

## Controle social e acesso à informação contábil e de custos no setor público: fundamentos para a cidadania

Victor Branco de Holanda\*

Paula Caroline de Queiroz Maia\*\*

### RESUMO

As modernas tecnologias de informação quando aplicadas às organizações privadas e públicas mudam a natureza do trabalho, a estrutura de funcionamento das organizações e da própria sociedade. Os recentes protestos que sacudiram os sistemas políticos de diferentes nações no mundo têm traços similares. A sociedade, hoje, exige o direito à participação no planejamento e na fiscalização dos recursos públicos. O Controle Social e a democracia participativa devolvem à sociedade o seu efetivo caráter soberano. A Contabilidade, a linguagem dos negócios, é o núcleo do sistema de informação legal e gerencial, tanto no setor público quanto no privado. Dar acesso e tornar compreensíveis os dados produzidos pela contabilidade é fortalecer o Sistema de Controle Brasileiro, pois acesso à informação contábil e de custos no setor público são elementos básicos para a construção de uma nova cidadania no Brasil.

**Palavras-chave:** Controle social. Acesso à informação. Cidadania. Qualidade do gasto no setor público. Contabilidade aplicada ao setor público.

\* Doutor em contabilidade e controladoria pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Prof. UFRN. E-mail: victorholanda@gmail.com.

\*\* Pesquisadora do Instituto Social IRIS ([www.socialiris.org](http://www.socialiris.org))

## 1 INTRODUÇÃO

Muito se tem falado sobre os impactos da revolução que a tecnologia da informação vem causando nas organizações privadas e públicas. Não obstante, a chamada “Sociedade da Informação” não consiste em uma revolução tecnológica ordinária; a difusão dos Sistemas de TI (e a Internet) não mudou apenas o modo como as pessoas executam o trabalho, mas a natureza do trabalho e, com isso, a estrutura das organizações e da sociedade.

Diversos exemplos dessa mudança na estrutura da sociedade no Brasil (e no mundo) já são observados, notadamente em momentos em que a população se expressa nas ruas contra os mais diversos tipos de corrupção e o mau uso dos recursos públicos. Os recentes protestos que sacudiram os sistemas políticos de diferentes nações como Egito, Brasil, Turquia, EUA, entre outros, nos últimos anos, não provêm da estrutura política tradicional, mas sim da espontaneidade das ruas. Na Europa, no Brasil, na Primavera Árabe ou na Turquia esses movimentos, têm traços similares, um deles (mas não o único) é, sem dúvidas, a facilidade de mobilização pelo acesso rápido, fácil e direto à informação na Internet.

A sociedade, hoje, exige o direito à participação, exige além (ou em consequência) disso, o direito de participação no planejamento e fiscalização dos recursos públicos. Neste contexto, os fóruns virtuais e todas as possibilidades da Internet são ferramentas potenciais a serem utilizadas com o objetivo de criar o conceito de comunidade integrada com ações interdependentes, consistentes e coordenadas com múltiplos atores sociais. Tais recursos de comunicação devem ser direcionados para construir comunidades coesas, compartilhando recursos que se transformam, gradativamente, em metodologias de intervenção e transformação social.

Através desse processo de inclusão digital, incluindo o conceito de educação para a cidadania na agenda governamental, as diversas ferramentas de Tecnologia da Informação e Gestão do Conhecimento tornam possível produzir uma espécie de painel virtual das políticas públicas e seus resultados para a sociedade, através de uma linguagem mais simples e didática, utilizando recursos de som, imagem e gráficos, permitindo a interação dos usuários através de uma mesma interface de comunicação. Essa interação entre os responsáveis pela implementação da política pública e todos os demais atores envolvidos na melhoria do uso dos recursos públicos é fator determinante no aumento da efetividade dos planos governamentais como já ressalta a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (França, 26 de agosto de 1789), que, em seu artigo 15º, afirma que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Nestes termos, o controle social e a democracia participativa devolvem à sociedade seu efetivo caráter soberano sob o regime representativo, tendo seu marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988. A fiscalização e o controle da execução das ações públicas por parte da população, com objetivo de melhorar a qualidade do gasto público, são reflexos de uma melhor organização, distribuição e acesso às informações relativas às políticas públicas. Um dos desafios para a implementação de um modelo participativo é justamente a falta de recursos de comunicação, informação e capacitação, principalmente



