

## ORÇAMENTO PÚBLICO, CONTROLE SOCIAL E CONFIANÇA PÚBLICA

### HILTON LEITE DE BRITO

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina- PPGA-UEL, Brasil.  
[brito445@hotmail.com](mailto:brito445@hotmail.com)

### LETÍCIA BASSETO SECORUM

MBA em Gestão de Pessoas, Instituto de Ensino Superior de Londrina, Brasil.  
[leticiasecorum@gmail.com](mailto:leticiasecorum@gmail.com)

### CAROLINE NAYARA MARILAC FLOR

Graduanda em Administração, Universidade Estadual de Londrina – UEL, Brasil.  
[carolinemariflor@gmail.com](mailto:carolinemariflor@gmail.com)

### CLAUDECIR PATON

Professor departamento de Ciências Contábeis, Universidade Estadual de Londrina- UEL, Brasil.  
Mestre em Contabilidade, Faculdade de Economia e Administração – FEA/USP-SP, Brasil.  
Mestre em Contabilidade e Controladoria, Universidade Norte do Paraná- UNOPAR, Brasil.  
[paton@uel.br](mailto:paton@uel.br)

### DANIELA MAYUMI YAMAJI

Graduanda em Administração, Universidade Estadual de Londrina – UEL, Brasil.  
[danielamayumi7@gmail.com](mailto:danielamayumi7@gmail.com)

### Resumo

O objetivo do presente trabalho é fazer uma reflexão sobre os elementos que colaboram para a construção da confiança na relação entre Estado e sociedade civil organizada. Nesse contexto, os orçamentos públicos podem ser vistos como contratos fiscais que estabelecem direitos, obrigações e expectativas. Aqueles fatores que prejudicam os contratos resultam na redução da confiança pública. Por meio deste trabalho serão apresentados mecanismos vinculados ao controle social que podem ser aplicados no processo de gestão orçamentária com vistas a contribuir para a defesa do interesse público e a construção da confiança pública.

**Palavras-chave:** orçamento público, controle social, confiança pública.

## PUBLIC BUDGET, SOCIAL CONTROL, AND PUBLIC TRUST

### Abstract

The purpose of this paper is to reflect about the elements that contribute to building trust in the relationship between the State and the organized civil society. In this context, public budgets can be seen as tax contracts that establish rights, obligations, and expectations. Certain factors that undermine such contracts lead to a reduction in the public trust. In this article, we will present mechanisms linked to social control that can be applied to the budget management process with the purpose of contributing to the defense of the public interest and the construction of public trust.

**Keywords:** public budget, social control, public trust.

## PRESUPUESTO PÚBLICO, CONTROL SOCIAL Y CONFIANZA PÚBLICA

### Resumen

El objetivo del presente trabajo es hacer una reflexión sobre los elementos que colaboran con la construcción de la confianza en la relación entre el Estado y la sociedad civil organizada. En este contexto, los presupuestos públicos se pueden considerar como contratos fiscales que establecen derechos, obligaciones y expectativas. Los factores que perjudican los contratos resultan en la reducción de la confianza pública. Por medio de este trabajo se presentarán mecanismos vinculados al control social que se pueden aplicar en el proceso de gestión presupuestaria con miras a contribuir en la defensa del interés público y en la construcción de la confianza pública.

**Palabras clave:** presupuesto público, control social, confianza pública.

## INTRODUÇÃO

A relação entre cidadãos, agentes e instituições governamentais é moldada por vários pilares da governança pública moderna que caracterizam o “Novo Serviço Público”: transparência, integridade, abertura governamental, participação, prestação de contas, planejamento estratégico para alcance de objetivos nacionais, entre outros. O uso do dinheiro público se inclui nessa abordagem, em que controle social e boa gestão orçamentária apoiam e são apoiados por esses vários pilares, sendo a pedra estrutural na arquitetura da confiança entre o Estado e seus cidadãos (Behn, 1998; Denhardt & Denhardt, 2007; Lopes, 2004; OECD, 2017).

