

A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO FACILITADOR PARA O CONTROLE SOCIAL

TRANSPARENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION TO FACILITATE SOCIAL CONTROL

Dina Carla Vasconcelos Sena da Silva

Especialista em Gestão Pública e Gerência de Cidades – UNINTER. Graduada em Administração Pública pela Universidade Federal do Pará.

Eduardo Vacovski

Especialista em Direito Processual Civil com ênfase em Litígios Públicos e Processo Coletivo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Especialista em Direito Processual Civil incluindo Metodologia do Ensino Superior pelo IBEJ. Graduado em Direito pela PUC - PR. Advogado atuante no campo do Direito Administrativo e Cível. Professor Orientador de TCC no Centro Universitário UNINTER.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo fazer uma reflexão sobre a importância da transparência na administração pública como um instrumento facilitador para o exercício do controle social nas atividades do Estado. Propõe-se ainda discutir a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal no processo de transparência. A discussão sobre o fenômeno da transparência é um tema relevante para a Administração Pública e seu aprofundamento uma necessidade para a boa governança, especialmente no que tange a interação entre a administração e os administrados. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica fundamentada numa revisão da literatura correlata ao tema central. A pesquisa ressalta os instrumentos de transparência e os tipos de controle institucional e social, bem como as principais ferramentas disponíveis. Constatou-se que nos últimos quinze anos houve um avanço da Administração Pública em tornar as informações públicas mais acessíveis, assim como, um maior empenho do legislador brasileiro em fortalecer a transparência ativa por meio de dispositivos legais. O acesso à informação confiável e compreensível é de fundamental importância para administradores e administrados participarem de forma ativa no desenvolvimento de políticas públicas que atendam ao interesse coletivo. Concluiu-se que, apesar dos avanços desde a Constituição Cidadã e do crescimento dos controles visando à publicidade, ainda há muitos entraves para a efetivação da transparência, um deles é a linguagem muito técnica das questões contábeis.

Palavras-chave: Administração Pública. Transparência. Controle Social.

ABSTRACT

The objective of the following paper is to ponder on the importance of public administration transparency as a means to control State social activities. It discusses the contribution of the Fiscal Responsibility Law to the transparency process. A deep discussion over the transparency phenomenon is a relevant issue to Public Administration as well as a necessity for a good governance, especially when it comes to the interaction between administration and people under administration. It is a bibliographical study founded on a literary review related to the theme. The study emphasizes transparency means and the types of social and institutional control as well as the main tools available. It has been realized that over the last fifteen

years there has been some improvement regarding Public Administration in making public administration information handier as well as stimulate legislators to strengthen active transparency through legal means. Access to reliable and understanding information is paramount to administrators and people under administration to be active within the development of public policies that meet collective interest. The conclusion was that in spite of improvements since the 1988 Brazilian Constitution as well as more information controls, there are still many obstacles to implement transparency and one of them is the accounting technical jargon.

Keywords: Public administration. Transparency. Social Control.

INTRODUÇÃO

O Brasil vive hoje um regime de gestão baseado no modelo da Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública, iniciado no final do século XX, cujo foco está voltado para o atendimento das necessidades do cidadão e na busca pela eficiência na prestação dos serviços públicos. Nesse novo modelo, o papel do cidadão se torna mais acentuado e os instrumentos de participação social são potencializados.

Para que o Estado possa satisfazer as necessidades da coletividade faz-se necessário um conjunto de órgãos, serviços e agentes organizados por meio da Administração Pública com intuito de promover segurança, saúde, educação e bem-estar à sociedade. Desse modo, a Administração Pública precisa ser planejada, controlada e fiscalizada uma vez que se utiliza de recursos públicos para a consecução de suas metas e objetivos. Nesse sentido, a transparência, o controle social e a eficiência na gestão pública são as palavras de ordem nesse novo contexto social.

