



## Controle Social e Transparência na Gestão Pública: Uma Análise das Ferramentas Disponíveis na Administração Pública no Brasil

*Poliana Nunes de Oliveira<sup>1</sup>; Murilo Campos Rocha Lima<sup>2</sup>*

**Resumo:** Neste trabalho de estudo, são apresentados reflexões acerca da participação da sociedade civil no processo de controle de recursos públicos, discorrendo sobre a administração pública no Brasil, enfatizando as mudanças e as novas posturas que reforçam os mecanismos de controle e fiscalização da sociedade civil no combate a corrupção e irregularidades e as formas de punição e sanções sobre o controle social, verificando as ações de Governo relativas à transparência e canais de acesso. Caracteriza-se como um estudo pautado numa abordagem qualitativa, de natureza descritiva e para a obtenção de dados utilizou-se a pesquisa bibliográfica, apropriando-se do legado de estudiosos na temática e informações que apresentam como foco o controle social. A pesquisa permite concluir que, mesmo com as mudanças de paradigmas de leis pertinentes ao acesso a informação e portais de transparências, os entraves que permeiam as formas de atuação da sociedade no setor público são fatores imperativos para os caminhos da participação ativa da sociedade nas decisões políticas.

**Palavras-Chave:** Gestão Municipal; Controle Social; Informações e Transparência.

## Social Control and Transparency in Public Management: An Analysis of Tools Available in Public Administration in Brazil

**Abstract:** In this study, reflections on the participation of civil society in the process of control of public resources are presented, discussing public administration in Brazil, emphasizing the changes and new positions that reinforce the mechanisms of control and control of civil society in the fight corruption and irregularities and forms of punishment and sanctions on social control, verifying the actions of Government regarding transparency and channels of access. It is characterized as a study based on a qualitative approach, of a descriptive nature and to obtain data was used the bibliographic research, appropriating the legacy of scholars in the subject and information that focus on social control. The research allows to conclude that, even with paradigm shifts with laws pertaining to access to information and transparency portals, the obstacles that permeate the ways society acts in the public sector are imperative factors for the ways of the active participation of society in decisions policies.

**Keywords:** Municipal Management; Social Control; Information and Transparency.

### Introdução

Nesse estudo, apresenta-se a participação da sociedade no âmbito da gestão pública municipal no Brasil, quando o novo contexto social busca a eficiência e eficácia na promoção da segurança, saúde, educação e bem-estar da sociedade.

<sup>1</sup> Pós-graduanda do curso de Gestão Pública Municipal pela Universidade do Vale do São Francisco – UNIVASF. Contato: polianynunes2014@outlook.com;

<sup>2</sup> Graduação em Administração pela Universidade Federal do Vale do São Francisco. Especialista em Gestão de Marketing Social. Mestrando em Administração e Desenvolvimento Rural pela UFRPE.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37 assegura que Estados e Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência favorecendo dessa forma, transparência e acesso as informações inerentes ao exercício dos seus representantes. Aprimorada pela Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000 intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece em seu inciso 1º art. 1 que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas”. Essa lei surge implementando uma nova cultura popular que garante ao cidadão o exercício da cidadania na aplicação dos recursos públicos.

Esses estudos revelam que a sociedade sempre participou nas decisões políticas do país, mesmo que de modo apática, quando a história política brasileira evidencia progressivamente novos agentes sociais, engajados a pleitear pelos seus direitos, um viés transformador entre a representação política tradicional à participação efetiva da população na administração pública.

A presente pesquisa trata-se de um estudo bibliográfico, numa abordagem qualitativa descritiva, mediante estudo descritivo, que segundo Barros (2007) “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno”, buscando em sites eletrônicos, informações consistentes e atualizadas, de fundamental relevância para a concretização do mesmo.

O mesmo surge como exigência da conclusão do curso de Pós-graduação em Gestão Pública, tendo como ponto em pauta uma temática tão relevante na administração pública contemporânea, quando o papel do cidadão torna-se cada vez mais acentuado e fortalecido pela transparência e controle social na aplicação dos recursos públicos.

## **Fundamentação Teórica**

Esta parte do estudo traz um resgate da história da administração pública, objetivando compreender sobre fatos e acontecimentos que marcaram novos parâmetros na forma de governar no Brasil. Com o advento de leis que asseguram o desenvolvimento e a consolidação da democracia e efetivo exercício da cidadania, tonando o povo mais participativo e fiscalizador na aplicação dos recursos públicos.

