

**GRATUITO**  
Esta publicação  
não pode ser  
comercializada.

**6**



TRANSPARÊNCIA NA  
**GESTÃO PÚBLICA**  
CONTROLE CIDADÃO

O Controle Social  
**NO BRASIL**

PROFA. ANA CRISTINA BARROS



Fundação  
Demócrito Rocha



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ



Copyright © 2016 by Fundação Demócrito Rocha

---

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)  
Presidência  
**João Dummar Neto**

Direção Geral  
**Marcos Tardin**

CURSO TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA  
Concepção e Coordenação Geral  
**Cliff Villar**

Coordenação de Conteúdo  
**Marcelo Lettiere**  
**Marcelo Maciel**

Edição de Design  
**Amaurício Cortez**

Projeto Gráfico  
**Welton Travassos**

Editoração Eletrônica  
**Cristiane Frota**  
**Welton Travassos**

Revisão de Texto  
**Daniela Nogueira**

Ilustrações  
**Carlus Campos**

Catálogo na Fonte  
**Kelly Pereira**

Produção Executiva de Projetos Especiais  
**Lucíola Vitorino**  
**Rebeca Sabóia**

Este conteúdo é parte integrante do curso Transparência na Gestão Pública - Controle Cidadão composto por 6 fascículos oferecido pela Fundação Demócrito Rocha, em decorrência do contrato celebrado com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sob nº.36/2016.

---

C939 Curso transparência na gestão pública: controle cidadão / coordenação,  
Cliff Villar; ilustração, Carlus Campos. – Fortaleza: Edições  
Demócrito Rocha/TCE, 2017.  
96p. il. color; (Curso em 06 Fascículos)

ISBN **978-85-7529-778-0**

**1.** Curso – administração pública **I.** Villar, Cliff. **II.** Campos, Carlus. **III.** Título

CDU 351.72(813.1)

---

Todos os direitos desta edição reservados a:



**Fundação Demócrito Rocha**  
Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora  
Cep 60.055-402 - Fortaleza-Ceará  
Tel.: (85) 3255.6037 - 3255.6148 - Fax (85) 3255.6271  
fundacaodemocritorochoa.com.br  
fundacao@fdr.com.br

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	84
2. O Controle Institucional das Ações Governamentais.....	85
3. Participação Social na Gestão Pública .....	86
4. Transparência e Acesso à Informação .....	87
5. O Controle Social das Ações Governamentais .....	88
6. O Marco Legal do Controle Social no Brasil .....	90
7. Os Instrumentos de Controle Social .....	91
7.1. Controle Social do Processo Orçamentário .....	93
<b>Perfil da Autora</b> .....	95
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	95

## EMENTA

- ▶ Integração e cooperação entre instituições brasileiras no combate à corrupção. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. O aparato institucional de controle interno e externo no combate à corrupção no Brasil. O Ministério Público, o Poder Judiciário, o Sistema de Justiça e outros atores institucionais que atuam na prevenção e combate à corrupção. Casos emblemáticos de corrupção no Brasil.

## OBJETIVOS DO FASCÍCULO

- ▶ Entender a importância da Transparência na gestão pública para o controle social;
- ▶ Ressaltar os mecanismos existentes de transparência na gestão pública.



# 1.

## INTRODUÇÃO

A sociedade atual tem muitas formas de entender o seu contexto para poder melhor avaliá-lo e, portanto, melhorá-lo. E um dos principais instrumentos que oportunizam essa visão mais próxima e atualizada é o acesso à informação. Inúmeras são as possibilidades que se fazem presentes para uma atuação mais participativa e efetiva de cada cidadão.

Nesse entendimento, a transparência, para ser instrumento de controle social, manifesta-se em três elementos, que, de forma interligada e necessária, atingem sua finalidade. São eles: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. O primeiro elemento, a publicidade, concede à população ampla divulgação de informações, que, em dias atuais, tem nas mídias eletrônicas e digitais uma infinidade de possibilidades de acesso aos interessados. Além disso, vale ressaltar a velocidade do acesso às informações, que são fornecidas oportunamente e em tempo hábil à tomada de decisão. O segundo elemento da transparência, a capacidade de compreensão das informações, refere-se à apresentação visual, à simplicidade da forma de veiculação do conteúdo e ao uso da linguagem ade-

quada para efetivamente estabelecer o processo de comunicação, condicionada ao público que terá esse acesso. Por outro lado, cabe ressaltar que esta compreensibilidade demanda um conhecimento mínimo para esse entendimento.

