

# UNIDADE 2

## CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer aspectos relacionados com o controle social e suas finalidades; e
- ▶ Identificar algumas formas de exercício desse controle, praticadas no Brasil, visando provocar seu envolvimento e participação ativa na defesa da extensão e efeito multiplicador de uma cidadania responsável e vigilante sobre o desempenho público estatal.



# INTRODUÇÃO AO ESTUDO DO CONTROLE ESTATAL E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

Caro estudante,

Sinta-se à vontade e apreenda o máximo que puder ao estudar esta Unidade. Acreditamos que você poderá contribuir com reforço de conteúdos, caso já pratique o controle social e esteja envolvido, de fato, no movimento social comunitário ou nas entidades atuantes no controle social.

Se por outro lado, você é uma pessoa com iniciativas individuais e entende não ser pertinente o envolvimento nos problemas, fatos, situações e críticas que colocam a comunidade onde vive pode estar vivendo equivocadamente. Então, esta Unidade lhe trará elementos para tentar o convencimento.

Muito bem, vamos ao trabalho e bom desempenho!

Esperamos que você perceba que há comunidades vivendo nas condições de adversidade para a prática social sadia e formadora de valores permanentemente reforçadores de convivência aprazível, salutar e pacífica atingem a todos. Temos a esperança de fazer com que você reflita e se conscientize de que é parte integrante do contexto e pode – pela sua formação e condição de instrução – ser um agente de mudança para no mínimo atuar no processo ao seu redor. Uma vez realizada a reflexão ou até mantendo postura anterior de indiferença, você tem algumas alternativas aqui nesta Unidade para conhecer ou participar do controle social, optando livremente quanto ao tipo de envolvimento ou alienação no processo social no qual você está inserido.

Observe que a expectativa que se coloca tecnicamente é: **sem um controle social atuante e presente, o controle público estatal brasileiro não funciona!** Para favorecer o desenvolvimento dos estudos, recomendamos a prática de intercâmbio e a troca de experiências.

Temos certeza de que você escolherá ter uma vida associada com seus vizinhos, familiares, amigos e as demais pessoas com quem convive por escolha própria ou circunstâncias não detectadas. Desejamos que todos realizem uma só corrente em prol do bem-estar comum e que sejam vigilantes diante da aplicação de recursos públicos estatais.

## Controle Social

O controle social, conforme veremos ao longo da leitura, possui tratamento menos destacado no enfoque decisório sobre recursos públicos estatais no Brasil. Seu lugar de atuação está limitado por pouca matéria constitucionalmente legislada e pela dependência do que é percebido nos órgãos de controle externo e inserido nos seus regimentos internos.

Quando o controle social da administração pública é tratado pela Constituição Federal de 1988, ele não desfruta do necessário destaque e fica encoberto timidamente junto aos dispositivos inerentes ao controle interno:

§ 2º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988, art. 74).

O próprio artigo 74, no qual consta o parágrafo transcrito, apresenta, além do parágrafo primeiro e do *caput* como natural para a técnica legislativa, outros quatro incisos e neles o tema é controle interno. Logo, podemos perceber, no contexto original, que foi inserido o grau de dificuldade com que os legisladores se defrontaram para incluir o assunto.

No regimento interno do Tribunal de Contas da União, ao tratar do encaminhamento do assunto, encontramos o seguinte:

Art. 234 Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

§ 1º Em caso de urgência, a denúncia poderá ser encaminhada ao Tribunal por telegrama, facsímile ou outro meio eletrônico, sempre com confirmação de recebimento e posterior remessa do original em dez dias, contados a partir da mencionada confirmação.

§ 2º A denúncia que preencha os requisitos de admissibilidade será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator.

§ 3º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, observado o disposto no art. 236, assegurando-se aos acusados oportunidade de ampla defesa.

§ 4º Os processos concernentes à denúncia observarão, no que couber, os procedimentos prescritos nos arts. 250 a 252.

Art. 235 A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Parágrafo único. O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no **caput**, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.

Art. 236 No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto da denúncia, devendo mantê-lo, em qualquer caso, quanto à autoria.

§ 2º O denunciante não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

A atitude de exercer o controle social é um rompimento do costume popularizado, no qual o cidadão ou a cidadã, ainda que estejam convictos da ocorrência do aviltamento dos interesses públicos preferem silenciar e se omitir diante do risco real da repressão, perseguição ou perda da posição desfrutada na sociedade.

No sentido de proteger o denunciante, existe a possibilidade de ampliar o volume de denúncias. A inibição é natural para participação das pessoas e, nisso, o regimento interno do Tribunal de Contas da União procurou, como podemos constatar no artigo 236, estimular a participação popular. Entretanto, persistem **tabus\*** a serem identificados e melhor acolhidos nos seus detalhes culturais para que a eficácia do controle social, ora aqui tratado, seja efetiva. Pesquisas, com sentido investigativo direto e transparência das ações decorrentes das denúncias e efeitos exemplares de punibilidade dos agentes envolvidos são tímidos para convencer uma população.

