



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EAD**

**ANTONIA EVENISSE DA COSTA OLIVEIRA  
ANTONIO ALYSSON DE LIMA**

**CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA – ESTUDO DE CASO NA  
PREFEITURA DE BARREIRA-CE**

**REDENÇÃO – CEARÁ**

**2017**



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EAD**

**ANTONIA EVENISSE DA COSTA OLIVEIRA  
ANTONIO ALYSSON DE LIMA**

**CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA – ESTUDO DE CASO NA  
PREFEITURA DE BARREIRA-CE**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à banca examinadora do Curso de Bacharelado em Administração Pública, modalidade em Ead, na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública.

**ORIENTADOR: PROFA. JOYCE ARRAIS DE ARAÚJO ANDRADE**

**REDENÇÃO – CEARÁ**

**2017**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira Sistema  
de Bibliotecas da UNILAB  
Catalogação de Publicação na Fonte.

---

Oliveira, Antonia da Costa.

042c

Controle Social e Transparência - Estudo de Caso na Prefeitura de Barreira-CE / Antonia Evenisse da Costa Oliveira; Antonio Alysson de Lima. - Redenção, 2018.  
55f: il.

Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Administração Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Profa. Joyce Arrais de Araújo Andrade.

1. Administração Pública. 2. Gestão Municipal. 3. Controle Social. 4. Transparência. 5. Participação. I. Lima, Antonio Alysson de. II. Título.

CE/UF/BSCL

CDD 350

---

*"Há três métodos para ganhar sabedoria: primeiro, por reflexão, que é o mais nobre; segundo, por imitação, que é o mais fácil; e terceiro, por experiência, que é o mais amargo".*

*(Confúcio)*

## RESUMO

Nos moldes atuais da Administração Pública, o controle social e a participação popular tornaram-se imprescindíveis para a efetividade e eficácia na gestão dos recursos públicos. Uma vez que esta interfere direta e indiretamente na vida dos cidadãos, exigindo do poder público, transparência das informações e das ações realizadas. O presente trabalho objetivou delinear o nível de conhecimento e participação dos cidadãos acerca das ferramentas de controle social, atualmente disponíveis, tendo como o foco principal das análises o município de Barreira-CE. Visando o atingimento dos objetivos, procedeu-se um estudo de caso, tendo como características do estudo a pesquisa bibliográfica e documental. Optou-se pelo método qualitativo com base nos dados coletados por meio de questionários. Como resultado da pesquisa descobriu-se que existem no município as ferramentas essenciais disponíveis para o exercício do controle social e participação, porém a população, em sua grande maioria, demonstra-se descomprometida com o exercício cidadão na aplicação dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Gestão Municipal. Participação. Controle Social. Transparência.

## ABSTRACT

In the current molds of Public Administration, the social control and popular participation they become essential for the effectiveness and efficiency in the management of the public resources. Since this interferes directly and indirectly in the lives of citizens, demanding of the public power, transparency of informations and actions taken. The present work aimed to delineate the level of knowledge and participation of citizens about the tools of social control, currently available, having as the main focus of the analysis the municipality of Barreira-CE. Aiming at the achievement of the objectives, a case study was carried out, having as characteristics of the study the bibliographical and documentary research. We chose the qualitative method based on the data collected through questionnaires. As a result of the research, it was found that there are in the municipality the essential tools available for the exercise of social control and participation, however the population, for the most part, shows itself to be uncompromising with the exercise of citizenship in the application of public resources.

**Keywords:** Public Administration. Municipal Management. Participation. Social Control. Transparency.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>11</b>
2.1. <i>Evolução Histórica da Cidadania e do Controle Social no Brasil.....</i>	<i>11</i>
2.2. <i>A participação popular no Estado Brasileiro.....</i>	<i>20</i>
2.2.1 Mecanismos de participação popular .....	21
2.2.2 A importância e função do Controle no Estado Democrático .....	23
2.3. Fundamentos Legais do Controle Social .....	26
2.3.1 Controle Social no Planejamento Orçamentário .....	26
2.3.2 Controle Social na execução das despesas públicas .....	27
2.3.3 Outras formas de exercício do Controle Social .....	28
2.4. Transparência e o direito a informação na gestão pública .....	28
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>30</b>
3.1 <i>Área Geográfica de Estudo.....</i>	<i>31</i>
3.2 <i>Natureza e fonte de dados.....</i>	<i>32</i>
3.3 <i>Unidade do Estudo.....</i>	<i>33</i>
3.4 <i>Método de Análise e Procedimentos Metodológicos.....</i>	<i>33</i>
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS .....</b>	<b>38</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>49</b>
<b>APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....</b>	<b>52</b>
<b>APÊNDICE B - Questionário .....</b>	<b>53</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O tema que norteia este trabalho faz referência ao estudo teórico sobre as mudanças e avanços ocorridos no Brasil nos últimos anos em relação à importância da participação e controle social em uma Administração Pública, que para cumprir suas funções necessita gerir o provimento de serviços essenciais a sua população, utilizando os recursos arrecadados por meio dos tributos, de forma participativa.

Entretanto o que se observa é uma incômoda inércia da sociedade em relação a esta participação, seja por falta de conhecimentos técnicos ou mesmo por comodismo.

Percebe-se que nos dias atuais a gestão pública passa por um processo de quebra de paradigmas, consequência da necessidade de reestruturação das práticas de trabalho atuando de forma mais flexíveis e descentralizadas, e que sejam capazes de lidar melhor com o ambiente institucional atual em que elevou uma cobrança maior do poder público pela sociedade em relação à eficácia e eficiência na prestação de serviços e transparência com o dinheiro público. Espera-se que os gestores exerçam o seu papel com comprometimento, ética e responsabilidade.

Nesse caso o controle social tem papel fundamental na administração pública, pois tem o objetivo de mensurar o cumprimento e execução das políticas públicas previamente estabelecidas, evitando que haja desvios dos recursos públicos e atos de corrupção.

Busca-se através deste trabalho realizar uma análise da participação social em uma gestão pública municipal, tendo como abordagem as ferramentas de controle social e transparência.

Define-se controle social como:

[...] a participação, individual ou coletiva de cidadãos na composição e no provocar dos órgãos administrativos, com base na legislação para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados para Constituição Federal (LOCK, 2004, pg.123).

Quanto à transparência, pode-se associá-la a divulgação de informações que permitam a averiguação das ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos.

A adoção desses princípios fortalece a democracia e a participação social, aproximando a sociedade do poder público.

O presente estudo se justifica pela relevância para a vida em sociedade, além de ser tema imprescindível no campo de estudo da Administração Pública, uma vez que o controle social permite fiscalizar as ações da gestão pública e as suas formas de funcionamento.

Buscou-se através deste estudo abordar discussões para a seguinte problemática: Qual o nível de participação da população de Barreira no controle social das ações e serviços desenvolvidos pela gestão pública do município?

Neste contexto, estabelecendo a relação teoria-prática investigaram-se os dispositivos legais que regulamentam este assunto, analisando a aplicabilidade dos mesmos em uma gestão pública municipal, além de buscarmos compreender o grau de conhecimento e participação da sociedade civil. Utilizou-se para consolidação deste projeto coleta de dados, entrevista semi-estruturada, visita *in loco*, além de pesquisa documental e bibliográfica.

Através de uma pesquisa qualitativa e da leitura de trabalhos acadêmicos que buscam explorar este tema, tenta-se encontrar quais os fatores determinantes para efetivar a participação popular para exercer o controle social no município em estudo.

Os resultados desta pesquisa servirão de subsídios para comunidade em geral como estudo e análise sobre o nível de conhecimento sobre este tema, além de buscar compreender sua atuação dentro da gestão no qual está inserida e quais mudanças deverão ser implementadas para um controle social mais eficaz e participativo.

Assim, o objetivo geral a ser tratado neste trabalho consiste em analisar a importância da participação popular na perspectiva do controle social no município de Barreira-CE

Os objetivos específicos a serem contemplados nessa pesquisa são:

- Conhecer os dispositivos legais existentes quanto ao controle, transparência e participação social;
- Identificar no município pesquisado os instrumentos de controle social utilizados e as ferramentas de divulgação de dados e informações;
- Verificar com base em questionários aplicados com representantes do governo e sociedade civil, o grau de percepção, conhecimento e acesso as ferramentas de controle social existente no município pesquisado.

Este trabalho está estruturado em sete capítulos. O primeiro capítulo trata da introdução à pesquisa. Em seguida, no segundo capítulo tem-se a respectiva fundamentação apresentando a evolução histórica da cidadania e do controle social no Brasil, além dos dispositivos legais implantados no Brasil, definidos na Constituição Federal que norteiam a transparência e o controle social na gestão pública. Os capítulos seguintes tratam dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, a natureza dos dados coletados e uma síntese sobre a área geográfica de estudo pesquisada.

