

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DA MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE

Michelle Benedetti Teixeira ¹

André Cláudio de Assunção¹

Cristiane Bastos Scorsato Nuncio¹

¹ Centro Universitário Avantis - Uniavan

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10202235>

RESUMO

Este artigo busca descobrir se o incremento na regulamentação dos instrumentos de participação social trouxe um maior engajamento da sociedade no âmbito de controle das políticas públicas. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. A relevância desta pesquisa está na necessidade de maior aprofundamento nos estudos sobre o tema, principalmente no que tange ao aumento do envolvimento dos membros da sociedade nas arenas de debates públicos, com a divulgação das ferramentas de participação da sociedade. Observa-se que a transparência, estimulada nesta última década em especial pela Lei de Acesso à Informação, fomenta a participação social e a ajuda na promoção da divulgação das formas de controle social aproximando a sociedade de seus representantes e fortalecendo o estado democrático.

Palavras-chave: transparência, controle social, democracia.

ABSTRACT

This article seeks to find out if the increment in regulations of the social participation instruments has brought a greater engagement of society in the context of public control policies. The methodology used was the bibliographical research. The relevance of this research is the need of further deepening studies on the subject, especially in terms of the increased involvement of society members into the public debates arenas, with the tools dissemination for participation in society. It should be noted that the transparency, stimulated in the last decade, in particular by the Law on Access to Information, promotes social participation and helps promoting the dissemination ways of social control approaching society of their representatives and strengthening the democratic state.

Keywords: transparency, social control, democracy.

INTRODUÇÃO

Segundo Gruman (2012), a administração pública tem sido alvo de controvérsias a respeito da transparência de seus atos. A transparência dos atos administrativos torna-se essencial nos países democratizados. A cobrança da sociedade por mais visibilidade dos atos de seus representantes, o simples

acesso às informações e qualidade destas, são aspectos imprescindíveis na sociedade atual.

Ainda nas palavras de Gruman (2012): “O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas públicas”.

Nesta esteira, as recentes revelações de redes de corrupção mostram como atos de desvios encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode esconder informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado. (ALVES e FRIEDRICH, 2017). No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, busca tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são geridos.

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

No Brasil, a participação social e as ferramentas disponíveis de controle social, como as audiências públicas e os Conselhos Municipais tem um papel fundamental neste novo modelo de sociedade mais participativa, opinativa e fiscalizadora.

Diante disto, o questionamento norteador desta pesquisa é saber os impactos das recentes legislações que visam o aumento da transparência e o controle social das políticas públicas?

Nosso objetivo a partir da identificação dos conceitos de controle social, transparência, *accountability* e governança pública, verificar o controle social na legislação brasileira e apresentar as atuais ferramentas de participação social no Brasil por meio da averiguação da natureza dos instrumentos legais de controle social das políticas públicas.

Trata-se de um estudo de natureza exploratória, com abordagem qualitativa do problema, tendo as informações necessárias sido obtidas através de livros, artigos científicos, literatura especializada e legislação.

O artigo está estruturado com uma introdução, seguida de três capítulos. O primeiro aborda a relação dos conceitos de transparência, *accountability* e governança pública. O segundo capítulo aborda a questão do controle social no Brasil e o terceiro capítulo trata das ferramentas de participação social, como audiências públicas e os conselhos municipais. Ao final são tecidas as considerações finais e as referências bibliográficas.

GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao falar-se sobre governança pública é impossível não passar pelos conceitos de *accountability* e transparência. A gestão democrática inclui a obrigação dos servidores públicos de estarem atentos ao mercado, às normas legais, aos valores comunitários e aos interesses dos cidadãos. Assim, o dever de transparência e de prestação de contas aos órgãos estatais competentes e para a própria sociedade é de vital importância para consolidação da governança pública. (BLIACHIRIENE, RIBEIRO e FUNARI, 2013)

Para Denhardt e Denhardt (2000), a boa governança implica valorizar as pessoas, e não apenas a produtividade. Seria a ideia de cooperação e liderança alinhadas e compartilhadas, com a participação de todos os agentes, valorizando o servidor público e a própria cidadania.