\***Tabu** – interdição cultural e/ou religiosa quanto a determinado uso, comportamento, gesto ou linguagem. Fonte: Houaiss (2009).

Em um País em que a maioria dos habitantes não possui acesso básico à educação e que há uma grande diferença de renda, pois seus cidadãos lutam pela sobrevivência cotidiana – alimentação, vestuário e moradia provisória – não podemos esperar deles a

iniciativa de procurar as autoridades para denunciar desvios de conduta do próprio Estado.

Por outro lado, esse caráter protecionista do denunciante não é comum no regimento interno de todos os Tribunais de Contas. Nesse sentido, no Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina, acerca do acolhimento das denúncias eventualmente encaminhadas pelo controle social, há o seguinte:

Art. 95 Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 96 A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, estar acompanhada de indício de prova da irregularidade e conter o nome legível do denunciante, sua qualificação, endereço e assinatura.

§ 1º Autuada a denúncia, será o processo encaminhado ao órgão de controle competente para verificação do atendimento dos requisitos de admissibilidade de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º Examinada a preliminar de admissibilidade, o processo será encaminhado ao Relator, após ouvida a Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para, mediante despacho singular, decidir sobre o acolhimento da denúncia e, no caso de acolhimento, determinar a adoção das providências que se fizerem necessárias para a apuração dos fatos.

§ 3º Decidindo o Relator pelo não-acolhimento da denúncia, o processo será submetido à deliberação do Tribunal Pleno.

§ 4º O Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no *caput* deste artigo.

§ 5º A denúncia, uma vez acolhida, somente será arquivada após efetuadas as inspeções determinadas e por decisão fundamentada do Tribunal Pleno.

§ 6º Nos processos de denúncia, a ação do Tribunal de Contas restringir-se-á à apuração do fato denunciado, fundamentando-se na documentação disponível no Tribunal ou coletada *in loco*, e na legislação vigente à época do fato.

Art. 97 Os processos concernentes à denúncia observarão no que couber, os procedimentos previstos para a fiscalização de atos e contratos.

Art. 98 Na apuração dos fatos denunciados, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, o Tribunal determinará a conversão do processo em tomada de contas especial se o dano apurado for de valor igual ou superior àquele previsto no § 2º do art. 12 deste Regimento, ordenando a citação do responsável na forma do disposto no art. 17, II, deste Regimento.

§ 1º Se o dano for de valor inferior à quantia a que alude o § 2º do art. 12 deste Regimento, estando definida a responsabilidade individual ou solidária pelos atos inquiridos, o Relator determinará a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, ordenando a citação do responsável na forma do disposto no art. 17, II, deste Regimento.

§ 2º Se o dano for igual ou inferior ao valor adotado pela Fazenda Pública Estadual para dispensa do ajuizamento da dívida ativa, observar-se-á o procedimento previsto no parágrafo anterior, bem como o disposto no art. 24 deste Regimento.

§ 3º As recomendações feitas em processo de denúncia, convertidos ou não em tomada de contas especial, serão encaminhadas aos órgãos de controle responsáveis pelo exame das contas respectivas para fins de aplicação do disposto nos arts. 31, § 3º e 109, VI, deste Regimento.



Art. 99 Apurada irregularidade grave, o Tribunal, após o trânsito em julgado da decisão, representará ao Ministério Público para os devidos fins e ao Governador do Estado e à Assembléia Legislativa, para conhecimento dos fatos, se apurados no âmbito da administração estadual, assim como ao Prefeito Municipal e à Câmara de Vereadores, se no âmbito municipal. (SANTA CATARINA, 2006, p. 34-35)

Sabemos das tentativas de aglutinação e sistematização de entidades e pessoas visando dispor de um modelo de controle social grupal. Referido modelo teria o papel de habilitar e fortalecer o posicionamento e de viabilizar a concretização da atuação constante sobre os atos da administração pública estatal.

Entretanto, na forma de associação civil, organização não governamental ou organização civil de interesse público existem como riscos, dentre outros, o envolvimento setorial e a alternância pontual de lideranças. Nesse contexto, temos as experiências bem-sucedidas e as que foram mal encaminhadas. O resultado alcançado será bem-sucedido quando o controle for exercido com eficácia e sejam considerados na etapa do planejamento das ações os riscos envolvidos em executar atividades estatais em estruturas precárias e contando com infraestrutura limitada.

*Sem a intenção de rotular ou julgar a atuação, citamos aqui experiências realizadas pela Associação dos Amigos de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), pelo Instituto Catarinense de Combate à Corrupção (INCCOR) e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Você pode conhecer melhor a primeira e a última instituição nos seguintes endereços:*

*<<http://www.amarribo.org.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2012; e*

*<<http://www.ibase.br/pt/>>. Acesso em: 19 ago. 2012.*

Outros meios para o exercício do controle social, como denúncia aos órgãos de controle interno ou como reclamações na ouvidoria devem ser considerados. Nos órgãos de controle interno, podemos tomar a iniciativa de abrir canais para receber denúncias simplificadas e tratar da identificação complementar antes de investigar.

