

# TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Vanuza da Silva FIGUEIREDO<sup>1</sup>  
Waldir Jorge Ladeira dos SANTOS<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este estudo traz uma análise da transparência e participação social da gestão pública brasileira, contribuindo para uma reflexão sobre as ferramentas de controle social. A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória. Observa-se que a transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. Outro ponto a ser trabalhado para alcançar uma participação maior da sociedade nas questões governamentais consiste no ensino das crianças e jovens sobre a importância de se exigir transparência dos dados públicos e a busca por espaço nos instrumentos de participação. A Lei da transparência atenderá seus objetivos, na medida em que o cidadão tiver a consciência do seu papel primordial na busca e no acompanhamento da informação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transparência. Controle social. Lei de Responsabilidade Fiscal.

## Introdução

A administração pública tem sido alvo de controvérsias a respeito da transparência de seus atos. Em países democráticos, a transparência superficial - não tanto pela dotação de recursos, mas pela sua aplicabilidade - se transforma em fator altamente questionável pela sociedade, o que, em muitos casos, tornam ocultas as informações da gestão pública, comprometendo a credibilidade sobre a assertiva desses atos.

A cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também, exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa consciente da atuação dos seus representados desempenha, de forma mais satisfatória, o exercício da democracia quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos.

Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode escamotear informações por julgá-las impróprias

---

<sup>1</sup> UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças – Departamento de Ciências Contábeis. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 20550-013 - vanuzafigueiredo@hotmail.com

<sup>2</sup> UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças – Departamento de Ciências Contábeis. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 20550-013 - wcladeira@uol.com.br

para o acesso generalizado. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), busca tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são administrados.

O acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes; suas ocorrências impedem o crescimento do país, solapando a legitimidade da gestão pública, fato que pode ocasionar uma redução do bem estar coletivo, em prol de interesses individuais, ocasionando a queda de sua imagem.

Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas. A participação social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado (ASSIS; VILLA, 2003).

O acesso da sociedade a informações referentes à administração das receitas públicas permite que se verifique se os gastos estão sendo utilizados adequadamente, atendendo aos interesses coletivos.

O objetivo deste trabalho, por conseguinte, é analisar a transparência e a participação social na administração pública. A relevância da presente pesquisa está na necessidade de maior aprofundamento nos estudos sobre o tema, principalmente no que tange ao aumento do envolvimento dos membros da sociedade nas arenas de debates públicos; por isso da importância da divulgação dos instrumentos de participação à sociedade.

Para alcançar o objetivo proposto, utilizaram-se como procedimentos metodológicos a pesquisa exploratória. Realizou-se um estudo exploratório descritivo, com o objetivo de identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão. Consiste em uma pesquisa qualitativa, mais subjetiva e envolve examinar e refletir as percepções para obter um entendimento de atividades sociais e humanas (COLLIS; HUSSEY, 2005).

A pesquisa exploratória foi realizada em artigos, livros, teses, dissertações e sites relacionados ao tema.

Este artigo, além desta introdução, expõe sobre a participação social na próxima seção. A seção três retrata a transparência no Brasil. A seção quatro traz as principais ferramentas de controle social. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## **Participação social**

No final do século XX, as reformas que visavam a implantar a administração gerencial ficaram conhecidas como a Nova Gestão Pública, ou *New Public Management* (NPM). Valores como capacidade de resposta, transparência, inovação e orientação para o alcance dos objetivos podem ser percebidos nas reformas da administração sob a teoria da NPM (VIGODA-GADOT; MEIRI, 2008). Segundo Slomski (2010), nesse modelo a ênfase está no cidadão e nos resultados, exigindo-se do gestor público eficiência, transparência e, sobretudo, qualidade na prestação dos serviços públicos e no exercício das funções estatais.

Os problemas decorrentes da falta de controle e de instrumentos de fiscalização dificultam avaliar se as ações realizadas pelos gestores públicos estão atendendo as necessidades sociais. As questões que decorrem da relação de conflito de interesses entre aqueles que delegam a administração de suas organizações (sociedade civil) e aqueles que recebem esta delegação e administram (gestores públicos), são chamados de conflitos na relação entre principal e agente. Bobbio (1987) afirma que o Estado é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais.