O presente artigo tem por objetivo fazer uma reflexão sobre a importância da transparência na administração pública como um instrumento facilitador para o exercício do controle social nas atividades do Estado. Propõe-se ainda discutir a contribuição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no processo de transparência.

A problemática apresentada neste trabalho reside em analisar a relação entre o princípio da transparência na gestão pública e seus reflexos no exercício do controle social, ou seja, em que medida os instrumentos de transparência influenciam no exercício do controle social.

Um dos temas mais discutidos quando o assunto é a gestão dos serviços públicos é aquele que diz respeito à transparência com que essas ações são realizadas, em especial, aos meios utilizados pela Administração Pública para levar ao conhecimento de seus administrados a forma como foram gastos os recursos que por eles são gerados na ocasião em que pagam seus impostos.

Diante do exposto, a discussão sobre o fenômeno da transparência é sempre um tema relevante para a Administração Pública e seu aprofundamento uma necessidade para a boa governança, especialmente no que tange a interação entre a administração e os administrados. Assim, justifica-se a elaboração deste trabalho como uma contribuição de referência para administradores públicos, agentes políticos, servidores públicos, acadêmicos e sociedade em geral, no entendimento e exercício do controle social.

Os gestores públicos estão sendo cada vez mais orientados pelos órgãos fiscalizadores da responsabilidade que lhes é confiada quando o povo lhes concede o poder de gerir o patrimônio público e o interesse coletivo. Apesar desses cuidados, a sociedade ainda é surpreendida com os meios de comunicação, como a internet, a televisão, o rádio e etc., veiculando notícias sobre corrupção nos órgãos governamentais, causando na população revolta e decepção, por ver as pessoas por ela escolhidas para lutar por uma melhor qualidade de vida para todos, sendo protagonistas de atos tão vergonhosos.

O trabalho se divide em quatro capítulos. Sendo o primeiro introdutório, o segundo traz uma breve contextualização sobre a transparência na Administração Pública com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal. O terceiro destaca os tipos de controle com ênfase no controle social e, o quarto dispõe sobre as considerações finais.

A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração que oferece serviços e cuida dos bens e dos interesses da coletividade, recebe diversas interpretações no que tange à sua classificação teórica. Para Matias-Pereira (2010, p. 51) a Administração Pública pode ser entendida como:

A atividade concreta e imediata que o Estado realiza para garantir os interesses coletivos, apoiada num conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. O seu objetivo principal é o interesse público, tendo como referência os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986 apud JUNQUILHO, 2010, p. 27), a Administração Pública corresponde ao “[...] conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum”, portanto, a Administração Pública deve ser vista como uma atividade de alta relevância, pois dela dependem o crescimento e desenvolvimento da sociedade.

Na assertiva de Meirelles (2005, p. 84 apud PEREIRA; ARRUDA, 2010, p. 2), A Administração Pública é “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum”. Nesta perspectiva a gestão da coisa pública remete aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, expressos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, com única e exclusiva finalidade da supremacia do interesse público.

Percebe-se que os diversos teóricos ao conceituarem a Administração Pública convergem para um ponto em comum: o interesse da coletividade, ou interesse público. Ademais, também fazem referência aos princípios constitucionais, entre os quais se destaca o da publicidade.

Assim, sendo o interesse coletivo o principal objetivo da Administração Pública, para que sua gestão obtenha êxito e satisfaça as expectativas e necessidades da coletividade, faz-se necessário o planejamento, acompanhamento e controle da coisa pública por meio da divulgação dos procedimentos adotados pelos gestores.