É necessário compartilhar poder e trabalhar com pessoas. A boa governança pressupõe legitimidade e legitimação do exercício do poder. Desenvolve-se, assim, o conceito de governança pública, que deve estar vinculada a três aspectos: participação social nas etapas decisórias, executórias e de controle das políticas públicas, legitimidade do exercício do poder. (BLIACHIRIENE, RIBEIRO e FUNARI, 2013)

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

Para Souza e Siqueira (2007), o termo governança pública é uma evolução do termo nova administração pública. Pode-se definir como o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao

alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações (BIZERRA, 2011).

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

Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação que deve ser completa, objetiva, confiável e de qualidade e deve ser compreensível em todos os canais de comunicação (ALÓ, 2009). A transparência engloba os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade, segundo Vishwanath e Kaufmann (1999).

Uma informação parcial não conseguirá ser transparente; existirá sempre lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos ali praticados. A objetividade da informação facilita o entendimento sobre a matéria analisada. A exposição de forma direta, sem rodeios e livre de excessos de dados, contribui muito para a tomada de decisão e para o esclarecimento dos cidadãos.

A confiabilidade é a garantia de que a informação resulta da realidade vivida pelo órgão. Ela precisa ser legitimada pelos órgãos de fiscalização, proporcionando segurança ao cidadão de que a informação é fidedigna. Como afirma Welch e Hinnant (2003), confiabilidade das informações é uma medida adequada de construção de transparência.

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

Já a compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. Para Florini (1999), a transparência requer a existência prévia de um padrão comum de comportamento que propicie uma melhor aplicabilidade da transparência. De forma a contribuir para a formação de um padrão, no Brasil foram sancionadas duas importantes leis: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº. 101/2000) e a Lei de Acesso a Informação (LAI - Lei nº.

12.527/2011), ambas vão ao encontro da necessidade de maior envolvimento social na gestão de políticas públicas.

A informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis. A transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um poderoso instrumento de participação social. (SANTOS, 2010)

Segundo O'Donnel (1988), um dos pioneiros a tratar da questão da *accountability*, pode-se classificar os controles da gestão pública em institucionais e sociais. Nos países democráticos as estruturas de controles institucionais da gestão pública são compostas pelo controle parlamentar e pelos controles administrativos. São os chamados mecanismos de controle e responsabilização horizontais (*accountability* horizontal). O cumprimento de normas e princípios da Administração Pública é exercido por órgãos públicos com competência para o exercício dessa função: Poder Judiciário, Procuradorias de Justiça, Tribunais de Contas e Órgãos de Controles Internos. Já o controle social diz respeito à atuação dos cidadãos, individualmente, ou por meio de organizações da sociedade civil, por ocasião da formulação e no acompanhamento da execução das políticas pública, controle conhecido como *accountability* vertical.

Prossegue O'Donnell (1988) esclarecendo que o controle social da Administração Pública, ou *accountability* vertical, é o controle exercido pelos cidadãos na forma de reivindicações ou contestações dos atos das autoridades públicas, de forma livre e direta, individualmente ou por meio de organizações.

A *accountability* a que nos referimos neste artigo é aquela relacionada ao controle que permite disponibilizar as regras, regulamentos e mecanismos para cobrar dos agentes públicos justificativa para suas ações. Também que permita responsabilização por falhas, ou contra a lei ou contra os compromissos e contratos firmados, no desempenho de suas funções. É nesta esteira de fiscalização e participação que surge o controle social.

O conceito de controle social está intimamente relacionado ao de participação, de maturidade política e de colaboração entre governo e sociedade, na busca por soluções para os conflitos do processo social, tendo

como norteador o bem comum e o combate à injustiça social (MALAQUIAS, 2015).

Para Mileski (2005), os princípios da transparência e da participação popular são a base para o exercício do controle social sobre os atos da Gestão Pública, mesmo que não alcancem um grau de satisfação desejado. Mas para que este controle seja eficaz, carece das ações do controle oficial, devendo atuar como aliado em prol de objetivos comuns, vislumbrando arraigar a cultura da participação na sociedade, criando uma consciência popular que saiba ser representativa e que faça cumprir seus direitos, buscando garantir a conformidade com as normas e opor-se às práticas de corrupção.

Segundo Lima (2008), em uma democracia, “o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução”.