Em tempos em que impera o discurso político de credibilidade na governabilidade em todas as esferas públicas, a importância da confiança se ratifica. Na verdade, ela apoia a maioria, senão todas as interações humanas coletivas e individuais, os mercados, os negócios, o comércio e os sistemas de seguridade social e educação (Belchior, 2015). Em todos os casos, a confiança permite que pessoas, empresas, organizações e instituições tomem decisões sem ter que renegociar e/ou tranquilizar suas contrapartes, e/ou reavaliar posicionamentos em cada interação. Isso elimina ou reduz custos e aumenta a velocidade das interações sociais (Belchior, 2015; OECD, 2017).

Em se tratando de gestão pública, uma das principais abordagens encontradas na literatura trata da confiança sistêmica ou institucional no âmbito das instituições e políticas públicas (OECD, 2017). Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) (2017), a confiança institucional é gerada quando os cidadãos avaliam as instituições públicas, líderes políticos e/ou o governo como mantenedores ou cumpridores de suas promessas, eficientes, justos e honestos. Nesse sentido, a ideia que uma boa governança gera confiança por meio da produção de processos e resultados justos vem sendo consolidada (Belchior, 2015; Kissler & Heidemann, 2006; OECD, 2017). Este escopo reflete as preocupações dos líderes e formuladores de políticas públicas frente ao processo acelerado de deterioração da confiança institucional percebida em vários países nos últimos anos.

OECD (2017) compreende que os orçamentos públicos são vistos como contratos que estabelecem direitos, obrigações e expectativas. Todo contrato fiscal é inerentemente um pacto político em que os cidadãos confiam ao governo legitimidade para administrar as finanças públicas e o governo compromete-se a fazê-lo de forma prudente para melhorar o bem-estar público (OECD, 2017). É essa confiança que racionaliza o pagamento de impostos hoje, na expectativa de que benefícios presentes e futuros serão recebidos (OECD, 2017). Garantir esse contrato vem sendo o principal desafio para governos contemporâneos. Conforme apontado por Denhardt e Denhardt (2007), os administradores públicos devem ser responsáveis, transparentes e obrigados a prestar contas. Tais fatores são considerados capazes de contribuir para o aumento da confiança nas relações sociais (Belchior, 2015). No Brasil, essas preocupações vêm permeando o pensamento de autores como Campos (1990), que aponta que tais pré-requisitos eram insuficientes no Brasil. Em complemento, Pinho e Sacramento (2009) explicam que, passados mais de 20 anos, estes processos ainda estão em lenta construção no país. O objetivo do presente trabalho é fazer uma reflexão sobre os elementos que colaboram para a construção de confiança na relação entre Estado e cidadãos. Para isso, são apresentados mecanismos vinculados ao controle social que podem ser aplicados no processo de gestão orçamentária com vistas a contribuir para a defesa do interesse público e a construção da confiança pública.

## DESENVOLVIMENTO

### COMPETÊNCIA E VALORES COMO DIRECIONADORES DE CONFIANÇA

Manter a percepção positiva sobre as ações de um indivíduo ou de uma organização é fundamental no tratamento da coisa pública. Esse é um entendimento global para o qual se convencionou utilizar o termo em inglês Trust, ou Confiança (OECD, 2017). Essa percepção positiva também pode ser entendida como credibilidade, uma vez que ela é capaz de gerar certa confiança de que outros irão agir de acordo com as expectativas, sejam em ações particulares ou através de conjuntos de ações. A confiança exerce um papel de crucial importância para muitas interações socioeconômicas (Belchior, 2015; OECD, 2017). Um ponto importante a ser destacado no entendimento dessa questão é que, embora a confiança possa ser baseada em experiências reais, muitas vezes ela se reflete como um fenômeno subjetivo, baseado tanto em interpretações e percepções como também em fatos.

Nas relações é admissível permitir que um ator dê o benefício da dúvida a outro; a confiança é capaz de gerar, na sociedade, benefícios tangíveis para ambos (OECD, 2017). A tabela 1 mostra alguns benefícios que podem surgir a partir de relações de confiança, os quais podem ser interpretados como “dividendos da confiança”.