A transparência é tratada na LRF como princípio da gestão fiscal responsável e, como tal, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações, já que a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação.

Ao mesmo tempo, a transparência pública vem ganhando destaque nos cenários nacional e internacional como mecanismo de controle social. Diante disso, no Brasil, a Lei da Transparência estimula a participação da sociedade ao acesso à informação e aproxima a sociedade da gestão exercida por seus representantes. Dessa forma, as entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e ao acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania.

# 2.

## O CONTROLE INSTITUCIONAL DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

Segundo um dos principais teóricos da ciência da administração e fundador da Teoria Clássica da Administração, Henri Fayol, o controle corresponde a uma das funções administrativas, que, juntamente com planejamento, organização, coordenação e comando (POCCC), correspondem ao que foi definido como “processo administrativo”. Sendo assim, o controle é a função administrativa que monitora e avalia as atividades e resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem-sucedidos.

No contexto da gestão pública, Pereira (1998) afirma que existem três mecanismos de controle: o Estado – como sistema legal, o mercado – como sistema econômico, e a sociedade civil – por meio dos grupos sociais. Para o Estado, esses mecanismos impõem aos agentes públicos a condição de privilegiar os interesses da coletividade em detrimento dos interesses pessoais, conferindo à gestão pública um caráter de legitimidade e transparência dos seus atos.

O chamado Controle Institucional é exercido pela própria Administração Pública e pelas organizações privadas. A função de controle institucional compõe o esforço sistemático e objetivo do Estado para alinhar os interesses pessoais dos seus agentes à atribuição formalmente constituída de agir em favor do interesse público. Para tanto, estrutura-se um conjunto de órgãos e entidades, processos, procedimentos, pessoas, enfim todo um aparato de ordem administrativa e jurídica que, além de outras possibilidades, define a forma como

as decisões são tomadas e orienta a ação do quadro administrativo, o qual também é instituído por estatuto próprio.

Sendo assim, o que temos de configuração para o Controle Institucional se manifesta por meio da sociedade (controle social) ou por mecanismos criados pela própria sociedade dentro da estrutura administrativa do Estado (controle governamental). Portanto, a essa forma de controle exercida pela Administração Pública é o que chamamos de Controle Institucional.

Na Constituição Federal, os artigos 70, 71 e 74 estabelecem que o Controle Institucional cabe ao Congresso Nacional, no que se refere ao controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno. Já referente ao controle interno, no âmbito federal, compete à Controladoria-Geral da União (CGU), que é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com atribuições específicas de controle interno, ouvidoria, correição, investigação, transparência e prevenção da corrupção.

Nas outras esferas da Administração Pública, outras instituições atuam como órgãos de controle institucional, entre os quais podemos citar alguns mais evidentes: o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Receita Federal, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.



## CURIOSIDADES

**POCCC** é uma sigla utilizada em Administração, que representa as cinco funções do administrador definidas por Henri Fayol:

**Planejar** - Atividade de estabelecer metas, objetivos e resultados para o futuro. Envolve prever, decidir antecipadamente, elaborar alternativas e definir métodos de trabalho para que se alcancem os resultados esperados.

**Organizar** - Definir como utilizar os recursos e estruturar a organização, elaborando seu organograma, de forma que possa alcançar seus objetivos.

**Controlar** - Acompanhar as atividades de forma a verificar se os planos estão sendo executados adequadamente.

**Coordenar** - Estabelecer prioridades e a sequência das atividades.

**Comandar** - Dirigir e Liderar pessoas.

Fonte: [pt.wikipedia.org](http://pt.wikipedia.org)



### 3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

Conceitualmente, participação social está relacionada à capacidade de influência dos indivíduos na organização de uma sociedade, partindo de um princípio de integração nos diversos ambientes da sociedade e na discussão de assuntos pertinentes ao controle e ao monitoramento das ações da organização pública institucional. E por assim considerar, o ato de “tomar parte” faz com que a sociedade possa auxiliar o Poder Público nas suas ações de gestão.

No fim do século XX, as reformas tendentes a implantar um modelo de administração gerencial, focado na medição do desempenho, na obtenção efetiva de resultados e na satisfação das necessidades dos cidadãos, ficaram conhecidas como a Nova Administração Pública (NAP), ou New Public Management (NPM). Essa nova atitude passa a exigir do gestor público preocupação com eficiência, transparência e qualidade nos serviços públicos prestados.

