



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA- UEPB  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PROGP  
PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA

FABIANO VIANA DE SOUZA

CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAMPINA GRANDE  
2014

FABIANO VIANA DE SOUZA

CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Planejamento e Gestão Pública

Orientadora: Dra. Gêuda Anazile da Costa  
Gonçalves

CAMPINA GRANDE  
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S729c Souza, Fabiano Viana de  
Controle social e transparência na administração pública  
[manuscrito] / Fabiano Viana De Souza. - 2014.  
33 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2014.

"Orientação: Profa. Dra. Gêuda Anazile da Costa Gonçalves, Departamento de Administração".

1. Administração pública 2. Controle social 3. Transparência administrativa. I. Título.

21. ed. CDD 351

FABIANO VIANA DE SOUZA

**CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Planejamento e Gestão Pública  
Aprovado em:02/06/2014

*Gêuda Anazile da Costa Gonçalves*

Dra. Gêuda Anazile da Costa Gonçalves  
Orientadora



M.Sc. Ana Lúcia Carvalho de Souza  
Examinador



M.Sc. Arturo Rodrigues Felinto  
Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, fonte de vida e libertação, que me embebeda todos os dias no seu amor e me faz acreditar num mundo mais justo, mais humano e mais fraterno, crença essa que me mantém em pé todos os dias da minha vida. Sem Ele, não estaria aqui.

Aos meus familiares, que sempre incentivaram a constante busca pelo conhecimento.

À professora Gêuda Anazile da Costa Gonçalves, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

A todos os professores do curso, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento desta monografia.

Aos amigos e colegas, pelo incentivo e pelo apoio constantes.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para esta realização.

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos...

Fernando Teixeira de Andrade.

## RESUMO

A presente monografia enumera os instrumentos de controle e transparência inseridos na estrutura da Administração Pública Brasileira. Ferramentas estas que possuem o objetivo de proteger o patrimônio público de atos ilegais, ou seja, impossibilitar a prática dos crimes de Improbidade Administrativa e Corrupção. Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil começou sua peregrinação para uma melhoria na administração pública, trazendo os princípios, tais como à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência, possibilitando à Administração a busca por melhores mecanismos de controle dos recursos públicos, que possuem maior destaque no orçamento e na prestação de contas dos gestores públicos à sociedade. Para a elaboração desta monografia se fez necessário o uso da pesquisa bibliográfica, analisando artigos, livros e sites que tratam do tema. A investigação realizada leva a conclusão de que a administração pública tem a obrigação de prestar contas de acordo com a lei, ou seja, dando transparência aos atos praticados por ela, informando a população e, oferecendo condições de participação e fiscalização através do controle social.

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

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>09</b>
2.1 CONTROLE SOCIAL .....	09
2.1.2 Sistemas de Controle .....	11
2.1.3 Controle Externo .....	11
2.1.4 Controle interno.....	13
2.1.5 Controle institucional .....	14
2.2 PARTICIPAÇÃO.....	15
2.2.1 Participação social no Brasil.....	16
2.2.2 Participação direta do cidadão .....	17
2.3 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA .....	17
2.3.1 Transparência e administração pública .....	19
2.3.2 A lei de responsabilidade fiscal.....	22
2.3.3 Lei 4.320/64 – informações contábeis.....	24
2.3.4 Lei 8.666/93 – licitações .....	24
2.3.5 Lei 101/2000 – controle e responsabilização da gestão pública .....	24
2.3.6 Lei 8.429/92 – improbidade administrativa.....	25
2.3.7 Lei 131/2009 – transparência das ações .....	25
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>27</b>
<b>4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>28</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>31</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A transparência das questões administrativas é tema central nos regimes democráticos contemporâneos; nesse caminho, observa-se que a Constituição Federal de 1988 traz como um direito do cidadão a participação do dele na administração pública que se dá, na prática, através do controle social, viabilizado pelo princípio da transparência. Deste modo, é oportunizado, à sociedade, desempenhar o papel de corresponsável pela gestão pública.

Um dos principais fundamentos da transparência dos atos administrativos é a garantia de acesso dos cidadãos às informações produzidas pelas diversas agências estatais. Sendo assim, na relação com o poder público, o acesso livre a informações de ordem pública, em tese, promove o interesse e, conseqüentemente, a participação cidadã nas questões de ordem pública, o que viabiliza a implementação da democracia participativa.

Diante do exposto, justifica-se a escolha do tema “Controle Social e Transparência na Administração Pública”, tendo em vista sua relevância para a sociedade e para a academia em especial. A percepção de que o princípio da transparência e do controle social são variáveis interdependentes – ou seja, o segundo só ocorre caso o primeiro seja aplicado – indica a necessidade de aprofundar o conhecimento, fato que contribui para o debate sobre o mesmo.

Para Santos (2012, p.112) a informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis.

Ao partir-se da premissa de que a obediência, por parte da Administração Pública, ao princípio da transparência viabiliza o controle social, questiona-se: Ao colocar em prática o princípio da transparência o governo viabiliza o controle social?

O presente trabalho tem, como objetivo geral, contribuir para o aprofundamento do debate sobre transparência e controle social na Administração Pública; como objetivos específicos procurou-se verificar a relação entre o princípio da transparência e o controle social e resgatar a teoria que trata do tema.

Este trabalho monográfico se encontra dividido da seguinte forma: Introdução – onde é contextualizada a pesquisa; são apresentados os motivos pelos quais ela foi realizada; a premissa, o problema e os objetivos que a fundamentam. Na seção “Apresentação e Análise dos Resultados” encontram-se as principais descobertas da investigação com suas devidas análises. Nas considerações finais são apresentadas, de forma objetiva, as conclusões a que se chegou com a pesquisa.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 CONTROLE SOCIAL

O controle social, quando efetivo, é considerado um grande avanço para o exercício da cidadania ativa em sociedades de democracias recentes. Sendo determinante para o estabelecimento de uma nova relação Estado-sociedade.