Em contrapartida, o tema da corrupção atravessa o fluxo de desenvolvimento das políticas públicas e, por vezes, impede a consecução do interesse coletivo. Não se trata de fato novo ou inédito, mas que ao longo dos anos, especialmente, a partir da década de 90 do século passado vem ganhando destaque na mídia por meio de escândalos envolvendo agentes de órgãos públicos e privados que se utilizam de recursos públicos. Sobre essa questão Bruno Wilhelm Speck assim comenta em “Caminhos da Transparência”, uma adaptação da obra de *Source Book da Transparency International*:

A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social

A preocupação com a corrupção teve uma carreira rápida na última década. Em muitos países, a exposição e a investigação de escândalos de corrupção ganharam um espaço considerável na mídia. Os cidadãos manifestam insatisfação com representantes da classe política que não honram o compromisso com o bem público. Os políticos, na falta de divisões ideológicas claras, exploram cada vez mais transgressões éticas do adversário. Organizações da sociedade são constituídas especificamente para cobrar mais integridade dos atores nos quais deposita confiança e responsabilidade. (2002, p. 5).

Pode-se inferir que a maior ênfase à corrupção ao longo dos anos advém do surgimento de mecanismos de controle baseados na publicização dos atos administrativos e do destaque à transparência. Complementa Bruno Wilhelm Speck que: “Frequentemente, a transparência é uma arma simples e mais eficiente para evitar arranjos antes tolerados sob o véu da desinformação” (2002, p. 7). Nesse sentido, a transparência tornou-se a peça chave para o acompanhamento da gestão pública e o caminho ideal para responder às seguintes questões: como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos.

Notadamente, pode-se inferir que a Constituição Federal de 1988 – CF/88 favoreceu uma tendência na gestão pública, baseada no controle e na busca pela probidade administrativa, ao destacar no art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem ser obedecidos pelos entes da Administração Pública direta e indireta, bem como, reforçou a importância da prestação de contas (*accountability*) por agentes públicos e privados, conforme preceitua o parágrafo único do art. 70 da Carta Magna:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumiu obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, os princípios então consagrados reestruturam a relação entre administração e administrados no sentido de ampliar o entendimento sobre o interesse público e tornar mais claro que o cidadão não deve ser apenas um espectador e beneficiário dos serviços prestados pelos órgãos administrativos, mas um agente participante da elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas de interesse coletivo.

Aliados às tecnologias da informação, tais princípios convergem para o que se denominou transparência pública. Conceito que aproxima o cidadão da gestão na medida em que este tem a possibilidade de acompanhar as decisões dos gestores quanto à utilização dos recursos; e, por outro lado, os gestores têm ferramentas adequadas de gestão financeira.

Segundo o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios de responsabilidade da Controladoria-Geral da União há que se diferenciar a transparência ativa da passiva. A primeira “parte do órgão a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade” (2013, p. 14), enquanto que a segunda “se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo” (2013, p. 17).

Sobre a transparência Evandro Martins Guerra assevera que:

A transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o já previsto princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquele determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado. (2003, p. 91).

Como exemplo da interação entre o princípio da publicidade e as tecnologias tem-se a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação do portal na internet do Tribunal de Contas da União para divulgação de dados e informações. Em 2004, foi criado o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União no qual são disponibilizadas informações sobre os gastos do Governo Federal relativos à previsão e arrecadação de receitas, transferências voluntárias e outros gastos. Seguindo essa experiência, em 2005, em cumprimento ao Decreto nº 5.482, foram criadas as páginas de transparência pública dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, a fim de divulgar na internet informações sobre a execução orçamentária e financeira daqueles entes. Em 2006, a Portaria Interministerial nº 140 estabeleceu que os órgãos e entidades deverão manter em seus sítios eletrônicos uma página de “Transparência Pública” com o mínimo de informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Outro marco importante para o processo de transparência foi a regulamentação do acesso a informações previsto nos artigos 5º, 37 e 216 da Constituição Federal através da edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a

A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social

Informação - LAI. Segundo Neves (2013, p. 11), a LAI “não apenas deixa claro o compromisso do Estado em fornecer informações para os cidadãos quando provocado, mas delimita prazos e procedimentos para o cumprimento da Lei”.