A frequente falta de controle e de instrumentos de fiscalização dificulta verificar se as ações efetivadas pelos administradores públicos estão de fato atendendo às necessidades sociais. Ademais, essa mesma sociedade confere recursos e poder político aos gestores públicos, e o fazem para que estes possam realizar políticas públicas de interesse da cidadania. Por outro lado, é real o risco de que esses recursos e esse poder possam ser utilizados pelos gestores para atenderem a seus próprios interesses, em detrimento do interesse público.

Os conflitos de interesses entre aqueles que delegam a administração dos bens e serviços públicos (sociedade civil) e aqueles que recebem esta delegação e administram as organizações (gestores públicos) são chamados de conflitos de agência.

Por isso, adotam-se princípios de governança pública, como a transparência e a *accountability* para permitir o controle e o acompanhamento da administração.

A governança pública deve ser entendida como os diversos princípios e práticas que permitem, ao mesmo tempo, que a administração pública alcance seus melhores resultados e que, de outro lado, os cidadãos possam acompanhar os recursos que foram despendidos, o processo adotado e como os resultados obtidos impactaram a realidade, resolvendo problemas de interesse público ou promovendo o desenvolvimento social, o que implica, necessariamente, a adoção de uma prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações.

# 4.

## TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

De acordo com Chevalier (1988, p.251), transparência designa a propriedade de um corpo que se deixa atravessar a luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Nesse sentido, a transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador.

Transparência na administração pública é uma necessidade evidente, já que o poder político pertence ao povo, e é ele que provê os recursos para as despesas gerenciadas pelos administradores públicos. Assim, à população deve ser franqueado o acesso à informação suficiente para o exercício de seu direito de controle e de avaliação dos serviços ofertados pelos governos. O tema ganhou mais força após a expansão da administração pública gerencial, pela maior preocupação com a satisfação das necessidades dos usuários. Isso incentivou que fossem disponibilizadas para consulta informações da atuação das diversas entidades públicas.

De fato, a administração pública evoluiu desde um modelo patrimonialista, passando pelo modelo burocrático e chegando até um modelo gerencial, paradigmas que na prática convivem até os dias de hoje<sup>1</sup>. Especialmente as desvirtuações advindas do patrimonialismo (corrupção, nepotismo etc.), mas também diversas disfunções burocráticas devem ser permanentemente combatidas quando o desejo é de adoção de práticas gerenciais mais efetivas. Por outro lado, a

implementação de um modelo gerencial de administração pública não deve fragilizar as conquistas do modelo burocrático em termos de meritocracia, impessoalidade e moralidade, muito menos deve dar o mínimo espaço para o retorno de práticas patrimonialistas.

Novos paradigmas apontam que o usuário de serviços públicos deixou de ser mero contribuinte, financiador de políticas públicas, para se posicionar como cidadão, no exercício de direitos e deveres para com o Estado, que deverá equilibrar seu interesse individual com os interesses coletivos. E ser cidadão implica o direito subjetivo de controlar, individual ou coletivamente, a atuação da administração pública, por meio do acesso às informações disponíveis para avaliação do desempenho dos governantes e demais agentes públicos.

Em outras palavras, a preocupação com o desempenho dos governos e, sobretudo, dos agentes públicos passou a estar na agenda social. Esse reconhecimento de que o setor público deve prestar contas e, portanto, preocupar-se com os resultados de sua atuação, implica a necessidade de novos e adequados instrumentos para medir seu desempenho. Além disso, os governantes e os dirigentes públicos são compelidos a, antecipadamente, estabelecer objetivos e metas a alcançar em cada período de gestão e os meios suficientes para controlar o grau de atingimento dessas metas.



1. Mais detalhes sobre esse tema podem ser consultados no Fascículo 5.

Por outro lado, a correta avaliação do desempenho de organizações públicas e dos próprios governos pela cidadania exige, em primeiro lugar, o acesso a informação fidedigna e útil para a aferição dos recursos envolvidos nas iniciativas, sua correta aplicação e os resultados obtidos, tanto em termos de eficiência como de eficácia e de efetividade.