A governança adota princípios como a transparência e a *accountability* para propor práticas de controle e acompanhamento da administração, a fim de evitar os problemas da relação agente e principal (BIZERRA, 2011).

A adoção desses princípios aproxima a sociedade do poder público, fortalecendo a democracia e a participação social. A sua aplicação traz grandes benefícios para a coletividade.

Para Souza e Siqueira (2007), o termo governança pública é uma evolução do termo nova administração pública. A aplicação da governança no setor público está relacionada com a Nova Gestão Pública. A governança pública é o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações (BIZERRA, 2011).

Logo, a transparência está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos.

Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009). Segundo Vishwanath e Kaufmann (1999) transparência engloba os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade.

Uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos.

A objetividade da informação facilita o entendimento sobre a matéria analisada. A exposição de forma direta, sem rodeios e livre de emaranhados de dados desnecessários, contribui muito para a tomada de decisão.

A confiabilidade é a garantia de que a informação resulta da realidade vivida pelo órgão e precisa ser legitimada pelos órgãos de fiscalização, proporcionando segurança ao cidadão de que a informação é fidedigna. Através da divulgação das ações governamentais, a sociedade tem acesso à gestão das verbas públicas, contudo as informações necessitam ser confiáveis. Como afirma Welch e Hinnant (2003), confiabilidade das informações é uma medida adequada de construção de transparência.

O acesso atribuído à informação indicará se realmente há transparência. A dificuldade para a obtenção do material, o excesso de etapas para se adquirir determinado relatório representam pontos negativos a serem superados.

Para o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim quando tornadas públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas (BOBBIO, 1987).

A compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. O público alvo necessita assimilar o que esta sendo apresentado. Cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada. Expondo somente informações relevantes que atendam as reais necessidades do público. Uma informação é vista como transparente ao apresentar a reunião dessas características.

Ceneviva e Farah (2006) afirmam que os mecanismos de controle e fiscalização são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se

dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos. Sacramento (2007) observa na transparência um instrumento capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público e de aumentar a democracia entre o Estado e a sociedade.

A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem do país nas políticas externas.

Além da confiabilidade da informação, é necessário atingir o nível de transparência esperado pelo cidadão. Vishwanath and Kaufmann (1999) apontam que, antes de implementar a transparência, é necessário avaliar qual transparência é desejável à sociedade. Para atingir tais objetivos é preciso a implantação de um padrão mínimo aceitável de transparência a ser adotado.

Para Florini (1999), a transparência requer a existência prévia de um padrão comum de comportamento que propicie uma melhor aplicabilidade da transparência. De forma a contribuir para a formação de um padrão, surgiram como forma de proporcionar uma maior transparência das informações a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso a Informação, como já citadas.

### **A Transparência fomenta a participação social**

A transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania. Segundo Jacobi (2003) para alcançar mudanças na participação social há a necessidade de transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência da gestão.

A transparência proporciona um ambiente de análise e reflexão, mas para isso é necessário que os gestores públicos descortinem suas tomadas de decisões e divulguem-nas livremente nos meios de comunicação acessíveis à população, não permitindo que suas informações fiquem restritas a alguns servidores e assessores.

Bobbio (1987, p.29) descreve que o principio da publicidade das ações de quem detém um poder "político" contrapõe-se à teoria arcana imperii, dominante na época do poder

absoluto. “Segundo esta teoria, o poder do príncipe é tão mais eficaz, e portanto mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível.”

Ao distanciar a informação do cidadão o gestor fortalece seu poder e confirma o seu autoritarismo. A transparência é forma de evitar esse tipo de conduta. A divulgação das ações contribui para a análise crítica da gestão pública.

Essa doutrina é sustentada por dois argumentos: O primeiro é intrínseco à própria natureza do sumo poder, cujas ações serão bem sucedidas quanto mais rápidas e imprevisíveis se comportarem: o controle público, mesmo que apenas de uma assembleia de notáveis, retarda a decisão e impede a surpresa (BOBBIO, 1987).