Na ótica de Mileski (2005) torna-se imperativo o desenvolvimento da consciência popular como primeira condição para uma democracia participativa. Só a partir do fortalecimento de aspectos culturais fundados em fatores de essência democrática que o cidadão poderá exigir observância ao princípio da transparência e ao poder de influência nas políticas públicas a fim de exercer o controle social. Um controle social firme e atuante auxilia na prevenção da corrupção, pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e fiscaliza a aplicação do dinheiro público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir. Para isso acontecer, porém, é necessário haver acesso disponível às informações, e estas devem ser transparentes e inteligíveis. O acesso à informação, a transparência e a participação popular na gestão pública são fatores indispensáveis para o efetivo exercício do Controle Social.

CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, que priorizou a descentralização político-administrativa, conferindo maior autonomia aos Estados e principalmente aos municípios, cresce de importância a participação política do cidadão. Se dentre os princípios fundamentais da República a Constituição prevê que todo o poder emana do Povo, que o exerce por

intermédio de seus representantes eleitos, ou diretamente com as ferramentas na própria Constituição elencadas, não se pode deixar de referir sempre o caráter constitucional dessa participação social em todas as etapas das políticas públicas.

Se o Povo é detentor do poder, concedendo seu exercício a representantes eleitos, poderá ele participar de todo o processo de implantação das políticas públicas, incluindo a participação na detecção dos problemas sociais, a discussão da agenda, a formulação, a fiscalização e a avaliação das políticas públicas.

Como refere Alves e Friedrich (2017):

Vê-se, portanto, que as bases de empoderamento do indivíduo no seio social onde vive, principalmente no âmbito local, passa por conceitos como democracia, participação política e deliberação. Os direitos de participação política fazem parte da própria essência humana, no sentido de uma constante busca pela construção de um sistema democrático, enquanto membro de uma coletividade. Seja como uma consequência natural, como acredita Aristóteles (1985, p. 1252a-1252b), seja por uma consequência convencional, como defende Rousseau (2015, p. 11) o ser humano é um animal político. (ALVES; FRIEDRICH, 2017)

É na democracia que se encontra o ambiente mais favorável ao exercício dos direitos de participação política com o empoderamento do indivíduo propiciando o direito de participar ativamente em todo o processo das políticas públicas. No contexto brasileiro, o engajamento do cidadão na vida pública do país ainda encontra sérias dificuldades. Como exemplo cita-se a baixa participação popular nas audiências públicas, verificando-se uma apatia política e uma ausência de meios para incentivá-la.

Fontana e Schmidt (2015), apresentam algumas reflexões, como o que pode explicar a inexistência de uma participação em massa da sociedade nas audiências? Seria a falta de uma linguagem acessível ao cidadão comum? Seria a ausência de um ambiente de diálogo? Seria a falta de divulgação adequada da realização das audiências e dos seus resultados? Seria a falta de aproximação com as comunidades e as redes de sociabilidade? Os autores concluem que as respostas a essas questões passam pela falta de uma “cultura participacionista” do povo brasileiro, somada, dentre outras, às questões procedimentais que impõem obstáculos à formação de um consenso dialógico no âmbito destas

audiências, bem como a falta de um esforço real dos governantes em dar valor às demandas e posições apresentadas pelos participantes. Ou seja, a falta de participação nas audiências públicas é multifatorial. Não basta a divulgação das datas, a aproximação das comunidades, a linguagem mais acessível. É necessário o efetivo empoderamento do cidadão, para que se sinta parte de um todo. Assim poderíamos motivar e fazer a sociedade comparecer em peso nas audiências públicas.

Alves e Friedrich (2017) discorrem que para uma participação qualitativa do cidadão nesses espaços, há de haver a reciprocidade estatal, no sentido de abrir as portas ao cidadão, dialogar e reconhecer seus anseios, sugestões e decisões. Sem esta, para que se demonstre que a participação social vale a pena, o espírito de pertencimento comunitário não será despertado. A despeito disso, tivemos muitos progressos, em especial nas últimas duas décadas quando se fala em controle social no Brasil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº. 101/2000, surgiu como resposta a uma das exigências de acordo entre o Brasil e o FMI - Fundo Monetário Internacional, em 1998, para efetivação de um programa de ajuda financeira. Naquele momento era necessário um controle das contas públicas. E foi assim, após dez anos de promulgação da Constituição Federal, que se iniciou a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com adoção de medidas estruturais para todos os entes da Federação, regulamentando o art. 163 da CF/88, contribuindo para a transparência dos atos administrativos e para a gestão fiscal responsável. (MALAQUIAS, 2015)

Conforme Khair (2000), a lei está fundamentada em três princípios básicos: imposição de limites para os gastos públicos, atribuição de responsabilidades ao gestor, e transparência na sua atuação. Apoiar-se, contudo, em quatro pilares, ou seja: planejamento, controle, transparência e responsabilidade do gestor público. Em especial nos últimos anos tem-se dado relevância ao quarto pilar, a responsabilidade do gestor público pelos seus atos.