Assim, deve existir uma prática usual de disponibilidade de acesso à informação pela cidadania, em uma efetiva atitude de transparência do poder público, permitindo que seja fiscalizado pela sociedade. Essa atuação dos cidadãos de acompanhamento das ações governamentais e da gestão dos recursos e das políticas públicas constitui o controle social da administração pública. Por meio das eleições, os cidadãos podem agir retirando dos postos os gestores públicos eleitos que não tiveram desempenho satisfatório. Por outro lado, cabe aos mesmos cidadãos o poder de manter esses gestores que exerceram adequadamente os encargos que lhes foram confiados durante a sua gestão. No caso de gestores públicos não eleitos, a depender dos aspectos do desempenho que desagradaram, eles poderão ser responsabilizados e, no limite, penalizados pela má gestão.

Num entendimento simples, o conceito de accountability figura-se no sentido de que o gestor público, eleito ou não, deve prestar contas à cidadania, bem assim o princípio de que esse mesmo gestor deve ser visto e aceitar-se como responsável pelos resultados da ação governamental (podendo, inclusive, ser penalizado se for o caso). Dessa forma, o agente público deve efetivamente dar publicidade à forma como utilizou os recursos e quais resultados alcançou, dando cumprimento às exigências legais, sendo, portanto, o mais possível transparente para a sociedade.

## 5. O CONTROLE SOCIAL DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

O controle social pode-se dar por meio da democracia participativa, representativa e direta. Segundo Teixeira (2001, p. 38), “[...] a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, por conseguinte, de controle social e político”.

Com a evolução tecnológica, que especialmente nos permitiu termos mais facilidades e rapidez às informações, a capacidade de controle e monitoramento das ações governamentais ficou muito mais simples do que no passado. Historicamente, não só por questões ligadas aos modelos de gestão que antecederam (administração patrimonialista e administração burocrática) o modelo atual (administração gerencial), mas, sobretudo, às recentes múltiplas possibilidades de acesso às informações, conferiram à sociedade uma condição bem mais favorável de atuação no controle social das ações governamentais. Nesse sentido, o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, de forma efetiva, monitorando, fiscalizando e controlando as ações governamentais, ampliando, assim, o seu papel como cidadão.

No Brasil, o papel da sociedade no controle e na fiscalização das ações governamentais tem como fator dificultador a vasta extensão territorial e a descentralização geográfica dos órgãos públicos. Vale ressaltar que essas ações devem ser estabelecidas nos diversos níveis federativos: federal, estadual, municipal e Distrito Federal, e ainda o

destaque para a grande quantidade de municípios. Portanto, para um controle social forte e atuante, a sociedade precisa participar de forma efetiva para a garantia da transparência e o bom e correto uso dos recursos públicos.

Segundo a Controladoria-Geral da União (2010), “o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”, funcionando, ainda, como um complemento ao controle institucional. Contudo, observa-se a atuação dos gestores públicos mais preocupados em manter a transparência e esse acompanhamento, para o bem de todos os envolvidos.

Para Braga (2011), o controle social tem:

1. função política: que se expressa pela participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública;
2. função jurídica: que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente;
3. função social: assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando estimulam-se os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos. (BRAGA, 2011, p. 53)

A evolução dos conceitos de monitoramento das ações da administração pública tem indícios em tempos mais recentes, pois o Brasil foi durante muito tempo um país patrimonialista, no qual a participação popular não era vista com bons olhos. Aliada a isso, existia a rigidez administrativa, havendo a presença dominante e autoritária do Estado. Após diversas revoluções e crises, sociais e econômicas, nacionais e mundiais, o País se tornou um Estado Republicano Democrático de Direito e, como tal, exigia uma reforma administrativa.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) foi instituído no primeiro governo Vargas e corresponde ao surgimento do controle da administração pública no Brasil. Esse momento é também considerado o marco da instituição de um modelo burocrático no País, o que, naquele momento, representava uma grande mudança em relação ao modelo patrimonialista vigente.

Novas iniciativas mais relevantes de reformas administrativas somente seriam experimentadas nos governos militares. A mais destacada veio com a edição do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que fortaleceu os aspectos burocráticos em curso, conferindo ao controle um papel fundamental na administração.

Nessa reforma, apesar da manutenção em grande parte do modelo burocrático anterior, percebem-se elementos

inovadores que apontam na direção de uma administração mais gerencial, em especial pela descentralização da administração pública, com o crescimento da administração indireta e a profissionalização de seu alto escalão. Assim, conferia-se muito mais autonomia aos gestores, que podiam utilizar instrumentos mais próximos daqueles da gestão privada, como procedimentos próprios de contratação e gestão de funcionários e de processos de compras públicas.

