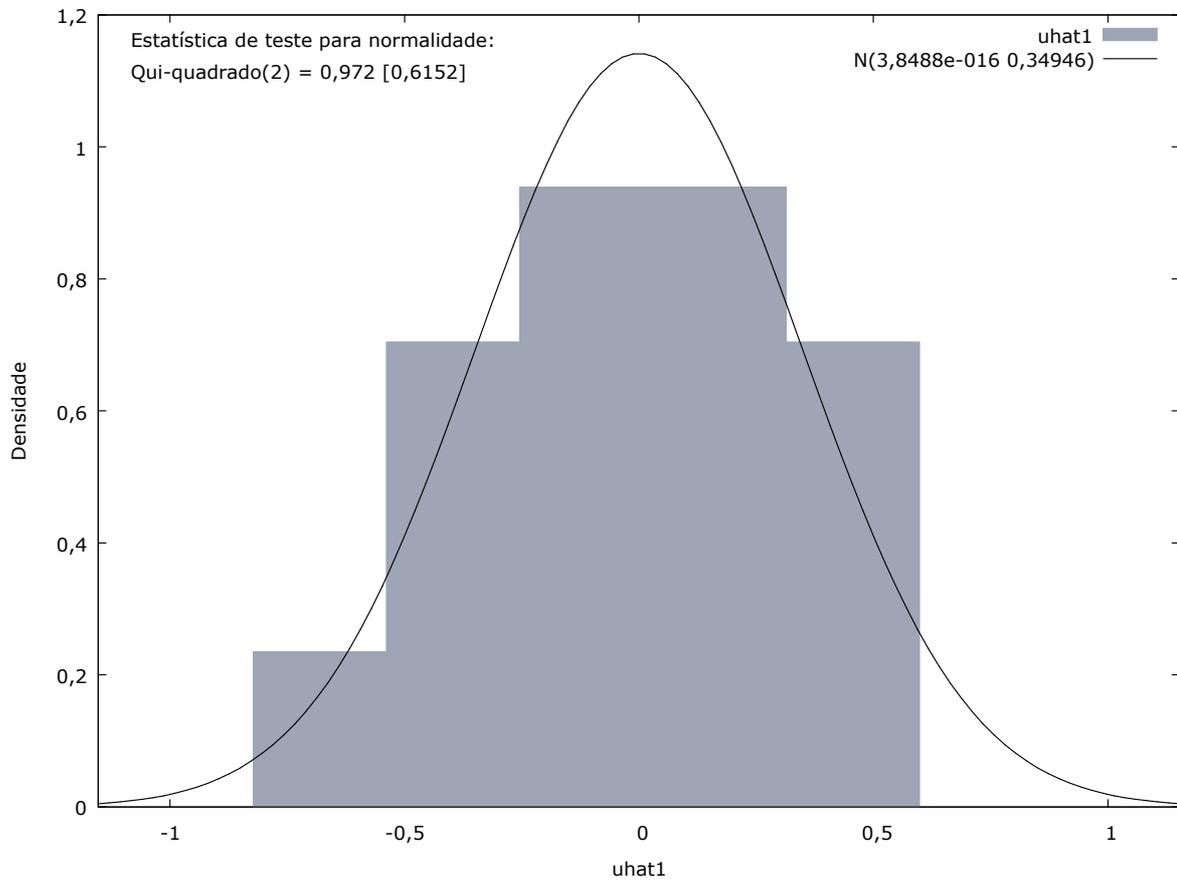
38	Brunei	60	3	10,4	43	77	41	76
38	Poland	60	10	2,3	56	64	50	73
40	Spain	59	7	4,9	51	67	41	73
41	Cape Verde	58	4	4,8	50	66	49	70
41	Dominica	58	3	2,3	54	62	54	63
43	Lithuania	57	8	3,8	51	63	41	71
43	Slovenia	57	9	3,6	51	63	36	73
45	Malta	56	5	2,4	52	60	49	63
46	Korea (South)	55	10	2,4	51	59	44	67
47	Hungary	54	10	3,6	48	60	35	71
47	Seychelles	54	4	8,2	41	67	32	71
49	Costa Rica	53	5	4,1	46	60	41	66
49	Latvia	53	8	3,6	47	59	41	73
49	Rwanda	53	5	5,7	44	62	40	74
52	Mauritius	52	5	1,1	50	54	49	55
53	Malaysia	50	9	3,4	44	56	31	62
53	Turkey	50	9	2,4	46	54	38	58
55	Georgia	49	6	6,9	38	60	22	70
55	Lesotho	49	5	3,6	43	55	42	63
57	Bahrain	48	5	5,4	39	57	36	65
57	Croatia	48	9	3,3	43	53	31	66
57	Czech Republic	48	10	3	43	53	34	62
57	Namibia	48	6	3,4	42	54	38	63
61	Oman	47	5	7,8	34	60	28	69
61	Slovakia	47	8	4,7	39	55	26	62
63	Cuba	46	4	4,5	39	53	36	54
63	Ghana	46	9	3,3	41	51	28	58
63	Saudi Arabia	46	5	6,7	35	57	36	72
66	Jordan	45	7	2,4	41	49	36	54
67	Macedonia	44	6	5	36	52	21	55
67	Montenegro	44	4	2,2	40	48	39	49
69	Italy	43	7	2,5	39	47	38	55
69	Kuwait	43	5	3,9	37	49	32	52
69	Romania	43	9	3	38	48	31	57
72	Bosnia and Herzegovina	42	7	2,9	37	47	35	59
72	Brazil	42	8	3,7	36	48	30	62
72	Sao Tome and Principe	42	3	5	34	50	32	47
72	Serbia	42	7	3,4	36	48	31	53
72	South Africa	42	9	2,8	37	47	32	55
77	Bulgaria	41	9	3,3	36	46	26	58
77	Senegal	41	9	1,5	39	43	33	47
77	Tunisia	41	7	1,9	38	44	32	46
80	China	40	9	2,9	35	45	28	55
80	Greece	40	7	4,5	33	47	21	57
82	Swaziland	39	4	1,8	36	42	35	42
83	Burkina Faso	38	7	3,9	32	44	20	50
83	El Salvador	38	6	2	35	41	31	45
83	Jamaica	38	6	1,8	35	41	31	44
83	Liberia	38	7	3,3	33	43	28	52
83	Mongolia	38	7	2,2	34	42	31	47
83	Peru	38	7	2,5	34	42	29	49
83	Trinidad and Tobago	38	4	5,1	30	46	31	52