em relação aos municípios mais carentes. Aplicar a tecnologia disponível de forma inclusiva é parte da solução, o que por sua vez, também é parte do desafio. É neste contexto que o presente artigo se insere, e aborda a questão do controle social como um dos pilares para construção da plena cidadania, considerando como a tecnologia impacta os sistemas de informações e processo de controle e transparência.

Um novo patamar de Controle (para além da dimensão financeira, formal e legal) é destacado para o setor público como parte da solução. Melhorar a informação, sobre o 'que' e 'como' o governo está fazendo as coisas, aumenta a confiança e a credibilidade no governo. A construção de adequados mecanismos de informação e divulgação para a sociedade das ações do governo é hoje um desafio para muitos países. Neste contexto, o presente artigo está dividido em seções abordando: i) os aspectos e conceitos gerais relativos ao controle social; ii) as formas e instrumentos disponíveis para o exercício do controle social, seu marco legal e os diversos atores envolvidos neste processo; iii) exemplos de exercício do Controle Social no Brasil, iv) as perspectivas futuras de desenvolvimento do controle social e sua vinculação com a melhoria do resultado da política pública.

## **2 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO: EM BUSCA DE UM MODELO DE GESTÃO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO**

Questões relativas aos avanços da ciência e da tecnologia do controle tendem cada vez mais a fazer parte do cotidiano das relações Sociedade e Estado. Esta nova realidade surge no momento em que os direitos e o respeito à cidadania conquistam maior visibilidade. Em várias regiões do país, a partir do apoio da sociedade civil organizada, e por meio da implementação de programas que visam à criação de mecanismos de planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas locais, propiciam-se o exercício e experiência de gestão democrática e participativa para muitos cidadãos brasileiros. O cidadão quer ter participação ativa na escolha, gestão e avaliação das políticas públicas, porém, para isso, estado, governo, mercado e sociedade civil organizada precisam aprender a dialogar.

### **2.1 A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL: A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA**

Na chamada era da informação e do conhecimento, garantir o acesso da população à informação sobre o uso dos recursos públicos e à qualidade dos serviços públicos prestados pelo estado, pode ser visto como um fator quase tão essencial ao desenvolvimento humano quanto o acesso à educação, à saúde e aos demais direitos individuais. A institucionalização do controle social é fundamental, e transforma, assim, o plano governamental e sua forma de atuar em relação aos indivíduos.

Vivemos uma revolução constante da informação e isso também atinge os governos. O Governo Eletrônico na década passada e Governo Aberto<sup>1</sup> (*open government*) são consequências da mesma causa. O processo de desenvolvimento do governo eletrônico teve seu primeiro estágio com a disponibilização de websites simples, cujo conteúdo era disponibilizado ao cidadão para que este pudesse interagir com o estado apenas demandando informações que já estavam prontas; em um segundo estágio os websites passaram a ser interativos, oferecendo ao cidadão a possibilidade de interação através do envio de informação; em um terceiro estágio o governo modificou suas estruturas com o objetivo de melhor atender o cidadão em suas diferentes demandas; até um estágio mais avançado onde o estado começou a interagir com o cidadão, o cidadão começou a produzir conteúdo como forma de interagir com o governo nas mais diversas áreas de ação das políticas públicas.