O sexto capítulo apresenta a análise dos dados coletados estabelecendo uma relação com os referenciais teóricos estudados. No último capítulo tem-se a conclusão do trabalho.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Muito se discute sobre a importância do controle social e da participação popular na gestão pública. Apesar de vivermos atualmente em um país democrático, percebe-se que ainda estamos em processo de construção e não atingimos um patamar desejado onde representantes e representados estejam em igualdade de poder.

Alguns autores argumentam que a democracia está sempre em processo de mudança, que vai rompendo as ideias contrárias, incorporando novos conteúdos e valores.

Considera-se que uma mudança significativa para consolidação democrática no Brasil ocorreu após a promulgação da Constituição Federal em 1988. Foram instituídas constitucionalmente várias garantias e direitos de cidadania, disponibilizando ao cidadão diversos instrumentos de participação ativa e direta.

Benevides (1991, p. 194) ratifica essa ideia ressaltando que “a introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista”.

A mencionada Carta também trouxe inovações no campo do controle da administração pública, ampliando o poder fiscalizatório em todos os setores públicos seja de natureza orçamentária, patrimonial, operacional ou financeira.

No decorrer desta pesquisa serão abordados os principais instrumentos de controle e participação social da gestão pública brasileira, suas características e importância para um Estado Democrático. Para tanto, entende-se necessário discorrer neste trabalho acerca da evolução histórica da cidadania e do controle social estabelecidos neste país.

### **2.1. Evolução Histórica da Cidadania e do Controle Social no Brasil**

Quando se analisa a evolução histórica de um povo, compreendem-se melhor suas características atuais sejam no âmbito econômico, político e social. Bem como se determinam as causas que influenciam os fenômenos atuais e possíveis mudanças no futuro.

Desse modo, será abordada de forma sintética, a análise histórica da democracia e cidadania no Brasil desde o período colonial até os dias atuais, destacando a importância e evolução das Constituições brasileiras no que tange a participação popular.

As informações abaixo foram obtidas na coleção de livros de 15 volumes, intitulada "Sociedade e História do Brasil", desenvolvida pela Fundação Teotônio Vilela, e elaborados pelo historiador Marcos Antonio Villa, subsidiando as informações abaixo que se seguem.

#### QUADRO 1 – SÍNTESE DO CONTEXTO HISTÓRICO NO BRASIL POR PERÍODO

<b>PERÍODO HISTÓRICO DO BRASIL</b>	<b>CONTEXTO HISTÓRICO</b>
<b>PERÍODO COLONIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teve como características políticas o governo absolutista da metrópole portuguesa que chefiava a Colônia, e sociais e econômicas, a monocultura latifundiária e mão-de-obra escrava;</li> <li>• Na vida diária dos colonos, cada grande proprietário detinham poder sobre seu grupo local, tornando-se seu verdadeiro governante;</li> <li>• A atividade açucareira contribuiu com os traços não só econômicos, mas também sociais daquela época. Uma vez que foi necessária a importação de escravos para a produção do açúcar, estabelecendo, portanto uma enorme desigualdade social entre os senhores de engenhos e os demais;</li> </ul>
<b>PERÍODO BRASIL IMPÉRIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Brasil passou a assumir características de metrópole, deixando de ser colônia portuguesa inicialmente após a transferência da Coroa Portuguesa ao Brasil, culminando posteriormente em sua independência. Dois anos após em 1824, foi promulgada a Primeira Constituição do Brasil.</li> </ul>
<b>PERÍODO PRIMEIRA REPÚBLICA OU REPÚBLICA VELHA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolição da escravatura e consequente perda de prestígio da monarquia;</li> <li>• Destituição do poder moderador do império e Proclamação da República através do governo provisório de Marechal Deodoro da Fonseca em 1889, instituindo como forma de governo o presidencialismo;</li> <li>• Promulgação da primeira Constituição da República Brasileira em 1891, com base nos princípios e ideais da constituição norte-americana;</li> <li>• O sistema político que imperou foi o Coronelismo. Uma rede complexa entre o Governo e os coronéis caracterizada por barganhas e compromissos recíprocos.</li> </ul>

<p><b>A REVOLUÇÃO DE 1930</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocou fim ao coronelismo no Brasil.</li> <li>• Em síntese foi um movimento armado, liderado pelos estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, que insatisfeitos com o resultado das eleições presidenciais e através de uma revolução civil-militar e a marcha de tropas rebeldes ao Rio de Janeiro e São Paulo, resultaram no Golpe de Estado, derrubando o presidente da época Washington Luís, seu sucessor eleito Júlio Prestes, passando-se o governo a Getúlio Vargas, candidato da oposição.</li> </ul>
<p><b>O ESTADO NOVO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em oposição e reação ao movimento comunista de oposição ao governo liderado por Luis Carlos Prestes, os militares e o governo vigente criam um golpe em 1937, denominado “Estado Novo” que se estendeu até 1945 e chefiado por Getúlio Vargas. Tratava-se de um governo autoritário, anticomunista, ditador, mas populista por conta do mencionado medo ao movimento comunista.</li> <li>• Como consequência foi elaborada uma nova Constituição Federal pondo fim a vigência da elaborada em 1934 e o fechamento do Congresso Nacional.</li> <li>• O Governo de Getúlio ganha apelo popular também em virtude do fortalecimento das indústrias nacionais, especialmente siderúrgicas e petrolíferas, no momento em que o país também sofria com a Grande Depressão.</li> </ul>
<p><b>NOVO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1946 a 1964)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituído por forte apelo popular e democrático, este período foi marcado por forte otimismo econômico. Destaca-se a transferência da capital federal para Brasília, além de grandes investimentos e obras públicas. Em 1964, em virtude da não aceitação de diversas medidas do então presidente João Goulart, que ameaçaram a elite direitista e o medo ao comunismo (já que o mesmo mantinha ligações com o governo chinês), o golpe militar pôs fim a mais longa experiência democrática republicana do povo brasileiro até então.</li> </ul>
<p><b>DITADURA MILITAR (1964 a 1985)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O golpe militar instaurado em 1964, de vertente antidemocrática, pois fim a curta experiência democrática no país. Foi promulgada a sexta Constituição Federal em 1967. Considera-se que este período histórico, também denominado “anos de chumbo”, reduziu e até mesmo extinguiu os direitos civis, políticos e humanos. Qualquer crítica ao modelo econômico ou político implantando era considerado subversivo ou atitude comunista.</li> </ul>

Fonte: Villa, 2001

**QUADRO 2 – SÍNTESE DA FORMA DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL POR PERÍODO**

<b>PERÍODO HISTÓRICO DO BRASIL</b>	<b>FORMAS CONTROLE SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR</b>	<b>INSTRUMENTOS LEGAIS</b>
<b>PERÍODO COLONIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A escravidão aliada ao processo de latifúndio foi o grande obstáculo para formação de cidadãos visto que os latifundiários tinham a justiça como instrumento de poder pessoal, não aceitando a aplicação da lei.</li> <li>• Aos escravos não eram concedidos poderes, nem direitos civis ou políticos, mesmo depois de proclamada a libertação, já que não foi definido nenhum projeto de inserção social, gerando uma massa de excluídos da condição de cidadãos;</li> <li>• Após a proclamação da Independência do Brasil, não houve grandes mudanças. O povo continuou excluído dos acontecimentos políticos da época e a escravatura ainda permanecia nos latifúndios. Tampouco a própria independência teve influência popular, sendo um acordo político entre a colônia portuguesa, o governo inglês e as elites brasileiras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No Brasil colônia, aplicava-se a legislação portuguesa que encontrava suas bases nas Ordenações do Reino.</li> </ul>
<b>PERÍODO BRASIL IMPÉRIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de um Tribunal, denominado Tesouro Nacional, responsável pelas receitas e despesas da Fazenda Nacional</li> <li>• Garantia da participação popular através de representações formais.</li> <li>• Não há restrições para participação dos cidadãos nos negócios da província, tampouco para admissão em cargos públicos. Quanto ao direito ao voto, a Carta excluía às mulheres, os homens abaixo de 25 anos, e àqueles que não</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de „Thesouro Nacional” aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das</i></li> </ul>