Para Siraque (2006, p. 116), “O controle social da função administrativa do Estado, tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade”.

O impacto do controle social atinge tanto a administração pública, tendo em vista a mudança de percepção que provoca nos gestores quanto às demandas da sociedade, bem como a própria sociedade, dadas as mudanças de comportamento logradas pelo melhor nível de conhecimento a respeito das questões de ordem pública.

Nesse sentido, Lira (2003, p. 63) afirma que “O cidadão pode interferir no processo de programação governamental, inclusive de forma preventiva: As ações preventivas de controle podem ser melhor implementadas se houver participação social, pois a política ou a conduta do Estado pode ser programada com o auxílio da sociedade, que passa a dar sugestões ou propostas e a verificar a observância dos atos empreendidos, com vistas ao bom atendimento do interesse público.

No rol de fiscalizadores dos entes governamentais, o cidadão é o que se encontra mais próximo das ações e serviços desenvolvidos pelos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios), sejam eles da administração direta ou indireta, sem contar que a população local é a beneficiária direta ou potencial de eventuais benefícios ou prejuízos proporcionados pelas políticas públicas. São milhares de olhos e ouvidos que tudo veem e ouvem. Ninguém pode subestimar a força transformadora do cidadão no exercício do controle social, que pode ser visto como o autocontrole dos recursos que ele disponibilizou ao Estado. Essa força propulsora, no entanto, ao que tudo indica, ainda se encontra sonolenta.

O controle social pressupõe a fiscalização das ações governamentais pelo cidadão e pelas entidades representativas da sociedade organizada. As instituições não-governamentais possuem, em geral, estrutura e o ferramental necessário para atuar e identificar se os recursos públicos foram aplicados de forma condizente com as normas e as necessidades da sociedade. O cidadão comum, entretanto, deveria ser incentivado a fiscalizar, em princípio, as atividades governamentais mais próximas de seu raio de convivência: verificar se na escola não faltam

professores, se no hospital ou posto de saúde não faltam médicos, se há remédios suficientes na farmácia que os fornece de forma gratuita, se o transporte escolar possui o mínimo de conforto e segurança e assim por diante. Tais ações estimulariam o cidadão ao exercício da cidadania, cuja participação tenderia a evoluir de forma natural e gradativa.

Um bom exemplo da interação entre transparência e controle social pode ser visto em uma das regras do Programa Bolsa Família (PBF) que determina, aos entes municipais, a obrigatoriedade de divulgação dos beneficiários da localidade, cuja relação geralmente é afixada em local visível. Essa é uma medida simples, mas de grande eficácia para combater eventuais desvios do Programa, pois possibilita que os benefícios pagos sejam objeto de fiscalização por parte da população.

Nem sempre o cidadão estará preparado ou dispõe de tempo para verificar leis, confrontar documentos fiscais, conciliar extratos, escritas contábeis, analisar prestações de contas; para tais atividades e atributos há órgãos formalmente constituídos, a atuação do cidadão, em princípio, quando não conseguir obter as informações necessárias ou solucionar o problema de modo satisfatório junto ao órgão diretamente responsável, seria a de informar aos órgãos competentes sobre eventuais atividades que no seu entender não sejam corretas.

Em menor ou maior grau, direta ou indiretamente, toda pessoa já necessitou exercer a cidadania. A Revista Época n.º 640 (2010, pág. 246) apresentou, no encarte sobre atualidades, um editorial que sintetiza o poder do cidadão diante da estrutura de poder:

Todos nós experimentamos o exercício da cidadania ou o seu desrespeito em nossa vida diária e somos capazes de distingui-los sem dificuldades. Esta realidade nos permite perceber que tais direitos seguem o modo de vida e os interesses de uma sociedade e vão sendo ampliados, permitindo a identificação do significado e conteúdo da cidadania em uma quase infinita variedade de situações. Todo indivíduo que integra a sociedade do Estado democrático é senhor do exercício da cidadania, que lhe possibilita pleno desenvolvimento para o alcance da dignidade social e econômica, além de garantia dos direitos fundamentais do ser humano.

O cidadão é incentivado a oferecer denúncias sobre eventuais irregularidades verificadas na gestão de recursos públicos, no entanto, ainda falta no âmbito federal uma legislação que discipline como o cidadão – que se identifica perante a administração pública – será informado a respeito da procedência e os resultados de sua denúncia. Ante a ausência de legislação não há uniformização dos procedimentos adotados pelos órgãos públicos, cada qual adota o procedimento que julga cabível no trato com o cidadão. A maioria das entidades do setor público ainda não absorveu a cultura de valorização desse aspecto do controle social. O cidadão deve ser informado acerca dos desdobramentos das suas denúncias, pois nem todas as

informações referentes aos atos administrativos praticados pelos gestores governamentais podem ser disponibilizadas ao público em geral, principalmente na internet.

O que se sabe é que a relação Estado-sociedade ao longo da história tem sido marcada por distanciamento e por uma relação hierárquica bem definida, portanto, a consolidação do controle social não decorre da existência do Princípio da Transparência, mas da Constituição Federal de 1988, que disciplina fatores de ordem cultural, social, institucional entre outros e que interferem diretamente nesse processo. Neste sentido, paulatinamente o processo tem sido implementado através dos seus sistemas, o que será exposto na subseção a seguir.

### **2.1.2 Sistemas de Controle**

O administrador público é representante do povo, essa afirmação se encontra na própria Constituição Federal de 1988, que também determina que o poder emana do povo; assim, o agente público deve atender aos anseios da sociedade no exercício de sua profissão, ao passo em que o cidadão exerce seu direito de exigir a participação na gestão através do acesso a informações e a prestação de serviços de qualidade.