Nesse cenário, é inegável a relevância das leis recém-introduzidas em nosso ordenamento jurídico que consagram regras de materialização do princípio da transparência e do direito de acesso à informação, entendendo que não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, mas é imprescindível dotá-lo do necessário conhecimento. A Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009 acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme seu artigo 48 estabelece:

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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

A mesma lei sugere a elaboração e adoção de normas necessárias ao Controle Social que,

1 A expressão **governo aberto** (*open government*) refere-se aos projetos e ações que visam a promoção da transparência, da luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de modo a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.



de forma ampla, consiste na participação da sociedade na verificação, acompanhamento e avaliação das ações da gestão e na execução das políticas públicas, analisando objetivos, processos e resultados, conforme o artigo 49: “As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

De forma complementar, a Lei nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011 – conhecida como a Lei de Acesso à Informação – 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, em seu artigo 3 estabelece:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - **desenvolvimento do controle social da administração pública.** (grifo nosso)

A ausência de divulgação e transparência impede um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes, e, em consequência, dificulta o julgamento mais qualificado, preserva muitas vezes o mau gestor no poder. Nesse sentido, a disponibilização de forma eficiente da informação é fator fundamental para melhorar as condições de verificabilidade da efetividade, eficácia, eficiência, legitimidade, economicidade e oportunidade do uso dos recursos públicos e sua adequação aos propósitos legais e constitucionais. Ainda conforme a Lei de Acesso à Informação, destaca-se o artigo 7:

O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Dessa forma, a institucionalização do Controle Social e o incentivo à participação da sociedade no planejamento, gestão e fiscalização das políticas públicas estabelecem um modelo de gestão baseado no fomento à cooperação e a participação popular na administração pública, tendo como objetivo final o interesse coletivo (e público). O desenvolvimento e a implantação de ferramentas e sistemas de informação que auxiliem na transparência das contas das entidades públicas – e dos programas governamentais – constam como prioridade na agenda atual, em face da importância da construção coletiva do significado de controle aplicado ao setor público com bases nas relações cotidianas entre a comunidade e os serviços prestados pelo Estado como decorrência das políticas públicas.

Estruturado na melhoria contínua dos atuais sistemas de controle, o processo de institucionalização do controle social culminará no desenvolvimento da cultura de participação das ações do governo (ora relativamente restrita à ação vinculada ao apoio e ajuda de organismos da sociedade civil organizada), sobretudo na avaliação das políticas públicas, entendendo-se por ‘avaliação’ a ponderação sistêmica entre as medidas de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas e dos programas governamentais.

## 2.2 A SOCIEDADE COMO INSTÂNCIA DE CONTROLE

De forma geral nas organizações, e em específico nas entidades governamentais, quando a questão é o processo de gestão, surge naturalmente o paradoxo entre flexibilidade e controle (Holanda, 2002). A questão consiste em: como garantir flexibilidade para os gestores sem o perigo de se retornar ao clientelismo? Por outro lado: como controlar sem inibir naturalmente a criatividade e a autonomia de buscar o melhor resultado? A interação Governo e Sociedade incluiu nesse processo o debate sobre temáticas como a importância do Controle Social e o incentivo à efetiva participação da comunidade local nesse controle. Esses temas são fundamentais, sendo preciso construir mecanismos de inserir a participação da sociedade local no controle da gestão, produzindo a mudança da visão “estadocêntrica” para uma matriz “sociocêntrica”, sem, contudo conforme evidenciado em (BREDER, 2008) enfraquecer o Estado, mas facilitar a identificação de novos papéis para ambos: Estado e Sociedade.

Neste contexto, o cidadão exige ter um papel ativo no controle exercido pelos diversos atores integrantes desta matriz organizacional sociocêntrica. Breder (2008), sugere que novos espaços sociais e uma gama de diferentes atores se integrem a este cenário; cidadãos; sociedade civil organizada (Terceiro Setor); imprensa e conselhos gestores setoriais. Todos estes agentes, sujeitos dos direitos de participação e controle, compõem conforme (BREDER, 2008) o segmento do controle público não estatal.

## 2.3 O PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



### 2.3.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, com base nos princípios da descentralização e da participação popular, estabeleceu princípios e instrumentos para que os cidadãos possam exercer um papel efetivamente ativo no planejamento e controle das ações do Estado.

