



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
CAMPUS SERTÃO – UNIDADE SANTANA DO IPANEMA  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**GESTÃO PÚBLICA: TRANSPARENCIA, CONTROLE SOCIAL E  
ACESSO A INFORMAÇÃO**

**Gustavo Lobato Campos**

Orientador: Prof. Ms. Patrícia Brandão

**SANTANA DO IPANEMA/AL  
SETEMBRO/2018**

**Gustavo Lobato Campos**

ÁREA DE PESQUISA: Gestão Pública

**GESTÃO PÚBLICA: TRANSPARENCIA, CONTROLE SOCIAL E  
ACESSO A INFORMAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para conclusão da Graduação em Ciências Contábeis – UFAL/Santana do Ipanema, sob a orientação do Prof. Ms. Patrícia Brandão

**SANTANA DO IPANEMA/2018**

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Unidade Santana do Ipanema**

Bibliotecária responsável: Larissa Carla dos Prazeres Leobino – CRB-4 2169

C198g Campos, Gustavo Lobato

Gestão pública : transparência, controle social e acesso à informação /  
Gustavo Lobato Campos. – 2018.  
33 f.

Orientação: Dra. Patrícia Brandão Barbosa da Silva.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Contábeis) –  
Universidade Federal de Alagoas. Unidade Santana do Ipanema. Curso de  
Ciências Contábeis. Santana do Ipanema, 2018.

Bibliografia: f. 31 – 33.

1. Gestão pública. 2. Controle Social. 3. Transparência. 4. Lei de Acesso  
a Informação. I. Título.

CDU: 657

**SANTANA DO IPANEMA/2018**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Gustavo Lobato Campos**

**GESTÃO PÚBLICA: TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E  
ACESSO À INFORMAÇÃO.**

Trabalho de Conclusão submetida ao corpo docente da  
Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 16 de  
Outubro de 2018.

Banca Examinadora

*Patricia Brandão Barbosa da Silva*

Dra. Patricia Brandão Barbosa da Silva (Orientadora)

*José Augusto de Medeiros Monteiro*

Me. José Augusto de Medeiros Monteiro (Examinador Interno)

*Priscila Emanuete Falcão de Oliveira Menezes*

Me. Priscila Emanuete Falcão de Oliveira Menezes (Examinadora Interna)

## RESUMO

Nas últimas décadas, a transparência e o controle social na gestão pública se tornaram um tema de grande relevância social, principalmente após a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso a Informação entrar em vigor em 16 de Maio de 2012, esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. A relação transparência, controle social e Acesso a Informação é o alvo da discussão deste trabalho e seu principal objetivo é Analisar esta relação partindo do pressuposto de que são ferramentas democráticas que envolvem em um só contexto, o Estado e o Cidadão, focando no cidadão que deve exercer seu controle social para que a Transparência seja efetiva em sua totalidade. A transparência, tal como é, impõe ao poder público o dever de assumir uma conduta ativa de divulgar a totalidade da atividade administrativa do Estado, deste modo, tem se o controle social, que pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Como se percebe, essa relação é extremamente necessária pois é reflexo da parceria que deveria haver entre o Estado e o Cidadão, como forma de garantia dos direitos. Como recurso metodológico para este trabalho, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, que tem por objetivo buscar de fontes confiáveis, material bibliográfico suficiente para estruturar as idéias do texto, com citações de autores, estudiosos e pesquisadores da área em discussão. No mais, pretendeu-se com o mesmo, conscientizar acerca da importância destas três ferramentas democráticas que envolvem em um só contexto, o cidadão e o Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Pública, Controle Social, Transparência, Lei de Acesso a Informação. .

## ABSTRACT

In the last decades, transparency and social control in public management have become a subject of great social relevance, especially after Law 12,527 / 2011, the Law on Access to Information comes into force on May 16, 2012, this Law on the procedures to be observed by the Union, States, Federal District and Municipalities, in order to guarantee access to information. The relationship transparency, social control and Access to Information is the target of the discussion of this work and its main objective is to analyze this relationship starting from the assumption that they are democratic tools that involve in a single context, the State and the Citizen, focusing on the citizen who must exercise its social control so that Transparency is effective in its totality. Transparency, as it is, imposes on the public authority the duty to take an active conduct to disclose the totality of the administrative activity of the State, in this way, there is social control, which can be understood as citizen participation in public management, supervision, monitoring and control of Public Administration actions. As can be seen, this relationship is extremely necessary because it reflects the partnership that should exist between the State and the Citizen, as a way of guaranteeing rights. As a methodological resource for this work, we used bibliographical research, whose objective is to search from reliable sources, bibliographic material sufficient to structure the ideas of the text, with quotations from authors, scholars and researchers in the area under discussion. In addition, it was intended with the same, to raise awareness about the importance of these three democratic tools that involve in a single context, the citizen and the State.