Nesse sentido, a Administração Pública tem se utilizado de vários instrumentos de participação, todos previstos na Carta Magna Brasileira de 1988. Num Estado Democrático de Direito, é imprescindível que haja uma efetiva participação cidadã nas decisões da administração pública, que alcançam toda a coletividade.

A soberania popular é o único meio de legitimação do poder público, e que prevê o seu exercício diretamente pelo povo, através dos vários tipos de controle.

### **2.1.3 Controle Externo**

O controle externo na gestão pública se desenvolve por meio da atuação de órgãos e instituições externas à estrutura da administração, onde exercem atividades de controle, limitação do poder e fiscalizam as ações da Administração Pública e as suas formas de funcionamento.

Na gestão de recursos públicos, o controle externo cabe à própria sociedade que poderá exercê-lo de forma plena, ou delegá-lo a determinados segmentos, os quais, com os mecanismos apropriados, poderão executá-lo de maneira mais efetiva.

Segundo Mello (2007, p. 86), as atribuições do controle externo são realizadas pelos seguintes mecanismos de fiscalização:

**Controle Parlamentar Direto:** se realiza através dos parlamentares que exercem o controle sob a Administração Pública, com o objetivo de fiscalizar os atos da administração, auxiliado pelo Tribunal de Contas, Conselhos ou Órgãos de Contas. O legislativo tem a possibilidade de sustação de atos e contratos do executivo, a convocação de ministros e requerimentos de informações para possíveis investigações, o recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor. A possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito, as autorizações ou aprovações do necessário para atos concretos do executivo, o julgamento das contas do executivo e a possibilidade de suspensão e destituição do presidente ou de ministros da república são atribuições desempenhadas por este meio de fiscalização.

Os parlamentares exercem o controle sob a administração pública através do chamado controle parlamentar direto. A própria função do legislativo, como consta na Carta Constitucional, é a de fiscalizar e controlar os atos da administração pública e, para isso, o legislativo é auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Melo ainda fala sobre o controle pelo tribunal de contas, afirmando que:

**Controle pelo Tribunal de Contas:** são atribuídos através de mecanismos que lhe são conferidos pela legislação pertinente. Tem como função fiscalizar os atos da Administração Pública. Possui poderes únicos e diferentes dos de outras instituições. O tribunal de contas é um órgão dotado de autonomia, estrutura e competências equivalentes aos poderes do judiciário. A fiscalização movida pelo Tribunal de Contas atua auxiliando o legislativo com o objetivo de fiscalizar a contabilidade, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da Administração Pública. O Tribunal de Contas é composto por 09 (nove) membros, que devem ter mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos, além de contarem com um vasto conhecimento jurídico. Cabe ao Tribunal de Contas um parecer prévio sobre as contas do executivo e o julgamento das contas dos administradores públicos. (MELLO, 2007, p. 86)

O tribunal de Contas é dotado de autonomia, estrutura e competências equivalentes aos Poderes do Judiciário. Sua função é a de fiscalizar os atos da administração pública mediante o exercício de atribuições únicas e diferentes das de outras instituições.

O referido autor assevera, sobre o controle jurisdicional:

**Controle Jurisdicional:** é acionado pelos cidadãos ou pelo Ministério Público em defesa do patrimônio público. São medidas judiciais que estão à disposição da população como um todo, funcionando como um elemento importante no controle que a sociedade exerce sob as condutas da Administração Pública. Assim, tais medidas servem para a correção das condutas tomadas pela Administração Pública que possam confrontar a população nacional e seus direitos. O controle jurisdicional se demonstra através da possibilidade de existirem medidas judiciais a disposição de todos os cidadãos brasileiros, como o Habeas Corpus. (MELLO, 2007, p. 86)

São medidas judiciais que estão à disposição da população brasileira e funcionam como um elemento importante no controle que a sociedade exerce sob as condutas da

administração pública. Assim, tais medidas servem para a correção das condutas tomadas pela administração pública que possam afrontar a população nacional e seus direitos.

Assim, o controle social externo também se configura como um tema de profunda importância, pois é necessário conhecer e saber como funcionam todos os mecanismos de fiscalização que estão à disposição dos cidadãos, para que possam, efetivamente, fazer com que a fiscalização externa da Administração Pública possa ter a sua função realizada e para que assim se possa seguir em um país democrático no qual se respeita a lei e o Estado de direito a que todos estão subordinados.

#### **2.1.4 Controle interno**

O mister do controle interno é o de buscar uma ação preventiva antes que ações ilícitas possam atentar contra os princípios da administração pública.

Meirelles (2000, p. 610) esclarece que o controle na Administração Pública é como: “[...] a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta de outro”.

O Controle interno é exercido pela entidade ou órgão que é o responsável pela atividade controlada, no âmbito de sua própria estrutura.

Para Di Pietro (1998, p.478), o controle na Administração Pública é:

[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

O controle interno é efetuado pela junção da estrutura organizacional com os mecanismos de controle estabelecidos pela administração, na qual são incluídas normas internas que definem responsabilidades, funções e procedimentos que são desenvolvidos dentro de programas, políticas, processos e operações. O controle interno é aquele exercido pelo próprio órgão, ente ou instituição competente para a produção ou execução do ato administrativo, sem a interferência e a intervenção de fatores externos.

Para Barrientos (1999 apud RIBEIRO, 2004, p. 95):

O controle interno é constituído por um conjunto de medidas e métodos adaptados e aplicados por cada instituição no cumprimento de suas obrigações gerenciais; tem por objetivo salvaguardar os recursos, garantir a confiabilidade e correção das operações e da informação, estimular a adesão de políticas e normas estabelecidas e promover a efetividade dos ganhos e resultados.

Esse instrumento de fiscalização proporciona, à gestão pública, subsídios para assegurar o bom gerenciamento dos negócios públicos, posto que possibilita a prestação de serviços com economicidade, eficiência e eficácia ao evitar a ocorrência de erros potenciais, através do controle de suas causas e problemas que possam se apresentar.