## **Administração Pública no Brasil: Análise de sua História**

Administrar se expressa na arte de conduzir as finalidades propostas desfrutando da capacidade de outras pessoas. Sob esse prisma Chiavenato (2003, p. 5) tem a visão de que “[...] a tarefa básica da administração é a de fazer as coisas por meio de pessoas de maneira eficiente e eficaz”. Compreendendo os órgãos governamentais e constitucionais e supremos, mas somente as estruturas e funções administrativas.

As formas mais primórdios de administrar sempre existiram, até mesmo antes de surgirem as organizações e corporações, fazendo parte das instituições religiosas, militares e governamentais, ficando por muito tempo a cargo da igreja católica, comandada pelo Papa numa hierarquia de autoridade e depois pelas organizações militares, seguindo a ordem linear, no princípio da centralização do comando e da hierarquia.

No entendimento mais expressivo da trajetória evolutiva da administração pública no Brasil, torna-se relevante enfatizar alguns métodos administrativos que fazem parte do processo do desenvolvimento do Estado Brasileiro, caracterizados como patrimonialista, burocrático e gerencial. A administração Patrimonialista seguia o modelo português correspondente de 1530 a 1930 do início do Brasil Império até o início do Estado Novo, um período marcado pela submissão do povo ao estado, que deviam obediência às ordens do rei e dos seus funcionários. O nepotismo e a corrupção prevalecia com exatidão e os cargos eram ocupados por vínculos de afeição e troca de favorecimentos. Enfatizando o contexto, Faoro (2001, p. 249) fala que:

[...] A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades [...].

O resultado de tudo isso, resumia-se em benefícios próprios para os líderes políticos da época, com o intuito de constituir lucros e riquezas para finalidades pessoais e particulares. E com o capitalismo industrial e manifestação da democracia no século XIX tornou-se inaceitáveis o comando das elites e o descaso a favor da sociedade. Frente a esse quadro surge

para combater a corrupção e o nepotismo predominante no regime patrimonialista a administração burocrática (MARQUES, 2008, p. 34).

Elaborada pelo sociólogo alemão Max Webber baseada em três princípios básicos: a impessoalidade seguindo hierarquia, autoridade e responsabilidades claras e limitadas; formalidade imposta em deveres e responsabilidades acompanhando uma hierarquia administrativa, evitando abusos e arbitrariedades administrativas; e profissionalismo separando a propriedade pública da privada com o trabalho remunerado, divisão de trabalho e discernimento sistemático do trabalho, poder e do direito. Para Marques (2008), na administração pública burocrática, o Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

Uma administração que se inicia segunda República na Era Vargas no período entre 1930 e 1985, composta por normas e regulamentos escritos sob legislação peculiar, firmada em controles rígidos sobre a admissão de pessoas pelos seus méritos e competências técnicas e não por troca de favores e de parentesco como a administração anterior. (BRESSER E PEREIRA, 2001).

No entanto, com o fim da Era Vargas, o estado burocrático perde força e com o golpe militar instaura-se um regime autoritário modernizador burocrático e capitalista com o foco nos procedimentos e missão de servir a sociedade foi sendo perdida e com os problemas gerados pela burocracia, surge a superintendência gerencial, um modelo que releva não somente a execução nos serviços públicos, mas também a satisfação da população pelos serviços prestados. Felini (2013) traz os fundamentos do modelo pós-burocrático:

1. Redução de custos e busca de maior transparência na alocação de recursos;
2. Divisão das organizações burocráticas tradicionais em agências separadas, cuja relação com o Estado dá-se por meio de contratos;
3. Separação entre o comprador e fornecedor dos serviços públicos;
4. Introdução de sistemas de gestão por desempenho;
5. Aumento da ênfase na qualidade dos serviços e na busca pela satisfação do cidadão-cliente.

Uma administração que aparece na segunda República na década entre 80 e 90, priorizando não meramente a administração pública, mas também a qualidade nos serviços e

redução dos custos. Enxergando o cidadão não só como um contribuinte, mas sim como um cliente dos seus serviços.