Ainda no período militar, no início da década de 1980, desenvolveu-se o Programa Nacional de Desburocratização, proposta política visando, a partir da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (BELTRÃO, 1984).

A Constituição de 1988 seguiu inicialmente como um reforço ao modelo burocrático vigente desde antes dos governos militares. Sem dúvida, o conjunto de princípios orientadores da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade – é típico desse modelo. Somente uma década depois, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, adicionou o princípio da eficiência, redirecionando a evolução dos novos modelos de gestão para uma administração mais próxima do paradigma gerencial. Ao lado dessa mudança, fortaleceu os conceitos de ci-

dadania, participação popular e transparência, bem assim uma maior descentralização política, fortalecendo o papel de estados e municípios.

Assim, pode-se dizer que, ao fim do século XX, iniciou-se no Brasil a construção de um Estado gerencial, segundo os princípios de um modelo internacionalmente difundido que ficou conhecido como Nova Administração Pública (NAP, ou NPM, de *New Public Management*), voltado para o atingimento de resultados e para a satisfação do cidadão e de suas necessidades, o que exige, de outro lado, maior transparência e abertura para a participação popular. Contudo, séculos culturais não são erradicados assim tão facilmente, conseguindo-se transitar de uma forma de administração para outra tão somente com a mudança da legislação.

Atualmente, o Brasil vive um momento de mudança de paradigmas, de disseminação e legitimação da cultura de transparência na gestão da administração pública, com participação e controle sociais efetivos. Valores como capacidade de resposta, transparência, inovação e orientação para o alcance dos objetivos podem ser percebidos nas reformas da administração. 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.



# 6.

## O MARCO LEGAL DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

A Constituição de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, tem como característica na sua elaboração a influência da sociedade civil por meio de emendas populares, propondo a participação popular no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas. Dessa forma, a nossa lei magna instituiu a participação popular nos processos de tomada de decisão relacionados às políticas essenciais à sociedade.

Podemos citar como exemplo de ação referente a essa participação social a instituição dos conselhos de políticas públicas, no qual os cidadãos participam dos processos de tomada de decisões, das ações de fiscalização e de controle dos gastos públicos, avaliando, ainda, os resultados advindos da ação governamental.

Especialmente quando se fala em controle social da atuação pública, pode-se destacar, além da Lei de Acesso à Informação, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e outros instrumentos frutos da iniciativa social. Ao fim, o que se consegue nesse contexto é fazer do cidadão o principal fiscal da atuação do poder público e assim ser capaz de impactar de forma positiva nas tomadas de decisões, no acompanhamento e no controle das ações realizadas pelos gestores públicos.

A LAI – Lei de Acesso à Informação (**Lei nº 12.527/2011**) tem relevante importância para o cidadão. Ela entrou em vigor em 16 de maio de 2012, regulamentando o direito à informação pública previsto na Constituição Federal de 1988. Segundo a CGU<sup>2</sup>, toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é

passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas. Para operacionalizar o direito à informação, a LAI garante à sociedade o acesso a informações públicas de duas formas:

- **Transparência Passiva:** quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas;
- **Transparência Ativa:** quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na internet.

Na era da informação, o Brasil legitimou com a LAI uma postura do cidadão muito mais voltada para a responsabilidade de monitoramento das ações dos gestores públicos, possibilitando um acesso mais disponível aos atos e decisões dos gestores públicos.

Na mesma linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) tem um papel indelével como instrumento de controle social, assegurando à sociedade a ação dos gestores públicos de forma responsável e compromissada com seus atos. Para muitos, a cultura da gestão pública teve de ser radicalmente mudada a partir da LRF, quando os gestores passaram a buscar uma gestão mais eficiente no intuito de poder atender às exigências legais e, assim, manter-se responsabilmente aptos a continuarem na sua atuação à frente de uma gestão pública.

A LRF estabelece algumas restrições de fim de mandato, com o objetivo de evitar que o futuro gestor assuma a gestão desequilibrada financeiramente, como um “presente grego” que o gestor anterior lhe passaria ao fim do mandato.

Um dos principais pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência, que se apresenta como um instrumento democrático que busca o fortalecimento do papel de cada cidadão, servindo de pressuposto ao controle social e como forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas.