**Key Words:** Public Management, Social Control, Transparency, Information Access Law.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	10
1.2 OBJETIVOS.....	11
1.2.1 OBJETIVO GERAL.....	11
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
1.2.3 JUSTIFICATIVA.....	12
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>14</b>
2.1 A LRF - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	14
2.2 O CONTROLE SOCIAL.....	16
2.2.1 O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL.....	17
2.2.2 O CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS MUNICIPAIS.....	18
2.2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	19
2.2.4 O CONTROLE SOCIAL ALÉM DA FORMALIDADE.....	20
2.3 LAI - LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO.....	21.
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>23</b>
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	23
3.2 INSTRUMENTO E AMOSTRA.....	23
3.3 INSTRUMENTO E COLETA DE DADOS.....	24
<b>4. RESULTADO E DISCUSSÃO .....</b>	<b>25</b>
4.1 LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL, FERRAMENTAS QUE EFETIVAM O PROCESSO DE TRANSPARENCIA DA GESTÃO PÚBLICA.....	24
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>29</b>

<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>31</b>
----------------------------	-----------



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe uma nova forma dos gestores tratarem a gestão pública, no quesito transparência, até então esta palavra não se aplicava na tamanha forma que passou a ser, o artigo 5º, estabelece o direito do cidadão a ter acesso às informações de seu interesse sobre a gestão pública, alterando a relação administração pública e administrado, tornando a transparência Regra:

(...) todos tem direito de receber dos órgãos públicos informações do 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 da sociedade e do Estado (BRASIL, Artigo 5º, Constituição Federal, 1988) .

A partir do princípio constitucional da publicidade, o princípio da transparência impõe ao poder público o dever de assumir uma conduta ativa de divulgar a totalidade da atividade administrativa do Estado (MOREIRA, 2001). Silva (2012) destaca, ainda, que o Poder Público deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham conhecimento do que os administradores estão fazendo, para que possam participar do monitoramento da gestão pública, especialmente no que se refere aos gastos.

É importante se entender que a participação da população na gestão pública, relacionada ao princípio de transparência permite diversas finalidades, como a racionalidade na tomada de decisões, fiscalização e controle social, alteração na relação Estado e Sociedade e legitimidade na condução os negócios públicos.

Em 04 de Maio do ano 2000, foi aprovada a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal veio regulamentar a Constituição Federal no que condiz a Tributação e Orçamento. A LRF basicamente é um código de conduta para os administradores públicos que passaram a obedecer normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade (GUEDES, 2001)

Com este estudo, buscou-se conhecer e conscientizar acerca da importância destas três ferramentas democráticas, transparência, controle social e acesso a

informação, que envolvem em um só contexto, o cidadão e o Estado, conforme vem sendo estudado pela literatura de Souza (2009), Machado (2013), dentre outros.

Importante salientar que o exercício do controle social, por parte da sociedade, deriva da qualidade do nível de transparência e da evidenciação das informações da gestão pública (ARRUDA; TELES, 2010, p. 90). Uma política de transparência eficiente aproxima o Estado da sociedade e amplia o acesso dos cidadãos às informações referentes àqueles que detêm o controle dos entes públicos (SILVA, 2011, p. 67). A justificativa desse trabalho surge a partir da necessidade de conhecimento da relação entre transparência, controle social e acesso a informação, relação extremamente necessária, pois é reflexo da parceria que deveria haver entre o Estado e o Cidadão, como forma de garantia dos direitos

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a relação entre a Transparência, o Controle Social e o Acesso a Informação, partindo do pressuposto de que são ferramentas democráticas que envolvem em um só contexto, o Estado e o Cidadão.

### 1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contextualizar a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Descrever o Controle Social;
- Caracterizar a LAI – Lei de Acesso a Informação;
- Relacionar o Controle Social e a Lei de Acesso a Informação, destacando a relevância destas para a efetivação do processo de transparência.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

O princípio da transparência desde que foi inserido como Regra na gestão pública, tem permitido a população o conhecimento do caminho e práticas utilizadas para a administração da coisa pública, a participação da população na Gestão Pública rompe a tradição do manter secreto o que é público, é administrado para o povo, mas mantido secreto para o mesmo, este rompimento tem ou prevê colaborar com o fim das negociatas, das pressões dos grupos de interesse, dos favores e vantagens dos vícios da vida pública como, por exemplo, os famosos nepotismo e clientelismo, são práticas antiquadas e errôneas, alvo da gestão pública transparente.