	<p>possuísssem renda mínima de 100 mil réis.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apesar da maioria da população da época possuir renda superior o grande empecilho, era a incapacidade dos cidadãos para exercerem seu papel social por falta de leitura e entendimento das legislações e outros documentos vigentes, impossibilitando-os até mesmo a formalização de denúncias por escrito, pois se estimava que 85% da população na época eram de analfabetos. Somente 0,8% da população (cerca de 100 mil eleitores), segundo historiadores, puderam representar seu voto em 1886</li> <li>• O voto era ocorrido de forma indireta, eram comuns na época fraudes, tumultos, venda de votos e o voto de obediência, que era realizado como forma de gratidão aos líderes locais.</li> </ul>	<p><i>Provincias do Imperio.</i> (<i>Transcrição original extraído Constituição Imperial 1824</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Art. 179, Inciso XXX - Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores.</i> (<i>Transcrição original extraído Constituição Imperial 1824</i>)</li> </ul>
<p><b>PERIODO PRIMEIRA REPUBUBLICA OU REPÚBLICA VELHA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destaca-se a criação do Tribunal de Contas do Brasil, inspiradas nos ideais republicanos, através do Decreto nº 966-A, de 7/11/1890, por meio do Marechal Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da Republica dos Estados Unidos do Brasil.</li> <li>• Percebe-se ainda um retrocesso apesar do Governo ter eliminado a exigência de renda mínima para votar. A Constituição de 1891 restringiu a participação de diversos setores da sociedade.</li> <li>• Grande parte da população continuava analfabeta, e apesar de na Lei, todos pudessem gozar de direitos civis, só alguns escolhidos em razão da escolaridade ou renda gozavam de direitos políticos. Como as elites politicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.</i></li> <li>• <i>Art. 70:</i> <i>§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:</i> <i>1º) os mendigos;</i> <i>2º) os analfabetos;</i></li> </ul>

	<p>queriam o poder a qualquer custo, problemas já mencionados como violência e fraudes continuavam, mesmo dentro de uma fachada de legalidade. Não havia real liberdade para expressão para denúncias e direitos de representação contra o governo e os coronéis controlavam desde o processo eleitoral, por meio de fraudes e monopólio político, até a posse de cargos públicos.</p>	<p>3º) <i>as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;</i></p> <p>4º) <i>os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.</i></p>
<p><b>A REVOLUÇÃO DE 1930</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A deposição do presidente não foi exclusivamente um ato militar. Muitos civis tomaram parte do movimento;</li> <li>• Na eleição de 1933, foi instituído o voto feminino (pela primeira vez as mulheres participam de um processo eleitoral), o voto secreto e a justiça eleitoral (os juízes passaram a serem fiscalizadores das eleições). Porém foram mantidas as restrições anteriormente já existentes aos analfabetos, mendigos e/ou que tivessem privados seus direitos políticos;</li> <li>• Foi mantido o Tribunal de Contas da União, controlando previamente os atos administrativos que faziam parte do orçamento do Tesouro Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Constituição Federal de 1934, onde cita no art. 113, inciso X, que <i>é permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade, e através do inciso XXXVIII, onde qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.</i> Porém na prática isto não era funcionava bem, já que fatores como analfabetismo e a concentração de poder das elites regionais diminuía sua eficácia.</li> </ul>
<p><b>O ESTADO NOVO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com a promulgação da Constituição de 1937, foram concedidos amplos poderes ao Presidente da República.</li> <li>• A sociedade não tinha a quem recorrer, nem mesmo a um poder legislativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 37: <i>a autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa,</i></li> </ul>

	<p>independente, para se defender das medidas do governo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O povo estava impedido de exercer seus direitos civis e políticos. Era impedida qualquer manifestação de opinião contrária ao regime e de organizações livres, e os que ousassem fazê-lo, eram considerados inimigos do Estado.</li> <li>• O Governo de Getúlio ampliou a legislação trabalhista. Foram destaques a criação do salário mínimo, a unificação da legislação trabalhista através da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943.</li> <li>• Apesar disso a regulamentação dos direitos sociais não surgiu de forma democrática, houve pouca participação civil ativa. Na época as greves dos trabalhadores eram proibidas e o imposto sindical obrigatório e diário, era entregue aos dirigentes sindicais, sem qualquer consentimento dos operários, que não tinham nenhum controle sobre sua utilização.</li> <li>• O Tribunal de Contas da União foi mantido mais seu poder fora restringido em favor dos poderes conferidos ao Presidente da República. Foi criado um departamento administrativo, responsável pela elaboração e fiscalização orçamentária, delegados pelo próprio presidente.</li> </ul>	<p><i>promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.(Constituição de 1937)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apesar de no art. 15 da Constituição está mencionado que todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens mediante as condições e nos limites prescritos em lei, o mesmo artigo adiante indica que a Lei pode decretar a censura prévia e medidas que segundo o governo possam impedir ideias contrárias a moralidade pública e aos bons costumes. Na hipótese da tentativa de subverter, por meios violentos a ordem política e social do Estado, a Constituição de 1937 previa a pena de morte.</li> </ul>
<p><b>NOVO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1946 a 1964)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em relação à Constituição Federal de 1946 foi mantido o sufrágio universal em que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.</li> <li>• Nesse período ocorreram aumentos significativos da participação política. Como</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Tribunal de Contas foi mantido, porém com algumas mudanças determinantes na através do art. 37: <i>além de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento através do Poder Legislativo auxiliado</i></li> </ul>

	<p>efeito comparativo em 1930 cerca de 13% da população brasileira exerceu seu papel de cidadão nas eleições. Em 1960, estes números atingiram 18%. Significou o aumento do número de votantes de 1,8 milhão para 12,5 milhões.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nesse período também foram realizadas eleições regulares para vereadores, deputados, senadores, governadores e presidente da república.</li> <li>• Segundo alguns pesquisadores a urbanização, através do êxodo rural, e surtos de desenvolvimento, contribuíram com o aumento de alfabetizados e conseqüentemente da participação popular do trabalhador urbano.</li> <li>• Os sindicatos continuaram com características ainda de cúpula e não de massas.</li> </ul>	<p><i>através de uma Corte.</i></p> <p>A partir de mudanças definidas num decreto em 1949, teve suas funções ampliadas para julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos, além da legalidade dos contratos e das aposentadorias, pensões e reformas.</p>
<p><b>DITADURA MILITAR (1964 a 1985)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retirou do Tribunal de Contas o exame e o julgamento prévio dos atos e contratos que gerassem despesa, o julgamento da legalidade de aposentadorias e pensões;</li> <li>• Foi incumbido ao Tribunal de Contas o exercício da auditoria financeira e orçamentária dos três poderes da União, facilitando por meio de inspeções o controle concomitante das ações estatais. Nesse período o Poder Legislativo também fica sufocado pelo autoritarismo;</li> <li>• Foi mantida na Constituição a proibição de votos aos analfabetos, mas mantido o voto secreto e universal, a proibição da pena de morte e a liberdade religiosa;</li> <li>• De forma arbitrária o governo proibiu greves, fechou associações civis, interveio em</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Ato Constitucional nº 5 (AI-5) instituído no governo de Costa e Silva, rompeu com ordem constitucional vigente, realizando as seguintes medidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Definiu ao Presidente da República amplos poderes;</i></li> <li>• <i>Fechou o Congresso Nacional por prazo indeterminado;</i></li> <li>• <i>Interveio no Poder Judiciário, inclusive demitindo juizes;</i></li> <li>• <i>Cassou mandatos de senadores, deputados, prefeitos e governadores;</i></li> </ul> </li> </ul>

	<p>sindicatos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os atos legislativos deram ao Estado o monopólio e uso da força, sendo este o maior período de repressão aos direitos humanos.</li> <li>• Não houve eleições para Presidente da República, ou seja, os cidadãos não puderam votar para o chefe do Executivo de 1960 a 1989. As eleições diretas para Governadores ficaram suspensas nos estados de 1966 a 1982. A escolha de senadores, deputados federais e estaduais e vereadores mantiveram-se mais com restrições.</li> <li>• O papel de cidadania não pode ser exercido pelo povo, já que foi restrita a participação eleitoral, as ações dos partidos políticos, sem falar na proibição de expor quaisquer pensamentos, ideias contrárias ao governo. Era um período de medo e tortura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Tornou legal legislar através de decretos;</i></li> <li>• <i>Decretou intervenção nos estados e municípios;</i></li> <li>• <i>Recrudescer a censura, determinando a censura prévia que se estendia à música, teatro e ao cinema;</i></li> <li>• <i>Perseguiu ativistas políticos e suspendeu o “habeas corpus” para os chamados crimes políticos.</i></li> </ul>
--	--	--

Fonte: Villa, 2001

O Brasil passou por mudanças significativas após o fim da ditadura militar, isso se deu após seu enfraquecimento no final da década de 1970, e o povo foi às ruas mobilizados a exigirem o direito as eleições diretas. Através de manifestações populares ocorridas em 1983 e 1984, denominado Diretas Já!.

Segundo Lopez (1990, p. 137): “No passado, as massas tinham ocupado as ruas em prol de causas progressistas [...]. Agora o fazia de novo, confirmando o autor que disse que esse povo tem tradição de manifestações populares, faltando-lhe, tão somente, dar a elas a força da unidade e da continuidade”.

Foram realizadas eleições, mas, da forma indireta, e em 1985 foi eleito Tancredo Neves para Presidência da República, sendo o primeiro presidente civil desde 1964. Foi um momento de redemocratização do país e de mudanças inclusive com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, elaboradas pela Assembleia Nacional Constituinte que teve seus membros escolhidos em 1986 através de eleições.

A Constituição Federal de 1988 além de possuir o conteúdo mais democrático já elaborado, estabeleceu novos princípios e diretrizes para as políticas públicas realizadas pelo Estado brasileiro.