### CURIOSIDADES

O **Dasp** – Departamento Administrativo do Serviço Público foi criado em 1936. Este departamento “possuía as atribuições de racionalizar a administração mediante simplificações, padronizações e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicações de métodos na definição de procedimentos” (ROLIM, 2006, p. 10). Trata-se de um importante registro de institucionalização de um órgão voltado para apurar eficiência dos órgãos do governo. Um movimento em direção ao controle das ações dos gestores públicos, porém ainda sem ênfase alguma na publicidade e na transparência.

2. [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br).

# 7.

## OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

Os instrumentos de controle social têm como princípio básico a fiscalização das ações públicas, mas ao longo das últimas décadas o seu papel tem evoluído e se mostrado de forma bem mais ampla. Numa sociedade participativa, que acompanha e monitora a condução da gestão pública, se dispõe, de forma consciente a propor ideias e criar novos mecanismos de observação para a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

A sociedade pode exercer seu controle junto ao poder público por diversas formas, destacando-se: Portais da Transparência, Conselhos Municipais, Audiências Públicas e Conferências.

Os Portais da Transparência são sítios de internet que contêm informações relativas às finanças públicas das instituições.

O Governo Federal criou um portal que permite ao cidadão o acompanhamento da execução financeira dos seus programas e ações: **o Portal da Transparência**. Por meio dele, qualquer cidadão pode obter informações sobre a correta aplicação dos recursos públicos, principalmente no que diz respeito às ações destinadas à sua comunidade. Dentro evidentemente da lógica do Governo Eletrônico, o portal está disponível na internet, no endereço eletrônico **[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)**.



### SAIBA MAIS

A LRF – Lei da Responsabilidade Fiscal é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que disciplina os arts. 163 e 169 da Constituição Federal. O texto legal é aplicável a todos os estados da federação, pois se trata de uma Lei Complementar de caráter nacional.

A Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência – altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inova e determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.





No Portal, o cidadão encontra informações sobre:

- recursos públicos federais transferidos a estados, municípios e Distrito Federal;
- recursos transferidos diretamente aos cidadãos, como o Bolsa Família;
- gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, e também os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal;

- valor que foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) do Ministério da Educação para qualquer município do País ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses.

Os estados e muitos municípios brasileiros também já estruturaram seus portais de transparência. O Estado do Ceará aderiu a essa iniciativa e disponibilizou seu portal no endereço [www.transparencia.ce.gov.br](http://www.transparencia.ce.gov.br), apresentando serviços muito semelhantes aos já disponíveis no modelo nacional.

Um dos principais institutos de participação social são os conselhos municipais, com abrangência nas mais diversas áreas da administração. Neles, a sociedade civil atua e define o plano de trabalho para aquela área. Podemos destacar o Conselho do Fundeb, o Conselho de Saúde, o Conselho do Idoso, entre outros.

Audiências Públicas são instrumentos de participação popular nos quais a sociedade é convidada a debater sobre determinado assunto, quer seja para uma definição futura, quer seja para a fiscalização de determinada atividade. São cada vez mais comuns nas casas legislativas da União, dos Estados e dos Municípios, sendo frequentemente também realizadas por outros órgãos e entidades, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Os debates geralmente servirão como subsídio para a tomada de decisão dos legisladores com relação a projetos legislativos em andamento.

As Conferências também são meios em que a sociedade debate políticas públicas e interferem opinando sobre os processos e decisões específicas em determinadas atividades.

No Portal, o cidadão encontra informações sobre:

- recursos públicos federais transferidos a estados, municípios e Distrito Federal;
- recursos transferidos diretamente aos cidadãos, como o Bolsa Família;

- gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, e também os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal;
- valor que foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) do Ministério da Educação para qualquer município do País ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses.

Os estados e muitos municípios brasileiros também já estruturaram seus portais de transparência. O Estado do Ceará aderiu a essa iniciativa e disponibilizou seu portal no endereço [www.transparencia.ce.gov.br](http://www.transparencia.ce.gov.br), apresentando serviços muito semelhantes aos já disponíveis no modelo nacional.