83	Zambia	38	8	2,1	35	41	32	50
91	Malawi	37	8	1,7	34	40	31	45
91	Morocco	37	8	2,9	32	42	25	47
91	Sri Lanka	37	7	2,1	34	40	28	44
94	Algeria	36	6	2,8	31	41	25	42
94	Armenia	36	6	3,5	30	42	21	47
94	Benin	36	6	3,4	30	42	25	47
94	Colombia	36	7	2	33	39	28	45
94	Djibouti	36	3	8,6	22	50	23	52
94	India	36	10	2,2	32	40	24	47
94	Philippines	36	9	2,5	32	40	21	45
94	Suriname	36	3	3,2	31	41	31	42
102	Ecuador	35	6	3,6	29	41	21	46
102	Moldova	35	8	2,8	30	40	25	47
102	Panama	35	6	2,2	31	39	28	42
102	Thailand	35	8	1,2	33	37	31	40
106	Argentina	34	8	2,4	30	38	20	40
106	Bolivia	34	7	3,7	28	40	17	47
106	Gabon	34	5	1,5	32	36	31	38
106	Mexico	34	9	1,8	31	37	27	42
106	Niger	34	5	3,7	28	40	21	42
111	Ethiopia	33	8	2,5	29	37	21	42
111	Kosovo	33	3	2,3	29	37	29	36
111	Tanzania	33	8	2,7	29	37	22	47
114	Egypt	32	7	3,1	27	37	17	44
114	Indonesia	32	9	3,5	26	38	21	50
116	Albania	31	7	2,1	28	34	23	38
116	Nepal	31	5	1,4	29	33	28	35
116	Vietnam	31	8	2,6	27	35	21	41
119	Mauritania	30	5	4,1	23	37	21	42
119	Mozambique	30	7	2	27	33	23	38
119	Sierra Leone	30	8	2,4	26	34	21	40
119	Timor-Leste	30	3	3,2	25	35	23	34
123	Belarus	29	5	4	22	36	21	43
123	Dominican Republic	29	6	3,5	23	35	21	42
123	Guatemala	29	6	2,6	25	33	21	36
123	Togo	29	5	3,7	23	35	21	42
127	Azerbaijan	28	6	3,5	22	34	21	40
127	Comoros	28	3	7,5	16	40	17	42
127	Gambia	28	5	6,7	17	39	12	50
127	Lebanon	28	6	3,3	23	33	17	38
127	Madagascar	28	8	1,9	25	31	22	38
127	Mali	28	6	3,3	23	33	20	40
127	Nicaragua	28	7	2,4	24	32	21	37
127	Pakistan	28	8	3	23	33	19	42
127	Russia	28	9	2,3	24	32	21	43
136	Bangladesh	27	7	4,1	20	34	21	50
136	Côte d'Ivoire	27	8	2,3	23	31	19	38
136	Guyana	27	4	2,9	22	32	21	33
136	Kenya	27	8	2,7	23	31	19	37
140	Honduras	26	6	2,5	22	30	21	35
140	Kazakhstan	26	8	3,3	21	31	11	39