Os gestores públicos devem ter em mente, no entanto, a responsabilidade de se preocupar constantemente com os produtos, bens e serviços que oferecem para os cidadãos, aos quais devem prestar contas permanentemente sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos e as formas de sua utilização. Isso reforça a importância de se planejar e implementar, de modo abrangente, mecanismos que visem a coibir atos ilícitos e irregularidades, não só na gestão dos recursos públicos, mas também no gerenciamento das atividades e funções realizadas pela Administração Pública com o intuito de proporcionar bem-estar para a população e suprir as necessidades coletivas.

Assim, as organizações, ao realizarem suas operações internas, necessitam de procedimentos e mecanismos que assegurem a sua execução e o registro de forma correta, eficiente e ordenada, denominados de controle interno. (ATTIE, 2007, p.263).

### **2.1.5 Controle institucional**

É aquele realizado pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades, ou pelos agentes, órgãos ou entidades que atuem em seu nome, ou seja, os atos jurídicos de um particular no exercício privado de função pública, como os dos cartórios de registros.

O controle institucional é espécie do gênero controle que pode ser subdividido em duas subespécies. (SUDÁRIO DE PINHO, 2005):

Controle institucional interno (O controle institucional interno é uma autofiscalização voltada para os seguintes objetivos: preparar a prestação de contas e o controle externo, social e institucional; fiscalizar as atividades dos agentes públicos hierarquicamente inferiores; fornecer informações à administração superior; garantir a legalidade, eficiência, economicidade na aplicação dos recursos públicos; identificar erros e fraudes; preservar a integridade do patrimônio público; acompanhar a execução do plano plurianual, do orçamento público e demais planos e metas da Administração Pública. Os sistemas de controle institucional interno são as corregedorias, como as do Ministério Público, das Polícias Civil e Militar, do Poder Judiciário e as auditorias e os conselhos fiscais previstos em lei, nos casos das fundações, autarquias, empresas públicas, institutos, entre outros.)

Na gestão pública, o ato de controle institucional consubstancia-se mediante uma atuação em que a própria organização se encarrega de examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

Controle institucional externo (O controle institucional externo é realizado por órgão estatal estranho àqueles que foram responsáveis pela emissão do ato a ser controlado. Os sistemas de controle institucional externo são, por exemplo, os de competência das Ouvidorias, do Ministério Público ou dos Poderes Legislativos, auxiliados pelos Tribunais de Contas, casos em que a fiscalização não depende da vontade política das autoridades a serem fiscalizadas. As autoridades fiscalizadoras, ante denúncia, representação ou notícia de eventual irregularidade, não poderão deixar de fazer a fiscalização, sob pena de incorrerem em prevaricação, uma vez que têm o poder-dever de zelar pelo patrimônio público, entendido este não somente como os bens passíveis de valoração econômica, mas englobando, também, outros insuscetíveis de serem valorados enquanto tal, embora merecedores da mesma proteção, às vezes até maior, da sociedade e dos agentes públicos, como, por exemplo, o meio ambiente e o patrimônio artístico, arquitetônico, histórico e cultural.) (SUDÁRIO DE PINHO, 2005)

O controle institucional cabe ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, que é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO

A Constituição de 1988 é um produto de intensa mobilização popular contra o regime militar. Conhecida como “Constituição Cidadã”, ela traz em seu corpo, de forma positivada, o princípio constitucional da participação popular (art. 29, XII e XIII da CF).

No texto constitucional há várias previsões de participação do cidadão na administração pública. Tal participação é aquela que deve ser exercida sem interesse individual imediato. É aquela que visa o interesse comum, é o direito de participação política, de decidir e compartilhar junto a administração, opinando sobre as prioridades e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

No entanto, esse direito de participação na tomada das decisões deve ser entendido apenas como a prática da democracia participativa sem qualquer vínculo jurídico com o poder público. Antes de tudo, é apenas uma questão política que visa à transparência na gestão da coisa pública.

A transparência é a única forma de impedir que determinados atos que ocorrem na Administração Pública não estejam viciados ou massacrados, permitindo à população que possa conhecer de que forma seus representantes estão operando a “coisa pública”, e se estão



obedecendo, de fato, aos princípios básicos da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

Nesta esteira, Moreira Neto (2001, p. 25) aponta o princípio da transparência como instrumental para a realização dos princípios da participação e da impessoalidade, na medida em que efetiva a aplicação dos dois tipos de controles da Administração Pública: estatais, efetuada por si própria e pelos demais poderes, e sociais, pelos cidadãos e pelas entidades da sociedade civil.

Enquanto os controles estatais não têm demonstrado a eficiência esperada para garantir uma reta administração pública, os controles sociais, quando realizados através de instrumentos participativos, têm apresentado indícios de eficiência, vez que, aumentam a consciência política do cidadão e, conseqüentemente, o interesse e fiscalização das questões de ordem pública.

### **2.2.1 Participação social no Brasil**

A participação social no Brasil ainda está em processo de desenvolvimento. O cidadão vem descobrindo seu poder perante a administração como fiscalizador. Com isso, a sociedade encontra meios de melhorias na administração pública, o que resulta no desenvolvimento da democracia.

Essa participação social pode ser observada individualmente ou de forma coletiva. O nível de participação pode ser regulado de acordo com a liberdade atribuída à sociedade quanto às expressões de seus ideais e da aplicação das medidas apontadas por ela.

Para Assis (2003), as escolas precisam se adequar à nova realidade social e colocar, à disposição das crianças e adolescentes, informações relacionadas a questões sociais, à participação social e à cidadania. Essas ações contribuirão para a formação de adultos mais familiarizados com assuntos que, nos dias atuais, ainda se encontram no domínio da minoria da população.