O princípio da descentralização político-administrativa, que garante à sociedade o direito de formular e controlar políticas públicas, provocando assim um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e Sociedade, conferindo às Associações Comunitárias o papel público de Controle Social das ações do Estado, foi consagrado na Carta Magna como um direito fundamental do cidadão em diversos trechos, dentre os quais citamos o artigo 61º:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (grifo nosso)

Ainda com referência às prerrogativas de fomento à institucionalização do Controle Social, citamos o artigo 5º da Constituição de 88 que estabelece um importante instrumento de exercício do Controle Social:

*LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;*

No que se refere às denúncias, a Carta Magna também direciona ao cidadão o papel de fiscal do bem público, conforme § 2º do artigo 74º: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Outros exemplos podem ser observados no artigo 5º (direito de petição, direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse geral, etc.). Também importante, mas não constante na Constituição de 88, é a legitimidade de interpor recurso administrativo contemplada na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, declarando, em seu artigo 58: “Têm legitimidade para interpor recurso administrativo: IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.”

A mesma lei disciplina outros importantes recursos, a consulta pública e a audiência pública. Neste contexto, o Sistema de Controle Aplicado ao Setor Público passa por um processo de transformação, decorrente, em boa parte, do advento do Estado Social e de sua evolução, configurando-se como instrumento essencial para efetiva institucionalização do Controle Social.

### 2.3.2 Os instrumentos formalmente instituídos e os papéis dos diferentes agentes envolvidos no processo de institucionalização do controle social

Dentre os instrumentos formalmente instituídos pela Constituição Federal de 1988 destacamos o direito à solicitação de informações acerca do planejamento e execução de obras públicas, bem como serviços públicos, estabelecidos nos arts. 5º, XXXIII/XXXIV; 31º, §3º; e 162º. Destaca-se, ainda, o direito à participação direta nos processos político-decisórios e legislativos, estabelecida no art. 14, I- III; art. 29, XII-XIII; e no art. 61, §2º. Os artigos 194º (parágrafo único, VII), artigo 198 (III), artigo 204 (II) e artigo 206 (VI), por sua vez, estabelecem o direito à participação comunitária na gestão democrática e descentralizada da seguridade social, da saúde, da assistência social e do ensino público.

Ainda podemos citar o direito à provocação do controle judicial dos atos da Administração mediante ação popular (assegurado pelo artigo 5º, LXXIII). Em se tratando deste importante instrumento, a ação popular, a Constituição de 1988 estabelece em seu inciso § 38 que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.” Com base no exposto, evidenciam-se os instrumentos e formas de exercício do Controle Social assegurados com base no marco legal estabelecido antes e após a Constituição Federal de 1988.

Com o objetivo de fortalecer o chamado Terceiro Setor, a Lei nº 9.790/1999 complementa um rol de instrumentos legislativos que buscam estruturar e solidificar a estratégia de mobilização da população e o apoio ao voluntariado e ao associativismo, entendendo o poder de capilaridade deste processo e o interesse da sociedade em assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos públicos para o desenvolvimento social do País. Tudo isso são traços, diretrizes e contornos de uma Gestão Pública, democrática e participativa que se quer construir para o Brasil. Entidades do terceiro setor – como, por exemplo, o Instituto Social IRIS<sup>2</sup> – são entidades que caminham nessa direção unindo pesquisadores de universidades, servidores públicos, estudantes e demais interessados no desafio da construção desta matriz sociocêntrica capaz de praticar com legitimidade o exercício do Controle Social.

### 2.3.3 O papel dos conselhos na gestão pública participativa

O credenciamento de associações comunitárias para fiscalização e efetivação de políticas e programas governamentais está referendado, basicamente, nos seguintes pressupostos: a) princípio da descentralização político-administrativa que vem sendo difundida desde o início da década de 80 através da noção de ‘good governance’ (incluindo neste conceito a necessidade inquestionável de uma abertura mais substancial por parte do Estado para

2 O Instituto Social IRIS é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que atua no fortalecimento e fomento do Controle Social, tendo como fundamento a cooperação e abordagem multidisciplinar e transdisciplinar com apoio de pesquisadores com atuação nacional e internacional. ([www.socialiris.org](http://www.socialiris.org))



as demandas da sociedade; b) caráter público que as associações passam a incorporar, em decorrência desse processo de redemocratização política.