Deste modo, cabe citar Ferreira (2011, p.18) que afirma que “atuar transparentemente exige mais que a publicação de dados governamentais para fins de prestação de contas do governo ao cidadão, uma administração de que deseja atuar cristalinamente deve instituir mecanismos para resolver o problema cultural de segredo dentro do governo”. Segundo o autor é necessário não apenas tornar transparente os programas, mas também facilitar o acesso aos dados – não confidenciais – cabe ressaltar que há dados que devem ser mantidos em sigilo pelo bem estar social, inclusive, assim, cabe a cada órgão ou entidade identificar e permitir o acesso a cada dado e informação que pode ser agregado e disponibilizado a sociedade.

As discussões acerca da transparência, permeiam vários autores, que destacam que “conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública” (SOUZA, et al.,2009, p. 106). Veríssimo (2005) explica que é através da transparência que se colocará à disposição da sociedade diversos mecanismos de cunho democrático, entre os quais merecem relevo: a participação em audiências públicas e a ampla divulgação das informações gerenciais, através do Relatório Resumido da Execução orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como Anexos de Metas e Riscos Fiscais.

É extremamente necessário estimular o cidadão a buscar fazer uso dos instrumentos de transparência pública, a fim de que cumpram seu papel de controle

e fiscalização social, e a finalidade da mesma, de disponibilizar o acompanhamento do processo de gestão seja cumprida, para isto, o primeiro passo é o conhecimento, a disseminação da idéia de que o papel do cidadão e do Estado, no que concerne a transparência são semelhantes, pois para que se efetive o Acesso a Informação, deve se haver o ato da transparência pelo Estado e do Controle social pelo cidadão.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico expressa-se a fundamentação teórica da pesquisa que serão apresentadas informações sobre a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal e o Controle Social, partes fundamentais do processo de Transparência da Gestão Pública .

### 2.1 A LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A transparência da gestão fiscal é tratada na LRF como princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso as informações relativas às atividades financeiras do estado e deflagrar de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações (CRUZ, 2004, p. 56).

Segundo Culau e Fortis (2006), a transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a Lei Complementar nº 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública. Os governantes, ao estarem obrigados a prestar contas de sua gestão, submetem o seu desempenho à avaliação da sociedade (SOUZA, et al., 2009, p. 87).

Veríssimo (2005) afirma que a LRF é a regulamentação do art. 163 da Constituição Federal, ao dispor sobre os princípios e normas de finanças públicas e estabelecer um “regime de gestão fiscal responsável”. A supracitada lei faz parte de um projeto maior de reforma do Estado brasileiro, que inclui, entre suas diretrizes, introduzir um regime fiscal sustentável a médio e longo prazo, isto é, insere-se no plano maior de uma ampla reforma tributária.

A LRF apóia-se em quatro pilares, dos quais depende o alcance de seus objetivos. São eles: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência. O planejamento dará suporte técnico à gestão fiscal, através de mecanismos operacionais, como o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes

Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária - LOA. Por meio desses instrumentos, haverá condições objetivas de programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias (VERÍSSIMO, 2005, p. 34).

No que se refere ao controle Monteiro et al (2004), explica que a legislação exige que as ações administrativas sejam balizadas nos limites previstos, os quais existem para conter o processo de endividamento público e por fim aos déficits fiscais descontrolados. O processo de controle limita a dívida pública, restringe a criação de despesas sem a devida contrapartida de receitas e fixa condições rígidas para contenção das despesas relativas a pessoal e seguridade social (MONTEIRO et al, 2004, p. 59).

Sobre a responsabilidade, Veríssimo (2005) salienta que é importantíssima, pois impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outros diplomas legais, como disposto no artigo 73 da lei antes mencionada.

Culau e Fortis (2006) explicam que o capítulo IX da LRF, intitulado “Da transparência, Controle e Fiscalização” define os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Nesse sentido, de acordo com o parágrafo único do artigo 48 da LRF, 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.

Ainda segundo Culau e Fortis (2006), 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.

A Lei estabelece ainda que ao final de cada quadrimestre, será emitido o Relatório de Gestão Fiscal pelos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas), Judiciário e Ministério Público, prestando constas sobre a situação de tudo que está sujeito a limites e condições como, despesas com pessoal, dívida, operações de crédito e as medidas corretivas implementadas se os limites constitucionais forem ultrapassados (VERÍSSIMO, 2005).