Segundo Abrucio (2007) o ministro Luiz Carlos Bresser foi o pioneiro a observar que a administração pública no Brasil precisava de mudanças. Apesar das reformas na época, não foram suficientes para seguir, enfrentando problemas com a oposição dos políticos, que sempre foram apadrinhados e sentindo-se ameaçados, não aceitavam uma administração moderna.

E com a Globalização o acesso a informações e conhecimentos adquiridos, a conscientização dos direitos e interesses da sociedade cresceu consideravelmente, observando dessa forma, que o cidadão agregou aos seus conhecimentos os seus direitos, passando a exigir das autoridades maiores e melhores resultados nas suas administrações. Sob essa ótica, Moreira Neto (2008) fala que “a palavra-chave introduzida pela globalização no Estado em mutação é eficiência: qualidade essencial da boa governança, tanto em sua atuação externa como interna [...]”. Sendo assim, a sociedade cada vez mais exige dos seus governos eficácia e eficiência no atendimento das suas necessidades.

Essa discussão remete que a aplicação do princípio da eficiência nos serviços públicos conduzindo ao progresso e ao desenvolvimento da administração, apresentando que quando um serviço é realizado com planejamento traz economia, qualidade, bons serviços e resultados eficientes.

A partir do exposto a Constituição da República de 1988 reconhece que os atos pertencentes a administração pública deveriam ser respeitados e executados conforme descrito no inciso XXI do art. 37 determinando que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988).

Existindo forte tendência das organizações governamentais incorporarem em suas práticas conceitos e técnicas utilizadas nas organizações privadas, com estratégias e práticas gerenciais que permitam aos gestores converter conhecimentos em modernas regras propícias nas ações efetivas no atendimento à sociedade nos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A partir do que foi apresentado, pode-se verificar que os modelos de gestão pública vêm ao longo dos anos sendo aperfeiçoados, descartando-se os métodos ineficazes e incorporando novos significados na melhoria dos processos administrativos emergindo para um novo modelo de gestão - A nova gestão pública, que Pacheco (2008, p. 27) define como sendo:

[...] um modelo emergente de modernização da administração pública mundial, caracterizado por um conjunto de princípios e práticas de gestão, oriundos de um movimento de governos de diversos países no sentido de desenvolver alternativas e soluções para os desafios aos quais eram e ainda são colocados (como escassez de recursos públicos, aumento da pressão da sociedade por qualidade e equidade na prestação de serviços) [...].

A sociedade hoje impõe por mudanças e emerge por respostas às gradativas demandas que a sociedade requer, e isso implica em mudanças efetivas na realidade social, econômica e administrativa. É necessário pontuar que isso ocorre pelo fortalecimento da cidadania e crescimento das funções econômicas e sociais do estado, além também do desenvolvimento tecnológico e globalização da economia mundial (MACROPLAN, 2005).

Face a esse contexto, torna-se necessário uma administração pública alicerçada em planejamento estratégico, inovação e inteligência organizacional com o propósito de prestar à sociedade, serviços de qualidade, com responsabilidade e transparência. Isso vem ocorrendo com mais intensidade com o processo de redemocratização do Estado, permitindo a população maior participação efetiva no exercício da cidadania, no controle e fiscalização das contas públicas, e, conseqüentemente o fortalecimento da democracia e desenvolvimento econômico.

Diante disso, as autoridades tem a obrigação de promover transparência nas suas administrações, promovendo o acesso e a disponibilidade de informações não somente a um número restrito de assessores e sim a comunidade como um todo. A esse respeito Pires (2011), enfatiza que “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 [...]”.

Em consequência disso, direcionamentos relevantes foram criados para mudar o perfil gerencial do poder público no Brasil, favorecendo dessa forma o amparo legal, garantindo a participação efetiva da sociedade civil nos processos decisórios. E no ano de 1998 o governo federal sancionou a Lei nº 9.755/98 disponibilizando na internet uma homepage no Tribunal de Contas da União, divulgando a população dados e informações pertinentes aos atos praticados pelos seus representantes. Segundo Chiavenato (2008) a Administração Pública no Brasil,

passou por um período de transição, deixando de ser muito burocrática, rígida e “ineficiente”, para tornar-se mais gerencial, flexível e eficiente.