Quanto ao uso da ouvidoria, o processo pode ter dupla serventia: controle social ou retroalimentação (*feedback*), a partir do grau de satisfação detido pelos serviços prestados junto aos próprios usuários. A ouvidoria é aplicada pelo órgão executor, ficando o interlocutor, ou interlocutora, limitado à razoabilidade e ao conceito de autoanálise e de autoprovidência detido pelo prestador de serviços.

Ressaltamos, por último, outro recurso disponível para parte reduzida da população por depender da interveniência de advogados, juízes e outras pessoas experientes no exercício do direito (operadores jurídicos). Sabemos que os mecanismos jurídicos de defesa do interesse público sobre a ação do Estado são considerados duvidosos a partir da descrença da neutralidade de seus agentes. Temos noção da restrita ativação desse expediente formalmente direcionado para classes sociais do topo da pirâmide e excepcionalmente utilizado pelas classes sujeitas ao atendimento jurídico em **defensorias públicas**.

Há que se ter em mente um domínio mínimo da composição das classes sociais para formar juízo de valor próprio. Nesse sentido, recorreremos ao critério adotado, em 2002, pela Associação Brasileira de Pesquisa de Mercado (ABIPEME) com o intuito de possibilitar identificação do que se denominou de **topo da pirâmide social**.

O critério de classificação adotado considerou dois fatores: grau de instrução e posse de bens materiais “conforto familiar”, e os vinculou a determinadas pontuações. Posteriormente, de acordo com a quantidade de pontos, esse critério determina a classificação e enquadra as famílias em cinco classes sociais: A, B, C, D, E.

Podemos divergir ou discutir a respeito da adequação de tomar grau de instrução e a posse de bens materiais como critérios para definir as classes. Entretanto, boa parte das decisões numa sociedade de consumo considera a renda auferida como essencial. Para o acesso a bens e serviços concorre a renda detida no modo

Saiba mais sobre

Defensorias Públicas, em:  
<<http://terradereitos.org.br/biblioteca/o-que-e-a-defensoria-publica/>>.  
Acesso em: 19 ago. 2012.



de produção capitalista. A obtenção de renda, a partir do aluguel da força ou intelectualidade humana depende, dentre outros fatores, do grau de instrução. O Quadro 4 considera o grau de instrução detido pelo chefe de família que, atualmente, pode ser homem ou mulher e a respectiva pontuação:

GRAU DE INSTRUÇÃO	PONTUAÇÃO
Analfabeto/Primário incompleto	0
Primário Completo/Ginásial Incompleto	5
Ginásial Completo/Colegial Incompleto	10
Colegial Completo/Superior Incompleto	15
Superior Completo	21

Quadro 4: Grau de Instrução do Chefe de Família  
Fonte: Perfil dos Estudantes de Graduação das IFES (2011)

O Quadro 5 considera os itens de controle familiar, observe:

	NÃO TEM	1	2	3	4	5	MAIS DE 6
Automóvel	0	4	9	13	18	22	26
Televisor em cores	0	4	7	11	14	18	22
Banheiro	0	2	5	7	10	12	15
Empregada mensalista	0	5	11	16	21	26	32
Rádio (excluindo do carro)	0	2	3	5	6	8	9
Máquinas de lavar roupa	0	8	8	8	8	8	8
Videocassete	0	10	10	10	10	10	10
Aspirador de pó	0	6	6	6	6	6	6
Geladeira comum ou com freezer	0	7	7	7	7	7	7
Computador							
Televisor branco e preto							

Quadro 5: Itens de Conforto Familiar  
Fonte: Perfil dos Estudantes de Graduação das IFES (2011)

E o Quadro 6 traz os limites de classificação definidos:

CLASSES	CRITÉRIO ABIPEME
A	89 ou mais
B	59/88
C	35/58
D	20/34
E	0/19

Quadro 6: Classes e Critérios da Abipeme, versão 2002  
Fonte: Perfil dos Estudantes de Graduação das IFES (2011)

Pelo critério, uma pessoa com nível de instrução superior completo para chegar a ser classificado como “A” teria que chegar aos 89 pontos. Como está com 21 pontos deveria ter como bens que, no conjunto, atingissem outros 68 pontos. Caso seu nível de instrução fosse apenas o ensino fundamental, essa pessoa necessitaria acrescentar outros 84 pontos aos cinco detidos. A simplicidade do critério, seguido inclusive pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ajuda no entendimento acerca da composição e do espaço no topo.

Sabemos que 10% dos mais ricos detêm mais do que 50% da riqueza, ficando os outros 50% da riqueza com a maioria significativa da população. Portanto, o topo é restrito.