Com certa particularidade, explicita Taborda (2002), ao tratar do aspecto prático da transparência, quando da sua aplicação em termos de gestão dos recursos públicos: Em última instância, só através da transparência – apresentação de dados consistentes e compreensíveis, oportunos e atualizados – que se expressa através da obrigação de as autoridades públicas, em cada nível de Governo, emitir declarações mensais, trimestrais e anuais de responsabilidade fiscal, atendendo aos limites previstos nas metas e objetivos ou justificando seus desvios temporários e, ainda, permitirem o acesso público a essas informações, é que os objetivos da Lei podem ser alcançados. Por outro lado, a efetividade da Lei Fiscal será assegurada por mecanismos de compensação e de correção dos desvios, e com transparência, a fim de punir a má gestão mediante a disciplina do processo político. (TABORDA, 2002, p. 255).

Outra medida significativa, que confirma a objetividade e os efeitos da transparência durante a gestão fiscal do administrador público, é a constante no artigo 49 da LRF que dispõe sobre as contas apresentadas pelos Chefes do executivo que deverão ficar disponíveis, durante todo o exercício, na respectiva Câmara Municipal e no órgão técnico responsável por sua elaboração, para a consulta e apreciação de toda a sociedade, ou seja, o que era ético passa a ser obrigação legal (ANDRADE, 2008, p. 75).

## 2.2 O CONTROLE SOCIAL

Segundo a CGU, CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, (2010) controlar significa verificar se a realização de determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que as regem. Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público. Participar significa influir diretamente nas decisões e controlar a execução das mesmas (SILVA, 2001, p. 55).

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (CGU, 2010).

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente (CGU, 2010).

No entanto, para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste conta de sua atuação (CGU, 2010).

### 2.2.1 O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Alguns dos mecanismos que configuram a viabilidade institucional das práticas da democracia participativa são os conselhos gestores de políticas públicas. No Brasil a sua institucionalização teve como marco processual a Constituição Federal de 1988. Os conselhos de políticas públicas não são uma novidade no cenário político brasileiro. Nas décadas de 1970 e 1980 foram realizadas experiências de participação popular na gestão de políticas públicas por meio de conselhos e fóruns populares, principalmente na área da saúde, e outras exceções como a Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, e a Lei de Execução Penal, de 1984 (FONSECA, 2007).

Nesse sentido, a década de 80 é um marco importante, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos (CGU, 2010). A Constituição de 1988, elaborada sobre forte influência da sociedade civil por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas, assim, a Constituição de 1988, também chamada de "Constituição Cidadã" por ser o texto constitucional mais democrático que o País já possuiu, consagrou um



contexto favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população (CGU, 2010).

A instituição dos conselhos de políticas públicas possibilita aos cidadãos não somente a participação no processo de tomada de decisões da administração pública, mas, também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental, portanto, o controle social é tema atual, de interesse tanto do Estado quanto da sociedade. Mais do que isso, o controle social tornou-se atitude concreta em muitas instâncias. Há uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar aos cidadãos a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos (CGU, 2010).

### 2.2.2 O CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS MUNICIPAIS

A participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas provocam, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão municipal (GOHN, 2004). Os conselhos fazem parte desse processo e abrem espaço para a participação popular na gestão pública, podendo desempenhar conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto que a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (CGU, 2010).

As leis de criação dos conselhos sinalizam alguns elementos importantes para analisar a representação social, pois estipulam regras definindo quem pode participar sobre o que se delibera e qual o tipo de relação entre a instituição e o poder público. A maneira como esta participação está regulada tem impacto direto sobre a prática da representação social, favorecendo-a ou restringindo-a.

Os conselhos são instâncias de participação semidireta, ou seja, não é a população ou os indivíduos que são chamados a participar desses espaços, mas as instituições sociais interessadas. A composição geralmente é paritária, mesmo número de representantes do governo e da sociedade (com exceção do Conselho de Saúde e do Emprego, que são tripartites). (SANTOS, 2004, p. 131).

A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o funcionamento são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações. No caso dos municípios, os conselhos foram criados para auxiliar a prefeitura na tarefa de utilizar bem o dinheiro público. Além dos conselhos obrigatórios por lei, poderão existir outros conselhos, voltados para diferentes programas de governo. Cada cidadão deve procurar saber quem são os conselheiros e discutir com eles os problemas do seu município. A participação de todos evita desvio e mau uso do dinheiro público (CGU, 2010).

### 2.2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A democracia participativa, por seu potencial mobilizador e conscientizador, permite aos cidadãos desvendar o Estado, geri-lo e estabelecer um efeito demonstração para outros setores da sociedade traduzir o método para outras esferas da luta política e da competência administrativa (GENRO, et al, 2000).