Conforme Chieza (2008), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem como objetivo definir princípios norteadores de gestão fiscal responsável, estabelecendo limites para o endividamento público e para despesa de caráter continuado. O estabelecimento de metas fiscais possibilita que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas

financeiros que possam surgir no meio do caminho. Com as metas fiscais e as prestações de contas fica mais fácil a realização dos objetivos, ou seja, a gestão fiscal responsável.

A questão da transparência também possui destaque na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial nos artigos 48 e 49 do referido diploma legal. No art. 48, relaciona alguns instrumentos de transparência da gestão fiscal: Planos, Orçamentos, Leis Orçamentárias, Prestações de Contas, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, dentre outros. Tais instrumentos de transparência são divulgados em meios eletrônicos e em tempo real, conforme determina a Lei Complementar no 131/2009, e também as audiências públicas de prestação de contas, nas quais os cidadãos são convidados a participar.

Também devem as contas públicas serem escrituradas e consolidadas conforme as respectivas disposições legais, de forma a promover um controle e uma eficaz fiscalização orçamentária e fiscal.

A Lei Complementar nº 131/2009 incluiu dispositivos que integram a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com o fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta lei foi implementada de forma progressiva, e no seu art. 73 conferiu prazos diferenciados para que os municípios se adaptassem à disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Essas leis constituem importantes avanços na promoção da transparência. O descumprimento por parte dos entes da federação implica na possibilidade de impedimento de receber transferências de recursos da União. A utilização desses sistemas integrados permite detalhamento total do emprego dos gastos públicos, facilidade na apuração de irregularidades com o dinheiro público, recolhimento de impostos na fonte, execução orçamentária dentro dos prazos previstos, além de rapidez na informação e qualidade no trabalho do gestor público (STN, 2015).

Outra importante lei no que diz respeito ao controle social é a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso às informações de interesse particular por

parte do cidadão, ou de interesse coletivo ou geral. Estas informações devem ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Esta lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o fim de garantir o acesso da população às informações relativas à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. Entidades e órgãos públicos passaram a ser obrigados a disponibilizar à sociedade, informações que, embora produzidas e mantidas pela Administração Pública, são de extremo interesse da coletividade, na sua condição de destinatária e fiscal dos serviços prestados pelo Poder Público.

As informações a que esta lei se refere são conceituadas em seu art. 4: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. O acesso a essas informações independe de solicitação ou justificativa, conforme o disposto no § 8o do art. 10 e são gratuitos (art. 12).

No que diz respeito ao conteúdo dessas informações, a Lei de Acesso à Informação (LAI) exige que seja divulgado, no mínimo, o registro das competências e da estrutura organizacional das entidades e dos órgãos públicos, os endereços e telefones das respectivas unidades, bem como os horários de atendimento ao público. Também devem ser publicados quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e informações sobre despesas e licitações, inclusive os editais, seus resultados e os respectivos contratos. Exige, ainda, que sejam fornecidos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras do governo, bem como as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade, entre outros.

Outro aspecto importante refere-se à gratuidade do acesso, garantido pelo art. 12, salvo “nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados”. A abrangência da Lei de Acesso à Informação (LAI) compreende todos os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos, assim como as autarquias, as fundações e as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades

controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, municípios com população de até 10 mil habitantes estão dispensados da publicação de algumas das informações elencadas pela Lei de Acesso à Informação na internet. Mantém-se, porém, a exigência de divulgação, em tempo real, de dados relativos à sua execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (MALAQUIAS, 2015)