Apesar da restrição e das limitações próprias da assistência jurídica à população brasileira, há possibilidades concretas de que esta ou aquela pessoa, esta ou aquela entidade possam vir a acionar os mecanismos jurídicos contidos no Quadro 7 e obter eficácia. Considerando essa hipótese apresentamos aqui alguns itens dessa hipótese:

MECANISMO	BASE LEGAL
Ação Civil Pública	Art. 127 da CF e Lei n. 7.347/84
Ação Declaratória de Constitucionalidade	Art. 103, parágrafo 4º
Ação de Inconstitucionalidade	Art. 103 da CF
Ações ordinárias e <b>interditos*</b>	Código de Processo Civil
Ação Popular	Art. 5º LXXIX e Lei n. 1.533/51
Audiências Públicas	Art. 5º LXXI, da CF
CPI e sustação de ato regulamentar	Art. 58, parágrafo 3º, art. 49, V, da CF
Mandato de Injunção	Art. 5º, LXXI, da CF
Processo Administrativo	Art. 5º, LV, contraditório e ampla defesa; Lei n. 9.784/99

\***Interdito** – ordem ou mandado judicial proibindo a prática de certo ato referente à pessoa ou à coisa, à feitura de algo, ou protegendo um direito individual. Fonte: Houaiss (2009).

Quadro 7: Grau de Instrução do Chefe de Família  
Fonte: Mota (2000 *apud* ROCHA, 2002, p. 152)

Em resumo podemos considerar o controle social na administração pública estatal com vários mecanismos potenciais para uma exploração direta e indireta pelos indivíduos ou pelos grupos interessados. O que discutimos é a eficácia, vez que os resultados obtidos parecem indicar afastamento significativo dos objetivos sociopolíticos, éticos e morais desejáveis para legitimar o processo praticado no sistema como um todo.

*A seguir veremos o princípio da publicidade e a transparência na ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois acreditamos que o entendimento desses princípios são fundamentos para a melhoria da eficácia quando da aplicação do controle social.*

## **Princípio da Publicidade e Transparência na Administração Pública**

Como vimos, ao tratar-se do artigo 11 da Lei n. 8.429/92, os princípios do controle na administração pública não prescindem de uma relação de dependência diante do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Apenas para lembrar fez-se presente o esclarecimento dos agentes públicos estatais em atender aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

O princípio da transparência, que ganhou destaque com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como origem a ansiedade em tornar realidade o cumprimento do princípio constitucional da publicidade.

A transparência pode até ser entendida como mais abrangente, pois para haver transparência, não basta apenas a publicação da Lei, há que existir como decorrência a posterior leitura e também a compreensão de dados, gerando as informações e a concretização do juízo de valor por parte do cidadão. Para Platt Neto *et al.* (2007, p. 76), “[...] a transparência é um conceito mais amplo do que

publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível”.

Nesse sentido, a conexão entre os interesses do divulgador e o alcance do entendimento médio de uma população deveriam ser considerados na escolha dos instrumentos de veiculação. O fator principal deveria ficar centrado na localização do hábito de leitura ou absorção dos dados dos habitantes, ao invés de fazer opção pelo usual Diário Oficial ou a complicada e distante colocação apenas em sítios eletrônicos.

Para Cruz *et al.* (2006, p. 189),

[...] a expressão transparência [...] não se confunde com o princípio da publicidade, insculpido na Constituição Federal, pois não basta a divulgação dos atos e dos números da gestão, mas é necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los.

Essa opinião apenas confirma a necessidade que todos os dados possuem e poderia ser resumida na frase: **o sonho de todos os dados é acordar como uma informação, porém parece que a cama não sabe disso!**

O princípio da publicidade diz respeito ao dever que tem o poder público estatal em publicar e dar conhecimento, de todos os seus atos, para conferir ao cidadão o direito de efetivo acesso aos registros públicos.

Acreditando que haja superação e os dados sejam mesmo transformados em informação e sabendo que deter informação é ter poder, devemos associar a evidenciação de dados como uma contribuição à **cidadania**. Nesse sentido, Paiva (2004, p. 33) vê o exercício da cidadania como um fortalecimento do controle social:

[...] o exercício do controle social pressupõe, de um lado, um Estado decidido a assegurar aos cidadãos o exercício desse poder, e de outro, uma sociedade civil composta por cidadãos conscientes do seu papel e dispostos a ter uma cidadania ativa junto ao Estado.

Leia sobre Cidadania,  
em: <[http://www.  
advogado.adv.br/  
estudantesdireito/fadipa/  
marcossilviodesantana/  
cidadania.htm](http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm)>. Acesso  
em: 19 ago. 2012.

O princípio da transparência, para Cruz *et al.* (2006, p. 188),

[...] tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.