Segundo Mahfus (2000), caracterizar o Orçamento Participativo é dar a ele uma conotação de poder as associações comunitárias e os diferentes setores sociais que estão de uma forma ou de outra, nas estruturas decisórias da cidade. O grande sucesso do Orçamento Participativo é a introdução de uma fórmula mediadora de democracia direta e representativa, em que há efetivamente a participação popular e principalmente o cidadão entende que aquilo que foi aprovado será realizado. Com isso, em um primeiro momento, impede o politiquês de implementar o clientelismo e transformas determinados bairros em feudos políticos.

È a partir deste momento que fica claro a importância da não institucionalização do orçamento participativo, impedindo com isso de haver uma subordinação à Câmara de Vereadores e, portanto, não aceitando nenhum carimbo oficial. Nesse sentido, orçamento Participativo significa retirar o poder de uma elite

burocrática e repassá-lo para a sociedade. A partir do momento, que isto ocorre, a sociedade civil, passa a ocupar espaços, que antes eram lhe furtada.

Através da aprovação interna das associações e as deliberações das plenárias, o Orçamento Participativo ganha força e prestígio, afastando de plano a suspeita por parte do cidadão, isto basta para implementar políticas públicas (MAHFUS, 2000).

#### 2.2.4 O CONTROLE SOCIAL ALÉM DA FORMALIDADE

Mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas. Cada um desses atores sociais pode, por exemplo, verificar se o município, o Distrito Federal, o estado e a União realizaram, na prática, as obras das escolas conforme previsto ou se os valores das notas fiscais e valores das compras e obras realizadas são compatíveis com os preços de mercado.

Nesse sentido a LRF determina em diversos dispositivos que as informações apuradas sejam divulgadas em meio eletrônico, promovendo a ampliação da inclusão dos cidadãos mediante o acesso à Internet, seguindo essa mesma linha, 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.

O PT funciona como instrumento de prestação de contas dos administradores públicos, incentivando o controle social. A ideia é que os cidadãos possam acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal, já que o “cidadão-fiscal” é um agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos (CULAU; FORTIS, 2006, p. 67).

Para facilitar a fiscalização por parte do cidadão, a Constituição Federal dispõe, no §3º do Artigo 31, que as contas do município ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei. O cidadão também tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, podendo acompanhar, por

exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação. (CGU, 2010).

### 2.3 LAI – LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação é uma lei nacional e determina os procedimentos a serem observados por todos os poderes e pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso a informações. (Art. 1º da Lei nº 12.527, de 2011).

O normativo traz diretrizes fundamentais a serem seguidas como a obrigatoriedade de divulgação de informações de interesse público em transparência ativa, incluindo a sua publicação em internet, a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, a determinação de prazos e procedimentos para o atendimento às solicitações e a instituição de unidades próprias para atendimento ao cidadão, além do fomento à cultura da transparência e o incentivo ao controle social no âmbito da administração pública.

A LAI se insere no debate sobre a ampliação da transparência como mecanismo para aproximação do Estado da sociedade, garantindo instrumentos de controle social. Representa uma contribuição ao aprimoramento da transparência na administração para além da questão do monitoramento dos gastos públicos.

Ao definir e incentivar a transparência ativa de um conjunto de informações de interesse público, a Lei estabelece o acesso à informação também como dever do Estado. Simplificadamente, transparência ativa se refere à publicação proativa de informações públicas, independentemente de qualquer solicitação da sociedade. Exemplo mais marcante disso é o Portal da Transparência.

Já a passiva é a disponibilização de informações mediante solicitação por parte dos interessados. Exemplos são os pedidos de acesso à informação feitos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). (FREIRE, 2014, p. 32).

A amplitude do alcance da Lei acaba por se tornar um entrave à sua regulamentação. Não se verifica padronização nos decretos regulamentadores nos estados e municípios (JARDIM, 2012). No âmbito da administração pública federal, a Lei é regulamentada pelo Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012.

A transparência enquanto atributo da gestão pública democrática impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida. Esta nova postura requer o desenvolvimento de práticas que garantam a eficiência, eficácia e efetividade da gestão da informação, compatíveis com os pressupostos de uma administração pública democrática. Informações produzidas, organizadas e armazenadas para serem utilizadas por um número restrito de pessoas e de organizações geralmente não possuem os atributos necessários para a garantia do direito ao acesso à informação. (ROCHA, 2012, p. 91-92).