Uma nova conotação que contribuiu para a sucessão de leis mais objetivas e rígidas com instrumentos previstos em seus artigos, dando maior rigidez nas punições e sanções aos seus contraventores. Nessa proposta o governo e o congresso criaram a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma lei complementar de caráter nacional em 04 de maio de 2000, que surge estabelecendo regras e limitações mais objetivas, auxiliando os governantes a administrar o patrimônio público.

### **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

Estabelecendo nova postura de administração pública no Brasil surge a LRF popularmente denominada Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, trazendo na sua conjuntura profundas mudanças em relação ao modelo fiscal adotado no país, com sanções efetivas assegurando o cumprimento e eficácia da lei, entre elas o que dispõe o art. 11 da Lei de RRF:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferência voluntária para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos. (BRASIL, 2000).

São determinações que trouxeram inovações e discussões em avanços importantes em três níveis de governo, Federal, Estadual e Municipal. Um sistema predominante de arbitrariedade e corrupções envolvendo a estrutura jurídica da época, trazendo avanços significativos em termos econômicos e sociais. (MOTTA, 2002).

Todas essas mudanças surgem reforçando os mecanismos de controle e transparência na aplicação dos recursos, impondo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal e orçamentária, como dispõe o art. 1º, inciso 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 [...]”.

Segundo Machado Jr (2008), a ideia central da LRF é “operacionalização dos planos”, ou seja, colocar os planos em relação aos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o gestor tenha prudência em face das disponibilidades dos recursos financeiros.

É necessário pontuar que os pilares básicos da LRF consiste na transparência e responsabilidade, isto posto, a divulgação na prestação de contas e informações que cercam os princípios norteadores da administração dos recursos públicos. Nessas garantias, inclui-se também a participação da sociedade nas audiências públicas, com o objetivo de fornecer a população oportunidade de participar das decisões políticas destinadas aos recursos coletivos.

Coerentemente, o dever nas prestações de contas é o resultado natural na gestão de bens e benefícios da coletividade, e na gestão municipal vem se tornando mais visível com a instituição de mecanismos e instrumentos de controle na gestão de recursos públicos. Cabe aqui explicar o aparato de leis inerentes ao combate de irregularidades na forma de administrar que vão desde sanções, punições, multas até a perda de cargos.

Entretanto, alguns pontos contradizem as evidências da lei quando afirma que não impõe restrições aos gastos com saúde e assistência social, por outro lado restringe a implementação de benefícios e seguridade social. Dando a entender que a lei dessa forma impõe limites e índices que viabilizam a administração. São críticas que, certamente servirão para contribuir de certa forma no aprimoramento dos objetivos propostos na eficácia da administração pública.

Segundo Mourelle (2008) vive-se na contemporaneidade uma transição mais efetiva dos modelos da administração democrática para o novo modelo gerencial, havendo assim um fortalecimento na ligação estado e sociedade. Uma nova tendência que de acordo com Bresser Pereira (1998, p.10), “o pressuposto da desconfiança, marca da tradicional administração hierárquica, dá lugar à confiança limitada”. Uma convicção pautada em metas, índices, e relatórios que revertem para uma gestão mais controlada e monitora, e conseqüentemente mais democrática, onde a participação popular impõe uma administração mais responsável e fundamentada nos princípios éticos.

Convém salientar que a LRF traz para a nova administração pública além de caráter firme e penalizador, parâmetros, índices e metas que permitem ao administrador ter maior controle e cuidado em administrar de forma coerente e racional. Isso tem levado gestores a busca por uma boa gestão, seguindo o que a Lei determina, pois o seu descumprimento resulta em penalidades, suspensão de garantias e contratações das operações de credito, como também



as penalidades da Lei 621/99 – que prevê os crimes equivalentes a LRF, com reclusões e detenções.

São instrumentos que surgem definindo repreensão pelos altos índices de impunidade frente à corrupção, abuso de poder e outros fatores que envolvem o descumprimento dos deveres na administração pública. Determinando penas incluindo desde perda de mandato, multa, proibição em exercer o cargo, bloqueio de bens e até restrição da liberdade. Castro (2000, p. 34) “acrescenta que todos os crimes previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal ou no Código Penal, no Art. 359, são punidos a título de dolo”. Cabe destacar, que trata de um grave entrave para o progresso do país, uma vez que refere-se a um problema cultural que perpassa diversos setores da vida pública.