Ser cidadão é participar da vida do local onde vivemos; lutar pelo desenvolvimento desse local; é saber escolher os governantes; é se organizar em sociedade e exigir de seus representantes uma aplicação de recursos responsável, buscando interesses comuns, comprometida com o desenvolvimento da cidade. Um complemento para exercer a cidadania é dispor de forma didática do acesso aos dados e interagir diante do Estado.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, os legisladores dedicaram um capítulo específico para a transparência, o controle e a fiscalização. No artigo 48 da referida Lei estão previstos os instrumentos de transparência na gestão fiscal:

São instrumentos de transparência na gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000, art. 48)

De acordo com Paiva (2004), no Brasil não existe uma cultura efetiva de participação em conselhos e associações de controle social. Isso se deve ao fato de o Brasil ter passado quase 20 anos de ditadura militar há apenas duas décadas, cuja participação popular não era uma prioridade. Para Paiva (2004, p. 34), “[...] o controle social tem avançado de maneira lenta, pois, as transformações culturais geralmente acontecem de forma gradativa”.

Conforme já abordado, o próprio controle externo apresenta tratamento diferenciado nos regimentos internos das Casas de Contas, ainda que contando com estudos cada vez mais intensos para o aperfeiçoamento geral como é o caso do **Promoex** e a tentativa de treinamento ampliado aos servidores dos Tribunais de Contas.



Saiba mais sobre o Promoex, em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=204&sec=18>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

*Iniciativas semelhantes poderiam ser estimuladas e direcionadas ao controle social. O controle popular somente existirá no momento em que o povo sair de suas casas para lutar pela democracia. Participar da elaboração dos orçamentos, acompanhar a execução e exigir a prestação de contas por parte dos governantes são formas de ser uma sociedade verdadeiramente democrática.*

Segundo Silva (2002, p. 54),

[...] para reduzir a distância entre democracia formal e real, seriam necessários investimento em educação política, em educação social, no desenvolvimento de uma cultura política e na ampliação dos espaços públicos de atuação, consolidando um modelo de controle social.

Quando o cidadão exerce o direito do voto, ele autoriza alguém a lhe representar, depois, ele deve exigir a prestação de contas. A responsabilidade, a obrigação ou o dever de prestar contas, que possui o gestor público, é chamada de **accountability\***.

Para Silva (2002, p. 51):

O controle efetivo do gasto público pressupõe uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*) que precisa ser concebida dentro do contexto de nossa sociedade. O conceito de *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políti-

\***Accountability** - esse termo, ainda sem tradução para o português, pode ser entendido como responsabilidade pelos resultados, responsabilidade de prestar contas, responsabilização dos gestores públicos, ou responsabilidade de uma pessoa perante outra. Fonte Elaborado pelo autor deste livro.



cas públicas e responsabilização dos gestores públicos, ou seja, a idéia de controle social da Administração pública.

O termo *accountability* está diretamente relacionado à:

- ▶ transparência;
- ▶ democracia;
- ▶ participação popular; e
- ▶ governança corporativa.

Segundo Iudícibus, Marion e Pereira (2003 *apud* PLATT NETO *et al.* 2007, p. 82),

[...] a governança corporativa representa um sistema que assegura aos proprietários e demais interessados uma gestão organizacional com equidade (*fairness*), transparência (*disclosure*), responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e cumprimento de normas (*compliance*).

Dessa forma, a governança corporativa é administrar com responsabilidade, transparência e com participação popular.

*Agora que entendemos o princípio da publicidade e verificamos várias maneiras para desenvolver esse princípio, valendo-se da transparência estimulada pela vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, acreditamos que repassar algumas experiências ajudará a consolidar o seu conhecimento acerca de controle social.*

## Transparência: divulgação, compreensão e iniciativas populares

Sabemos que a divulgação mais comum e a predileção usual é fixar-se nas contas públicas. Anteriormente, a obrigatoriedade de divulgação de contas públicas restringia-se ao *Diário Oficial da União*, dos Estados; e a jornais de grande circulação. Os Diários Oficiais não costumam circular pelas diferentes classes sociais e, portanto, não atingem a população de maneira que possam ser considerados instrumentos de transparência.

Os jornais de grande circulação estão previstos de forma subjetiva, na legislação, pois a lei não regulamentou o que seria considerado “de grande circulação” e nosso universo está próximo dos 200 milhões de habitantes.

Em 1998, foi editada a Lei n. 9.755/98, que dispõe sobre a criação de uma página na internet, com o título *Contas Públicas*, pelo Tribunal de Contas da União. Segundo Platt Neto *et al.* (2007, p. 89), esta foi “[...] a primeira iniciativa no sentido de incorporar a obrigatoriedade da divulgação de informações das contas públicas na internet”. Nessa página, todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, administrações diretas e indiretas, devem publicar suas contas, conforme regulamentado pela Instrução Normativa n. 28/99 e Portaria n. 275/00. No entanto, ainda não existe previsão de pena pelo descumprimento do dispositivo

A inexistência de punições faz com que dos 5.564 municípios existentes no Brasil apenas pouco mais de 2.000 divulguem dados aproveitáveis para a leitura neste mecanismo.