As medidas realizadas às ocultas e postas em prática de imediato enfraquece o controle social e distancia cada vez mais os governantes dos governados. Dessa forma não há possibilidade de reação dos populares diante das medidas adotadas.

O segundo argumento, derivado do desprezo pelo vulgo, considerado como objeto passivo, como o "animal selvagem" que deve ser domesticado, já que dominado por fortes paixões que lhe impedem de formar uma opinião racional do bem comum, egoísta de vista curta, presa fácil dos demagogos que dele se servem para sua exclusiva vantagem.

Os dominantes depreciam a capacidade dos dominados de exercer a sua cidadania de forma sábia e consciente. Eles utilizam dessa evasiva alegação e pretexto para esquivar-se de dificuldades que o cidadão possa criar. Esses governantes adotam o engano como subterfúgio para manter seus privilégios.

Para Pires (2011, p.61), “O participação social visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e também a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público.”

A entidade ao dar transparência de seus dados, abre espaço para futuras reivindicações sociais que visem a um maior detalhamento e à ampliação das informações disponibilizadas. Por isso, a necessidade do maior envolvimento social na gestão das políticas públicas.

A informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis. A transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um poderoso instrumento de participação social (SANTOS, 2012).

O aumento da transparência auxilia o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão. A divulgação para grupos restritos inibe o seu caráter de promoção da democracia, ferindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência. Com isso, desenvolve-se um ambiente propício a condutas ilegais e corruptas.

### **Países mais transparentes**

A preocupação com a transparência no Brasil tem sido estimulada com exemplos de outros países. A Transparência Internacional consiste numa organização não governamental denominada *Transparency International*<sup>3</sup>, criada em 1993 com o intuito de unir esforços contra a corrupção e está atualmente presente em mais de 100 países. Anualmente, essa organização divulga no seu site os resultados de pesquisas dos níveis de corrupção de diversos países, como por exemplo Ucrânia e China. Seu objetivo é combater a corrupção e promover a transparência, responsabilidade, integridade e democracia em todos os níveis e setores da sociedade.

A Transparência Internacional tornou-se referência na percepção de empresários, universitários e analistas sobre o desempenho de agentes públicos e políticos (MAIA, 2010) e realiza pesquisas em alguns países e faz a medição da corrupção, transparência e de outros indicadores de governança e desenvolvimento.

O índice do orçamento analisado pela *Transparency International* verifica a extensão da supervisão realizada pela legislação e pelos órgãos de controle e o espaço destinado para a população interagir na elaboração do orçamento.

Há uma comparação entre os países quanto aos seus níveis de corrupção no setor público. As pesquisas e avaliações desenvolvidas para atingir tal índice englobam questões relacionadas à corrupção no funcionalismo público, a propinas nos contratos, nas licitações, a desvios de fundos públicos e a ações públicas realizadas no combate da corrupção.

O desempenho do Brasil nos últimos anos pode ser observado no quadro 1 abaixo:

**Quadro 1 - Os resultados do Brasil**

BRASIL	2011	2010	2009	2008	2007
Índice de Percepção da Corrupção	73°	69°	75°	80°	72°

---

<sup>3</sup> Transparency International. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>.

Pontos	3,8	3,7	3,7	3,5	3,5
--------	-----	-----	-----	-----	-----

**Fonte:** Elaboração própria.

Percepção da Corrupção utiliza índices de pontuações em uma escala de 0 (muito corrupto) a 10,0 (muito limpos). A pontuação 10,0 indica um país totalmente transparente. Nenhum país tem uma pontuação perfeita, entretanto, dois terços dos países analisados estão abaixo de 5,0, refletindo sérios problemas de corrupção.

O ranking do índice de percepção da corrupção do ano de 2012 aponta a Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia em primeiro lugar com 9,0 pontos, seguido da Suécia com 8,8 pontos. O Brasil aparece em 69º no ranking com 4,3 pontos.