**QUADRO 1 – CRITÉRIOS E DIMENSÕES PARA VALIDAÇÃO DE INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS**

<b>Tipo de Confiança</b>	<b>Dividendo da confiança</b>
Cidadãos para com outros cidadãos	Ganhos de capital social; uma comunidade mais coesiva, menos conflitos.
Cidadãos para com o governo	Maior conformidade com/e apoio aos programas e políticas do governo. Menores custos de execução dos projetos.
Empresas para com o governo	Propensão a investimentos mais altos. Conformidade com regulamentações de maneira mais fácil.
Governo para com os cidadãos	Serviços públicos mais ágeis, simplificados direcionados pela eficiência e efetividade.
Entre esferas de governo	Promove a eficácia à medida que as instituições governamentais aumentam o nível de colaboração entre os serviços governamentais e com fornecedores externos.
Cidadãos para com líderes políticos	Maior confiança pública pode permitir aos líderes governamentais o apoio e compreensão necessária para implementação de políticas propostas, o que gera menos impasse.
Entre líderes governamentais	Maior eficácia no tratamento de desafios compartilhados e complexos (como mudanças climáticas, segurança, etc.).

Fonte: Adaptado de OECD, (2017)

A confiança pública possui duas principais dimensões direcionadoras: a confiança na competência e a confiança em valores (OECD, 2017).

**Confiança na competência:** competência é uma condição necessária para a confiança pública. Um ator, seja um negócio ou uma agência governamental, com boas intenções mas sem a capacidade de atender às demandas e expectativas, não pode ser confiável. A provisão de bens e serviços públicos (segurança, gestão de crises, saúde pública, educação etc.) é uma das principais atividades exercidas pelo governo. Apesar de terem direito, os cidadãos dependem da capacidade dos governos de realmente entregar os serviços de que necessitam no nível de qualidade que esperam (OECD, 2017). Essas expectativas implicam duas dimensões críticas da confiança: (i) Capacidade de respostas e (ii) Confiabilidade.

- **Capacidade de respostas** - Reconhecer a capacidade de resposta como uma dimensão explícita da confiança reflete o objetivo central da administração pública: servir os cidadãos. Cada vez mais, a capacidade de resposta refere-se não apenas à forma como os cidadãos recebem bens e serviços públicos, mas também a como o governo escuta os cidadãos e responde às suas demandas e feedbacks. A capacidade de resposta, portanto, engloba, não só disponibilidade, acesso, pontualidade e qualidade, mas também respeito, envolvimento, engajamento e resposta do poder público aos cidadãos (OECD, 2017).
- **Confiabilidade** - Para que o poder público possua uma prestação de serviços com capacidade de respostas é preciso ter como pré-requisito a confiabilidade. Os governos devem avaliar o ambiente econômico, social e político de seus cidadãos e agir em consequência, primando pelo interesse público. Isso pode significar a adaptação de certos serviços ou a criação de novos (por exemplo, abordando mudanças climáticas, energia, habitação etc.), mas também significa ser capaz de lidar com incertezas de forma consistente e previsível. Em face de múltiplas ameaças tanto naturais como causadas pelo homem nas últimas décadas, o planejamento de longo prazo e a gestão de riscos provaram ser essenciais; assim, as funções de governo caminham para serem universalmente institucionalizadas. A confiabilidade é a capacidade das instituições governamentais em responder, de forma efetiva, à responsabilidade delegada para antecipar as necessidades e minimizar as incertezas enfrentadas no meio econômico, social e político (OECD, 2017).

**Confiança em valores:** quando se trata de influenciar a confiança, o processo de elaboração de políticas públicas e suas motivações é tão importante quanto os resultados reais de tais políticas. Em um contexto de desemprego elevado e crescente desigualdade social, os cidadãos esperam não apenas políticas efetivas para melhorar as condições socioeconômicas, mas também comportamentos irrepreensíveis por parte do poder público (OECD, 2017). Essas expectativas envolvem três dimensões críticas da confiança: i) integridade, ii) abertura governamental e iii) equidade.