Diversos autores afirmam que esta Carta foi um divisor de águas no que se refere à participação popular e controle social sobre a Administração Pública. Estabelecendo de forma precisa parâmetros ao processo de elaboração e fiscalização das diferentes políticas setoriais.

Nos próximos tópicos buscam-se abordar de forma pedagógica os conceitos relacionados aos temas controle social e transparência, além da percepção de alguns autores a respeito deles.

## **2.2 A participação popular no Estado Brasileiro**

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o governo brasileiro define de forma explícita a importância da participação popular na gestão pública, reconhecendo os direitos sociais atrelados aos direitos individuais civis e políticos.

Nesta mesma linha de raciocínio, Mileski (2005) ressalta que com a evolução das constituições brasileiras, houve o reconhecimento dos direitos sociais ao lado de outros direitos já consolidados, com os individuais promovendo a abertura do Estado à efetiva participação do povo em sua gestão e controle.

A democracia participativa deve ser compreendida como um complemento da democracia representativa. Dessa forma os cidadãos não só tem o direito da escolha dos seus representantes através do voto, mas de acompanhar durante toda sua gestão, supervisionando-os e avaliando-os na tomada das decisões administrativas.

Os conceitos atrelados à importância da democracia representativa do povo nas atividades da gestão pública já vem sendo estudada há dois séculos, por alguns estudiosos como Stuart Mill, que falando do governo afirma que:

*a forma ideal é aquela na qual a soberania, ou o poder supremo de controle em última instância, cabe de direito a todo o agregado da comunidade; aquela em que todo cidadão não apenas tem uma voz no exercício daquele poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo (MILL, 2003, p. 220)*

Vários outros pensadores sucederam Mill na crítica à democracia representativa, dentre eles Schumpeter (1961), Offe (1984), Hirst (1992), Habermas (2002), para não falar dos autores marxistas clássicos.

### **2.2.1 Mecanismos de Participação Popular**

A Constituição de 1988 contemplou diversas formas de participação popular que vão além da intervenção através do voto. A democracia participativa ganha força na sua representatividade através dos instrumentos de avaliação e controle.

Entre os mais importantes instrumentos da cidadania participativa, pode-se citar garantia da ação popular (art. 5º LXXIII), definindo que 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.

É possível citar também o mandado de segurança coletivo que pode ser impetrado por partido político ou representantes de organização sindical, entidades de classe ou associação legalmente constituídas e em pleno funcionamento (art. 5º, LXX), ação civil pública (art. 129, I e III), o mandado de injunção que foi criado como um instrumento de garantia jurídico-constitucional, para que o cidadão possa reclamar a efetividade de direitos (art. 5º, LXXI), habeas data que é a ação que assegura o livre acesso de qualquer cidadão a informações a ele próprio relativas, constantes de registros, fichários ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público. (art. 5º, LXXII), o plebiscito (art. 10, I), o referendo (art. 14, II) e a iniciativa popular (art. 5, III).

Outrossim, também ficou assegurada a participação popular:

a) no sistema de seguridade social

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

b) nas ações e serviços públicos de saúde:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III - participação da comunidade.

c) nas ações governamentais na área da assistência social:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

d) na gestão democrática da educação:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Outros instrumentos de participação, agora com base na gestão democrática, são os conselhos municipais (educação, assistência social, direitos da criança e adolescente, da alimentação escolar, do controle social do programa “Bolsa Família”, do idoso, da saúde e do meio ambiente). O cidadão atua e se relaciona de forma ativa junto ao município na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas. Corroborando com essa perspectiva, Silva et al (2009, p. 99) argumentam que

*[...] a participação democrática na gestão da coisa pública consiste em muito mais do que a simples presença de membros da sociedade civil e/ou do poder público nos espaços públicos institucionalizados por meio dos conselhos. Para que esses espaços sejam efetivos em suas possibilidades inovadoras e oxigenadoras da gestão pública é preciso que os conselheiros tenham capacidade e possibilidades de intervenção, de mobilização e dinamização da ação conselhistas tanto nas reuniões, como nas mais variadas situações. Em tempos de*

*consolidação e de construção de práticas democráticas, a participação social é mais do que relevante. Concentra-se tanto na disseminação de valores e práticas típicas da normatividade democrática na sociedade civil como na introdução de mecanismos e instituições na gestão pública que propiciem inserção dos atores sociais nesses novos espaços públicos, na partilha de poder, na formulação e fiscalização das políticas públicas.*

A Carta Magna garante, ainda ao cidadão: fiscalizar as contas municipais, prevendo o controle externo popular ao prescrever que as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade (artigo 31), participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica da qualidade dos serviços (artigo 37), denúncias aos Tribunais de Contas das irregularidades com vistas ao controle dos gastos públicos (artigo 74) e cooperação, através de associações, no planejamento municipal (artigo 29).

Como foram definidos acima de forma sucinta os mecanismos de participação popular mencionados na Constituição de 1988, passa-se à análise da participação específica por meio dos mecanismos de controle. Serão posteriormente analisadas a importância do controle na Gestão Pública e seu papel no Estado Democrático, sua função social e os principais instrumentos disponíveis para acompanhamento das ações públicas.

### **2.2.2 A importância e função do Controle num Estado Democrático**

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a Administração Pública no Brasil passa a sofrer influências no seu modelo de gestão. A necessidade da participação popular e a ação coletiva vêm contribuindo para a diminuição de irregularidades e solução de problemas, trazendo mais clareza e transparência nos serviços ofertados pelo setor público.

Um dos instrumentos que contribuiu para essas mudanças no setor público e organizacional é o Controle Social.

De acordo com a Controladoria Geral da União, “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” (BRASIL, 2010, p. 16). É um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que visa aproximar a sociedade com o Estado e atua complementando os controles realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos, com a finalidade de identificar possíveis irregularidades e desvios.

Segundo Lock (2004), o controle social pode ser entendido como a participação de cidadãos, individual ou coletivamente, na provocação dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal. O controle social, portanto é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos.

Esse envolvimento da população nas políticas e programas públicos devem ocorrer durante todo o processo: planejamento, execução, monitoramento e avaliação, além da fiscalização das ações desenvolvidas. Pode-se de forma simplificada definir que o controle social é o mecanismo mais importante de participação popular em uma gestão democrática.

Existem vários instrumentos, órgãos, e instituições fiscalizadoras que exercem o controle social na gestão pública, dos quais pode-se ressaltar:

Tribunal de Contas da União (TCU) – Cabe a fiscalização dos atos que envolvam a utilização de recursos públicos federais. As denúncias podem ser formalizadas ao próprio órgão ou através da Ouvidoria ou Central de Atendimento; Tribunal de Contas do Estado (TCE) – existem em todos os estados. Fazem fiscalizações e auditorias, por iniciativa própria ou por proposta do Ministério Público, além de examinar e julgar a regularidade das contas. Tribunal de Contas do Município (TCM) – existem apenas em quatro estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e em dois municípios específicos (Rio de Janeiro e São Paulo). Analisam e julgam anualmente as contas das prefeituras. Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual (MPE), – São encaminhados os casos inconstitucionais, de ilegalidade e de abuso de poder cuja competência para julgar seja da Justiça Federal para o julgamento e a punição. A diferença entre os dois é o âmbito de atuação: o MPU atua nos casos que envolvem recursos federais e o MPE, quando os recursos forem estaduais. Controladoria Geral da União (CGU) – Recebe denúncias relativas à defesa do patrimônio público e ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais, Controladoria Geral Estado (CGE), Poder Legislativo (Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas) – fiscalizam as prefeituras e os governos estaduais, recebem e apuram denúncias e podem até afastar

administradores envolvidos em corrupção (prefeitos, governadores, secretários etc.).

No material da 1ª Consocial – Conferência Nacional de Transparência e Controle Social (2011, p.13), realizada pela Controladoria Geral da União, foram ressaltados outros exemplos de mecanismos de participação e controle social como elencados abaixo:

***Ouvidorias*** – Canal direto de diálogo entre o cidadão e o Estado dando sentido individual à participação popular. Tem por objetivo possibilitar aos cidadãos buscar informações, avaliar, criticar e aperfeiçoar os serviços e as políticas públicas;

***Conferências*** – Espaços públicos de debates entre o Estado e a sociedade civil e simbolizam a ampliação da participação popular na gestão das políticas públicas. As conferências nacionais são grandes fóruns organizados, em que os diversos segmentos da sociedade debatem as políticas públicas do país;

***Mesa de diálogo, Fóruns, Audiências Públicas e Consultas Públicas*** – Contribuem para estimular parcerias e ampliar a participação efetiva da sociedade civil, não só dos movimentos populares, mas também do empresariado, dos trabalhadores, das igrejas, das universidades, etc., na formulação e avaliação de políticas públicas;

***Orçamento Participativo*** – constitui-se um processo no qual a sociedade tem a oportunidade de opinar, debater e deliberar sobre matérias inerentes a despesas públicas, surge como método eficaz no resgate e prática da cidadania. É o mecanismo do qual a população elege suas obras prioritárias que devem ser incluídas nas propostas orçamentárias;

(...)