Afirma-se então que, para formar um cidadão participativo, deve-se proporcionar um aprendizado de base que instrua o que vem a ser cidadania para que, deste modo, o poder do controle social possa manifestar-se.

### 2.2.2 Participação direta do cidadão

A participação popular ocorre em todos os níveis: federal; estadual e municipal, especialmente, por meio de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos conforme estabelece o art. 48, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

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.

§ único. A transparência será assegurada também mediante:

I - Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000).

E também por meio da demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre conforme art. 9º § 4º da LRF:

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Importante salientar que a mera publicação de material de conteúdo técnico, por si só, é considerada insuficiente pela LRF, que prevê a publicação de versões simplificadas dos documentos.

Simplificar significa prestar a informação de maneira a facilitar o entendimento dela por maior parcela da população, evitando que a assimilação seja restrita a detentores de conhecimento técnico.

O público deverá ter acesso garantido à informação, bem como ser-lhe assegurada a efetiva colaboração.

### 2.3 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

A transparência está ligada à divulgação de informações das ações dos gestores e à consequente responsabilização por seus atos. Este princípio aproxima a sociedade e o poder público, pois por meio dele se permite o fortalecimento da democracia e da participação social.

Bobbio (1987, p. 194) argumenta que: “para o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim quando tornadas públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas”.

Conforme as teorias, pode-se dizer que os mecanismos de controle e de fiscalização são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações, não há como os cidadãos possam apropriar-se dos dados para cobrarem, dos agentes públicos, suas responsabilidades.

Sacramento (2007, p. 256) considera que a transparência seja um instrumento capaz de contribuir para a redução da corrupção no espaço público e que pode ser capaz de aumentar a solidez da democracia.

A transparência da gestão pública está ligada ao princípio da publicidade, pois é através dela que se encontra o controle da moralidade e o respeito ao patrimônio público.

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

Em tese, se o governo aplica o princípio da transparência em seus atos administrativos, reduz os desvios de verbas e garante benefícios para a sociedade como um todo. Nesse sentido, o princípio da transparência é fundamental na administração pública; a sociedade prima por isso, para que se alcancem os interesses da coletividade. Pode-se afirmar que esse princípio significa o dever de o Estado e o prestador do serviço fornecerem, ao usuário, todos os esclarecimentos, além do mais, é por meio dele que se admite a participação de representantes dos usuários na estrutura organizacional do serviço público.

Com exceção dos atos que exigem sigilo, os atos realizados pela Administração Pública devem ser de conhecimento público:

O exercício do poder deve ser acessível ao conhecimento de toda a comunidade e, especialmente, daqueles que serão afetados pelo ato decisório. A publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação de lisura dos atos praticados. (SILVA, 2011, p. 319).

Assim, todos os dados produzidos ou guardados pelo poder público, desde que não sejam sigilosos, são reconhecidos como públicos e, deste modo, deverão estar acessíveis aos cidadãos.

Sundfeld (2003,p. 53), reforça esse entendimento:

A administração jamais maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, surge o dever da absoluta transparência. “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido” (CF, art. 1º, § 1º). É óbvio, então, que o povo, titular do poder, tem direito de conhecer tudo o que concerne à Administração, de controlar passo a passo o exercício do poder. (1995, p. 854)

A transparência pode ser considerada como o que não deixa dúvida, é claro, é visível. Para Costa (2009), sem informação não há transparência e sem esta não há liberdade. O princípio da transparência é encontrado na nossa Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

O controle social é exercido pelos cidadãos no momento em que procuram conhecer os atos administrativos, e este conhecimento se dá através das publicações obrigatórias, informativas, publicitárias, noticiosas, ou por outros meios utilizados pela Administração Pública para divulgar seus atos.

### **2.3.1 Transparência e administração pública**

A Constituição Federal de 1988 consagrou a constitucionalização dos preceitos básicos do Direito Administrativo ao prever que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; além dos preceitos básicos distribuídos nos 21 incisos e 10 parágrafos do art. 37 e das demais regras previstas nos art. 38 a 42 daquele instituto.

A constitucionalização do Direito Administrativo, que formula diretrizes para a Administração Pública, foi objeto de pesquisa do Professor Alexandre de Moraes, em que mostrou a remota origem, “ao final do século XVIII, início do século XIX”, do nascimento do Direito Administrativo como ramo autônomo do Direito, cindindo-se do Direito Civil, ramo

que estabelecia, até então, esparsas normas administrativas a serem desempenhadas pelo Poder Público, bem como as funções, os cargos e a estrutura administrativa.

Isso trouxe, para a Lei Maior, a afirmação do Estado Democrático de Direito, que lançou novos rumos sobre a estrutura do relacionamento entre Administração Pública e os seus administrados, fato que possibilitou caminhos mais nítidos para um novo entendimento sobre o princípio da legalidade na execução da atividade administrativa.

Os princípios ali consagrados são altamente relevantes para se alcançar uma clara definição de interesse público e afirmam que a busca por uma Administração eficiente não é mais privilégio exclusivo da própria Administração. O cidadão quer, e tem o direito de participar mais ativamente das decisões, não como simples espectador distanciado do poder, mas como destinatário da atuação das entidades e órgãos administrativos.

Com a abertura desse caminho, ficou mais clara a possibilidade de participação do povo na tomada de decisões administrativas, o que permite um maior grau de correspondência entre as demandas sociais e as ações administrativas. Diante desse esforço, foi indispensável proceder a uma maior importância da publicidade das ações da Administração, incrementando os níveis de conhecimento e fiscalização, e uma suficiente explicação dos motivos que orientam as decisões. Com isso, cria-se maior visibilidade do governo perante a sociedade, e permite-se o conhecimento e a aceitação de atos legítimos, bem como a reação imediata aos atos imorais e ou desproporcionais.