- **Integridade** - A forma como a administração pública se conduz e o grau em que pode ser confiável para salvaguardar o interesse público sem a necessidade de escrutínio têm influência direta sobre os níveis de confiança nas instituições públicas. Os altos padrões de comportamento reforçam a credibilidade, a legitimidade e facilitam a ação política do governo. Integridade, nesse sentido, está relacionada com o uso do poder e dos recursos públicos de maneira ética (OECD, 2017).
- **Abertura governamental** - A abertura governamental é o envolvimento das partes interessadas, incluindo a população, na concepção e entrega de políticas e serviços públicos. Tal característica pode ajudar a administração pública a entender melhor as necessidades das pessoas, levantar conjuntos amplos de informações, atingir maiores níveis de conformidade e satisfação, o que aumenta a confiança (OCDE, 2017). A abertura, como uma dimensão de confiança, reflete um contrato social renovado entre os cidadãos e o Estado, em que os primeiros contribuem não apenas com pagamento de impostos e obedecendo à lei, mas também com a receptividade às políticas públicas e colaboração em sua concepção e implementação (OECD, 2017).
- **Equidade** - A preocupação quanto à distribuição de encargos e benefícios entre os membros da sociedade sempre esteve presente no cotidiano político. Níveis mais altos de concentração de renda e desigualdades tributárias ajudam a contribuir para a desconfiança no governo e suas instituições. O progresso socioeconômico deve ser perseguido para beneficiar toda sociedade, sem privilégios de classes. As empresas e os cidadãos não podem sentir-se ameaçados ou injustiçados pelo governo. A equidade, como uma dimensão de confiança, aborda essa preocupação, concentrando-se no tratamento consistente dos cidadãos e das empresas pelo governo e na proteção da busca pelo benefício da sociedade em geral (OECD, 2017).

O uso do dinheiro público é um dos domínios da gestão pública e espaço onde a confiança pode ser perdida facilmente. A tabela 2 mostra a plataforma teórica de competências e valores como direcionadores para a confiança pública, a qual pode ser utilizada na gestão do orçamento público

**TABELA 1 – PLATAFORMA TEÓRICA DE COMPETÊNCIAS E VALORES COMO DIRECIONADORES PARA CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA PÚBLICA**

<b>Confiança na Competência</b>			
<b>Capacidade dos governos de entregar aos cidadãos bens e serviços de que necessitam no nível de qualidade que esperam</b>			
<b>Envolvimento do governo em mandato</b>		<b>Elementos chave para confiança</b>	<b>Objetivo geral de política pública</b>
Fornecer Serviços Públicos		Acesso dos cidadãos aos serviços públicos, independentemente da renda, local de residência, etc. Qualidade e pontualidade dos serviços públicos. Respeito na prestação de serviços públicos, incluindo resposta ao <i>feedback</i> dos cidadãos.	<i>Capacidade de resposta</i>
Antecipar mudanças e proteger cidadãos	as e os	Antecipação e avaliação adequada das necessidades e desafios evolutivos dos cidadãos. Comportamento consistente e previsível, gestão efetiva da incerteza social, econômica e política.	<i>Confiabilidade</i>
<b>Confiança em Valores</b>			
<b>Os princípios que norteiam e guiam as ações de governo</b>			
<b>Envolvimento do governo em mandato</b>		<b>Elementos chave para confiança</b>	<b>Objetivo geral de política pública</b>
Uso ético do poder e dos recursos públicos		Padrões elevados de comportamento dos agentes públicos. Compromisso na luta contra a corrupção. Prestação de contas.	<i>Integridade</i>
Informar, consultar e ouvir os cidadãos		Deixar os cidadãos conhecerem e entenderem o que o governo está fazendo. Oportunidades de engajamento e envolvimento que levem a resultados tangíveis.	<i>Abertura Governamental</i>
Melhorar as condições socio-econômicas para todos	as	Perseguir o progresso sócio-econômico para sociedade como um todo. Tratamento consistente dos cidadãos e empresas (contra desigualdades sociais).	<i>Equidade</i>

Fonte: Adaptado de OECD, (2017)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, os princípios democráticos e os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 são consolidados por meio da participação social no exercício do controle social. O controle social caracteriza-se pela participação social em instâncias do aparelho de Estado, órgãos, agências, bens ou serviços públicos responsáveis pelas políticas públicas. Participação não é concessão, é resultado de um processo político, é conquista do povo e não pode ser vista como dívida dos administradores

e dos governos temporários. O controle social efetua-se no exercício da vontade autônoma da coletividade, partilhando o poder de decidir questões públicas. Ou seja, é o controle social sobre as ações do Estado, exercido pela sociedade no sentido de garantir a participação do povo, o que o torna um instrumento necessário para que haja eficácia dos direitos (Battini, Colin, & Fowler, 2003).