São convicções com amparo jurídico que sanciona e reprime os agentes públicos que ferem os princípios da moralidade da honestidade e honradez, ofendendo dessa forma, os conceitos da probidade administrativa. Nesse contexto, a Constituição de 1988 traz uma nova forma de controle na administração, fortalecida pela lei 8.429/92, a primeira a ter eficácia no combate a corrupção no Brasil. Dispondo literalmente em seu art. 37 inciso 4º :

Sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. (BRASIL. Lei nº 8.429/92).

Mas com o passar do tempo, verificou-se que as punições estavam incompletas, tratava apenas do enriquecimento ilícito, sem mencionar na má-fé, e no agir com objetivos espúrios que muitos gestores praticavam nas suas administrações, que não possuía eficácia necessária para impedir candidatos incapacitados de exercer cargos públicos. Mesmo assim nunca se viu na história na administração política brasileira tantas impugnações por improbidade, principalmente contra prefeitos até mesmo por atraso na prestação de contas as órgãos de controle.

É imperativo pautar a Lei complementar 135/2010 partindo de movimentos populares, tomando um patamar significativo na política e nas classes econômicas, a chamada “Lei da ficha limpa”, levando políticos a julgamentos de suas candidaturas até que a justiça decreta definitivamente a comprovação em atos ilícitos.

E assim as novas formas de preceitos gerenciais e normatizações vêm sendo implantadas para o exercício transparente da administração no Brasil, dando um passo para abertura e

controle social no gerenciamento dos recursos públicos no Brasil. Segundo BUGARIN et. al (2003, p. 13), “fraudes, enriquecimentos ilícitos, práticas de superfaturamento, desvios de verbas, subornos e demais técnicas criminosas de apropriação de recursos públicos para fins privados, podem ser evitados pelo controle social”. Implicando dessa maneira na participação da sociedade em ações de prevenção de corrupção e fortalecimento da cidadania.

## **Lei da Ficha Limpa**

Introduzida a partir de movimentos populares, a lei da ficha limpa teve milhões de assinaturas de cidadãos brasileiros, com ajuda da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), ganhando força na internet, uma proposta encaminhada ao Congresso Nacional de 24 de setembro de 2009.

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, Art. 61, § 2º - 1988).

Uma forma representativa do povo brasileiro na reestruturação política brasileira, atenuando relevante princípio constitucional contra a vaidade e presunção da inocência. Fortalecendo dessa forma, um exercício de uma justiça eficiente e eficaz que garante a afastamento de praticáveis atos arbitrários no poder público em busca de uma devolutiva a sociedade.

Mesmo considerando o direito constitucional de que ninguém será considerado culpado até que seja julgado. Sobre isso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu art. 11 afirma que:

Toda a pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até provar-se culpado de acordo com a lei em um julgamento público no qual eles tiveram todas as garantias necessárias para a sua defesa. (WIKIPÉDIA, 2009).

Compreendendo-se que toda pessoa tem direito de ser considerado inocente até que nos termos legais seja comprovada inelegibilidade constitucional absoluta na candidatura a cargos

eleitorais. E apesar das inúmeras divergências nos entendimentos jurídicos e políticos contornando a lei, é uma verdadeira vitória do povo como nação, num ambiente desacreditado, tendo dessa forma a chance de enxergar novos panoramas e novos ideais na forma de escolher, selecionar e colocar representantes qualificados para representar os interesses do povo e governar em nome deles. Como bem adverte Burdeau (*apud* SILVA, 2002), a partir do momento que a Democracia se consubstancia na vontade do povo “a questão importante está em saber o que é preciso entender por povo e como ele governa”.

E assim grandes conquistas e avanços da participação popular no cenário político contemporâneo têm intensificado cada vez mais, com os tempos modernos onde o acesso as informações estão disponíveis, o engajamento da população contra a corrupção e as ações governamentais, fortalecem os mecanismos do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos.

## **Controle Social**

Uma das formas mais eficazes de fiscalização, ferramenta de prevenção de corrupção e fortalecimento da cidadania, o controle social é o ponto crucial na intervenção da sociedade no poder público. A partir dessa perspectiva, Silva *apud* Diegues (2012) em outras palavras afirma que,

o controle social pode ser entendido como formas de fiscalização que devem ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, as quais ora recebem o nome de “controle popular”, ora de “controle social do poder”, da mesma forma que ora tem por finalidade habilitar o particular a intervir nas coisas do Estado para defesa de direito ou de interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral (SILVA *apud* DIEGUES, 2012).