Assim, sob o prisma das tecnologias da informação e comunicação, vislumbra-se uma concepção de transparência mais ampla que permite ao cidadão tomar conhecimento de forma mais rápida e econômica dos gastos e das receitas do governo sem sair de casa, possibilitando maior debate e mobilização da sociedade no campo das políticas públicas.

A ideia de transparência implica colocar à disposição da população informações suficientes para que o cidadão possa participar e discutir a implementação de políticas públicas, exigir seu cumprimento e ainda, cobrar a responsabilização de agentes envolvidos em eventuais desvios que venham a ocorrer nas finanças públicas. Na assertiva de Gilmar Ferreira Mendes (2011, apud SALES, 2013, p. 59):

A ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade.

A este ponto verifica-se que o conceito de transparência está amplamente ligado ao de democracia, pois, conforme preceitua o art. 1º da CF/88, “todo poder emana do povo”, assim sendo, a Carta Magna já ampliava a participação política da sociedade, destacando o direito do cidadão de expressar opinião, exigir a efetividade das políticas públicas e defender os interesses da coletividade. E essa maior participação é oportunizada pela transparência por meio do acesso a dados e informações de interesse público. Entende-se, portanto, que em um Estado democrático o povo é o titular do poder, o qual tem o direito de controlar e participar na condução do mandato de seus representantes.

Apesar dos avanços considerados na Constituição Cidadã que ampliou a participação popular e introduziu a concepção do cidadão não só como destinatário dos serviços públicos, mas também como ator no cenário social, foi com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que consagrou o conceito de transparência na gestão pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Instrumentos de Transparência

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida com Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e tem sido amplamente discutida na atualidade, com grande repercussão na imprensa. Antes da lei, os gestores gastavam dinheiro público sem muito critério, havendo inclusive gastos além do previsto contando com futuros recursos. Com o advento da Lei, passou-se a considerar o planejamento orçamentário como o ponto central da gestão pública, pois, agora não se pode considerar apenas os recursos financeiros, mas, sobretudo o orçamento. Qualquer despesa deve antes constar do orçamento, o que garante a responsabilização do gestor e a obediência ao princípio da moralidade disposto na Constituição Federal de 1988.

A respeito da aprovação da LRF Fonseca, Antunes e Sanches (2002, p. 18) asseveram que:

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar no 101/99 [sic], deve incorporar aos costumes político-administrativos a preocupação com os limites de gastos pelos administradores públicos municipais, estaduais e federais. A lei veio regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, introduzindo o conceito de gestão fiscal responsável. Nesse contexto, poderá vir a produzir um forte impacto quanto ao controle global da arrecadação e execução dos orçamentos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com o intuito de disciplinar os gastos dos gestores públicos, prevenir riscos e controlar os excessos e os abusos administrativos entre outros atos de improbidade na gestão fiscal brasileira. Sua criação se deu em função da necessidade de se conter tais acontecimentos e sua essência filosófica pode ser traduzida em três ações: prevenir, planejar e controlar.

Os princípios dispostos na LRF em conformidade com a CF/88 procuram dar aos cidadãos a segurança de que ao assumirem a administração dos bens públicos os gestores se comprometerão em executar seus atos e fatos de maneira justa, visando

A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social

democratizar a gestão pública como também exercê-la de forma responsável. Neste sentido o § 1º do art. 1º da LRF diz o seguinte:

§ 1º 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 públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Neste sentido, o princípio da transparência pública disposto na LRF tornou-se um dos pilares do processo que envolve a responsabilidade fiscal, e é tido como importante ferramenta na gestão dos recursos públicos já que ela dispõe sobre os instrumentos de transparência, além de ser um dispositivo que oferece subsídio legal para que a sociedade possa exercer sua cidadania fiscalizando, controlando e acompanhando a gestão pública, neste contexto o art. 48 expressa o seguinte:

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

Para a consecução do objetivo maior da LRF, ou seja, a gestão transparente e responsável dos recursos e bens públicos, a integração entre o Estado e a sociedade no que tange ao controle e fiscalização é ponto fundamental, uma vez que o princípio da transparência se materializa por meio dos instrumentos disponibilizados pelo Estado através de diplomas legais e utilizados pela sociedade e entes públicos.