Logo após, em 2000, a LRF trouxe a obrigatoriedade de publicação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal inclusive em meios eletrônicos de acesso público. O artigo 51, embora

direcionado para o atendimento da União, criou condições para a transparência parcial nas contas públicas. (BRASIL, 2000)


Pelo inciso I do artigo 5º da Lei n. 10.028/00, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal (BRASIL, 2000). A punição prevista no §1º do mesmo artigo é de multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo que o pagamento da multa é de responsabilidade pessoal do agente, não da instituição. (BRASIL, 2000)

Com as disposições da Lei n. 9.755/98 e da LRF, temos uma transformação que privilegia a governança eletrônica, já que a tecnologia traz uma eficiente contribuição na facilidade e rapidez para a divulgação das contas públicas, influenciando na aplicação da transparência (BRASIL, 1998, 2000). Pondera-se que, no Brasil, a exclusão digital atinge 80% da população e há analfabetismo numa taxa de 14% a 19% dos habitantes, contrastando a excelência do mecanismo veiculador com a absorção da população.

Apesar das limitações já mencionadas, podemos afirmar que uma ferramenta potencial de democracia eletrônica é a ouvidoria. Como uma “via de mão dupla” entre o governo e o cidadão, em que o cidadão pode obter o dado, gerar informações e contribuir para o Estado dando *feedback* operacional, permitindo ao Estado melhorar suas rotinas e seus procedimentos, além de revisar os dados que divulga para o cidadão.

*O governo federal possui o Sistema Nacional de Ouvidorias e o Estado de Santa Catarina criou a Ouvidoria Geral do Estado, e o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional exigem a criação de ouvidorias em todas as instituições financeiras.*

A Controladoria Geral da União (CGU), Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, vem incentivando a participação popular com o desenvolvimento de cursos e cartilhas de conscientização e educação fiscal, que visam à



Leia mais sobre a criação de ouvidorias pela Controladoria Geral da União, em: <http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2004/noticia09004.asp>. Acesso em: 21 ago. 2012.

formação de uma sociedade vigilante e atuante quanto à lisura dos gastos públicos.

Além disso, a Controladoria Geral da União desenvolveu uma inovação estranha e curiosa para a cultura do controle interno até então praticado na esfera de governo federal. Optou por deixar de lado algumas “horas preciosas” para tentar desenvolver tarefas investigativas complexas – com o objetivo de dominar e de coibir os novos meios de desvios do Poder Executivo Federal – e, preferiu, estimular manchetes sobre auditoria sorteada para Municípios, sabendo que eles já são fiscalizados, no mínimo, por outros dois órgãos de controle externo: o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas Estadual ou Municipal Específico.

Destacamos que a CGU mantém um portal de transparência e que até arrisca conceituações sobre o controle social. Nesse portal, também, não se consegue esconder a vocação em cuidar de focalizar desempenho dos municípios ao invés de estimular intervenções direcionadas à estrutura do Poder Executivo Federal, que tem complexidade e expressividade monetária incomparável num contexto em que a predominância do governo federal se caracteriza pela prática do federalismo fiscal (sabemos que a União detém sozinha mais do que 60% das receitas orçamentárias do setor público estatal) que sufoca, nesse aspecto, as demais esferas de governo.

Experiência desenvolvida por várias prefeituras brasileiras consolidou um modelo de transparência conhecida como **orçamento participativo**. A metodologia parece ter sido aceita e aplicada por um longo período na cidade de Porto Alegre. Foram 16 anos de prática e de envolvimento comunitário. Giacomoni (2007) num livro específico sobre o orçamento público demonstra a metodologia adotada no planejamento participativo. Fedozzi (2003) escreveu outro livro tratando especificamente do orçamento participativo de Porto Alegre e nele há um maior detalhamento da experiência técnica realizada na capital gaúcha. Um passo adiante pode ser visto na participação de unidades administrativas na totalização dos custos em atividades orçamentárias recorrendo-se ao livro de Cruz e Platt Neto (2007) que aborda a execução participativa por tarefas.

Municípios catarinenses fizeram e fazem esporadicamente uso da metodologia do orçamento participativo, e a descontinuidade oferece resultados diferenciados em relação ao acréscimo didático para o controle social oferecido por outros municípios, em que a continuidade do processo colabora na consolidação do envolvimento popular no planejamento estatal. Essas experiências podem ser estudadas na obra de Borba e Luckmann *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina* (2007), na qual o leitor encontrará uma análise dos autores situando a questão.

*Fique atento para o seguinte: uma coisa é o que determina a lei; outra, infelizmente, é o tipo de aplicação que se dá ao que está determinado pela norma para que ela se torne efetiva e eficaz!*

Duas experiências para esquentar a afirmação, principalmente se você confiou naquela do inciso XXXIII do artigo 5º da nossa Constituição Federal e até agora não viu a cor dos documentos que solicitou. A primeira vem da cidade de Manaus.

Uma leitura atenta do artigo 29 da Lei Orgânica do Município, versão atualizada em 1997, indicava que o exame público das contas municipais se daria na Câmara Municipal e não estaria sujeito a qualquer requerimento ou despacho de autoridade competente. O artigo já previa o encaminhamento de eventual reclamação, com conhecimento acumulativo para futuras consultas.