Trata de uma iniciativa individual ou coletiva de fiscalização e controle indispensável nos atos praticados pela administração pública. Uma forma de proporcionar ao cidadão o exercício pleno da cidadania, fortificando dessa forma a ligação entre sociedade e governo no alcance de valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Para Lira (2003, p. 68):

Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção, os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade

dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública.

Entretanto ainda na nossa sociedade, o agir em torno da fiscalização é muito escasso, devendo ser colocado em prática mais ativamente, em forma das medidas mais simples que vão desde verificar o esporte escolar à realização de obras mais amplas e até regimentos em leis ou políticas públicas. Infelizmente trata de um legado cultural enraizada que faz parte a nossa sociedade e dificulta o cidadão de prestar sua contribuição para uma sociedade melhor.

Uma barreira que precisa ser superada quando se depara uma situação irregular, deixar de fiscalizar e de denunciar tira da sociedade o direito de ver os serviços públicos serem realizados com eficiência e qualidade. Uma problemática, motivo de discussões na Revista Época de n.º 492, de 19 de outubro de 2007. Conforme Mendonça e Freitas (2007, p. 52).

[...] Esse comportamento ocorre quando um cidadão age de acordo com aquilo que os outros pensam, e não por aquilo que ele acha correto fazer. Essas pessoas pensam assim: se o outro não faz, por que eu vou fazer?”, diz Iglesias. O problema é que, se ninguém diz nada e conseqüentemente nada é feito, o desejo coletivo é sufocado. O brasileiro, de acordo com Iglesias, tem necessidade de pertencer a um grupo. “Ele não fala sobre si mesmo sem falar do grupo a que pertence.

Fortalecendo dessa forma, a impunidade frente a corrupção e desvio de recursos públicos, obras mal planejadas e superfaturadas tirando do povo os direitos de ter um bom atendimento de saúde, educação e segurança. Além também das políticas públicas que não são capazes de amenizar as desigualdades sociais e buscar a melhoria de qualidade de vida do cidadão.

São controles sociais que devem existir efetivamente e a sociedade participando ativamente no planejamento, execução e fiscalização do destino do dinheiro arrecadado pelos impostos exorbitantes cobrados aos cidadãos e cidadãs deste país torna-se uma necessidade para, de fato, poder se construir uma nação mais justa e democrática.

Existem órgãos como o Ministério Público, Controladorias e Procuradorias e outros órgãos públicos que vem mudando aos poucos essa realidade, atos de improbidade vem punindo políticos severamente com multas, prisões e percas de mandatos. Isso só vem a fortalecer uma

sociedade vinculada a um passado de conformidade, que cada vez mais busca por princípios éticos e democráticos.

Assim, o controle social torna-se um mecanismo de controle e fiscalização das ações públicas, podendo dessa maneira, poder evidenciar resultados mais legítimos e validados.

## **Metodologia**

Para a realização deste estudo, o pesquisador trilhou um caminho metodológico, buscando recursos que contemplassem as melhores condições para se alcançar os objetivos propostos. Trata-se de uma pesquisa científica, que, segundo Rodrigues (2006), “é um processo importante para a aquisição e a produção de conhecimento”. Ela possibilita ao pesquisador compreender o mundo em que vive. É por meio da pesquisa que se realiza a investigação científica. Na coleta de informações realizou-se um levantamento de dados numa abordagem qualitativa, que, segundo Rodrigues (2006, p.17),

é utilizada para investigar problemas que os procedimentos estatísticos não podem alcançar ou representar, em virtude de sua complexidade. Entre esses problemas, podem-se destacar aspectos psicológicos, opiniões, comportamentos, atitudes de indivíduos ou de grupos.