A utilização dos princípios da publicidade, motivação e participação popular apontam para a existência do princípio da transparência que deve orientar as atividades da Administração Pública que, no ensinamento do professor Martins Júnior (2004) tem, como elemento mais caracterizador, facilitar o exame da observância dos princípios que regem a administração pública, quais sejam: da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da eficiência; da proporcionalidade; além de tratar-se de um processo que incide sobre a própria legitimidade do exercício do poder.

Esses princípios, aliados às tecnologias da informação, permitem o que se convencionou chamar de transparência pública. Isso faz com que o cidadão acompanhe os processos decisórios e que o próprio administrador, ou responsável, tenha uma visão do valor financeiro de determinado projeto, dos recursos de que disporá efetivamente, sem falar da impressionante flexibilidade no uso final dos recursos. Assim, tanto a sociedade adquire capacidade de controle, como o responsável tem instrumentos adequados de gestão físico-financeira.

Em comentário sobre transparência, ensina Guerra (2003, p. 91):

Importante notar 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.

A constitucionalização das regras básicas da Administração Pública buscou a neutralidade do aparelho estatal, a fim de coibir, sobretudo o Poder Executivo, de manipulá-lo com descabimento capaz de comprometer os objetivos do Estado de Direito; isso porque, na vivência prática dos direitos fundamentais, é o Poder Executivo – ou melhor, o administrador público – que tem o papel de vilão.

Poder-se-ia afirmar, ainda, que a atual Constituição da República trouxe, para seu texto, as principais normas do Direito Administrativo ao prever as normas de gerência, contratação, publicidade, entre outras; além do Estatuto do Servidor Público e de mecanismos de controle da Administração.

A codificação constitucional das normas administrativas visa a dar uma orientação mais segura aos rumos da condução da Administração Pública e tem, como finalidade, limitar o poder estatal, ao prever instrumentos de controle e meios de responsabilização dos agentes públicos, para a garantia da transparência e da probidade administrativa para o combate à corrupção. Como informa Alexandre de Moraes (2002. p. 99)

A constitucionalização dos princípios básicos da Administração Pública tem a mesma finalidade: garantir a honestidade na gerência da *res* pública e possibilitar a responsabilização dos agentes públicos que se afastarem dessas diretrizes obrigatórias.

Dessa forma, diante do crescimento e da modernização do Estado na prestação de serviços, a constitucionalização do Direito Administrativo representa um verdadeiro instrumento de combate à corrupção em todos os níveis da Administração Pública, em defesa da legitimidade do regime democrático. Portanto, as regras trazidas pela Constituição de 1988 apontam para uma regência profissional da Administração Pública e para uma maior responsabilização de seus agentes.

### 2.3.2 A lei de responsabilidade fiscal

Com amparo constitucional, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) surge com o intuito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal ao definir, no §1º de seu artigo 1º, que

§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. (Grifo nosso).

Em sua concepção, pode-se perceber que a LRF surge como forma de defesa da gestão pública transparente, entretanto, cabe verificar com que elementos de transparência ela contribui. O capítulo IX da citada lei, intitulado “Da transparência, Controle e Fiscalização” define os instrumentos de transparência quanto à gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. O texto prevê que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Como forte elemento de transparência, a LRF define que, na Prestação de Contas, as contas do Chefe do Poder Executivo serão disponibilizadas para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Além de serem acompanhadas pelas contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as contas do executivo deverão, após avaliação do respectivo Tribunal de Contas, receber parecer prévio. Será conteúdo da prestação de contas: o desempenho da arrecadação das receitas, destacando-se as medidas adotadas para fiscalização e combate à sonegação, bem como as providências administrativas e judiciais destinadas à recuperação de créditos. (CULAU E FORTIS, 2006).

A garantia de uma eficaz administração pública está centrada na boa interação entre o governo e a sociedade, de modo que as audiências públicas favoreçam essa interação, posto que seu objetivo é a divulgação do controle das contas públicas. De outro lado, a LRF concebeu, como os principais instrumentos de transparência fiscal: a) planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos; b) prestações de contas e respectivos pareceres prévios; c)

relatório resumido de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal; e d) versões simplificadas destes documentos.

A LRF determina, ainda, a inclusão de dois anexos na LDO: Anexo das Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais; o primeiro conterà as metas anuais de receitas, despesas, resultados primário e nominal para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, nos quais deve ser demonstrado o cumprimento das metas do exercício anterior e apresenta a metodologia de cálculo utilizado, o que evidencia a sua consistência com as premissas e objetivos da política econômica nacional. Ao se considerar a transparência dos relatórios, a LRF estabeleceu que o relatório resumido de execução orçamentária e os demonstrativos que o acompanham devem ser publicados na imprensa oficial, ao passo em que o relatório de gestão fiscal, além de ser publicado, deve ser disponibilizado ao público, inclusive por meio eletrônico.

Em relação aos instrumentos de transparência previstos na LRF, Culau e Fortis (2006, pg. 14) destacam a menção sobre endividamento público.

A esse respeito, a LRF: a) promoveu definição clara dos conceitos básicos, quais sejam “dívida pública consolidada ou fundada”, “dívida pública mobiliária”, “operação de crédito”, “concessão de garantia” e “refinanciamento da dívida mobiliária”; b) fixou limites máximos para o montante da dívida pública e das operações de crédito; c) regulamentou mecanismos de recondução das dívidas aos limites estabelecidos; d) impôs vedações para a realização de operações de crédito; e) previu sanções para o descumprimento de seus dispositivos; f) normatizou regras de transparência, como por exemplo, a divulgação mensal pelo Ministério da Fazenda, da relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

Nesse contexto, ainda se pode citar, como importante instrumento de transparência da dívida pública brasileira, o chamado Plano Anual de Financiamento, que é

[...] uma publicação do Tesouro Nacional editada desde janeiro de 2000, na qual são divulgadas as metas, premissas e prioridades da Instituição de forma estruturada e pública. Mais que uma ferramenta de planejamento, o PAF se consolida como um instrumento de ampliação da transparência e da previsibilidade no gerenciamento da Dívida Pública Federal.