***Associações, Sindicatos e ONGs*** – São organizações formadas pela sociedade civil sem fins lucrativos e que têm como missão a resolução de algum problema da sociedade (econômico, social ou cultural), ou ainda como fiscal do poder público. As organizações tem a capacidade de despertar o civismo e a cooperação social nos seus

*participantes. Constituindo uma forte ferramenta de mobilização social, contribuindo para a manutenção da democracia, uma vez que possibilita a manifestação de interesse de quaisquer segmentos.*

O documento também dá grande destaque aos Conselhos de Políticas Públicas que são espaços de interação do Estado com representantes da sociedade civil e do poder público, realizando funções de fiscalização, mobilização, deliberação e controle dos recursos e gastos públicos exercidos em estados e municípios.

A instituição destes conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições **obrigatórias** para que os órgãos públicos possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações e programas.

## **2.3 Fundamentos Legais do Controle Social**

O Controle Social conta com vários dispositivos legais, implantados quando do processo de redemocratização do país, definidos na Constituição Federal de 1988. As bases dos princípios relativos aos instrumentos de controle social encontram-se destacadas no Título II - DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS, reafirmando que o Controle Social é direito fundamental do cidadão garantido pelo Estado.

A Carta Magna permite que os cidadãos não só façam parte da formulação dos programas e políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

### **2.3.1 Controle Social do Planejamento Orçamentário**

Atualmente, as políticas públicas no Brasil são definidas em conjunto com os segmentos representativos do Estado. Os principais instrumentos constantes na Constituição Federal, e disseminados pela Controladoria Geral da União através da Coleção Olho Vivo: Controle Social são:

Plano Plurianual (PPA) – instrumento que apresenta as diretrizes que devem orientar os gestores na definição dos objetivos que se busca alcançar na gestão, no período de quatro anos. Para isso são definidos programas e ações que serão mensurados através das metas delineadas;

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – instrumento de controle social do planejamento orçamentário, dispõe sobre as metas e prioridades para a Administração Pública, além dos critérios para a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, as alterações na legislação tributária e as formas de financiamento do orçamento;

Lei Orçamentária Anual (LOA) – instrumento que se ocupa de definir as fontes de arrecadação, estimar as receitas e prever as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração. É nela que se apresenta o Programa de Trabalho do Governo. Deve ser encaminhado ao Legislativo até o dia 31 de agosto podendo implicar em crime de responsabilidade do Presidente da República, Governadores e/ou Prefeitos.

O manejo da Lei Orçamentária Anual (LOA) deve obedecer aos princípios, definidos na Lei n.º 4.320/1964, conhecida como Lei das Finanças Públicas, que são: unidade, universalidade, anualidade, equilíbrio, publicidade, especialização, exclusividade e orçamento bruto.

A sociedade deve participar não apenas da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), mas, inclusive, do processo de apreciação e votação nas casas legislativas.

### **2.3.2 Controle Social da Execução das Despesas Públicas**

Depois de encerrada a fase de elaboração, apreciação e aprovação das Leis Orçamentárias, inicia-se a fase da execução das políticas públicas. Por isso, a sociedade civil em conjunto com os agentes públicos deve se organizar para participar da gestão desses recursos.

Para que as despesas não se realizem arbitrariamente foram estabelecidas algumas regras que estão contidas principalmente na:

Lei n.º 4.320/1964 ou Lei das Finanças Públicas – toda despesa efetuada na Administração Pública, de qualquer dos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) deve seguir três estágios: empenho, liquidação e pagamento;

Lei n.º 8.666/1993 ou Lei das Licitações – estabelece, por sua vez, que as despesas devem ser efetuadas, sem privilegiar um ou outro fornecedor dos produtos, obras ou serviços, mas considerando também a proposta mais vantajosa para a Administração;

Lei Complementar n.º 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal – trata principalmente da gestão dos recursos públicos no âmbito do governo federal, estadual e municipal. Em seu art. 48 é definida como *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.*

Além do incentivo a participação popular, através das audiências públicas, a LRF, tem como principal pilar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

### **2.3.3 Outras formas de exercício do Controle Social**

Cada cidadão mesmo sem participar dos conselhos pode de forma isolada ou em conjunto com organizações da sociedade civil, fiscalizar as contas públicas, os prazos e valores de obras, os processos de aquisição e conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, inclusive em sessão pública de licitações, denunciando por ventura quaisquer irregularidades. Em relação aos municípios a Constituição Federal assegura, no § 3.º do artigo 31, que suas contas 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.

## **2.4 Transparência e o direito a informação na gestão pública**

A participação ativa do cidadão no controle social da gestão pública pressupõe a transparência nas ações governamentais. Paralelamente ao novo contexto democrático estabelecido no Brasil, com a evolução tecnológica, através do uso das TIC's (Tecnologias de Informação e Comunicação) pelo poder público, e o avanço da Internet torna-se facilitado à organização e divulgação das informações e a pesquisa e acompanhamento destas por parte da população, de forma rápida, eficiente e barata, ampliando os canais de comunicação existentes entre sociedade civil e governos, garantindo uma administração mais transparente e participativa.

Segundo Castells (1999), a Internet propiciou um estabelecimento de um novo tipo de relação entre cidadãos e governos diversos, já que aqueles teriam à disposição informações de qualidade sobre os atos e gastos públicos, em qualquer tempo ou lugar e com baixo custo.

Para que o controle social possa ser efetivamente exercido, é preciso, portanto, que os cidadãos tenham acesso às informações públicas, fato este que está tendo evolução

significativa segundo o Relatório Final da Consocial (2011, pg 17):

*O Brasil tem avançado significativamente na promoção da transparência pública. Tanto o Governo Federal como diversos governos estaduais e municipais já possuem portais de transparência com informações sobre a gestão pública, acessíveis a qualquer cidadão. Recentemente, entrou em vigor uma lei específica que regulamenta o direito de acesso a informações e dados públicos, a chamada Lei de Acesso à Informação (L.A.I.).*

A aprovação da Lei 12.527/2011, citada acima trouxe um grande impacto à rotina da Administração Pública, exigindo do Poder Público uma preparação adequada de seus agentes para implantação e divulgação das informações sobre a gestão pública de forma proativa e transparente aos cidadãos.

Outro instrumento de divulgação das informações aos cidadãos é o Portal da Transparência, criado através da Lei Complementar nº 131, de 2009, que é mantido pela Controladoria Geral da União com informações sobre todos os convênios celebrados nas três esferas governamentais. Nele pode-se consultar se os recursos estão sendo aplicados ou se ocorrem algumas irregularidades administrativas.

### 3. METODOLOGIA

Segundo Pinheiro (2010, p.33): “A metodologia de pesquisa é definida como o conjunto de técnicas e processos utilizados pela ciência para formular e resolver problemas de aquisição objetiva do conhecimento de maneira sistemática”. Por meio do método científico é possível ordenar as etapas a serem executadas de forma detalhada e sequencial na investigação do problema ou fenômeno.

Os procedimentos metodológicos aplicados neste trabalho são fundamentados tendo como característica a pesquisa empírica ou de campo, que pressupõe a comprovação prática através de diversos métodos sejam de observação ou experimentação em determinado contexto e tendo como método de procedimento o estudo de caso. A abordagem metodológica é do tipo qualitativa, e tem como natureza dos dados coletados, os dados primários e secundários, tendo como enfoque a pesquisa descritiva.

Quanto às abordagens metodológicas escolhidas para realização desta pesquisa utilizou-se a abordagem qualitativa, que é empregada para interpretar fenômenos e ocorre por meio da interação constante entre a observação e a formulação conceitual, entre a pesquisa empírica e o desenvolvimento teórico, entre a percepção e a explicação (BULMER, 1977) e se apresenta como uma dentre as diversas possibilidades de investigação.

Este projeto, com base num estudo de caso, não enfatiza sua natureza dinâmica e exploratória. Preocupa-se com a medição objetiva e a quantificação dos resultados. Busca a precisão, evitando distorções na etapa de análise e interpretação dos dados, garantindo assim uma margem de segurança em relação às inferências obtidas (GODOY, 1995).

Para tal, também foi utilizado o método do estudo de caso proposto por Yin (2001), que consiste em uma investigação empírica, observando um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Com base nos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa tem características bibliográfica e documental.

Como define GIL(2008, pág 44), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

Os dados bibliográficos subsidiaram nossa pesquisa principalmente no que tange aos dados socioeconômicos do município em estudo, sempre pesquisando através de fontes confiáveis analisando as informações evitando possíveis incoerências e contradições.

Outro modelo utilizado foi à pesquisa documental, que segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica, tendo como diferença essencial entre ambas na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2008).