É fato que a Lei de Acesso à Informação trouxe novos desafios à gestão pública, reafirmando a obrigatoriedade de expor a sociedade qualquer informação por ela produzida, visto que é de total interesse público.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo das pesquisas científicas é buscar respostas para as questões que inquietam a sociedade. Tal objetivo é alcançado, de modo geral, investigando o ambiente em que o homem vive e o próprio homem (BEUREN et al., 2009). Para Andrade (2001, p. 129), “metodologia é o conjunto de métodos ou caminhos percorridos na busca do conhecimento”. A metodologia de uma pesquisa deve ser definida de acordo com o problema formulado.

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Para atingir o objetivo proposto, Analisar a relação entre a Transparência, o Controle Social e o Acesso a Informação, partindo do pressuposto de que são ferramentas democráticas que envolvem em um só contexto, o Estado e o Cidadão utilizou-se de pesquisa bibliográfica, cuja finalidade é colocar o pesquisador em contato com a bibliografia de determinado assunto (LAKATOS, 2002, p. 34).

Nesta pesquisa bibliográfica, analisou-se artigos, livros, revistas especializadas, sites na internet, além de dissertações e textos, instrumentos normativos como Leis, Decretos, bem como Relatórios elaborados e divulgados pelo poder público.

#### 3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

Diante da quantidade de informações a serem pesquisados, escolheu-se os sites do Governo Federal como referencial, no que concerne a analisar a questão da Transparência, da Lei do Acesso a Informação e Do controle Social.

Para tanto, foram analisados 6 (seis) documentos publicados pelo Governo Federal, dentre eles, A coleção Olho vivo do CGU, que trata de controle e participação popular.

Além disso, foram feitas pesquisas com escritos de autores como Pereira (2016), VERISSIMO (2005) entre outros, todos estudiosos nas áreas de pesquisa deste trabalho.

### 3.3 INSTRUMENTO E COLETA DE DADOS

O estudo abordará um método que caracteriza um meio do estudo que busca conhecer maior profundidade do assunto. Este método será a Pesquisa Documental que permite realizar análise e entender os fatos do assunto que pode ser reelaborado de acordo com os objetivos da pesquisa.

Os bancos de dados utilizados foram obtidos através dos endereços eletrônicos da Controladoria Geral da União (CGU), Leis Complementar do Diário Oficial da República Federativa do Brasil, portal de transparência e materiais já elaborado como livros e artigos científicos. Através dos dados coletados, pode-se interpretar e analisar os documentos para abordagem do problema, caracterizando a pesquisa em pesquisa Documental.

Segundo Silva e Grigolo *apud* Longaray (2003) a pesquisa documental vale-se de material que não receberam nenhuma análise aprofundada. Esse tipo de pesquisa visa, assim selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido, e introduzir-lhe algum valor podendo, desse modo, contribuir com a comunidade científica afim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel. Deste modo, a metodologia documental baseada na coleta de dados, pode ser realizada durante ou depois durante ou depois da ocorrência do fato.

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

### 4.1 LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL, FERRAMENTAS QUE EFETIVAM O PROCESSO DE TRANSPARENCIA DA GESTÃO PÚBLICA

A promoção da transparência e a garantia do acesso à informação são medidas determinantes para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. A informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelos órgãos ou entidades em nome da sociedade é um bem público (PEREIRA, 2016).

A Lei de Acesso à Informação trouxe avanços significativos ao garantir o direito do cidadão de obter qualquer informação presente em registros ou documentos públicos e ainda promover mecanismos de disponibilização de dados, como os portais de transparência. Mas, há muitos desafios a serem superados para a institucionalização da transparência apregoada pela Lei de Acesso à Informação. E, um deles está centrado na mudança de uma “cultura do segredo” ainda muito presente no âmbito das organizações públicas. Trata-se de mudança comportamental que, ao que tudo indica, para sua efetivação plena, ainda há um longo caminho a percorrer.

O fato é que a simples existência de uma regra formalizada (direito de acesso à informação) não se traduz em garantia de sucesso. As reflexões e os debates acadêmicos acerca da temática (...) 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; Além da garantia do direito de acesso às informações públicas, a Constituição Federal também prevê a obrigatoriedade de a administração pública observar o princípio da publicidade em suas ações (Art. 37, CF/1988).

A LAI, ao regulamentar esses dispositivos constitucionais, determinou regras de transparência pública e possibilitou a solicitação e o recebimento por qualquer pessoa de informações públicas dos órgãos e das entidades. A preocupação com a transparência pública no contexto brasileiro tem como marco regulador a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal



dispositivo trouxe medidas que possibilitaram o ajuste das contas públicas de todos os entes da Federação, controlando a dívida e promovendo o monitoramento da arrecadação e o direcionamento dos recursos.