Apenas em alguns casos, em que as informações não possam ser prestadas em razão de diversos fatores, é permitido o não fornecimento. São informações classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas (art. 30 da LAI- Lei de Acesso à Informação). Tratam-se de situações extraordinárias, nos exatos termos da lei. A expedição de documento classificada em grau de sigilo reservado será feita pelos meios de comunicação disponíveis, com recursos de criptografia compatíveis com o grau de sigilo ou, se for o caso, por via diplomática, sem prejuízo da entrega pessoal. O acesso a elas é restrito por 5 anos. A expedição de documento classificada em grau de sigilo secreto será feita pelos meios de comunicação disponíveis, com recursos de criptografia compatíveis com o grau de sigilo ou, se for o caso, por via diplomática, sem prejuízo da entrega pessoal. O acesso a essas informações será restrito por 15 anos. Já a expedição, a condução e a entrega de documento, classificadas em grau de sigilo ultrassecreto serão efetuadas pessoalmente, por agente público autorizado, ou transmitidas por meio eletrônico, desde que sejam usados recursos de criptografia compatíveis com o grau de classificação da informação, vedada sua postagem. O acesso restrito a estas informações será por 25 anos, prorrogável por uma vez. (Lei no 12.527/2011 e Decreto 7.845/2012)

A Lei de Acesso à Informação (LAI) é, assim, uma valiosa ferramenta de controle externo e social, que juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constituem instrumentos válidos para o controle social efetivo no Brasil, possibilitando a fiscalização e acompanhamento de perto da gestão dos recursos públicos.

4 FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Brasil apresenta atualmente diversas ferramentas de participação social. Dentre elas destacam-se os portais da transparência, as conferências, os

conselhos municipais ou conselhos de políticas públicas, as audiências públicas e o orçamento participativo.

Segundo Figueiredo e Santos (2013), os Portais da Transparência são web sites que contêm as informações relativas às finanças públicas das instituições, constituindo-se na ferramenta mais usual e difundida, onde os dados, em grande parte, ficam disponíveis em sítios de órgãos oficiais, ou dos próprios entes federativos. Nos locais virtuais mais democráticos os dados são transformados em informações mais compreensíveis ao público em geral, fazendo com que a participação da população – o controle social – possa cotejar essas informações à realidade local, detectando eventuais inconformidades, subsidiando os órgãos oficiais na busca por um processo fiscalizatório mais efetivo, conforme prevê o art. 48 da Lei Complementar no 131/2009. No Brasil, verifica-se a existência de portais autônomos e independentes como o portal Transparência Brasil (<http://www.transparencia.org.br/>) constituídos por grupos não governamentais mais concentrados no combate à corrupção. Nestes sites são trazidos estudos a respeito de desvios e do mau uso dos recursos públicos, servindo para difundir o conhecimento sobre a matéria. Esses sites governamentais e não-governamentais são ferramentas importantes na promoção da transparência nacional, diminuindo as barreiras existentes entre a informação e o cidadão.

As Conferências são instrumentos em que a sociedade é convidada a debater determinada política pública, opinando sobre a condução daquela atividade específica. São eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais de cada esfera de governo e propor diretrizes de ação. As deliberações das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos diversos conselhos. (BRAVO, 2009)

Já os Conselhos Municipais ou Conselhos de Políticas Públicas são importantes ferramentas de participação, pois se constituem no local aonde a sociedade civil se integra ao Conselho para fiscalizar a atuação e delinear as linhas de trabalho daquela área. Tem característica permanente e deliberativa. Segundo ALVES e FRIEDRICH (2017) para o efetivo funcionamento dos Conselhos é necessário a presença de alguns pressupostos, dentro os quais uma formação mais complexa e ampla, de modo a permitir a máxima

comunicação entre os diversos segmentos de representação. Também se faz necessária a divulgação das competências destes Conselhos, bem como modo e local de funcionamento, possibilitando uma interação entre ele e a comunidade a que se destinam as políticas públicas ali discutidas. Igualmente, seguem as autoras, deverá haver uma interlocução linguística, ou seja, uma real compreensão do que está sendo debatido, do conhecimento e compreensão do homem médio, de modo que os entendimentos sobre as políticas ali debatidas não resem incompreensíveis e a análise dos debates prejudicada. Dentre os conselhos mais atuantes podemos destacar o Conselho do idoso e Conselho de Saúde, dentre aqueles previstos no art. 31 da Constituição Federal.

Importante ser referido que não basta o Conselho estar funcionando, com a participação dos atores. Como refere ALVES; LEAL (2013), sendo interlocutores da cidadania, é necessário que essas pessoas saibam que sua participação será efetiva ao processo decisório, e por conseguinte, seu engajamento vale a pena. As pessoas precisam compreender que suas decisões e sua participação é sim necessária para as decisões ali tomadas. Para que a sensação de pertencimento seja real.