Os Conselhos começaram, então, a partir da Constituição Federal de 1988, a se configurarem como espaços públicos de articulação entre governo e sociedade (principalmente durante a década de 90), culminando com a obrigatoriedade da implementação dos Conselhos de Saúde, Conselhos Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e os Conselhos Escolares. Igualmente importantes são o Conselho de Educação, nos estados e municípios, e os Conselhos Escolares que podem exercer o papel de formuladores de políticas públicas, juntamente com o executivo. Tais Conselhos apresentam características bem diferenciadas, no que se refere à natureza, papel, funções, atribuições, composição, estrutura e regimento. No entanto, ressalta-se que a constituição e efetiva atuação dos conselhos possibilitam a participação da sociedade no interior do próprio estado, passando a intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação através do exercício do Controle Social.

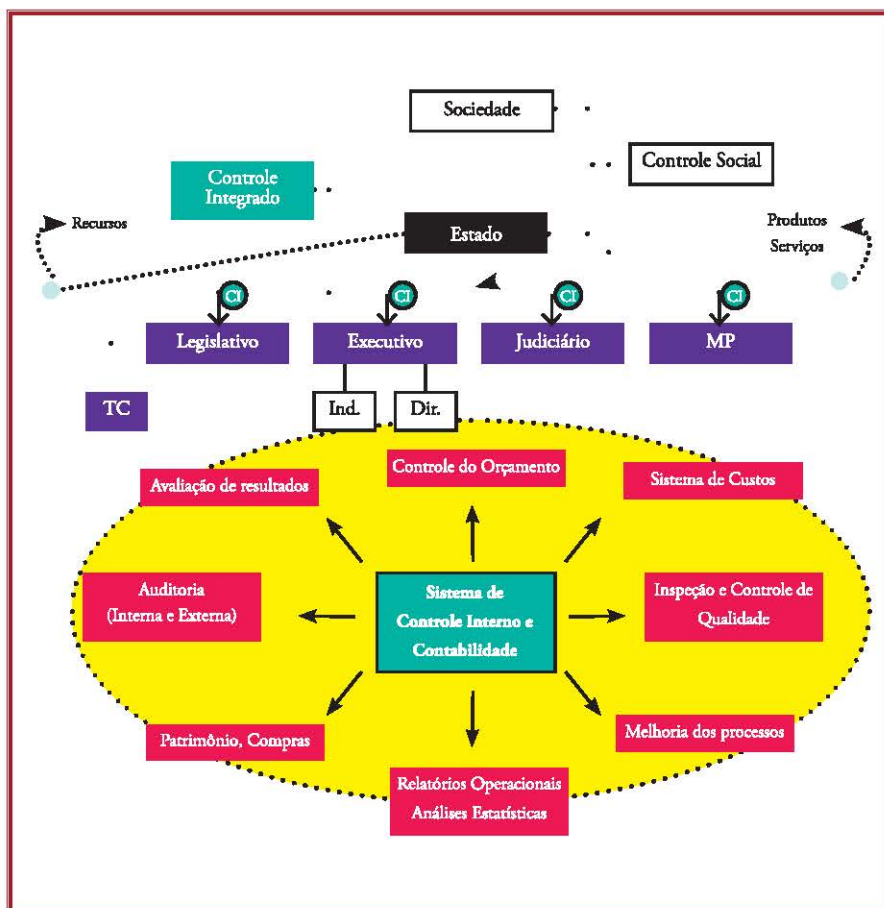
### 3 A CONTABILIDADE COMO NÚCLEO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE, INCLUSIVE O SOCIAL

A Contabilidade, linguagem dos negócios, é o núcleo do sistema de informação legal e gerencial, e no setor público não é diferente. Durante todo o ciclo de gestão faz-se necessária, de alguma forma, a interação com o sistema de informação contábil, ora no fornecimento, ora na recepção da informação. Do controle do orçamento passando pela execução das ações, a avaliação dos resultados dos programas governamentais, o controle do patrimônio, compras e mais recentemente o sistema de custos. Todos os itens de certa forma ‘gravitam’ ao redor do sistema de informação contábil, conforme sugerido na figura 1, a seguir. No centro da figura temos a contabilidade e o sistema de controle interno que funciona como garantia da fidedignidade da informação contábil, conferindo maior credibilidade à própria contabilidade.