Outra novidade, nesse caso da legislação de Manaus, era o artigo, aqui citado, indicar punição de 15 dias de suspensão ao servidor que deixasse de **apensar\*** a reclamação do cidadão junto às contas do Município, impedindo ou bloqueando a sinergia potencial da reclamação.

Pensar um local para facilitar a prática desta consulta documental e viabilizar a prática concreta desse tipo de exercício da cidadania – o envolvimento do controle social no contexto dos atos públicos estatais – não ficou somente nessa experiência de Manaus.

\*Apensar – pôr em apenso, anexar (uma coisa) a (outra); apender.  
Fonte: Houaiss (2009).

Leia mais sobre a Sala da Transparência, em: <http://personalizados.msites.com.br/ifc/index.php?pg=noticiasLe&idTexto=347>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

É oportuno mencionar aqui a iniciativa da Prefeitura de Ribeirão Bonito (SP), lá foi criada a **Sala da Transparência**.

Segundo a AMARRIBO, na cidade de Ribeirão Bonito, a partir de maio de 2009 qualquer cidadão ou cidadã poderá se dirigir até a Prefeitura e lá solicitar qualquer documento. Basta preencher uma requisição e depois são marcados o dia e a hora para que o cidadão tenha à disposição o documento solicitado, isso com a alternativa de tirar cópias. Um critério para o acesso concorrente é dar preferência, na ordem, primeiro para o Vereador; segundo para representante da sociedade civil organizada e; terceiro para o cidadão ou a cidadã comum.

A AMARRIBO, citada aqui como fonte que divulgou a experiência, possui um trabalho de difundir práticas de combate à corrupção nos municípios brasileiros. Dentre outras iniciativas, essa associação divulga uma cartilha que ensina passo a passo como cassar um político corrupto. Com o nome de *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*, a cartilha auxilia os contribuintes preocupados com o combate à corrupção no Município onde vivem.

O IBASE, instituto que mantém sítio eletrônico na internet e que ganhou notoriedade com a campanha do **Fome Zero** ousa contextualizar e definir aspectos ligados com o exercício da democracia:

Leia mais sobre o Fome Zero, em: <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e->>. Acesso em: 21 ago. 2012.

Estamos diante de realidades complexas, com muitas e diversas culturas e, portanto, com muitas identidades e alternativas possíveis. Os próprios sujeitos sociais da promoção da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento são diversos. Não existem protagonismos a priori. É no processo de disputa que se constrói a democracia como modo de vida e organização do poder e se definem as prioridades de desenvolvimento. (DEMOCRACIA..., 2007, p. 18)

*Como era de se esperar, o IBASE considera o orçamento um dos instrumentos mais importantes no monitoramento de*

*políticas públicas e defende o orçamento participativo, como forma da população lutar por recursos públicos para a região onde mora. Reflita sobre o assunto e converse com seus colegas de curso para saber qual a opinião deles.*

O INCOOR foi uma entidade que reuniu em Santa Catarina, durante o início da década de 1990, professores universitários, técnicos do controle externo, procuradores do Ministério Público, técnicos do controle interno e outras pessoas interessadas em criar uma sociedade civil especializada em identificar fatos e em agir na defesa do interesse público. Atualmente, podemos ver movimento idêntico com a constituição do **Observatório Social de Florianópolis (OSF)** traduzindo tendência onde o modelo já em execução na cidade de Maringá, no Estado do Paraná, é uma referência nacional.

Leia mais sobre o Observatório Social de Florianópolis, em: <[www.observatoriosocial.ning.com](http://www.observatoriosocial.ning.com)>. Acesso em: 21 ago. 2012.

*Muito bem, você viu aqui apenas uma parte das experiências existentes. Será que você gostaria de acrescentar outra já vivenciada e até mais interessante do que essas apresentadas? Para tanto, você pode criar um tema no Fórum, já que essa ferramenta possui um espaço destinado para isso!*

Outro mecanismo que ajuda na transparência e contribui para incrementar o controle social são as audiências públicas, que, tecnicamente, devem ser bem estruturadas e precisam ter um processo participativo que seja levado a sério (aquelas que não servem apenas para dar publicidade ao processo, pois esse processo já é público, porém visa buscar elementos técnicos e propiciar a participação de terceiros interessados no processo).

Para finalizar esta Unidade, podemos afirmar que para cada ato de atendimento ao público há os indicadores de transparência ou de inibição conectados aos dados da administração pública estatal. O passa e transfere, praticado por diferentes interlocutores, quando recebem um pedido de dados ou informações, leva o usuário a

perder tempo e a contatar com várias pessoas sem que nenhuma delas atenda convenientemente a sua demanda.

Condutas desse tipo inibem, numa próxima necessidade buscar a mesma forma de atendimento e criam ou reforçam a ideia de ausência de controle na entidade pública envolvida. Cabe ao sistema de controle, atuante na administração pública estatal, ir se afastando, devagar e sutilmente, do tradicional controle formal para o controle substancial. Vamos ver isso na Unidade seguinte ao tratar, aqui, da auditoria operacional.