Com relação à participação popular no planejamento das ações dos entes públicos a lei de Responsabilidade Fiscal apresenta, na sessão I, Da transparência da Gestão Fiscal, no art. 48, o seguinte:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal oferece à sociedade meios pelos quais ela pode participar ativamente da elaboração e discussão dos planos orçamentários. Além de viabilizar, por meios eletrônicos, informações acerca da execução orçamentária e financeira dos recursos públicos garantindo assim a democratização do planejamento e tomada de decisões.

Nesse contexto, em 2009 foi publicada a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio daquele ano reforçando a necessidade de transparência com a obrigação da publicação dos atos praticados pelas unidades gestoras no tocante à execução orçamentária e, ainda, estendendo essa obrigação a todos os entes da federação, ou seja, aos estados e municípios.

No âmbito da transparência nas contas públicas há três elementos compondo o processo decisório, quais sejam: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. Pois, assim esclarecem Platt Neto et. al. (2007, p. 85-86, grifo nosso):

Por **publicidade**, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. [...] O segundo elemento da transparência é a **compreensibilidade das informações**. [...] busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações. [...] A **utilidade** está fundamentada na relevância das informações. A relevância, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários.

Ressalte-se a compreensibilidade das informações como aspecto basilar para a transparência, pois a simples divulgação de dados pode suprir o princípio da publicidade, entretanto, para ser transparente o conteúdo divulgado precisa ser compreensível.

MECANISMOS DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

Na Administração Pública, controlar pode ser entendido como o ato de examinar se a atividade governamental atingiu sua finalidade pública, ou, se cumpriu os princípios básicos aplicáveis ao setor público no que tange à legislação e ao interesse público. O controle é uma das funções administrativas e segundo Chiavenato (1983, p. 73):

A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social

Consiste na verificação para certificar se todas as coisas ocorrem em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos. O objetivo é localizar as fraquezas e erros no sentido de retificá-los e prevenir a recorrência.

A gênese do controle na Administração Pública vem da Lei nº 4.320/64, art. 75. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 no art. 70 amplia o conceito de controle incluindo a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os entes da União estatuidando que a fiscalização será exercida pelo Controle Externo e Sistema de Controle Interno, e define no art.74 que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter de forma integrada o Sistema de Controle Interno.

De acordo com os princípios constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para o controle na administração pública, pois colocou à disposição dos gestores e da própria sociedade mecanismos de controle dos atos administrativos, quais sejam: Controle Interno, Controle Externo e Controle Social.

O Controle Interno é aquele realizado pela própria Administração Pública através do Sistema de Controle Interno criado com vistas a prevenir irregularidades existentes no setor público, servindo também como auxílio para o administrador no cumprimento da oferta de serviços à população. Dispõe a Constituição Federal em seu art. 70 que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. (BRASIL, 1988).

As competências atuais do sistema de controle Interno encontram-se no art. 21 da Lei nº 10.180/2001 o qual estabelece que:

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumento a auditoria e a fiscalização. (BRASIL, 2001).

Por seu turno o Controle Externo é exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas da União, estados e municípios e desempenha papel fundamental no

que tange ao controle e fiscalização da gestão pública, uma vez que além das várias funções que desempenha monitora as contas públicas e fiscaliza a aplicação dos recursos e atividades administrativas da gestão como está previsto no art. 70 e 71 da Constituição Federal.