### **Transparência no Brasil**

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) favoreceu a transparência, a adoção de práticas transparentes. O seu Art. 37 afirma que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988). Através da publicidade o povo poderá ter acesso às informações referentes aos atos praticados por seus representantes.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou a gestão das políticas públicas e sancionou a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão (LUBAMBO; COUTINHO, 2004).

No ano de 1998, publicou-se a Lei nº 9.755/98 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações. Esses avanços na tecnologia da informação do governo oferecem oportunidade de integrar bases de dados e recursos de forma a facilitar e simplificar o acesso ao público (COGLIANESE; KILMARTIN; MENDELSON, 2009).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece no seu §1º do Art.1 que “[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas.” (BRASIL, 2000).



Limberger (2006) afirma que a LRF veio a disciplinar os gastos do administrador público e, ainda, a divulgar a ideia de transparência na gestão fiscal, como forma de conferir efetividade ao princípio da publicidade, norteador da administração pública.

Para Platt Neto et al. (2007), a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, pelo fato de uma informação ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

A informação disponibilizada não reúne todas as características que a define como transparente. Muitos são os dados gerados no interior dos órgãos públicos, porém é necessário selecionar os mais relevantes, os mais importantes para o cidadão.

A confiabilidade da informação é essencial, podendo existir diversos assuntos publicados e amplamente divulgados, ao serem manipulados indevidamente, refletindo uma situação fictícia e inverídica.

A tempestividade da publicação interfere na sua utilidade. A informação precisa ser a mais atual possível e de forma clara, permitindo que o seu conteúdo seja de fácil entendimento.

A LRF, no seu Art. 48 (BRASIL, 2000), trata da ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, dos orçamentos e das leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e das versões simplificadas desses documentos. Dessa forma, aquele diploma legal ampliou acesso a informações aos cidadãos, permitindo um avanço na fiscalização da gestão pública.

Pereira e Arruda (2010) afirmam que Lei Complementar nº. 101/2000, em conformidade com os princípios constitucionais, assegura o controle na administração pública, favorecendo tanto a sociedade quanto os gestores, protegendo ambos de supostas irregularidades que venham acontecer com o descumprimento de alguma norma estabelecida, admitindo variações nas formas do controle dos atos administrativos, que se classificam em 3 (três): Controle Interno, Controle Externo e Controle Social.

Para Platt Neto et al. (2007) a LRF fundamenta-se em princípios como o planejamento, a transparência e a participação popular. A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois, sem as devidas informações, a sociedade não pode acompanhar a gestão. A LRF trouxe uma grande contribuição para o processo de transparência da administração pública. Amaral (2010) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta-se como mais

um importante diploma legislativo, com o objetivo de afastar a administração do autoritarismo e aproximá-la do cidadão.

A LRF, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009<sup>14</sup> no seu Art.48 parágrafo único inciso II, assegura a

[...] liberação ao pleno conhecimento e acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (BRASIL, 2009).

Para Sacramento (2007), a LRF integra o rol das medidas que contribuem para o avanço formal da transparência na administração pública no Brasil.

A entidade pública, ao dar transparência de seus atos de forma clara e confiável, permite que os cidadãos verifiquem se tais atos estão atendendo as necessidades da coletividade. De acordo com Platt Neto et al. (2007, p.75), “[...] mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população.”

Em 2005, foi publicado Decreto da Presidência da República nº 5.482 de 30 de junho de 2005 dispondo sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na internet. Esse decreto tem a finalidade de veicular dados e informações na internet ampliando os mecanismos de publicação das informações federais.

Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos na internet, página denominada “Transparência Pública” para divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios. O acesso a estas páginas será por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades.

A Controladoria-Geral da União fica incumbida de tornar e manter disponível repositório, denominado “banco de dados de Transparência Pública”, com as informações que formarão o conteúdo mínimo a ser divulgado nas páginas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão apresentará modelos das páginas de Transparência Pública.