## 7.1. CONTROLE SOCIAL DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

No Orçamento Público estão expressos os principais itens de planejamento da ação governamental para o ano corrente e para os próximos períodos. Neles estão organizadas as iniciativas a serem desenvolvidas (programas, projetos, ações) e os valores de despesa pública que a elas estão vinculados. As principais peças orçamentárias, todas de caráter legal, são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quanto mais participativa a sociedade civil for, mais respaldo para a ação de controle e fiscalização das ações públicas terá. Em cada um dos instrumentos possíveis de atuação popular, pode-se evidenciar resultados mais legítimos e validados pela própria sociedade. Por exemplo, nas reuniões no PPA, a parti-

cipação na elaboração do planejamento para o quadriênio é essencial para garantir a apreciação das necessidades para o período a que se refere. Já na LDO, a sociedade pode e deve participar da decisão que elege os programas a serem executados no exercício seguinte, garantindo, mais uma vez, uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade.

A sociedade deve também participar da deliberação que aloca os recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa.

Importante destacar que várias cidades no País utilizam, de distintas formas, metodologias de Orçamento Participativo, vale dizer, sistemas de elaboração de orçamento que aproximam a população da tomada de decisão do Poder Executivo, quanto à proposta orçamentária, e do próprio Poder Legislativo, quanto à sua aprovação.

O Ministério do Planejamento define orçamento participativo como

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

A cidade de Fortaleza tem experimentado iniciativas de Orçamento Participativo ao longo de praticamente uma década. De fato, a Lei Orgânica do Município, art. 173, parágrafo 12, prevê que “o Poder Executivo instituirá o orçamento participativo como força de viabilizar a participação popular na elaboração, definição e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual”.



## SAIBA MAIS

### AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

TERÇA, 8/8/2016 - 18h18 - O POVO Online

#### Audiência pública discute sobre comunidades atingidas pelo projeto Rio Cocó

Estão previstas desapropriações em 207 terrenos e reassentamento de cerca de 2.600 famílias

<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2016/08/08/noticiafortaleza,3645016/audiencia-publica-discute-sobre-comunidades-atingidas-pelo-projeto-rio.shtml>

#### Audiência pública debateu fontes de financiamentos

18/10/2016 15h50

Audiência Pública debateu fontes de financiamentos para estudantes de educação superior privada no País.

#### Câmara dos Deputados

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/audiencias-publicas-1/audiencia-publica-debatera-fontes-de-financiamentos>



## CURIO SIDADES

O **PPA** apresenta as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, elaborados para um período de quatro anos. Expressa a visão estratégica da gestão pública, delineando as ações a serem implementadas nesse período. Essas ações correspondem ao que chamamos de programas, que podem assumir a forma de projetos, atividades ou operações especiais.

Os projetos têm definições bem específicas de conteúdo; têm início, meio e fim com duração e recursos limitados, em uma sequência de atividades relacionadas, com prazos predefinidos e produto final. As atividades são operações de um trabalho continuado, que dão suporte aos objetivos da empresa a fim de manter ações já desenvolvidas.

A **LDO** é elaborada anualmente estabelecendo as metas e as prioridades para a Administração Pública para esse período tomando por base o que foi estabelecido no Plano Plurianual, servindo, portanto, de ajuste para as metas colocadas pelo PPA, fazendo a conexão entre o que foi planejado a longo prazo (definido no PPA) e as ações necessárias a curto prazo (um ano) consolidadas no orçamento anual. Dispõe sobre os critérios para a elaboração da LOA, as alterações da legislação tributária e as formas de financiamento do orçamento. Também devem fazer parte da LDO as alterações na política salarial e de pessoal; estabelece os percentuais de recursos que serão descentralizados para os Poderes e Administração Indireta, como fundações, autarquias e sociedades de economia mista.

A **LOA** define todas as fontes de arrecadação, estima as receitas e prevê as despesas para o ano seguinte. No âmbito federal, nenhuma despesa pública pode ser executada sem ter sua definição prevista no orçamento. Os estados e municípios têm seus registros orçamentários em leis próprias, respectivamente. A LOA deve obedecer aos princípios, definidos na Lei nº 4.320/1964, conhecida como Lei das Finanças Públicas, que são: unidade, universalidade, anualidade, equilíbrio, publicidade, especialização, exclusividade e orçamento bruto.