Aos Tribunais de Contas competem desde a fiscalização, controle e acompanhamento da administração pública, até a aplicação de multas em virtude de possíveis infrações relacionadas à LRF, o que se permite observar o grau de importância que esse mecanismo de controle exerce sobre a gestão pública. Pascoal (2004, apud PEREIRA; ARRUDA, 2010, p.3) assevera que: "As competências do Tribunal de Contas da União são originárias da Constituição Federal de 1988, sendo elas conferidas também aos Tribunais Estaduais e Municipais, mudando somente de jurisdição".

Controle Social

O controle Social é aquele exercido por meio da fiscalização realizada pela população sobre a Administração Pública e é uma das maiores expressões do exercício da cidadania, pois permite que o particular fiscalize a atuação de seus representantes. Segundo a Controladoria-Geral da União – CGU (2008, p. 16) o controle social pode ser entendido como:

A participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Os pressupostos dos princípios que hoje estão dispostos na LRF no concerne à fiscalização, controle e acompanhamento, podem ser encontrados na Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão de 1789, à qual expressa que: "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração" (art. 15).

A Lei Complementar nº 101/2000 através de seu art. 49 incentiva a população no que concerne a prática da fiscalização das ações dos agentes públicos, pois expressa que:

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

A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social

Ainda em conformidade com lei complementar nº. 101/2000 o art. 48 preceitua a participação da população por meio de audiências públicas e liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, no que tange à execução orçamentária e financeira através de meios eletrônicos de acesso público.

A CF/88 confere vários dispositivos que garantem a participação popular na gestão dos recursos públicos entre os quais pode-se destacar: a participação popular através de projetos de lei de interesse específico do Município, por meio da manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII); o § 3º da art. 31 determina que as contas do Município fiquem sessenta dias anualmente à disposição da população para exame, apreciação e questionamento quanto à sua legitimidade; é facultado à população o direito de denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade praticados pelos entes públicos ao Tribunal de Contas (art. 74, §2º); os incisos XXXIII, XXXIV art. 5º, constantes do título dos Direitos e Garantias Fundamentais expressam respectivamente: que é livre o acesso a todo e qualquer cidadão a informações, tanto de interesse pessoal quanto de interesse coletivo, sob pena de responsabilidade do agente público que se negar a prestá-las e que todo o cidadão tem direito à petição na defesa de seus direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Há ainda os conselhos de políticas públicas que são instâncias amparadas pela legislação nacional e que têm a finalidade de contribuir para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva. Estes têm importante papel na captação de recursos, pois sua instituição e seu funcionamento são condições obrigatórias para o repasse de recursos do Governo Federal aos estados e municípios. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2008, p. 22).

Outra ferramenta de controle social é o orçamento participativo, o qual permite que “o poder público e o cidadão formulem a proposta orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade” (FIGUEIREDO; SANTOS, 2010, p. 15).

Tem-se ainda os observatórios sociais, em geral, são instituições independentes, como as Organizações Não-Governamentais, que se dedicam a acompanhar a gestão dos recursos públicos e o atendimento dos interesses da sociedade.

Como disposto na LRF o controle social também pode ser exercido nas audiências públicas, as quais permitem que “[...] indivíduos ou representantes de associações, fundações, conselhos de classe, sindicatos expressem suas aprovações ou rejeição ao assunto na qual está sendo discutidas [sic]” (FIGUEIREDO; SANTOS, 2010, p. 16).

Pode-se, portanto, constatar diante do exposto que o controle social é a integração do governo com a população no sentido de que através da legislação haja participação popular na gestão dos bens coletivos para que se possa fiscalizar e avaliar o desempenho dos administradores públicos quanto à eficiência, eficácia e transparência na tomada de decisões e conseqüentemente a obtenção de uma gestão justa e comprometida com o interesse público.