Dessa forma, foram criados dois veículos de comunicação do governo federal com a Sociedade. O primeiro é o Portal da Transparência apresentando ao cidadão, em um único sítio, informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de milhões de dados de diversos órgãos relativos a Programas e Ações de Governo. O segundo as Páginas de Transparência Pública apresentam, em site próprio de cada órgão e entidade da real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para regulamentar esse padrão mínimo de qualidade da informação introduzido pela Lei Complementar 131/2009, entrou em vigor no dia 27 de maio de 2010 o Decreto da Presidência da República nº 7.185, dispondo sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101/2000.

Com o intuito de regulamentar o acesso a informações previstas no inciso XXXIII do Art.5º, no inciso II do § 3º do Art.37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal, surge a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 que entrou em vigor 180 (cento e oitenta dias) após a data de sua publicação. Esta Lei regula o acesso a informações previstas na Constituição; destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Este deve ser executado em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes (BRASIL, 2011):

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - Fomento do desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e
- V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.

A Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso a Informação,

[...] retrata o acesso e a divulgação da informação, bem como as restrições de acesso à informação. As legislações estão sendo criadas no intuito de fornecer mais transparência. Porém, para que o cidadão faça um bom uso da informação obtida, é necessário que ele a compreenda e tenha condição de realizar um juízo crítico sobre as mesmas. (BRASIL, 2011).

O cidadão deve receber treinamento adequado, para que possa usufruir dos instrumentos de transparência disponíveis para sua consulta. Portanto, é importante capacitar o cidadão para o exercício do controle social<sup>16</sup>.

No Brasil, verifica-se a existência de portais autônomos e independentes como o portal Transparência Brasil<sup>4</sup> constituídos por grupos não governamentais focados no combate à corrupção. Nestes sites são abordados estudos a respeito de desvios e do mau uso dos recursos públicos, servindo para difundir o conhecimento sobre o tema.

Esses sites governamentais e não-governamentais são ferramentas importantes na promoção da transparência nacional, diminuindo as barreiras existentes entre a informação e o cidadão.

No Brasil, há diversas Leis com o intuito de fornecer uma maior transparência dos dados da administração pública. Contudo, o país ainda não obteve nível de excelência neste assunto. A aplicação da legislação precisa ser mais efetiva, alcançando de igual modo todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A transparência precisa ser regra na administração pública. As publicações oficiais precisam estar mais acessíveis às diversas classes sociais, tanto por meio impresso como pela internet. Os cidadãos devem saber dos seus direitos e da importância de estarem constantemente informados sobre a gestão das políticas públicas.

O Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público” criado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a organização não governamental, com programação voltada para incentivar o cidadão para o controle social e com educação presencial, educação à distância, distribuição de material didático e incentivo à formação de acervos técnicos em conjunto com o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública.

## **Participação Social no Brasil**

A participação social no Brasil se encontra em processo de aprimoramento, nos últimos anos, com o surgimento de algumas formas de interação entre governo e cidadão. O cidadão, por meio dos instrumentos participativos, desenvolve atividades com o objetivo central de interagir com as decisões dos gestores e com as necessidades sociais. Com isso, a sociedade encontra espaço para sugerir melhorias na administração pública, resultando no desenvolvimento da democracia participativa.

A NBC T 16.1, publicada pela Resolução CFC 1.128/08, afirma que a função social da contabilidade aplicada ao setor público deve refletir o ciclo da administração pública para

---

<sup>4</sup> Portal Transparência Brasil. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/>>

evidenciar informações necessárias à gestão, à prestação de contas e à instrumentalização da participação social.

A participação poderá ser exercida individualmente ou de forma coletiva. A coletiva pode contribuir para a difusão das ideias, quando tais lideranças coletivas não atendem aos interesses dominantes em detrimento da vontade popular. O nível de participação pode ser mensurado de acordo com a liberdade atribuída à sociedade de expressar suas ideias e a aplicação das medidas apontadas pela sociedade.

A participação se desenvolve quando há um aumento de membros da sociedade informados a respeito da funcionalidade e aplicabilidade dos canais de participação; por isso da importância da divulgação desses instrumentos de participação à sociedade. O conhecimento das peculiaridades das ferramentas de participação torna-se importante para aderir o cidadão às arenas de debates públicos.