Neste sentido, a legislação brasileira criou a figura do Portal da Transparência (PT), que se constitui na inovação mais recente do governo em matéria de transparência da gestão pública, através do qual é possível acompanhar os gastos públicos por programas, ações, por unidades da federação e favorecidos, entre outras informações de interesse público.



### **2.3.3 Lei 4.320/64 – informações contábeis**

A Lei supramencionada está em vigor a mais de 40 anos e estabelece normas para a elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, bem como de suas autarquias e fundações, conforme dispõe seu art. 1º: “Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal (...)”.

### **2.3.4 Lei 8.666/93 – licitações**

Os mecanismos que disciplinam os processos licitatórios representam um significativo controle dos atos da gestão pública, pois essa lei, ao enfatizar as técnicas da economicidade e de seus princípios específicos, tem o objetivo de estabelecer normas guardiãs da integridade e do uso racional dos recursos nos contratos efetuados pelas organizações públicas. Os seus princípios buscam garantir a moralidade e a ética, e fortalecem a eficiência da administração no sentido de disciplinar os gastos dos recursos públicos.

### **2.3.5 Lei 101/2000 – controle e responsabilização da gestão pública**

A lei 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é considerada o código de conduta da administração pública, pois os seus procedimentos implementam o controle dos gastos e o emprego da transparência nos atos da gestão pública, de forma que o gestor público é observado em todas as suas ações, desde a primeira fase do orçamento até à prestação de contas à sociedade.

O conceito de responsabilidade fiscal está estreitamente vinculado aos limites impostos na lei que estabelece mecanismos de fiscalização para a administração pública direta e indireta, e enfatiza as medidas de proteção ao patrimônio público quando fixa as ações que combatem a improbidade administrativa com o intuito de banir os maus gestores através dos parâmetros de responsabilização e de outros procedimentos que avaliam a gestão do agente público em tempo real.

### **2.3.6 Lei 8.429/92 – improbidade administrativa**

Os artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92 conceituam os atos de improbidade Administrativa em Enriquecimento ilícito, causas de lesão ao erário por meio de ação dolosa ou culposa e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, quando violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

As sanções são aplicadas conforme o artigo 12 da lei:

Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Logo, as penas também devem ser diferenciadas. No caso de condutas mais graves, devem ser aplicadas, em conjunto, todas as sanções do art. 12. Para as de pequena intensidade, que se dê ao juiz a liberdade para escolher as sanções mais adequadas à repressão do ato ilícito.

### **2.3.7 Lei 131/2009 – transparência das ações**

As ações efetuadas pelos gestores públicos são observadas nas constantes publicações de relatórios, disponibilizados em tempo real, com informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios. Tais informações devem traduzir, com clareza de entendimento, as técnicas utilizadas durante a formulação dos demonstrativos e, também, proporcionar uma maior transparência que proteja o patrimônio público contra os atos de corrupção e de improbidade administrativa.

A publicidade das informações exigida na lei supracitada permite a inserção do cidadão na gestão pública de forma participativa, pois a presença dele – que é o verdadeiro detentor do patrimônio público – tem a função maior de fiscalizar e minimizar as situações que podem causar fraudes e danos ao erário público.

### 3 METODOLOGIA

Para este estudo, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, cuja metodologia adotada é qualitativo-descritiva, onde foram abordados os aspectos históricos, conceituais e normativos relativos ao tema em questão, por meio de pesquisa exploratória.

Para Malheiros (2014), “a pesquisa bibliográfica levanta o conhecimento disponível na área, identificando as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para compreender ou explicar o problema objeto da investigação”.

Para Moresi (2014), a pesquisa documental pode ser definida como sendo:

[...] a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, *video-tape*, informações em disquete, diários, cartas pessoais a outros.

O Mesmo Autor assevera que a pesquisa qualitativa:

[...] considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Malheiros (2014) ainda aduz que:

A pesquisa descritiva opõe-se à pesquisa experimental, pois nela não há manipulação de variáveis, nem a busca da relação causal, mas procura-se, a partir de dados presentes na realidade, tal como se apresentam verificar a relação existente entre variáveis importantes de um dado objeto de investigação, para melhor explicá-lo.

Por fim, traz, a referida docente, que: “A pesquisa exploratória, ao contrário das demais, é realizada quando não existe um sistema de teorias e conhecimentos já desenvolvidos.

#### 4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados da pesquisa indicam que a interdependência entre o princípio da transparência e o controle social – tema frequente na agenda governamental, nos debates acadêmicos e nos fóruns sociais –, é inerente à própria prática da gestão participativa, o que significa dizer que, sem um o outro, não se concretiza.

A adoção de medidas que reforcem a participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos é necessária e fundamental para a modernização da gestão pública e para a evolução da consciência política da sociedade.

O novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade – viabilizado pelo princípio da transparência e pelo controle social – poderá resultar em valiosos ganhos econômicos, como os relacionados à inibição da corrupção. Os ganhos sociais têm a ver com a elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Quanto aos ganhos os culturais, tem-se que refletem o fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública.

Nesse sentido, tem-se observado, ao longo das últimas décadas, um considerável esforço por parte dos órgãos e entidades federais quanto à utilização da tecnologia da informação para facilitar o acesso a informações públicas. Dentre essas iniciativas, destacam-se os trabalhos do TCU, por meio de sua homepage; pelo Portal da Transparência; do Senado com o Sistema Siga Brasil, dentre outros.

Entretanto, vale ressaltar que, para o exercício pleno do controle social, é importante não só disponibilizar informações, mas e, principalmente, viabilizar o acesso indiscriminado a elas, o que se dá a partir do investimento em sensibilização e educação da população como também pela preocupação de adequar a linguagem aos diferentes cidadãos que porventura as acessem.