Sobre a atuação dos conselhos gestores na condição de representações fiscalizadoras da sociedade, os estudos demonstram que ainda há muito a ser feito para que se transformem em instrumentos efetivos no exercício do controle social. Neste sentido, refere Santos (2010):

Dentre as razões de ineficácia dos controles promovidos pelos conselhos, podem ser mencionados os seguintes fatores: falta de definição precisa das competências e atribuições dos conselhos; ausência de instrumentos jurídicos de apoio às suas decisões; falta de publicidade das informações necessárias para efetivar uma mobilização social para acompanhamento e participação nesses Conselhos; reduzido nível de consciência política da grande massa da população; carência técnico-educacional dos conselheiros para lidarem com informações de natureza jurídico- contábil.

Ainda que haja muito a ser feito, lançando-se um olhar para o passado é possível enxergar os avanços de ter esta forma de controle social, que cada vez mais ganha visibilidade, diante das campanhas de informação, em especial as realizadas pela Controladoria Geral da União, em sua página da internet. (www.cgu.gov.br).

Já as audiências públicas podem ser definidas como reuniões nas quais a sociedade é convidada a debater sobre determinado assunto, quer seja para uma definição futura, ou para a fiscalização de certa atividade. Tem o caráter consultivo, e não deliberativo, como os Conselhos Municipais. (BERNARDINI; MONTANDON, 2010). Exemplificativamente, as audiências públicas são exigidas pelo art. 58 da Constituição Federal de 1988, pelos arts. 9 e 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e pelo art. 44 do Estatuto das Cidades (Lei nº. 10.257/2001).

Em relação à audiência pública, regulamentada pelo inciso I do parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta é considerada um dos principais instrumentos de controle social e participação popular, garantindo a transparência da gestão fiscal por intermédio da participação popular durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

De acordo com Soares (2002), a audiência pública é uma troca de informação, isto é, de livre acesso que se dá por meio oral, entre o povo e uma autoridade, a respeito de algo de interesse público. Por isso, revela-se como uma das formas de transparência e de controle social da Administração Pública. Ademais, ela propicia ao particular a troca de informação com o administrador, em um genuíno exercício da cidadania.

Trata-se, portanto, de um mecanismo de participação pública em processos decisórios do Estado, realizado antes da edição de normas específicas, por exemplo. A utilização do recurso de audiências públicas permite garantir a legitimidade dos conteúdos, uma vez que estão de acordo com as demandas e a anuência da população (COELHO, 2004). Importante referir que existem as audiências públicas legalmente obrigatórias e as de convocação discricionária.

Como exemplos de audiências públicas legalmente obrigatória podemos destacar a prevista na Lei nº. 8.666/93, que prevê a realização de audiências públicas quando a licitação for de valor superior a R\$150 milhões. (Art. 39 da Lei nº. 8.666/93). Também é instituída pela Lei 13.139/15, que prevê a regulamentação dos terrenos de marinha, que deverá ser realizada pela União, preferencialmente, na Câmara de Vereadores do Município onde estiver situado o trecho a ser demarcado, a fim de serem colhidas plantas e informações e

prestar os esclarecimentos à população. Em municípios com mais de 100 mil habitantes a comunicação prévia da realização da audiência pública deve ser de no mínimo 30 dias de antecedência. (§3º. do art. 11 da Lei nº. 13.139/15)

Também são previstas na Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. No caso de haver impacto ambiental, a audiência pública é de caráter obrigatório para qualquer Ente da federação, conforme dispõe o Art 11, § 2º, da Resolução nº 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), tendo por objetivo apresentar aos interessados o conteúdo do produto em análise e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito, conforme preceitua o Art 1º da Resolução nº 09/1987 também do CONAMA. (ALVES e FRIEDRICH 2017)

Na Lei 12.305/10, que trata do Plano Nacional de Resíduos Sólidos existe também a obrigatoriedade das audiências públicas.