### **3.1 Área Geográfica de Estudo**

Os dados abaixo foram consultados através de sites governamentais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e no portal do município em estudo.

A área geográfica deste estudo compreende o município de Barreira, localizado na Mesorregião Norte cearense, vertente meridional da Serra de Baturité, ocupando atualmente uma área de 228,3 Km<sup>2</sup> e distando 78 km da capital do Ceará, e o acesso se faz pela BR 116/CE 354 ou CE 060/CE 354.

Nos parágrafos abaixo abordaremos de forma sucinta os principais indicadores sociais e econômicos do município com base nas informações disponibilizadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), através do Censo Demográfico de 2010.

Barreira possui uma população global de 19.573 habitantes. Entre 2000 e 2010, a população de Barreira teve uma taxa média de crescimento anual de 1,26%, sendo 41,52% residentes na zona urbana e 58,48% na zona rural.

A principal atividade econômica baseia-se na produção de farinha de mandioca, na extração do caju e seu beneficiamento bem como produção agrícola de cultura de subsistência (milho, feijão) e ainda a pecuária que tem se desenvolvido bastante ultimamente. Percebe-se um aumento gradativo nas microindústrias de confecção de jeans.

Os indicadores habitacionais do município em 2010, afirmam que 70,02% dos domicílios possuem água encanada. Os índices são mais elevados no que se referem aos com

energia elétrica (99,75%) e coleta de lixo domiciliar (83,60%).

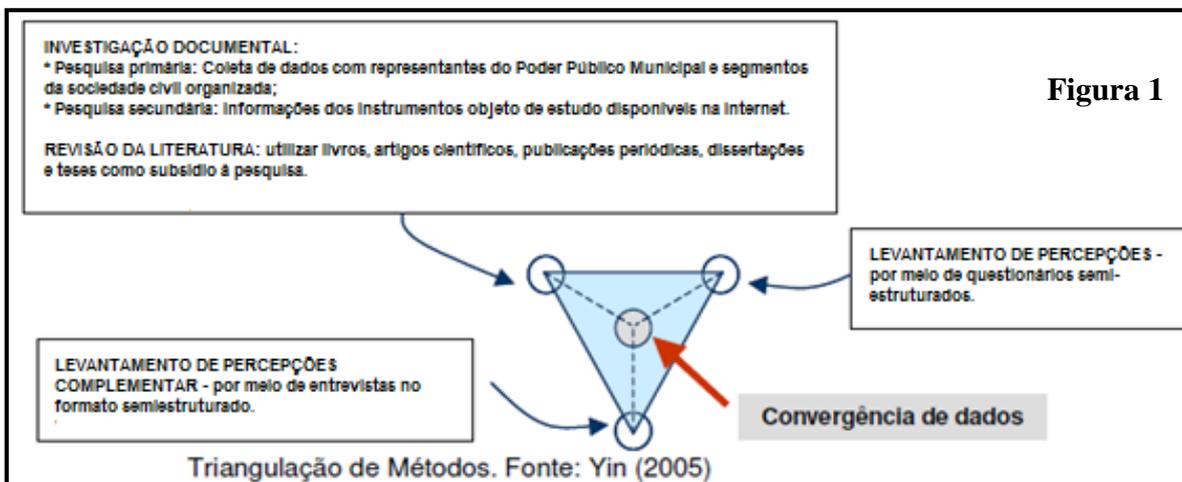
O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), segundo informações disponibilizadas no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, era de 0,616, em 2010. Em relação aos 184 outros municípios do Ceará, este ocupa a 83ª posição. Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,217), seguida por Longevidade e por Renda. A renda per capita média cresceu 104,98% nas últimas duas décadas, passando de R\$120,35 em 1991 para R\$147,18 em 2000 e R\$246,69 em 2010. Entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa) passou de 51,87% em 2000 para 49,34% em 2010.

### **3.2 Natureza e Fonte de Dados**

Esta pesquisa irá utilizar-se de dois tipos de dados: dados primários e dados secundários. Segundo Churchill (2003), os dados primários são coletados especificamente para uma determinada investigação. Neste trabalho foi realizada uma pesquisa através da aplicação de questionários a representantes políticos e da sociedade civil do município em estudo. Já os dados secundários, são aqueles reunidos para algum outro propósito que não o estudo imediato, ou seja, no nosso caso advém da análise documental de fontes como publicações (artigos científicos e monografias), revistas acadêmicas, outras fontes estatísticas, além de sites da *internet* relacionadas ao assunto em debate.

A pesquisa em questão tem como objetivo o foco em dados primários obtidos através da elaboração, aplicação e análise de questionário, ou seja, dados específicos do objeto de estudo.

Para realizar o estudo de caso, foi feita uma triangulação de métodos que incluem investigação documental e levantamentos de percepções por meio de questionários, para a coleta de dados e visitas in loco com observação direta. A Figura 1 abaixo esquematiza a triangulação de métodos adotada.



O uso da triangulação de métodos utilizada nesta pesquisa tem como intuito buscar confiabilidade e validade aos resultados encontrados, minimizando as contradições e dúvidas em relação à veracidade das informações obtidas.

### 3.3 Unidade do Estudo

O local da pesquisa foi a Prefeitura Municipal de Barreira, sendo o setor ou órgão destacado a Secretaria de Finanças, que tem como função o controle e arrecadação das finanças do município. Compete a ela gerir e manter equilibrado o orçamento e despesas de todas as secretarias da administração municipal. A administração dos recursos públicos municipais, gerados a partir da arrecadação dos impostos, que deve ser eficaz e transparente. Em virtude desse novo modelo de gestão pública adotado nos dias atuais, buscam-se encontrar respostas para a situação-problema definida, identificando quais instrumentos de controle social estão disponíveis pela instituição e o grau de conhecimento e participação da sociedade civil organizada tornando-os agentes transformadores da realidade social.

### 3.4 Método de Análise e Procedimentos Metodológicos

Busca-se apresentar os traços no qual esta pesquisa foi desenvolvida a partir da problemática e dos objetivos traçados. Buscamos utilizar os materiais e métodos de pesquisa mais eficazes. Abaixo será estabelecida uma relação entre os objetivos definidos e a metodologia utilizada.

- Conhecer os dispositivos legais existentes quanto ao controle, transparência e participação social

Nessa etapa da pesquisa que corresponde ao período inicial da investigação utilizou-se de uma pesquisa documental e bibliográfica.

Fez-se uso da pesquisa descritiva de maneira extensiva, consultando diversas fontes de modo a embasar a revisão da literatura, proporcionando obter referencial teórico acerca do tema de pesquisa, analisar estudos anteriormente realizados que pudessem nortear o projeto evidenciando possíveis oportunidades a serem exploradas e critérios já anteriormente estabelecidos e, também, auxiliar na formulação de hipóteses a serem testadas.

- Identificar no município pesquisado os instrumentos de controle social utilizados e as ferramentas de divulgação de dados e informações

Para alcançar o objetivo acima utilizou-se da pesquisa descritiva. De acordo com Churchill (2003), a pesquisa descritiva tem como objetivo conhecer e interpretar a realidade estudada sem interferi-la ou modificá-la. Pode-se dizer que ela tem como objetivo descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los.

Esta modalidade de pesquisa pode ser utilizada a fim de observar, testar e analisar hipóteses. No presente estudo utilizou-se da observação do cenário de pesquisa através de visitas *in loco* que permitiu avaliar qualitativamente, por meio de observação direta das informações relevantes relacionadas ao objeto de estudo. Também foram realizadas consultas com os funcionários das secretarias de finanças e administração do município em estudo.

Pode-se através de pesquisas em *sites específicos*, mapear o exercício do controle social no local supracitado, descrevendo quais os existentes, como são estruturados e como se estabelecem as relações entre os indivíduos que os compõem.

- Verificar com base em questionários aplicados com representantes do governo e sociedade civil, o grau de percepção, conhecimento e acesso as ferramentas de controle social existente no município pesquisado.

Nesta etapa utilizou-se os métodos de abordagem qualitativa. Além dos recursos das pesquisas bibliográficas e de campo, foram realizadas consultas informais com alguns servidores da Prefeitura Municipal, no próprio ambiente de trabalho, com o intuito de conhecer na prática as ferramentas de controle e transparência desenvolvidas pela Prefeitura Municipal.

Também foram aplicados questionários com representantes do governo e da sociedade, contendo perguntas abertas e fechadas, visando à coleta de dados, objetivando a obtenção de dados primários, capazes de oferecer informações às respostas da situação-problema e elaboradas com base nos indicadores de transparência e controle social existentes na administração municipal, obedecendo aos critérios de ética de pesquisa.

Foi encaminhado junto com o instrumento de pesquisa, um termo de consentimento, contendo identificação do tema do projeto, seu objetivo de forma sucinta, bem como identificação do Curso, da Universidade, dos alunos-pesquisadores, e do Professor Orientador. Além disso, foram abordadas orientações de âmbito geral sobre a confidencialidade das respostas obtidas.