No intuito de capacitar o cidadão no exercício da participação social, surge, em fevereiro de 1998, a Portaria n.º 35 do Ministro da Fazenda, oficializando a criação do grupo de trabalho educação tributária. Em julho do ano seguinte, a denominação do grupo é alterada para Grupo de Trabalho Educação Fiscal – GEF. Seu principal objetivo consiste na promoção, coordenação e acompanhamento das medidas necessárias à elaboração e à implantação do programa permanente de educação fiscal em nível nacional, assim como no acompanhamento das atividades do Grupo de Educação Fiscal nos Estados – GEFE.

No entanto, o programa de Educação Fiscal na prática ainda não está presente em todos os sistemas de ensino. Faz-se necessário levar ao conhecimento das pessoas informações que possam incentivar o acompanhamento e fiscalização, pela sociedade, da aplicação dos recursos públicos, demonstrando os efeitos negativos da corrupção e sonegação fiscal para a sociedade, socializar o conhecimento sobre a administração pública, alocação e controle dos gastos públicos, orçamento público e tributação.

A população, através desse trabalho poderá adquirir a consciência crítica necessária para o exercício do controle social. O fortalecimento dos instrumentos de participação depende do discernimento de cada cidadão a respeito da importância do seu envolvimento nas questões políticas. O envolvimento dos indivíduos nos assuntos relacionados à administração pública beneficia tanto a sociedade como um todo quanto a avaliação da gestão empregada. Esse processo de motivação social não é uma tarefa fácil, tendo em vista o histórico político vivido no Brasil. Uma das alternativas a ser desenvolvida é a preparação dos indivíduos desde sua tenra idade.

As escolas precisam se adequar à nova realidade social colocando à disposição das crianças e adolescentes informações relacionadas a questões sociais, à participação social e à cidadania. Essas ações contribuirão para a formação de adultos mais familiarizados com assuntos que, nos dias atuais, ainda se encontram no domínio da minoria da população.

Formar um cidadão participativo é uma tarefa árdua e de longo prazo. Porém, o início da discussão sobre o tema participação social não deve ser adiado. As ferramentas de participação sociais estão disponíveis; no entanto, requerem da sociedade um maior envolvimento e compreensão da sua funcionalidade.

### **Principais ferramentas de controle social**

As principais ferramentas de controle social no Brasil são: Conselhos de Política Pública, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria.

Os conselhos se diferenciam quanto à sua natureza e atribuições, existindo conselhos consultivos e deliberativos. Os consultivos reúnem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes. Já os conselhos deliberativos são responsáveis por decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações (CUNHA, 2011).

Para Luchmann e Almeida (2010, p.89) “[...] os Conselhos são instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas, amparadas por legislação nacional e que apresentam um desenho institucional estruturado e sistêmico, podendo atuar nas três esferas governamentais (município, estado e união).” com a finalidade de contribuírem para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva (CUNHA, 2011; OLIVEIRA, V., 2009).

Os observatórios são instituições independentes (ONGs) que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa (MAIA, 2010).

O controle social realizado por instituições independentes, sem a influência do poder público contribui para uma ação voltada ao atendimento dos interesses da sociedade civil com a ausência da influência das autoridades governamentais. O órgão formado por apenas representantes da sociedade civil possui um conhecimento maior sobre as reais necessidades

da população, seus anseios e perspectivas. O fato do observatório social ser formado exclusivamente por representante da sociedade civil o diferencia dos outros mecanismos de controle social.

O orçamento participativo (OP) apresenta-se como instrumento de participação social, permitindo que o poder público e o cidadão formulem a proposta orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade, o que valoriza o debate e enriquece as escolhas com o lastro da sociedade assistida.

O orçamento participativo consiste numa nova forma de planejar os gastos públicos. O orçamento é elaborado com a participação de indivíduos de diferentes classes sociais, promovendo a destinação da verba pública em projetos e atividades do interesse da coletividade. Assim como a audiência pública o orçamento participativo permite que o cidadão seja ouvido antes da realização do ato administrativo, discutindo o planejamento das receitas e despesas.