140	Laos	26	4	5	18	34	19	41
140	Uganda	26	8	3,3	21	31	12	38
144	Cameroon	25	8	2,9	20	30	12	40
144	Central African Republic	25	4	5,4	16	34	11	37
144	Iran	25	6	3,9	19	31	15	41
144	Nigeria	25	9	3,1	20	30	14	40
144	Papua New Guinea	25	5	4,2	18	32	11	35
144	Ukraine	25	8	1,7	22	28	18	32
150	Guinea	24	7	3,6	18	30	12	40
150	Kyrgyzstan	24	6	2,3	20	28	18	35
150	Paraguay	24	5	3,1	19	29	19	36
153	Angola	23	7	2,8	18	28	19	40
154	Congo Republic	22	6	3,8	16	28	12	40
154	Democratic Republic of the Congo	22	5	4,2	15	29	12	37
154	Tajikistan	22	5	3,8	16	28	11	32
157	Burundi	21	5	2,6	17	25	12	27
157	Myanmar	21	6	3,9	15	27	11	39
157	Zimbabwe	21	8	4,3	14	28	0	38
160	Cambodia	20	7	3	15	25	11	30
160	Eritrea	20	4	11	2	38	5	52
160	Venezuela	20	7	2,3	16	24	12	29
163	Chad	19	5	3,8	13	25	9	30
163	Equatorial Guinea	19	3	2,2	15	23	15	22
163	Guinea-Bissau	19	4	2,4	15	23	12	22
163	Haiti	19	5	3,1	14	24	11	26
167	Yemen	18	6	2,6	14	22	11	28
168	Syria	17	4	3,8	11	23	6	22
168	Turkmenistan	17	3	2,9	12	22	11	21
168	Uzbekistan	17	6	2	14	20	11	22
171	Iraq	16	4	2,4	12	20	11	21
172	Libya	15	6	3,3	10	20	2	24
173	South Sudan	14	3	1,6	11	17	12	17
174	Sudan	11	6	3,5	5	17	0	21
175	Afghanistan	8	3	3,3	3	13	1	12
175	Korea (North)	8	3	3,4	2	14	1	12
175	Somalia	8	4	1,9	5	11	5	12