A audiência pública, portanto, se caracteriza como importante instrumento de democratização, transparência e controle social, onde é explicitada a vontade da população por meio do seu manifesto. Porém, o grande desafio é a mobilização e participação da sociedade, o que não deixa de passar pela necessidade de implementação de políticas públicas voltadas ao empoderamento e participação política do cidadão. (ALVES e FRIEDRICH 2017)

Já o orçamento participativo (OP) apresenta-se como instrumento de participação social, permitindo que o poder público e o cidadão formulem a proposta orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade, o que valoriza o debate e enriquece as escolhas com o lastro da sociedade assistida. (FIGUEIREDO e SANTOS, 2013). O orçamento participativo consiste numa nova forma de planejar os gastos públicos, é elaborado com a participação de indivíduos de diferentes classes sociais (não há necessidade de cadastramento prévio), promovendo a destinação da verba pública em projetos e atividades do interesse da coletividade. Assim como a audiência pública o orçamento participativo permite que o cidadão seja ouvido antes da realização do ato administrativo, discutindo

o planejamento das receitas e despesas. Foi uma ferramenta muito difundida no final dos anos 90. (FIGUEIREDO e SANTOS, 2013)

Além dos instrumentos de participação social referidos no presente artigo, também podemos citar o plebiscito, a iniciativa popular de lei, o referendun, as plenárias de definição de orçamentos e as ouvidorias. E não menos importantes, os observatórios sociais também merecem referência. São instituições independentes (ONGs) que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa. (MAIA, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tímidos alguns avanços são sentidos na sociedade com as ferramentas de controle social no Brasil, em especial nas duas últimas décadas. As recentes legislações que concedem maior transparência aos atos públicos conseguiram, ainda que de maneira incipiente, um engajamento político-social, visando o controle efetivo das políticas públicas.

Como visto, a atuação dos Conselhos Municipais, que varia de município para município, vem crescendo a cada ano. Ainda existem falhas, como apontam autores, e na interlocução entre o que é dito e o que é compreendido há uma barreira a ser superada.

A participação da população nas audiências públicas, bem como nas sessões dos orçamentos participativos também varia conforme a mobilização dos interesses locais. Há necessidade de esclarecimento e formas de empoderamento das lideranças de cada município, para que disseminem o conhecimento e a importância da participação social nessas audiências. Mas foram com estes instrumentos, trazidos com as novas legislações, que a população passou a se entender como parte do todo, com responsabilidade pelo que também é decidido em sua cidade, por exemplo.

Existem diversas formas de participação social por parte dos cidadãos, que tem hoje o poder de fiscalizar os atos administrativos de seus representantes, até mesmo sem sair de casa, acessando os portais de transparência, por exemplo.

Entretanto, são imensos os desafios capazes de conduzir a população brasileira a enxergar as possibilidades de mudança na condução das coisas públicas, através de sua participação e efetivo controle social.

Necessária a educação para a democracia, um movimento educacional no sentido político, que possa enfrentar o descrédito, o desinteresse político e o desencanto com a própria ideia de democracia. Ao se acreditar no exercício de uma participação concreta e na efetivação do controle social sobre aquilo que é público, implicando no resgate de valores éticos fundamentais como liberdade, respeito, dignidade, justiça, equidade, de modo a alavancar o sentimento e a esperança da população, hoje apática. Hannah Arendt, discorre sobre o poder e as realidades, afirmando que: “ o poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidade” (ARENDR, 2007).

Impende destacar que a cultura tende a se perpetuar, e que só pode ser transformada por meio de um processo de construção social, demandado um tempo de maturação do aprendizado. (THOMAZ, 2012)

As ferramentas de transparência ainda merecem uma maior divulgação e conhecimento por parte da maioria da sociedade, mas inegável o imenso avanço em especial nos últimos anos. Sendo o acesso à informação cada vez mais democratizado, seja pela expansão da própria internet, seja pela facilidade de acesso a ela, entendemos que a consciência política da sociedade só tende a aumentar. Ou seja, o engajamento da população nas arenas de debates políticos teve um aumento considerável, se considerarmos os últimos vinte anos.

Conclui-se que em a mobilização da sociedade para participar, com efetivo engajamento cívico, resgatando seu papel principal – o de ser o destinatário das políticas públicas - será cada vez maior. Que as legislações que tratam das ferramentas de controle social e seus instrumentos participativos-consultivos consigam efetiva divulgação, para que cada cidadão se sinta incluído, para o sucesso das políticas públicas.

Referências

ALÓ, Claudia Cappelli; LEITE, Júlio Cesar Sampaio do Prado. Uma Abordagem

para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>, Acesso em 28/08/2023.

ALVES, Felipe Dalenogare; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. O necessário empoderamento do cidadão à efetivação das políticas públicas no Brasil: a contribuição do capital social à efetiva participação nos instrumentos democrático-participativo-deliberativos/The necessary empowerment of the citizen. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 2, p. 725-753, 2017.