A audiência pública, assim como o observatório social, apresenta-se como instrumento de controle social, na qual a sociedade interage com o poder público para decidir determinada questão. Segundo Carvalho Filho (2013, p.192), “[...] a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil.”

César (2011) define a audiência pública como um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Um instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas.

A audiência pública apresenta-se como um canal democrático de manifestação de opinião, permitindo que indivíduos ou representantes de associações, fundações, conselhos de classe, sindicatos expressem suas aprovações ou rejeição ao assunto na qual está sendo discutidas.

Após o período de discussões realizadas pelos participantes da audiência pública, registram-se os posicionamentos favoráveis e desfavoráveis sobre o assunto tratado. O debate permite que se chegue a uma conclusão ouvindo opiniões diversas. O conjunto de opiniões favoráveis e desfavoráveis irá formar o posicionamento da sociedade sobre o assunto tratado.

A Ouvidoria é um órgão que permite o intercâmbio entre o usuário do serviço e a administração pública, servindo para ouvir e registrar as opiniões e indignação dos cidadãos. As demandas apontadas pelos usuários são direcionadas para as respectivas secretarias. A percepção dos usuários sobre o serviço prestado conduz a uma avaliação do desempenho da gestão pública. A partir do levantamento das reclamações, os gestores poderão implementar melhorias aos serviços e produtos produzidos.

A Ouvidoria busca dar a transparência devida à gestão pública, com a participação dos cidadãos na melhoria dos serviços públicos prestados e na avaliação das políticas públicas.

Sendo assim, a ouvidoria pública brasileira pode ser um excelente instrumento de aprimoramento, modernização e humanização da relação existente entre os servidores públicos e os cidadãos, viabilizando a ampliação do necessário espaço para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito indispensável para a consolidação da nossa democracia (OLIVEIRA, J., 2001).

Por meio dessas ferramentas de participação social a sociedade consegue interagir com o poder público, entretanto há a necessidade de aproximar os instrumentos de participação social das associações de moradores, dos sindicatos, das instituições de ensino. Assim como ampliar o contato com a população em geral, demonstrando os trabalhos realizados e instruindo para a educação fiscal, fortalecendo o espaço de controle social na execução das políticas públicas. Essa iniciativa aumenta a divulgação dos seus objetivos, estruturas e atuações realizadas.

## **Considerações finais**

A contabilidade pública brasileira iniciou uma série de mudanças e uma delas é a transparência da informação contábil. As entidades públicas precisam estar preparadas para se adequar às novas exigências e o cidadão apto a acompanhar e a participar da gestão pública. O controle social não é um assunto novo. Entretanto a maioria da sociedade desconhece as ferramentas de participação social.

Há vários instrumentos de participação social, como conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, ouvidoria e audiências públicas. Esses mecanismos de aproximação do cidadão com o poder público, ainda não são totalmente conhecidos pela sociedade.

Assim como orçamento participativo, a ouvidoria apresenta-se como um instrumento de participação que precisa proporcionar resoluções e não servir como meio de legitimar as



ações contrárias aos interesses públicos, através de simples mecanismos absorção das reclamações dos cidadãos. A Ouvidoria atua como mediadora na definição das políticas públicas auxiliando na tomada de decisões na Gestão Pública. A missão do ouvidor é atender a camada representada quando em situação desfavorável, buscando a contínua melhoria dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

O fator negativo nos instrumentos de participação diz respeito a sua utilização para atender determinações legais como o caso do conselho de políticas públicas e da audiência pública, servindo apenas para ratificar a opinião dos administradores, distanciando de sua finalidade que é ouvir a sociedade e promover a participação social. O envolvimento da sociedade nas discussões promovidas pelas audiências públicas contribui para a definição de planos de ação condizente com as perspectivas sociais.

Um instrumento de participação no qual os administrados desconhecem o seu funcionamento, dificulta sua plena utilização. A articulação da sociedade auxilia na transmissão das opiniões dos grupos representados de forma a introduzir nos debates a decisão dos seus membros.