O encaminhamento do instrumento de pesquisa foi entregue pessoalmente, com breves explicações sobre a importância da pesquisa. Ficou determinado um prazo de uma semana para a devolução dos questionários preenchidos.

A pesquisa documental juntamente com a interpretação dos dados coletados dos respondentes dará origem aos dados secundários. Foram utilizados dados secundários complementares advindos de sites e legislação específica que abordam o tema estudado, além de teses e pesquisas realizadas anteriormente.

De modo a tornar possível a realização da pesquisa de campo, foi necessária a obtenção de uma amostragem da população. Nesse caso, definimos que os questionários formulados seriam aplicados com representantes da sociedade civil organizada e governo assim distribuídos: Representantes da Administração Pública (Poderes Executivo e Legislativo), Membros dos Conselhos Municipais (Educação, Saúde e Assistência Social), Entidades de Controle Oficial (Ministério Público), Componentes do Núcleo Gestor da Escola Estadual e Ensino Superior, Organização Não-Governamental e Sindicato dos Servidores, perfazendo um total de 20 entrevistados. Considera-se esta uma amostragem não tendenciosa e representativa da população local.

Acredita-se, que o universo da pesquisa social é tão vasto que é quase impossível abordá-lo completamente, onde o pesquisador geralmente trabalha com uma amostra que é tida como uma parcela do universo em que serão estudadas as características de um trabalho científico (RODRIGUES, 2000).

No quadro 3, segue a distribuição dos questionários de pesquisa enviados e respondidos pelos representantes da sociedade civil organizada e que constituem em fontes primárias do objeto em estudo.

**QUADRO 3 – RELAÇÃO ENTRE OS QUESTIONÁRIOS ENTREGUES X RECEBIDOS**

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	QUESTIONÁRIOS	
	REMETIDOS	RECEBIDOS
Poder Executivo	1	1
Poder Legislativo	11	9
Conselhos Municipais	3	3
Órgãos Oficiais	1	1
ONGs	1	1
Sindicatos	1	1
Representantes de Entidades do Ensino Médio	2	2
TOTAL	20	18

Fonte: Elaborado pelos autores (2017)

Vale ressaltar que dos 20 questionários remetidos aos representantes acima mencionados, 18 foram respondidos, tendo no mínimo um representante de cada setor. Em virtude da devolução ocorrer em prazo acima do previamente estabelecido, o planejamento da etapa de coleta de dados foi prejudicada. Apesar disso, vale destacar a importância da participação destes representantes para a conclusão deste projeto.

O tratamento dos dados consistiu em uma análise interpretativa das informações obtidas através dos questionários. No caso das questões fechadas, os dados foram tabulados e obtidos percentuais com o auxílio de ferramentas de planilhas eletrônicas. Quanto às respostas abertas, serão abordadas após análise individual. As questões elencadas no instrumento de coleta de dados tiveram como enfoque o tema proposto neste projeto de pesquisa, sendo que os dados obtidos através das respostas obtidas nos questionários serão comparados com as informações coletadas através da *Internet* e outras fontes, a fim de conhecer a situação atual do município no que se refere ao controle e a participação social.

De acordo com Triviños (1995), o processo de análise de conteúdo consiste na organização e catalogação dos dados, e posteriormente, na análise seguinte que é a interpretação do que foi coletado em campo e pesquisado.

Dessa forma, os dados apresentados pelos sujeitos de pesquisa serão externalizados neste trabalho científico por meio de citações e/ou através de percentuais obtidos nas

respostas dos participantes. Assim, de posse desse material será possível interpretar a realidade estudada, baseado no conteúdo pesquisado em campo, propondo a análise e a organização de forma sistemática, garantindo uma fidelidade maior dos conteúdos descritos pelos sujeitos.

As informações obtidas servirão de subsídios para as considerações finais sobre a participação popular e a transparência no exercício do controle social na atual gestão municipal de Barreira.

#### 4. ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS

A partir desde capítulo busca-se compreender a importância do controle social e da participação popular na gestão pública municipal de Barreira-CE. Podem-se afirmar que tais mudanças ocorreram de forma significativa a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada como “Constituição Cidadã”. Desde então, vários outros dispositivos legais foram elaborados com o intuito de oferecer e incentivar meios de ampliar a participação popular, por meio dos conselhos paritários, onde a sociedade civil tem poder de se manifestar e até de decidir, como previsto nos termos do Art. 14 da Constituição Federal e Art. 212 da Lei Orgânica do Município de Barreira. Além dos Conselhos, vale ressaltar a possibilidade de participação popular nas Câmaras Municipais de Vereadores, como por exemplo, através de Audiências Públicas conforme previsto no Art. 214 da mencionada Lei.

Em visitas realizadas nas secretarias de finanças e administração do município em estudo pode-se verificar que os dados de todas as secretarias municipais são encaminhados diariamente e consolidados no final do dia para o portal do município. A Prefeitura terceirizou uma empresa que é responsável pela manutenção do portal e capacitação dos funcionários para inserção dos dados.

A partir de então realizar-se-á uma abordagem interpretativa dos dados, com base nas respostas obtidas através dos questionários em conformidade com os objetivos delineados e pesquisas bibliográficas relacionadas ao tema.

Além disso, foi realizado um estudo teórico dos dispositivos legais de controle social e transparência, já mencionados na Fundamentação Teórica. Além destes, destaca-se o documento que rege constitucionalmente o município, objeto de nossa pesquisa: a Lei Orgânica de Barreira, promulgada e publicada pela Mesa da Câmara Municipal em 05 de abril de 1990, após três anos de emancipação política do município. O referido documento pode ser elaborado de forma autônoma e nela constam, entre outros itens, a administração tributária e financeira, o planejamento municipal e seus instrumentos, assim como a definição das formas de participação popular.

Conforme ressalta SALLES (2010), “Conhecer a Lei Orgânica do município é o primeiro passo para se habilitar à participação nos mecanismos que a lei disponibiliza ao cidadão”.

Em virtude da maioria dos respondentes serem representantes do poder público municipal ou da sociedade civil organizada as questões abordadas no questionário puderem ser contempladas na sua quase totalidade.

Quando abordados sobre a existência desta Lei, 94% deles afirmaram possuir conhecimento deste documento. Comprovou-se a disponibilidade dos exemplares nos órgãos públicos, na Biblioteca Municipal e através de meio eletrônico no site da Câmara Municipal de Barreira (<http://camarabarreira.ce.gov.br/>).

A Constituição Municipal, dentre outras coisas, cita a importância da participação popular no governo, através de Conselhos Municipais e Audiências Públicas. Outros mecanismos mais recente e eficaz na promoção da participação popular são as Ouvidorias Municipais. Estas são importantes em virtude de canalizar para o gestor público as demandas provenientes dos cidadãos, a fim de que possam ser realizadas mudanças na estrutura administrativa e política municipal, representando um caráter inovador e dinâmico no contexto de uma democracia participativa, além de que é através dos debates públicos que sempre surgem ângulos de visões diferentes a respeito dos desafios enfrentados no município.

Nesse sentido, Salles (2012) enaltece que “a pluralidade da participação enriquece o debate político e isso se perde se os interlocutores ficam restritos aos representantes eleitos”.

Na cidade de Barreira está disponibilizado no portal da Prefeitura Municipal (<http://www.barreira.ce.gov.br/>), para cumprimento da [previsão constitucional \(art 37, §3º\)](#) uma ouvidoria geral de forma eletrônica para a participação do cidadão seja através de elogios, solicitação, sugestão, reclamação e/ou denúncia. Manifestações anônimas são permitidas e o acompanhamento é realizado através do protocolo gerado. Caso o cidadão deseje realizar sua manifestação presencialmente no setor da Ouvidoria Municipal pode encaminhar-se a Sede da Prefeitura.

Quando mencionados no questionário se o município disponibiliza ao cidadão ferramentas para realização de denúncias acerca das inconformidades que sejam detectadas na gestão municipal, 33% dos respondentes afirmaram que não existe ou não saberiam responder, onde pode-se supor que a falta desta informação se deva pelo fato do Portal ser uma ferramenta de gestão criada a pouco menos de um ano.

Um deles afirma que *“mesmo não existindo a Ouvidoria o município poderá fazer uma denúncia e protocolar na própria prefeitura, é um direito constitucional”*.

Outro questionado cita que já funcionava a Ouvidoria da Saúde, porém voltada para os problemas internos relativos aos funcionários.

A implantação e a implementação das ouvidorias do SUS nos municípios visam articular com as ouvidorias das coordenadorias regionais de saúde e Rede Sesa buscando trabalhar de forma articulada, seguindo o mesmo padrão de fluxo e processos de trabalho em toda a rede.

Nos questionários foram citadas outras ferramentas que podem ser utilizadas pelo cidadão, caso necessite realizar alguma denúncia, como os meios de comunicação (rádio e TV), Câmara Municipal, Promotoria de Justiça, ou junto ao Secretário Municipal responsável.