Para a consecução dos objetivos propostos este estudo, quanto à sua natureza, consiste de uma pesquisa básica, pois, segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 34) esse tipo de pesquisa “objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da Ciência, sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais”. E quanto aos procedimentos metodológicos trata-se de uma pesquisa bibliográfica, uma vez que nesta “o investigador irá levantar o conhecimento disponível na área, identificando as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o problema objeto da investigação” (KOCHE, 2013, p. 122). O estudo de artigos, livros, periódicos, sítios eletrônicos e outras fontes favoreceu ao exame do tema sob um novo enfoque, corroborando o que ensinam Lakatos e Marconi: “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (2003, p. 183).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a investigação sobre a relação entre a transparência pública e o exercício do controle social observou-se que nos últimos quinze anos houve um avanço da Administração Pública em tornar as informações públicas mais acessíveis, bem como, um maior empenho do legislador brasileiro em fortalecer a transparência ativa por meio de dispositivos legais.

Verificou-se que houve ainda a preocupação em criar canais de divulgação de informações públicas, favorecendo a transparência passiva por meio dos portais de transparência. Notou-se ainda, com a edição de diplomas legais como a Lei Complementar nº 101/2000 maior preocupação com o *accountability*, ou responsabilidade dos administradores públicos em prestar contas dos atos administrativos e a gestão de recursos públicos.

A própria Constituição Federal de 1988 já havia sinalizado positivamente no sentido da transparência pública quando passou a considerar que todos que se utilizem dos escassos recursos públicos prestem contas de suas ações, e, quando consagrou os princípios que devem reger a administração pública. Somam-se a esses avanços a normatização trazida com a Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante aos instrumentos de transparência e as penalidades aos possíveis infratores da gestão fiscal. Pode-se demonstrar com a pesquisa que a LRF reafirmou o compromisso com a prestação de contas disciplinando a gestão dos recursos e criando mecanismos de acompanhamento periódico da ação governamental.

Notadamente, há que se destacar que o Brasil não poderia recuar no processo da transparência pública e da participação social, uma vez que no modelo da nova gestão administrativa a exigência por serviços públicos de qualidade perpassa pela necessidade de acompanhamento e controle da sociedade. A divulgação de informações oficiais é importante para incentivar a participação popular. Contudo, é necessário o controle sobre a veracidade e, sobretudo, a compreensibilidade dessas informações.

A transparência, portanto, está diretamente ligada à publicidade, porém, aquela é mais ampla que esta na medida em que se verifica que a simples divulgação de dados supre o princípio da publicidade, mas se não houver a disponibilidade de dados inteligíveis e compreensíveis à população não se efetivará a transparência pública. A Contabilidade Pública é a área técnica responsável pela demonstração da situação do patrimônio público, entretanto, nem sempre suas informações são acessíveis à população, haja vista que mesmo entre os especialistas do assunto a linguagem por vezes torna-se demasiadamente complexa.

Nesse sentido, embora o país tenha avançado no tocante aos mecanismos de transparência, verifica-se que o cidadão ainda carece de treinamento adequado para que possa acompanhar e usufruir das ferramentas de transparência disponíveis. É necessário capacitar o cidadão para o exercício do controle social. Assim como o fornecimento de informações acessíveis, compreensíveis e confiáveis é importante, a recepção adequada desses dados é fundamental para as atividades de controle. A transparência deve ser entendida aqui como o início do processo de controle social e não como uma atividade fim, pois, é a partir dela que se originam as oportunidades de participação e acompanhamento das políticas públicas, como por exemplo, denúncias de irregularidades, canais de ouvidorias, participação da sociedade em processos administrativos e instâncias deliberativas e consultivas como os conselhos e as audiências públicas.

No atual contexto da nova Administração Pública, no qual o papel do cidadão é potencializado e este passa a discutir mais sobre a eficiência dos serviços públicos, a transparência pública se mostra como um dos caminhos para o controle social. Por outro lado, o Estado tem o poder, e o dever, de atender as necessidades da população com eficiência, eficácia e efetividade. E, no interior desse processo está o acompanhamento e o controle tanto por parte dos órgãos públicos (controle interno e externo) quanto por parte da sociedade (controle social).