2 Normalidade das Regressões

(1) Regressão

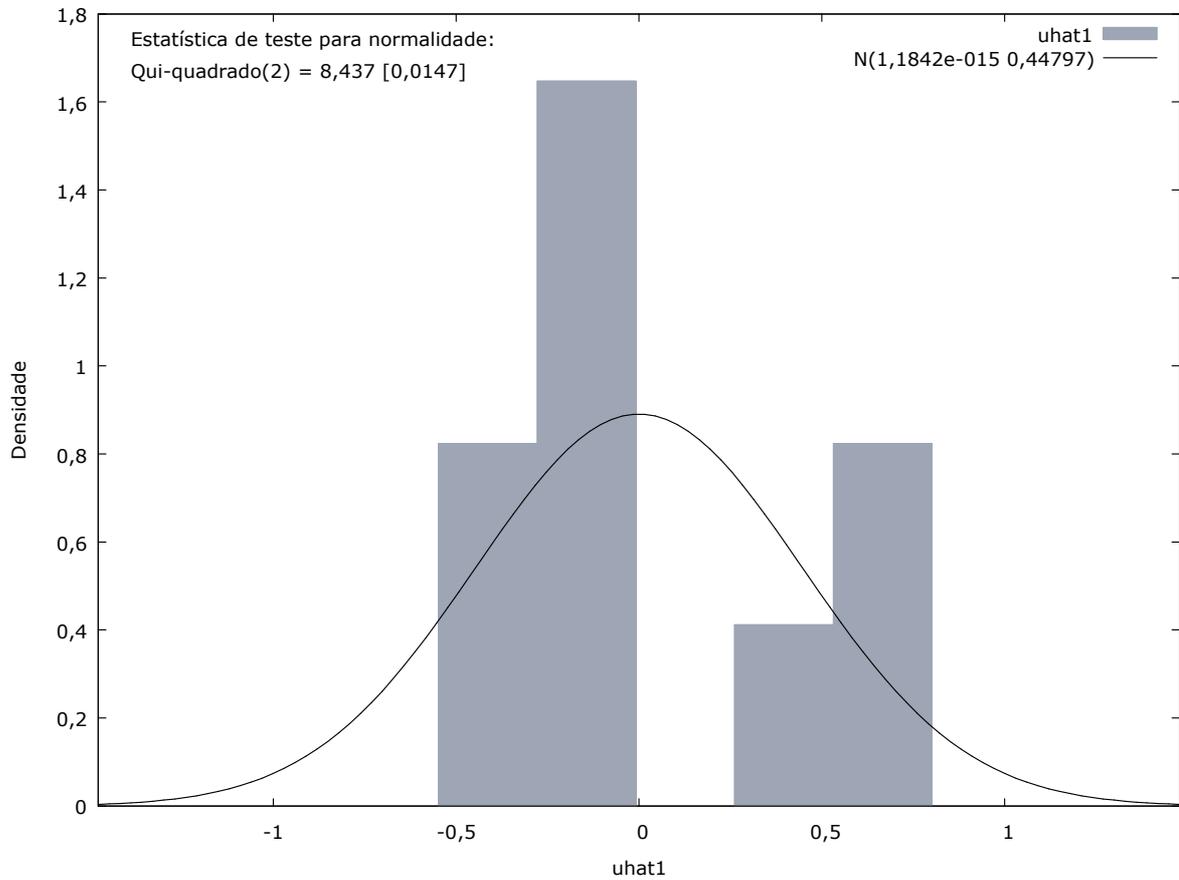


Distribuição de frequência para uhat1, observações 1-15, número de classes = 5, média = 3,84877e-016, desvio padrão = 0,349455

intervalo	pt. Médio	freqüência	rel.	acum.
< -0,53835	-0,68034	1	6,67%	6,67% **
-0,53835 - -0,25435	-0,39635	3	20,00%	26,67% *****
-0,25435 - 0,029646	-0,11235	4	26,67%	53,33% *****
0,029646 - 0,31364	0,17164	4	26,67%	80,00% *****
>= 0,31364	0,45564	3	20,00%	100,00% *****

Teste para a hipótese nula de distribuição normal:
Qui-quadrado(2) = 0,972 com p-valor 0,61517

(2) Regressão



Distribuição de frequência para uhat1, observações 1-9, número de classes = 5, média = 1,18424e-015, desvio padrão = 0,447972

intervalo	pt. Médio	freqüência	rel.	acum.
< -0,27830	-0,41320	2	22,22%	22,22% *****
-0,27830 - -0,0084931	-0,14340	4	44,44%	66,67% *****
-0,0084931 - 0,26131	0,12641	0	0,00%	66,67%
0,26131 - 0,53112	0,39621	1	11,11%	77,78% ***
>= 0,53112	0,66602	2	22,22%	100,00% *****

Teste para a hipótese nula de distribuição normal:
Qui-quadrado(2) = 8,437 com p-valor 0,01472

3 Dados Organizados para uso do *Gretl*

(1) Regressão

notacorrupção	Txanalf
2,96	14,6
3,56	14,7
4	13,8
4,1	13,3
4	12,4
4	11,9
3,9	11,6
3,9	11,4
3,7	11,1
3,3	10,4
3,5	10,1
3,5	10
3,7	9,7
3,8	8,6
4,3	8,7

(2) Regressão

txanalf	gastoseduc
11,4	0,4863%
11,1	0,4219%
10,4	0,3844%
10,1	0,4014%
10	0,4457%
9,7	0,6079%
9,1	0,6919%
8,6	0,6948%
8,7	1,0718%