Quanto aos objetivos da pesquisa, essa se classifica como descritiva, pois ainda, segundo Rodrigues (2006), “o pesquisador procura observar, registrar, analisar e interpretar os fenômenos por meio de técnicas padronizadas de coleta de dados”. Buscando estudos exploratórios, ampliando a compreensão da temática em teóricos que servirão de suporte para o estudo, sendo de fundamental importância na concretização do mesmo, através de estudo bibliográfico. Segundo Siqueira (2005, p. 87) “este tipo de estudo é compreendido por um conjunto de livros e textos científicos produzidos referentes a um tema, sendo o exame daqueles, para levantamento e análise do que já foi produzido”.

Dessa forma, entende-se que a pesquisa bibliográfica, é um procedimento essencial que comporta anotações das informações coletadas através de leituras. Sendo todas as informações obtidas por meio desses organizadas e classificadas de acordo com seus atributos, para então

serem analisados minuciosamente, considerando e caracterizando-os a luz dos teóricos que norteiam o estudo.

## Resultados

Abaixo, segue a tabela 01 com os principais autores que foram estudados e analisados para uma melhor compreensão sobre o tema abordado, discutindo sobre os conceitos centrais dos autores utilizados na fundamentação teórica, e nesse estudo utilizou-se a literatura dos seguintes escritores sobre o assunto abordado:

**TABELA 01:** Principais Referências

<b>Títulos</b>	<b>Autores</b>	<b>Ano</b>
Constituição Federal do Brasil	GOVERNO DO BRASIL	1988
Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.	ABRUCIO	2007
Fundamentos de metodologia científica	BARROS E LEHFELD	2007
Da Administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público	BRESSER PEREIRA	2001
<b>Do Estado Patrimonial ao Gerencial</b>	BRESSER PEREIRA	1998
Constituição da República Federativa do Brasil	GOVERNO BRASILEIRO	1998
Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000	GOVERNO BRASILEIRO	2000
Administração Geral e Pública.	CHIAVENATO	2008
Introdução à Teoria Geral da Administração	CHIAVENATO	2003
A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil.	DIEGUES,	2012
Os Donos do Poder: Formação do patronato brasileiro	FAORO	2001
<b>Administração Pública para concursos</b>	FELINI	2013
A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social.	LIRA (et. al)	2003
A nova gestão pública: fundamentos e perspectivas	MACROPLAN	2005

Fonte: Pesquisa dos autores.

A Constituição (Governo do Brasil) valida o cumprimento e eficácia das leis que asseguram aos cidadãos de ser mais participativo e exigente na aplicabilidade do erário público.

Abrucio retrata que apesar dos avanços, a administração pública precisava de mudanças, principalmente quanto a opinião dos políticos que viviam num sistema de apadrinhamento e não aceitavam a modernização da administração. No ponto de vista de Faoro o nepotismo marcou e ainda marca a vida pública na nossa sociedade.

Bresser Pereira em suas obras traz discussões relevantes sobre a transição de normas e regulamentos da tradicional administração firmada em controle rígidos para a mais moderna e democrática. A esse respeito Lira enfatiza que são mudanças que favoreceram para ganhos culturais e econômicos, servindo de fortalecimento da cidadania na qualidade dos serviços prestados a população que fortaleceram.

Já Chiavenato retratando a fala de Bresser Pereira complementa dizendo sobre a importância da transição da administração burocrática, rígida e “ineficiente”, para tornar-se mais gerencial, flexível e eficiente. Nesse sentido, Diegues discorre a respeito do controle social, como forma de fiscalização e poder nos atos praticados pela administração pública, fortalecendo a ligação entre sociedade e governo nos ganhos econômicos, culturais e sociais. Sobre isso, Felini complementa trazendo alguns fundamentos do período pós-burocrático.

Sobre isso, Macroplan salienta que a sociedade hoje impõe por mudanças efetivas em relação a realidade social, econômica e desenvolvimento tecnológico perante a globalização.

## **Considerações Finais**

Com a finalidade de apresentar aspectos relevantes que envolvem o controle social na administração pública, foi direcionado este estudo, no sentido de contribuir efetivamente na ampliação e compreensão sobre a participação da sociedade na fiscalização, prevenção, orientação e sanção dos efetuais atos ilegais praticados na gestão dos recursos públicos.

Na história da administração pública no Brasil, as mudanças e transformações vêm acontecendo de forma gradativa, passando da forma democrática fundamentada na formalidade, centralização e autoritarismo para a administração pública gerencial, um novo modelo

implantado complementando o modelo anterior, mantendo suas qualidades e eliminando seus problemas e defeitos.