Autores como Glhando (2006), Borboreme e Ribeiro (2006) corroboram com o identificado nesta pesquisa ao enfatizarem a importância das informações públicas que são tratadas antes de serem disponibilizadas à sociedade através dos diversos canais, procedimento este que facilita o entendimento do público-alvo e, o efetivo controle social.

A globalização dos meios de comunicação, os avanços tecnológicos, a utilização e a popularização das ferramentas da tecnologia da informação proporcionaram, nos últimos anos, a difusão e a democratização do conhecimento e permitiram – ao cidadão, e às entidades

representativas da sociedade –, a busca de informações sobre a atuação governamental e o alcance social das medidas adotadas pelos gestores públicos.

O setor público, por sua vez, além de publicizar suas ações, deve verificar se as informações e os dados disponibilizados são suficientes ao exercício do controle social, avaliar se tais informações apresentam-se em nível suficiente de entendimento para que o cidadão e a sociedade organizada possam avaliar a atuação dos gestores públicos para que se proporcione a segurança necessária para que sejam realizadas denúncias ou representações a quem de Direito.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou que a busca pela eficiência, pela transparência e pela ética na gestão da coisa pública tem se intensificado nas últimas décadas, em especial, a partir da Constituição Federal de 1988.

O controle pode ser exercido pela sociedade de modo legal e democrático, através do princípio da transparência quanto aos atos da administração pública. O controle social não é um assunto novo, mas a sociedade ainda desconhece seu direito de participação social, o que tende a mudar à medida que as pessoas passem a entender sua força como cidadãos e, assim, exercerem seus direitos e deveres, inclusive os de exigir probidade, cuidado e responsabilidade por parte dos administradores públicos.

Os obstáculos à cidadania ativa perpassam desde questões de ordem cultural até os relacionados à falta de acesso a serviços básicos de qualidade, como educação, saúde, habitação, entre outros. Portanto, os ganhos obtidos com o princípio da transparência, a criação de mecanismos de participação e a utilização da tecnologia da informação para que o controle social se efetive, fortalecem a democracia, mas não são suficientes para consolidar o controle social no Brasil.

As contribuições do princípio da transparência pública para o controle social são inquestionáveis, no entanto, a participação da sociedade brasileira nas realizações públicas ainda se mostra tímida. Vale ressaltar que os dados analisados indicam que, em médio e longo prazos, as dificuldades tentem a ser superadas e as lacunas (entre transparência pública e o exercício do controle social) minimizadas o que levará, de fato, a um ganho para a sociedade como um todo.

Diante do exposto, conclui-se que o investimento em mecanismos de transparência governamental leva à melhoria da consciência política do cidadão e, conseqüentemente, ao maior interesse e participação dele no que se refere ao exercício da cidadania ativa via controle social.

Como a investigação realizada para efeito deste trabalho monográfico limitou-se ao estudo bibliográfico e documental, sugere-se que sejam empreendidos novos estudos de caráter empírico sobre o tema, tendo em vista sua relevância para a ampliação da democracia no país.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Ano 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ATTIE, William. **Auditoria interna**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de outubro de 1988. 6ª. Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_, **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 82, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_, **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 2, 28 maio 2009.

\_\_\_\_\_, **Lei nº. 4.320, de 17 de Março de 1964**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 março.1964.

BELL, Judith. **Projeto de pesquisa** : guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BORBOREMA, Ernani Avelar e Ribeiro, Cyro de Castilho. **A Homepage Contas Públicas: Um Diagnóstico de Contribuição para o Controle Social, 2006**. Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em 02 junho 2014.

BREDER, Jane Carvalho. **CONTROLE SOCIAL – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. 2008**. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/documentos?perspectiva=501627](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos?perspectiva=501627)> Acesso em 02 junho 2014.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CULAU, A. A. e FORTIS, M. F. A. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2006, Guatemala.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública, Lei de Responsabilidade Fiscal, Licitações e Contratos**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2005.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei: o fundamento místico da autoridade**. Tradução de Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2007.



FEU, Carlos Henrique. **Controle interno na Administração Pública um eficaz instrumento de accountability**. Elaborado em 06/2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4370>>. Acesso em: 21 janeiro de 2014.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade**. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n.11, ago./set.2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA%20VALLE.pdf>>. Acesso em: 15 janeiro de 2014.

FONTENELE, Alysson Maia. **O orçamento público no Brasil: uma visão geral**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em:. Acesso em: 04 março de 2014.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta: el primer derecho**. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Martins Fontes: 1989.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2010

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

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Participação social e políticas públicas: novos rumos para a construção de políticas emancipatórias**. In: WILDHAGEN, Cid Dutra (Org.). *Diálogos Sociais: reflexões e experiências para a sustentabilidade do desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão Social, 2008a.

MALHEIROS, Márcia Rita Trindade Leite. *Pesquisa na Graduação*. Disponível em: [www.profwillian.com/\\_diversos/download/prof/marciarita/Pesquisa\\_na\\_Graduacao.pdf](http://www.profwillian.com/_diversos/download/prof/marciarita/Pesquisa_na_Graduacao.pdf). Acessado em: 29/06/2014

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAYO, Maria C. de S; et al. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petropolis: Vozes, 2000.

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORESI, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa**. Disponível em: [http://ftp.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/1370886616.pdf](http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1370886616.pdf). Acessado em 27/06/2014

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Método, 2009.

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. **Corrupção e Controle na Administração Pública brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Controle Social e a Transparência da Administração Pública Brasileira. 2004.** Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em 10 junho 2014.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **E como fica a questão do controle dos serviços públicos no Novo Gerencialismo?** Campinas, SP, ENANPAD, 2001.

SOUZA, Jessé José Freire de. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica.** Belo Horizonte: UFMG, 2003.