Na parte mais alta está a sociedade, representando a finalidade, a busca do ideal coletivo e do interesse comum por que todos os que utilizam recursos públicos e escassos se deveriam pautar. Nesse sentido, o Controle Social, devido justamente a sua incapacidade de se autoconter, ou seja, de se personificar e “corporificar” (corporatizando-se) é a maior instância do controle, sendo o elo representativo (e difuso) da própria sociedade.

A figura 1 evidencia ainda o sistema de controle integrado (CI) no âmbito de todos os poderes, conforme prescreve a Carta Magna.

FIGURA 1 – CONTABILIDADE E SISTEMA DE CONTROLE NO SETOR PÚBLICO



Fonte: Holanda, 2002.

O modelo evidenciado na figura 1 destaca o Controle Social como elo entre a sociedade e o estado. Assim, demonstra-se a importância da Contabilidade como provedora de informação para o sistema de controle atual, apresentando-se juntamente com o Sistema de Controle Interno na base do sistema e exercendo papel fundamental no modelo de controle exposto. Apesar de o sistema de controle interno ser inerente a cada poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) como prescreve a CF de 88, na prática, o Controle Interno, no âmbito do poder executivo, tem sido mais evidenciado do que nos demais poderes.



## 4 ESTADO ORIENTADO AO CIDADÃO E A RESULTADOS NA SOCIEDADE: MAIS SERVIÇOS E DE MELHOR QUALIDADE, MAIS TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Apesar de a legislação ter formalmente a preocupação com o planejamento, a cultura de combate à corrupção prevalece. De acordo com Motta (2010, p. 9), a cultura da gestão para resultado no Setor Público, apoiada por instrumentos de fomento ao Controle Social, visa ao “desenvolvimento de alternativas para a superação de tal realidade, parece defensável que o primeiro passo seja a construção de um novo modelo de organização conceitual para o setor, onde o combate à corrupção não seja abandonado, mas o centro das preocupações passe a ser a obtenção de resultados verdadeiramente vantajosos para o Estado, evitando desperdícios e custos desnecessários”.

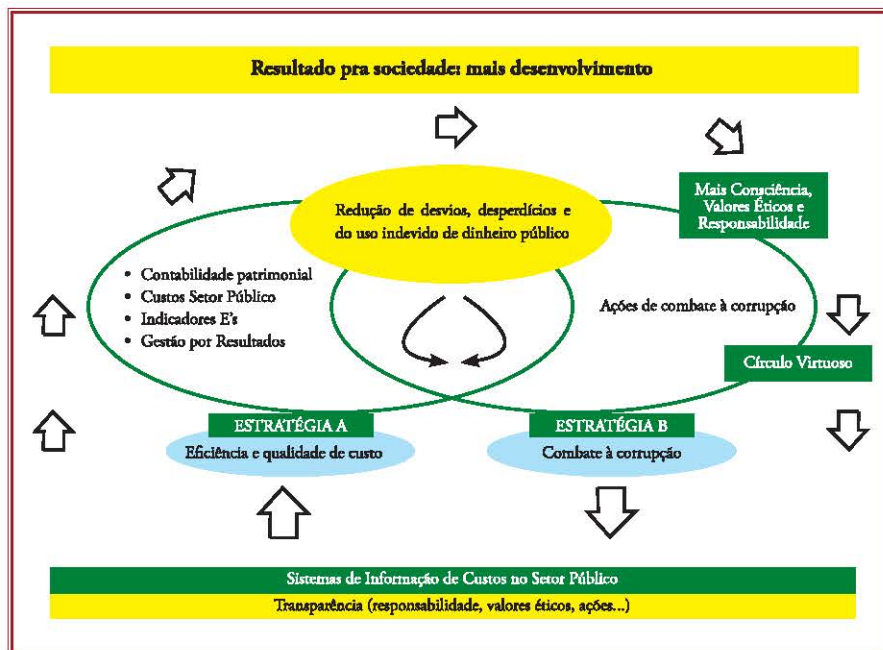
Um dos grandes desafios atuais dos gestores públicos brasileiros de todas as esferas é o desenvolvimento e a implementação de ferramentas e procedimentos de gestão pública, que redundem na melhoria dos padrões de resultado, eficiência, eficácia e efetividade no âmbito de todo o conjunto das políticas públicas que necessitam ser desenvolvidas. Nesse sentido, temas sobre gestão baseada em resultados; gestão de pessoas; governança eletrônica; controle no setor público; modelo de indicadores de gestão; inovação no setor público; orçamento e planejamento; avaliação de políticas públicas; experiências de sistemas de custos no setor público; e contabilidade aplicada ao setor público como a base do controle<sup>3</sup>.