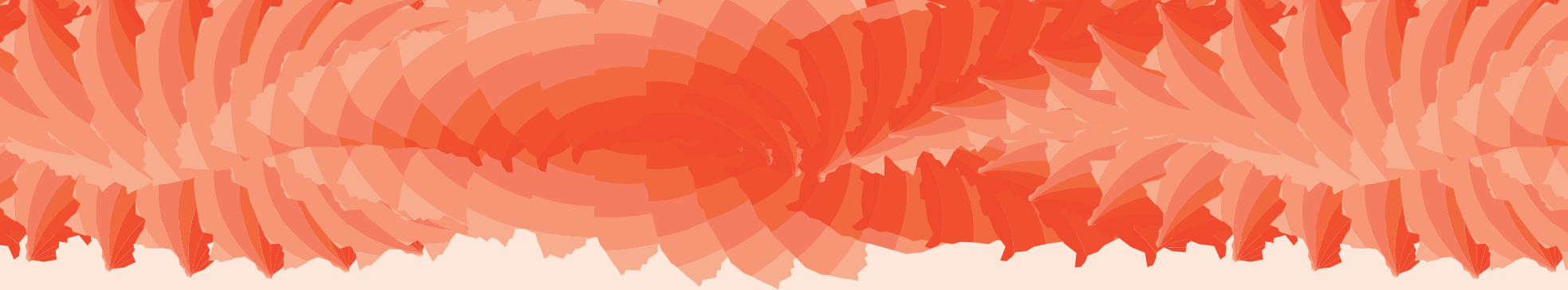
## PERFIL DA AUTORA

**Autora Profa. Ana Cristina Barros:** Mestre em Administração, com concentração em Recursos Humanos, área a que tem direcionado grande parte de sua atividade profissional, a Administradora Ana Cristina Barros é Professora da Universidade Federal do Piauí, onde também exerceu o cargo de Diretora de Recursos Humanos; Foi Pró-Reitora dos Cursos Superiores Sequenciais da Universidade Estadual do Piauí-UESPI e Coordenadora de curso de Administração do Instituto Camillo Filho. Estudou Novas Tendências em Gestão de Empresas na Universidad de Valladolid, ampliando suas linhas de estudo e trabalho para os campos da organização, sistemas e métodos e da estratégia empresarial. Lecionou em cursos de pós-graduação lato sensu; É Sócia-fundadora e foi Diretora-Presidente do Instituto de Estudos Empresariais - IEMP, que, há mais de doze anos, atua no mercado piauiense, consolidando-se como uma das principais Escolas de Negócios da região nordeste, em especial nos cursos de pós-graduação em Gestão, nos trabalhos de consultoria empresarial e nos treinamentos corporativos in company ou abertos; É Conselheira do CRA-PI, do qual é Diretora de Formação Profissional, já na segunda gestão; É Presidente e uma das fundadoras da Associação Brasileira de Recursos Humanos ABRH/PI. Membro do Conselho Consultivo da ABRH nacional; É colaboradora da TV Clube (afiliada da Rede Globo no Piauí), apresentando semanalmente o quadro Emprego, no telejornal matinal; Suas principais áreas de atuação como profissional, professora e palestrante relacionam-se com a organização de empresas, plano de cargos e salários, avaliação de desempenho, implantação do órgão de RH, recrutamento e seleção, e treinamentos corporativos. (currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6879999095620085>).



## REFERÊNCIAS

1. Beltrão, Hélio. Descentralização e Liberdade. Rio de Janeiro: Record, 1984.
2. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Coleção Olho Vivo: Controle Social. 2ª edição Brasília: CGU, 2010.
3. Controle Social – Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.
4. CHEVALLIER, Jacques. Le mythe de la transparence administrative. F. Rangeon [et al.](Ed.), Information et transparence administrative, p. 239-275, 1988. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>
5. PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. O Controle Social na Administração Pública: Propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. Disponível em: [https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2997/1/o\\_controle\\_social\\_na.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2997/1/o_controle_social_na.pdf). Acesso em: 20/08/2012.
6. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do estado para a cidadania. São Paulo: Editora 34, 1998.
7. TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o globo: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Editora Cortez, 2001.
8. RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC), v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010.



TRANSPARÊNCIA NA  
**GESTÃO PÚBLICA**  
CONTROLE CIDADÃO

[fdr.org.br/gestaopublica](http://fdr.org.br/gestaopublica)

Realização



Fundação  
Demócrito Rocha



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

Promoção

**O POVO**  
Você presente.

**O POVO CBN**  
A RÁDIO QUE TOCA NOTÍCIA  
FM 95.5 • AM 1.010