### Complementando...

Para um melhor entendimento desta Unidade, recomendamos as seguintes fontes de pesquisa:

- ↳ *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* – investigue a participação popular na gestão da administração pública na Constituição Federal e verifique se isso vai além do artigo 37, nosso foco central fixado no controle social: artigo 10 [...], art. 29, II [...] 187 [...], 194 [...], 194, VII [...], 198, III [...], 204, II [...], 206, VI e 216, §1º [...], art. 225 [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2012.
- ↳ *Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira* – de Orion Augusto Platt Neto, Flávio da Cruz, Sandra Rolim Ensslin e Leonardo Ensslin. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/320/313>>. Acesso em: 21 ago. 2012.
- ↳ *Orçamento Participativo* – de Luciano Fedozzi. Para os interessados em estudar e se aprofundar na divulgação, na compreensão e nas iniciativas da população, recomendamos, a leitura desta obra.



# Resumindo



Nesta Unidade vimos que a atitude de exercer o controle social se rompe, pois há um costume popularizado no qual o cidadão, ainda que esteja convicto da ocorrência do aviltamento dos interesses públicos, prefere silenciar-se e omitir-se diante do risco real da repressão, da perseguição ou da perda da posição desfrutada na sociedade.

No sentido de proteger o denunciante reside a possibilidade de ampliar o volume de denúncias. A inibição é natural para participação das pessoas e nisso o regimento interno do Tribunal de Contas da União procurou, como constatamos no artigo 236, estimular a participação popular.

Sabemos das tentativas de aglutinação e sistematização de entidades e de pessoas visando dispor de um modelo de controle social grupal. Referido modelo teria o papel de habilitar e fortalecer o posicionamento e de viabilizar a concretização da atuação constante sobre os atos da administração pública estatal.

Entretanto, na forma de associação civil, organização não governamental ou organização civil de interesse público tem como risco, dentre outros o envolvimento setorial e a alternância pontual de lideranças. Nesse contexto, temos as experiências bem-sucedidas e as não tão sucedidas assim. Os efeitos são consequência do processo de controle voluntário, devendo ser entendido que tais efeitos não desfrutam da mesma robustez disponível para a estrutura estatal.

Sem a intenção de rotular ou julgar a atuação, citamos aqui experiências realizadas pela AMARRIBO, pelo INCCOR e pelo IBASE.

Outros meios para o exercício do controle social, como denúncia aos órgãos de controle interno ou como reclamações na ouvidoria devem ser considerados. Nos órgãos de controle interno podemos tomar a iniciativa de abrir canais para receber denúncias simplificadas e tratar da identificação complementar antes de investigar.

Quanto ao uso da ouvidoria, o processo pode ter dupla serventia: controle social ou retroalimentação (*feedback*) a partir do grau de satisfação detido pelos serviços prestados junto aos próprios usuários.

Podemos considerar o controle social na administração pública estatal como portador de vários mecanismos potenciais para uma exploração direta e indireta pelos indivíduos ou grupos interessados. O que se discute é a eficácia, vez que os resultados obtidos parecem indicar afastamento significativo dos objetivos sociopolíticos, éticos e morais desejáveis para legitimar o processo praticado no sistema.

O princípio da transparência pode até ser entendido como mais abrangente do que o princípio da publicidade, pois para haver transparência, não basta apenas a sua publicação, há de existir como decorrência a posterior leitura e também a compreensão de dados gerando as informações e a concretização do juízo de valor por parte do cidadão. Para Platt Neto *et al.* (2007, p. 76), “[...] a transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível”.

Quando o cidadão exerce o direito do voto, ele autoriza alguém a lhe representar e depois, deve exigir a prestação

de contas. A responsabilidade, a obrigação ou o dever de prestar contas, que o gestor público possui, são chamadas de *accountability*.

As experiências desenvolvidas e aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria Geral da União, pela Prefeitura de Manaus, pela Prefeitura de Ribeirão Bonito, pela AMARRIBO, pelo IBASE e pelo INCCOR são brevemente descritas na tentativa de provocar o leitor ou leitora a contar uma experiência qualquer que tenha vivenciado no tocante a participação popular. Mencionamos, ainda, o nascimento do Observatório Social de Florianópolis.

Asseveramos que a percepção de receptividade pode ser vivenciada a cada contato. Estímulos para ter proximidade com a população e manter em ascensão a participação do controle social na entidade. Logo, todo o arsenal sofisticado e estruturado precisa de complementações em todos os escalões hierárquicos inferiores.

*Muito bem, concluímos a Unidade 2. Agora chegou o momento de você conferir o que estudou aqui. Para tanto procure outras fontes para socializar o conhecimento, pesquise na internet ou converse com seus colegas de curso. Caso tenha alguma dúvida, releia o texto para obter total compreensão, pois é muito importante que você entenda o assunto para poder continuar seus estudos.*

*Bom trabalho!*