ARENDRT, H. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1130009/mod_resource/content/1/A%20condi%C3%A7%C3%A3o%20humana-%20Hannah%20Arendt.pdf. Acesso em 28/08/2023.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Scatena, Tereza Cristina. O Controle Social e a Democratização da Informação: Um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem* [online], 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf>. Acesso em 10/10/2023.

BIZERRA, André Luiz Villagelim. Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1934.pdf. Acesso em 10/09/2023.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 915,

BOBBIO, Norberto. Estado governo; por uma teoria geral da política. 14.ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. Lei Complementar no 101 de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2023

_____. Lei Complementar no 131 de 27 de maio de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2023

_____. Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 11 de

setembro de 2023

_____. Lei nº. 12.305 de 02 de agosto de 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em 07 de setembro de 2023.

_____. Lei nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01 de outubro de 2023

_____. Lei nº. 13.139 de 04 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13139.htm> Acesso em 07 de setembro de 2023

BRAVO, M.I.S. O Trabalho do Assistente Social nas Instancias Públicas de Controle Democrático. In: Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/K27R5ULO0r1Qq31quL42.pdf>>. Acesso em 10/10/2023.

CHIEZA, Rosa Ângela. O Ajuste das Finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal. 196p. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/22630/000639822.pdf>. Acesso em 10/10/2023.

COELHO, Vera Schattan P. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

DA SILVA FIGUEIREDO, Vanuza; DOS SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e controle social na administração pública. Temas de Administração Pública, v. 8, n. 1, 2013.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: Serving rather than steering. Public administration review, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

FIGUEIREDO, Vanusa da Silva; Santos, Waldir J.L. Transparência e Controle Social na Administração Pública, 2013. Disponível em <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>>. Acesso em 10/09/2023.

FLORINI, Ann. Does the invisible hand need a transparency glove? The politics of Transparency. 1999.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à informação: notas para reflexão e um belo exemplo. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.6, n.3, p.97-108, set.-dez. 2012.

jan. 2013. Disponível em:

<<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/4849/Dlexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 de outubro de 2023

KHAIR, Amir Antônio. Gestão fiscal responsável. BNDES: Porto Alegre, 2000.

LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MAIA, Luiza. Síntese. Revista TCE-RJ, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010. Disponível em

<www.ecg.tce.rj.gov.br/documents/454798/.../SinteseVol5-Num1-2-Jul-Dez2010.pdf>. Acesso em 28/08/2023

MALAQUIAS, V.C.C., Transparência e Controle Social da Gestão Pública no município de Ijuí/ RS. Disponível em

<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131581/000979017.pdf?sequence=1>>. Acesso em 20 de setembro de 2023

MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado ao controle oficial. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 22, n° 38, 2. sem 2005. Disponível em

<<http://www.mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/12.pdf>>. Acesso em 07/10/2023

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua nova, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 07/10/2017

SANTOS, Luiz Alberto dos. Controle Social e a Transparência da

Administração Pública Brasileira. 2004. Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 agosto de 2023

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo, 2002.

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444>, Acesso em 18 de setembro de 2023.

SOUZA, Flávia Cruz de. SIQUEIRA, Jean Francisco. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. São Paulo: 2010.

Disponível em

<<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos72007/563.pdf>>. Acesso em 10/10/2023.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema Integrado de Administração Financeira SIAFI., 2010. Disponível

em:<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/siafi>> Acesso em: 12 de agosto de 2023.

THOMAZ, Oséias Guimarães. A Evolução Cultural do Gestor Público Brasileiro nas Reformas Administrativas. Revista dos Mestrados Profissionais - RMP , v. 1, p. 1, 2012, p. 29. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

VISHWANATH, Tara and KAUFMANN, Daniel. Towards Transparency in Finance and Governance. Draft: The World Bank, 1999. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/23743543_Towards_Transparency_in_Finance_and_Governance>. Acesso em 09/09/2023

WELCH, Eric W.; HINNANT, Charles C. Internet. Use, Transparency, and Interactivity Effects on Trust in Government. In: SYSTEM SCIENCES PROCEEDINGS OF THE ANNUAL HAWAII, 2003. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/2930347_Internet_Use_Transparency_and_Interactivity_Effects_on_Trust_in_Government> Acesso em 20.10.2023.