Com o processo da globalização e as diversas tecnologias de comunicação, a sociedade cada vez mais está ciente de seus direitos constitucionais, tornando-se mais exigente, e reivindicando seus direitos e qualidade e maior cobrança na realização dos serviços públicos, levando os gestores a aprimorarem o fornecimento dos seus serviços. Trazendo uma nova visão e postura na forma de administrar, deixando para traz a herança burocrática do nepotismo e da corrupção.

No entanto, a real eficácia na realização dos serviços públicos ainda não são plenamente eficientes e atendidos com qualidade e eficácia. Mudanças estão despontando para um novo cenário e na atuação do gestor que passa a focar sua atenção também para o cidadão. Mas vale salientar que leis e reformas administrativas vêm surgindo, suprimindo as demandas e realidades da sociedade, tornando o cidadão mais participativo e exigente na aplicabilidade do erário público.

Frente a isso, a administração pública passa a ter uma ferramenta importante de gestão a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo novos parâmetros e inúmeras mudanças na forma de governar, contribuindo para transparência nos gastos públicos, identificando instrumentos e meios necessários no cumprimento nas normas estabelecidas pela lei.

Com o advento da nova lei mudanças significativas tornaram-se evidentes em direção ao desenvolvimento e consolidação da democracia e efetivo exercício da cidadania, e mesmo que de forma lenta e vacilante, tonando o povo mais participativo e fiscalizador na aplicação dos recursos públicos.

Dessa forma, a sociedade deve procurar não apenas assistir aos poderes públicos na gestão da máquina torna-se imperiosa a participação e o interesse no cotidiano do poder público, não só pelos órgãos competentes como o Ministério Público, mas também a população agindo como um fiscal legítimo da atividade pública.

Cabe aos gestores públicos tornarem-se um profissional comprometido com a concertação de metas e desempenhos satisfatórios em benefício da comunidade, seguindo os caminhos da ética e da conduta voltada para a lealdade, evitando principalmente a corrupção e a falta de vinculação das normas vigentes.



## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 2007, n. 10.

BARROS, Aidil J. da S.; LEHFELD, Neide Aparecida de S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000** - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 29 março de 2019.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Da Administração pública burocrática à gerencial**. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.1, p.04-40, jan./abr. 2001.

\_\_\_\_\_. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>> Acesso em 25.03.2019.

CASTRO, José Nilo de. **A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em Face do Decreto-Lei n. 201/67**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 2ª edição.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DIEGUES, Cesar Geraldo. **A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil**. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.4, n.4, p. 365-380. 2012.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FELINI, Renato. **Administração Pública para concursos**. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

LIRA, Ana Magda de Azevedo (et. al). **A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social**. 2003. Disponível em <http://www.tcu.gov.br/>. Acesso em 23 março 2019.

MACHADO JUNIOR, J. Teixeira; Reis, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed., rev. e atual. com comentários à lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2008. (Série IBAM 50 Anos).

MACROPLAN. **A nova gestão pública**: fundamentos e perspectivas. São Paulo: 2005.

MARQUES, Marcelo. **Administração Pública**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

MENDONÇA, Martha e FREITAS Ronaldo. **Por que os Brasileiros não reclamam**. Revista Época nº 492, de 19.10.2007. <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG79639-6014-492,00.html>. Acesso em 04 abril 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOTTA, F.C.P. **Teoria das Organizações**. São Paulo: Pioneira, 2003.

MOURELLE, José Indalécio Moreira. **A contribuição das auditorias de natureza operacional na**. 2008. 96 f. Dissertação (Pós Graduação) - FGV, Rio De Janeiro, 2008. Cap. 1

PACHECO, S. O. **Planejamento estratégico na gestão pública**: o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. 2008. Monografia (Conclusão de curso)-Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2008.

PIRES, R. R. C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil perspectivas abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, 2011.

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia Científica**. São Paulo: Avercamp, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. Ed. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2002.



#### **Como citar este artigo (Formato ABNT):**

OLIVEIRA, Poliana Nunes de; LIMA, Murilo Campos Rocha. Controle Social e Transparência na Gestão Pública: Uma Análise das Ferramentas Disponíveis na Administração Pública no Brasil. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45, p. 563-580. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 26/04/2019

Aceito 30/04/2019