A execução de políticas públicas depende do dinheiro público para se concretizar. As ambições do programa de governo se refletem no orçamento; assim, o orçamento de um governo é um apelo político para os eleitores, um guia para políticas econômicas, uma oportunidade para que as preferências e preocupações dos cidadãos sejam expressas e incluídas no plano de governo (OECD, 2017). A formulação do orçamento, as previsões de receitas, a definição de prioridades e fixação das despesas é um ritual para se legitimarem os gastos públicos e uma oportunidade para se prestar contas de decisões e ações passadas. Assim, os orçamentos públicos podem ser vistos como contratos fiscais que estabelecem direitos, obrigações e expectativas postulados em questões financeiras.

Fatores que afetam as finanças públicas prejudicam os contratos fiscais e resultam na redução da confiança dos cidadãos na capacidade dos governos de gerenciar as finanças públicas de forma apropriada e sustentável (OECD, 2017). A participação no controle social se torna fundamental no processo. Os governos precisam garantir que o próprio processo de tomada de decisão orçamentária seja aberto, prevendo debates inclusivos, participativos e realistas sobre as escolhas orçamentárias e não simplesmente fornecer acesso à informação, uma vez que as decisões de gastos já estejam consolidadas.

No Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 tenha garantido à população o direito de participar das decisões sobre a coisa pública, a participação da sociedade em assuntos relacionados à gestão orçamentária ainda é pequena. As características de governo aberto e transparente são dimensões críticas para se estabelecer a confiança entre governo e sociedade. A transparência orçamentária é definida como a divulgação completa de todas as informações de forma oportuna, sistemática e em linguagem acessível (OECD, 2017).

A administração pública deve ter em mente que a descarga de grandes quantidades de dados brutos em audiências públicas ou em web sites não aumentará a confiança pública; contudo, reunir dados para criar históricos que aumentem o conhecimento dos cidadãos sobre como, de fato, o dinheiro está sendo ou será gasto pode fazê-lo. Isto implica que as instituições de governo precisam estabelecer processos com preparação de dados e desenvolver ferramentas para permitir que o público entenda o orçamento e a execução orçamentária em maior detalhe. O poder público deve assegurar que documentos e dados do orçamento público sejam abertos, transparentes e acessíveis. O orçamento é o documento político mais importante do governo, cujos objetivos políticos são conciliados e traduzidos em termos concretos; assim, a administração pública pode tornar a melhoria da transparência orçamentária uma ferramenta para alavancar a confiança, com a participação dos cidadãos na concepção e/ou alocação de finanças públicas.

Termos e jargões técnicos utilizados por controladores de governos nas apresentações de assuntos relacionados ao orçamento tornam a participação e o controle social avessos ao assunto. É preciso que o processo orçamentário, desde a definição de prioridades até a fase de execução e prestação de contas, seja escrito e transmitido em linguagem acessível, menos técnica do que a linguagem de orçamento público padrão. Os cidadãos geralmente julgam os governos democráticos com base em sua capacidade de produzir resultados tangíveis positivos para a sociedade; assim, é a participação da sociedade e o exercício do controle social na construção de resultados que devem contribuir para a construção da confiança pública

## REFERÊNCIAS

- Battini, O., Colin, D., & Fowler, M. (2003). Controle social, financiamento e democracia: A política de assistência social. Curitiba: CIPEC/Fundação Araucária.
- Behn, R. D. (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, 4.
- Belchior, A. M. (2016). Confiança nas instituições políticas. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Recuperado de: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=idokDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=Confian%C3%A7a+nas+institui%C3%A7%C3%B5es+pol%C3%ADticas&ots=v6awpOJ-3s&sig=HtDbn09poZR5vIM4KG7zsOgmWJs#v=onepage&q&f=false>>
- Campos, A. M. (1990). Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública, 24(2), 30-50.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). The new public service: Serving, not steering. New York: M.E. Sharpe. Recuperado de: <<https://epdf.tips/the-new-public-service-serving-not-steering.html>>
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública, 40(3), 479-499.
- Lopes, D. M. N. N. (2004). Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. Opinião pública, 10(1), 162-187.
- OECD (2017) Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-em>>
- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: Já podemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública-RAP, 43(6), 1343-1368.
- Rocha, A. C. (2011). Accountability na administração pública: Modelos teóricos e abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança, 14(2), 82-97.