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal foi fundamental para assegurar maior transparência na alocação de recursos públicos. Dela decorreram avanços importantes como a criação do Portal da Transparência (2004) e a edição da Lei da Transparência (Lei Complementar 131, de 2009), que determinou a obrigatoriedade de divulgação em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quando avaliado a partir desses componentes, o debate sobre transparência pública no Brasil ainda se restringe a aspectos da execução orçamentária e financeira dos entes públicos, um dever de prestação de contas por parte da administração pública e um direito de controle dos gastos por parte dos cidadãos. Esses mecanismos instituídos a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal estão permeados de linguagem técnica e pouco acessível aos cidadãos.

Apesar disso, eles não podem ser menosprezados e são importantes ferramentas para o monitoramento dos gastos públicos. Porém, a transparência pública não pode ser confundida com a simples divulgação dos dados e nem com o princípio da publicidade que deve ser observado nos atos da administração pública.

A publicação da Lei de Acesso à Informação e sua posterior implementação, formalizando instrumentos para que qualquer pessoa possa solicitar e receber informações públicas dos órgãos e entidades representam um passo importante para a consolidação do regime democrático, valorizando a participação e o controle social. A LAI, de forma inovadora, determina que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Art. 5º, Lei nº 12.527, de 2011).

Desta forma, criou-se uma preocupação com o tempo de resposta e com a compreensão da informação fornecida, ou seja, a garantia de acesso não se limita à disponibilização da informação, mas incorpora a dimensão da comunicação, que deve ser feita em linguagem cidadã. Como já mencionado anteriormente, a existência do regramento jurídico não é garantia de melhoria do controle social e da participação popular.

A apropriação desses instrumentos pela sociedade, culminando na melhoria do ambiente democrático, pressupõe aspectos não governamentais e relacionados à incorporação de condutas, alinhadas ao interesse público, por agentes públicos e por cidadãos em geral.

Segundo Angélico (2012), a simples disponibilização de dados não fecha a equação da transparência, nem reforça, automaticamente, a accountability.

A transparência envolve a disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas, mas a accountability é um princípio que exige, para além da transparência, que as políticas públicas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade. (FILGUEIRAS, 2011, p. 84)

Mais que prestação de contas à sociedade, a accountability ultrapassa a questão do monitoramento dos recursos públicos e inclui um viés relacionado à conduta adotada pelo governo que deve ter seus procedimentos acessíveis e compreensíveis.

A transparência pública como contribuição efetiva para ampliação da participação social não é apenas divulgação de dados e informações. Permite que as informações sejam compreendidas, possibilitando o controle social sem a necessidade de tradução técnica (por especialistas) do conteúdo disponibilizado (PEREIRA, 2016).

O acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública (PEREIRA, 2016).

A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio. (GRUMAN, 2012, p. 104)

Os estudos que tratam de transparência pública e acesso à informação no Brasil, em grande parte, concentram suas análises na avaliação da implementação do instrumento normativo e no seu monitoramento.

Nessa perspectiva, destaca-se os relatórios de monitoramento da Lei produzidos por organizações da sociedade civil (Artigo 19), a produção acadêmica

voltada à avaliação de informações disponibilizadas em portais de transparência, como se pode ver na análise produzida por Bernandes e outros (2015).

Há poucos estudos que se debruçam sobre os mecanismos de transparência passiva previstos na Lei de Acesso (pedidos de informações), com exceção dos relatórios de monitoramento governamentais e de organizações da sociedade civil.

E, quando volta-se o olhar para a avaliação dos impactos institucionais da Lei, para além da estruturação dos espaços mínimos de atendimento ao cidadão, encontra-se poucas referências sobre as implicações da implementação da Lei de Acesso à Informação na definição ou redefinição de rotinas, procedimentos, política orçamentária e de pessoal dos órgãos da administração pública federal.

Até agora, fica possível perceber uma preocupação constante dos pesquisadores com a avaliação dos instrumentos em relação à efetivação da cidadania. Nessas análises, o foco se dá no fornecimento da informação ao cidadão como um direito que na maioria das vezes, não é “utilizado” pelos mesmos, o que se tem percebido é um “descontrole” social por parte da população, enquanto a Lei de Acesso a Informação vem garantir a transparência, o cidadão ainda encontra-se em nível de baixa busca pelas informações disponibilizadas para estes nos meios descritos em lei, o que acaba por tornar o seu papel, no que concerne a efetivação da transparência, em aberto.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a relação entre a Transparência, o Controle Social e o Acesso a Informação, partindo do pressuposto de que são ferramentas democráticas que envolvem em um só contexto, o Estado e o Cidadão, era o principal objetivo deste trabalho, deste modo, o mesmo foi alcançado, pois foi analisado o controle social e a LAI no processo de transparência das ações públicas.