### 4.1 CICLO VIRTUOSO: CONTABILIDADE, ÉTICA E DESENVOLVIMENTO

A figura 2 a seguir, evidencia a necessidade de uma ampla interação entre duas grandes estratégias: i) a “Estratégia A” diminuição e combate ao desperdício pelo uso de mecanismos de gestão adequados como geração e uso da informação de custos associada à busca da qualidade do gasto público e; a ii) a “Estratégia B” combate a corrupção.

3 Para maiores detalhes sobre os temas sugerimos consultar o livro: MACHADO, et al. Gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem didática para implementação em Prefeituras, Câmaras Municipais, Autarquias, Fundações e Unidades Organizacionais. Atlas. 1ª edição (2012), 288 p.

FIGURA 2 – CICLO VIRTUOSO: CONTABILIDADE, ÉTICA E DESENVOLVIMENTO.



Fonte: HOLANDA, 2002.

As estratégias “A” e “B são complementares”, mas no Brasil o necessário combate à corrupção vem, ao longo dos anos, diminuindo o foco e a atenção para a grande quantidade de desperdícios causada pela ausência de medição de custos e técnicas modernas de gestão aplicadas ao setor público. Em alguns casos o sistema de controle tornou-se formal legal e burocrático, diminuindo o grau de liberdade e iniciativa para a busca de resultados pelos gestores públicos brasileiros. Na figura 2 destacam-se a necessidade de equilíbrio e complementaridade das estratégias de combate à corrupção e controle com a busca da eficiência e eficácia do gasto público. As estratégias devem ser convergentes e complementares calcadas em bons sistemas de controles internos, bons sistemas de contabilidade (sobretudo com ênfase no princípio da competência) e em sistemas de informações gerenciais com ênfase na geração e uso da informação de custos<sup>4</sup>.

4 Para maiores detalhes sobre o tema sugerimos consultar: Machado, Nelson & Holanda, Victor. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. RAR, Rio de Janeiro, jul./ago., 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>>.



## 5 CONTROLE SOCIAL E A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: CONCEITOS COMPLEMENTARES

Antes de concluir é preciso ressaltar que o povo precisa ser educado para a cidadania, tomando consciência da necessidade de seu engajamento e participação popular, na decisão e controle das políticas públicas, nas palavras de Ribeiro e Holanda (2010):

O cidadão exercita plenamente sua cidadania quando consegue discutir, compreender e interagir com a forma como os recursos públicos são geridos, os resultados dessas aplicações e os impactos dessas políticas públicas na Sociedade. (RIBEIRO; HOLANDA,2010)

Democracia, Controle Social e Cidadania são temas complementares, interdependentes, pois um é condição de existência do outro. Representantes das organizações não governamentais, acadêmicos, servidores públicos, órgãos de controles internos e externos devem, num esforço comum, buscar a efetividade desses valores republicanos. Neste sentido, o entendimento da contabilidade pelo cidadão é uma ponte entre a educação e a cidadania.