O processo de conscientização da sociedade quanto à importância da população utilizar os instrumentos de participação é um processo de longo prazo. Diversas medidas precisam ser implantadas para o atingimento de melhorias neste cenário. Os diversos segmentos sociais necessitam ser alcançados para a obtenção da participação de uma amostra significativa da população. Os programas voltados para a educação fiscal precisa se tornar uma realidade nas escolas e universidades brasileiras, introduzindo os conceitos sobre transparência e controle social na educação do país.

#### *TRANSPARENCY AND SOCIAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION*

*ABSTRACT: This study aims to contribute to the debate on transparency and social control of public management in Brazil, performing an analysis on as tools for social participation. The methodology used was exploratory. It is observed that transparency fosters social participation, information disseminated society approaches the management conducted by their representatives Another point to be worked to achieve greater participation of society in government affairs consists in teaching children and youth about the importance of requiring transparency of public data and search for coverage in the participation. The Law of Transparency meet their goals, to the extent that citizens have awareness of their role in search and tracking information.*

*KEYWORDS: Transparency. Social control. Fiscal Responsibility Law.*

## REFERÊNCIAS

ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) - Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

AMARAL, A. C. C. do. O princípio da publicidade no direito administrativo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n.23, jul./ago./set. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/antonio-carlos-cintra-do-amaral/o-principio-da-eficiencia-no-direito-administrativo>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v.11, n.3, p.376-382, 2003.

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público**: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2013.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Processo administrativo federal**: (comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999). 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006. p.1-17.

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista Mestrado em Direito**, Brasília, v.5, n.2, p.356-384, jul./dez. 2011.

COGLIANESE, C.; KILMARTIN, H.; MENDELSON, E. Transparency and public participation in the federal rulemaking process: recommendations for the new administration. **HeinOnline**, New York, v.77, n.4, p.924-971, jun. 2009.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CUNHA, E. S. M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro, n.3, p.111–126, 2011.

FLORINI, A. M. Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1999, Washington. **Proceedings...** Washington: World Bank, 1999. p.162-184. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/florini.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2013.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n.118, p.189-206, 2003.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Interesse Público**, Porto Alegre, v.8, n.39, p.55-71, set./out. 2006.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.4, p.62-72. 2004.

LUCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista katálisis**, Florianópolis, v.13, n.1, p.86-94, 2010.

MAIA, L. Síntese. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v.5, n.1/2, p.50-67, jan./dez. 2010.

OLIVEIRA, J. E. de. **Ouvidoria Geral do Estado do Paraná 10 anos: 1991 a 2001**. 2001. Não publicado.

OLIVEIRA, V. C. da S. e. **Sociedade, estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG. 2009. 301f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

PEREIRA, S. M.; ARRUDA, A. F. A lei de Responsabilidade Fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública. **Revista Razão Contábil & Finanças**, Fortaleza, v.1, n.1, p.1-8, 2010.

PIRES, A. K. **Gestão pública e desenvolvimento: Desafio e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v.1, n.1, p.48-61, 2007.

SANTOS, J. L. L. dos. **Transparência regulatória e controle social: experiências exitosas em regulação na America Latina e Caribe**. Brasília: Ed. Alia Opera, 2012.

SLOMSKI, V. et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.4, p.933-937, 2010.

SOUZA, F. C. de; SIQUEIRA, J. F. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE: CONTROLADORIA E CONTABILIDADE EM PROL DO DESENVOLVIMENTO, 7., São Paulo, 2007. **Anais...** São Paulo: USP, 2007. p.1-16.

VIGODA-GADOT, E.; MEIRI, S. New public management values and person organization fit: a socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel. **Public Administration**, London, v.86, n.1, p.111-131, 2008.

VISHWANATH, T.; KAUFMANN, D. **Towards transparency in finance and governance**. Draft: The World Bank, 1999.

WELCH, E. W.; HINNANT, C. C. Internet: use, transparency, and interactivity effects on trust in government. In: ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 36., 2003, Hawaii. **Proceedings...** Hawaii, 2003. Disponível em: <<http://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=1174323>>. Acesso em: 22 abr. 2013.