Disto, percebe-se que, a LAI tem garantido a disposição das informações ao cidadão, de uma maneira que se adequa a seu entendimento, a Transparência, por si e pela LAI é utilizada, para disponibilizar ao cidadão estas informações definidas pela LAI e o controle social representa o papel do cidadão nessa relação e possui ferramentas ativas para que ocorra, no mais, identificou-se como essa relação é enriquecedora justamente pelo dito inicialmente, interliga positivamente as ações de gestão do Estado e o Cidadão.

Para tanto, cabe ao cidadão não visualizar o processo de transparência como uma obrigação apenas dos governantes e gestores públicos, ele deve ser visto como uma via de mão dupla, onde todos têm que participar. De um lado os agentes públicos com a utilização das ferramentas de transparência e do outro a população com um controle social mais efetivo sobre os gastos públicos, e apenas assim, será possível identificar ativamente a relação controle social, Acesso a Informação e a Transparência, todas garantidas em Lei, e deste modo, como direito e dever de ser cumprida.

Mesmo o controle social sendo algo novo, tem poder se fazer uma enorme diferença no processo de gestão pública, este fato ainda é desconhecido pela maioria da população que consideram o público como algo distante de seu poder, mas isto acontece porque falta a prática da conscientização, falta o estímulo, falta quem aponte e destaque que com o comprometimento no controle social os cidadãos podem mudar toda a estrutura pública, participar de audiências públicas, fóruns de debates, conselhos municipais, tudo isso coloca um pouco de cada cidadão na discussão efetiva das ações a serem direcionadas aos mesmos, traz tudo para mais perto, porém, o desconhecimento e o desinteresse, estimulado pelo desconhecimento, distancia a população, nesse caso, entra a obrigação da gestão municipal, que quando se fala em transparência, deve-se considerar também, a

transparência da importância de acompanhar e participar da coisa pública, para a população, a internet tem trazido possibilidades reais de acesso a informação instantânea e com isso uma chance cada vez maior de que algum dia o cidadão seja colocado a par do poder que lhe tem nas mãos.

## 6. REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ARTIGO 19 BRASIL. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo: s/e, 2015. Disponível em: <<http://artigo19.org/wpcontent/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80- Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>> Acesso em: 12 de Outubro de 2018.

BRASIL. 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**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 05 de maio de 2000. Seção 1, p. 82.

BRASIL. Lei Complementar nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 16 de Maio de 2012.

CGU – Controladoria Geral da União. **A participação popular no Estado brasileiro** In:Coleção olho vivo – controle social. Brasília, 2010. 2º edição Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/ControleSocial.asp>>. Acesso em: 28 de Julho de 2018.

CGU – Controladoria Geral da União. **O Controle das Ações Governamentais** In: Coleção olho vivo – controle social. Brasília, 2010. 2º edição Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/ControleSocial.asp>>. Acesso em: 28 de Julho de 2018.

CGU, Controladoria Geral da União. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>>. Acesso em 28 de Julho de 2018.

CRUZ, F. et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. São Paulo: Atlas, 2004, 361 p.

CULAU, A. A. FORTIS, A.F.M. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. in: **XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CIUDAD DE GUATEMALA**, 7 - 10 Nov. 2006, p. 16

FILGUEIRAS, Fernando. (coord.) **O fortalecimento das instituições de accountability do Brasil: Relatório final do projeto** (mimeo), 2015.

FONSECA, Mirian de Lourdes. **O controle social no programa bolsa família de Florianópolis**. Florianópolis: UFSC 2007.

FREIRE, Felipe Ribeiro. **Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal**. 2014. 283f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2014.

GRUMAN, M. **Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set-dez, 2012.

MAHFUS, Júlio César. Orçamento participativo. **A construção da cidadania em busca da hegemonia social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000.

MONTEIRO, Álvaro; LACERDA, Manoel Messias; LUZ, Reginaldo Sales. **A transparência da gestão fiscal na administração pública sob a ótica da sociedade**. Salvador: UFB 2004.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

RAMOS, Erlaine Teodoro. CONCEIÇÃO, Francisca Lúcia. **Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre a contabilidade pública**. TCU, 2005.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. **A representação social no contexto da participação institucionalizada**. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In Governança Democrática e Poder Local. Editora Revan, p. 288, 2004.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”**. Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região. Porto Alegre, 2001, p.381.

VERÍSSIMO, Paulo Amaral. **A transparência como princípio da lei de responsabilidade fiscal (LRF)**. MP-RN, Natal, 2005, 8 p.