Aliar as novas Tecnologias de Informação e Comunicação às diversas ferramentas disponibilizadas na internet consiste em uma alternativa viável para a eclosão deste movimento virtual-presencial e interativo de participação popular na gestão pública. Por meio dessas Tecnologias de Informação e Comunicação salas virtuais, portais, interações que podem ser feitas a partir da Internet poderemos interligar a comunidade acadêmica, gestores e cidadãos de todo o Brasil, em uma grande Rede de Controle Social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação como instrumento de apoio ao Controle Social e à participação popular na fiscalização da gestão pública pode ser compreendida a partir de dois grandes vetores: (i) a capacidade e necessidade do ser humano de compartilhar, de trabalhar em rede, de interagir; e (ii) a utilização de ambientes propícios para que essas ações interativas, compartilhamento e/ou cooperação de fato ocorram.

Finalmente pode-se afirmar que a pesquisa em Contabilidade e sua consequente aplicação ao setor público, tendo como base e inspiração o fomento ao Controle Social é fundamental para o desenvolvimento e estímulo à Educação Cidadã. A contabilidade permite o exercício do controle em um vetor cidadão-governo sustentado em tecnologias modernas, aproveitando-se da revolução tecnológica capitaneada pela Internet para o desenvolvimento de sistemas que convergem para o conceito de propriedade pública compartilhada. O conhecimento não está restrito, pelo contrário, pode (e deve) ser replicado e compartilhado de forma exponencial influenciando e possibilitando o controle do recurso público e induzindo a melhoria da qualidade do gasto.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002**. Transfere da estrutura do Ministério da Fazenda para a da Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 27 fev. 1967, retificado em 8 mar., 30 mar. e 17 jul. 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 mar. de 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 fev. de 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

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**, Brasília, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Minuta de anteprojeto de lei complementar**. Institui normas gerais de direito financeiro para o controle da gestão orçamentária, contábil, financeira e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2000 (mimeo).

BREDER, Jane Carvalho. **Controle social: um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União**. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054156.PDF>>. Acesso em: 25 out. 2013.

COELHO NETO, J. Teixeira. **Semiótica, informação e comunicação**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999. (Série debates, n. 168).

DECLARAÇÃO dos direitos humanos e do cidadão: França, 26 de agosto de 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-ar%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

HOLANDA, Victor Branco. **Controladoria governamental no contexto do governo eletrônico: uma modelagem utilizando o enfoque sistêmico e a pesquisa-ação na Coordenadoria de Controle Interno da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo**. São Paulo: USP, 2002. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2002. 255 p.

\_\_\_\_\_; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; GUIMARÃES, Fabrícia (Orgs.). **Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

INSTITUTO SOCIAL IRIS. **Portal do controle social**. Disponível em: <<http://www.socialiris.org/>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. **Perspectives on cost accounting for government**. New York: Study 12, 2000. Disponível em: <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

LUQUE, C. A. et al. O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 309-331, 2008.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. Brasília: Enap, 2005.

\_\_\_\_\_; HOLANDA, Victor. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 791-820, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

MACHADO, Nelson et al. **Gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem didática para implementação em Prefeituras, Câmaras Municipais, Autarquias, Fundações e Unidades Organizacionais**. São Paulo: Atlas. 2012, 288 p.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 30. ed. Rio de Janeiro: Ibm, 2001.

MARX, Karl. **Crítica a filosofia do direito de Hegel**. Lisboa: Estampa, 1983.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Campinas, SP: Unicamp, 2010. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado, Unicamp, 2010.

RIBEIRO, Francisco; HOLANDA, Victor. **Círculos de cultura contábil**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=nbajMYeXeuI>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

ZYMLER, Benjamin. **Palestra proferida por ocasião do 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade**, Gramado, RS, 2008.