Ante ao exposto, conclui-se que, apesar dos avanços desde a Constituição Cidadã e do crescimento dos controles visando à publicidade, ainda há muitos entraves para a efetivação da transparência, um deles é a linguagem muito técnica das questões contábeis. Pode-se afirmar que este estudo poderá contribuir para fomentar a discussão sobre a transparência e o controle social fornecendo informações para agentes públicos, pesquisadores e sociedade em geral interessados em ampliar seus conhecimentos sobre a relevância do tema.

Se ressalta ainda que outras pesquisas sobre o presente tema poderão ser realizadas a fim de ampliar a discussão e o entendimento sobre a transparência pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 20 abril de 2015.

_____. **Lei Complementar nº. 101** de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 19 Abr. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 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. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em 19 Abr. 2015.

_____. **Lei nº 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. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9755.htm> Acesso em 22 Abr. 2015.

_____. **Lei nº 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. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 22 Abr. 2015.

_____. **Decreto nº 5.482**, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm> Acesso em 22 Abr. 2015.

_____. **Lei nº. 10.180**, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras

providências. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm> Acesso em 16 Abr. 2015.

_____. **Lei nº. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 20 Abr. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1983. Disponível em
<<http://www.faroldoconhecimento.com.br/livros/Administra%C3%A7%C3%A3o/CHIAVENATO,%20Idalberto.%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20teoria%20geral%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o.%203a%20ed.pdf>>. Acesso em 24 Mai. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social: Programa Olho Vivo no Dinheiro Público**. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2008.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª ed. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em 01 Jul. 2015.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – 1789. Universidade de São Paulo – USP, Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 19 Abr. 2015.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência E Controle Social Na Administração Pública**. Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. Controles Internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002. Disponível em <

A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social

https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2567/1/caminhos_da_transparencia.pdf>
Acesso em 30 Abr. 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. 32 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.
MINISTÉRIO DE ESTADO DO CONTROLE E TRANSPARÊNCIA; MINISTÉRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria Interministerial nº 140**, de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf> Acesso em 22 Abr. 2015.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. **Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil**. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 16-18 abr. 2013. Brasília, 2013. Disponível em <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/092-EVOLU%C3%87%C3%83O-DAS-POL%C3%8DTICAS-DE-GOVERNO-ABERTO-NO-BRASIL.pdf>> Acesso em 27 Abr. 2015.

PEREIRA, Simone Monteiro; ARRUDA, Angela Maria Furtado. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Limitações e Sanções Impostas à Gestão Pública**. RRCF Revista Razão Contábil & Finanças, v. V. 1, p. 50-59, 2010. Disponível em <<http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/5/7>>. Acesso em 20 Abr 2015.

PLATT NETO, Orion Augusto 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. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em <
http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.spell.org.br%2Fdocumentos%2Fdownload%2F25325&ei=FDljVYWWOa6HsQSR9oGIAg&usg=AFQjCNGXKdSwv9a0ocgKDrN_crCqwROCZA&bvm=bv.93990622,d.cWc> Acesso em 19 Abr. 2015.

SALES, Tainah Simões. **Transparência, Controle Social, Eficiência e Democracia na Era da Nova Gestão Pública.** Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas, v. 5, p. 54-69, 2013. ISSN 2175-4853. Disponível em <
http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Frevistasystemas.com.br%2Findex.php%2Fsystemas%2Farticle%2Fdownload%2F68%2F57&ei=nyNjVcScla7hsASY_YPABw&usg=AFQjCNHCpoO6oUbj3ktfVWMZPQCqc4AXgw&bvm=bv.93990622,d.cWc> Acesso em 22 Abr. 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da Transparência.** Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002. Disponível em <
https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2567/1/caminhos_da_transparencia.pdf> Acesso em 30 Abr. 2015.