Um dos entrevistados afirma que *“por se tratar de uma cidade pequena, onde todos se conhecem, o cidadão procura o Secretário diretamente para realizar sua solicitação ou reclamação, às vezes se dirigindo até mesmo a casa deles”*.

A Audiência Pública é um instrumento de participação popular na busca de soluções para demandas sociais. É garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por Leis Federais, estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população. Geralmente realizada com duração de um período podendo ser coordenado por representantes da sociedade civil que a reivindicaram em conjunto com os órgãos competentes. Os cidadãos presentes podem se manifestarem, dando ao cidadão o direito de voz, podendo representar seus próprios interesses, esclarecer dúvidas e dar opiniões junto ao poder público.

Em virtude de Barreira-CE sofrer de altos índices de criminalidade foram realizadas algumas audiências públicas sobre o tema segurança, tendo inclusive vídeos disponíveis no youtube. Apesar disso, 22% dos participantes afirmaram que não possuem conhecimento de audiências públicas realizadas neste município. Dos que afirmaram da existência das audiências públicas, 64% ressaltam que a participação popular é bem representativa.

Um dos vereadores consultados reafirma a importância das Audiências Públicas e cita que o Legislativo Municipal, *não pode deixar de mediar esses conflitos, na busca de solucionar os problemas que existem no município de Barreira. Muitas categorias de*

*servidores, como da educação e saúde, através dos Sindicatos nos procuram para discutir temas como reajuste salarial e melhores condições de trabalho, através da realização destas Audiências.*

Outro canal efetivo de participação popular são os Conselhos Municipais, que é definida no Portal da Transparência Federal como *espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.*

Conforme o depoimento de um dos participantes: *“O controle social deve ser realizado através da participação social por meio dos Conselhos Municipais, propondo, fiscalizando e divulgando a forma com que os recursos estão sendo aplicados”.*

No município em estudo, pode-se listar os seguintes conselhos setoriais de políticas públicas existentes: Conselho de Educação, Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Segurança Alimentar, Conselho do FUNDEB, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas. Porém não conseguimos localizar os nomes dos conselheiros, as datas e o local das reuniões e tampouco as atas disponíveis nas redes sociais. Somente 33% deles afirmam que existem informações disponíveis na rede acerca da existência dos conselhos. Porém 61% deles afirmaram ser possível o levantamento de quais as pessoas integram estes conselhos e que entidades ou órgãos representam. Supomos que este percentual se justifique pelo fato de Barreira ser um município pequeno, e os pesquisados serem representantes políticos ou da sociedade civil.

Segundo os dados dos respondentes 39% deles avaliam que é difícil encontrar pessoas disponíveis no município para assumirem cargos representativos na sociedade, como nos Conselhos Municipais e/ou outras entidades. Dentre estes 50% acreditam que este fato se dá por haver descomprometimento da sociedade com a “coisa pública”.

Um dos respondentes afirma que este fato se deve a *“falta de informação e abertura da administração para que as pessoas se motivem a participar”.*

Outro instrumento de controle social que visa ampliar a divulgação das ações governamentais, contribuindo para o fortalecimento da democracia, são as páginas de Transparência Pública, com o objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, dados de fornecedores, despesas com pessoal, diárias e passagens.

Nesse sentido, conforme dispõe a [Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006](#), cada órgão e entidade deve ter sua própria Página de Transparência com informações detalhadas. Pode-se verificar informações relativos ao município de Barreira-CE, no portal da transparência do Tribunal de Contas dos Municípios - TCM-CE (<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/main/municipios>), no site governo transparente (<http://www.governotransparente.com.br/>) e no do próprio município (<http://www.barreira.ce.gov.br/transparencia>).

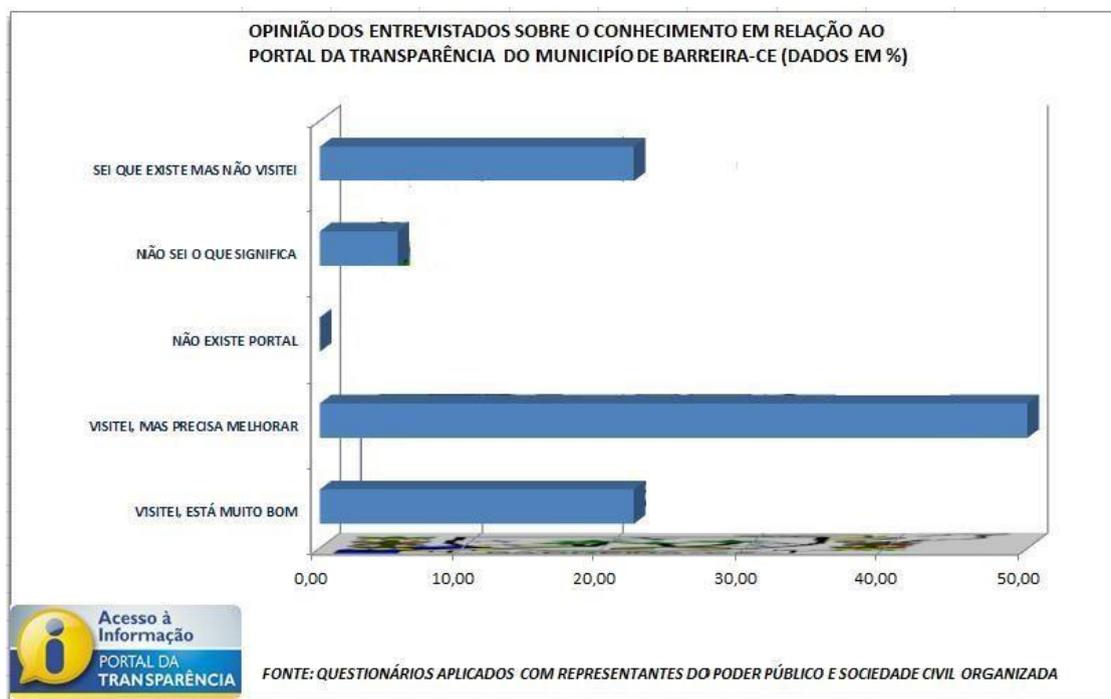
Um dos entrevistados, ao citar da importância do Portal da Transparência para a sociedade ressalta que as informações são encontradas, porém, de difícil compreensão: *“Nosso município disponibiliza e atualiza as informações no Portal da Transparência, mas falta a população a compreensão desses dados. Nós mesmos que já estamos habituados a visitar o site, não conseguimos interpretar o que foi disponibilizado”*.

Outro vereador afirma que *“agora a população pode ver de forma transparente onde está sendo investido o dinheiro público, quem está se beneficiando e por quanto cada ação, projeto ou obra está sendo realizado. São avanços que não existia há décadas atrás”*.

Segundo o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM) através do Relatório de Acompanhamento Gerencial (Reage), nova ferramenta de auxílio aos gestores municipais, com dados referentes ao primeiro quadrimestre de 2016, os portais de transparência da Prefeitura e Câmara Municipal, tiveram resultados considerado *regular* durante este período avaliativo, atendendo a divulgação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira destes órgãos.

Quando questionados sobre a publicação dos dados municipais no Portal da Transparência, 100% afirmaram que possuem conhecimento sobre este instrumento de controle social. O gráfico I demonstra a opinião deles em relação ao acesso e a avaliação deste Portal.

**GRÁFICO 1 – OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE O CONHECIMENTO AO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BARREIRA-CE (DADOS EM %)**



FONTE: QUESTIONÁRIOS ELABORADOS PELO AUTOR (2017)

Apesar da existência do Portal da Transparência no município em estudo, 39% dos respondentes julgaram que o município não oferece dados suficientes para a realização da transparência na gestão dos recursos públicos, garantindo um efetivo controle social por parte da população.

A tabela I mostra a avaliação deles em relação à eficácia das informações apresentadas no Portal de Transparência Municipal.

**TABELA 1 - OPINIÃO DOS PARTICIPANTES DO QUESTIONÁRIO SOBRE AS INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BARREIRA-CE (DADOS EM %)**

	SIM	NÃO	NÃO SABE RESPONDER
TRANSPARÊNCIA NOS RECURSOS PÚBLICOS APLICADOS (DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS)	61,11	38,89	0,00
RELAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL E VALORES BÁSICOS DOS CARGOS EXISTENTES	72,22	27,78	0,00
RELAÇÃO DAS DIÁRIAS PAGAS COM RECURSOS PÚBLICOS (VALORES E MOTIVOS DOS DESLOCAMENTOS)	61,11	38,89	0,00
CONHECIMENTO DOS CERTAMES LICITATÓRIOS REALIZADOS NO MUNICÍPIO	77,78	16,67	5,55
OBRAS MUNICIPAIS QUE ESTÃO EM ANDAMENTO E POR QUAIS VALORES FORAM CONTRATADOS	66,67	27,78	5,55

FONTE: QUESTIONÁRIOS ELABORADOS PELO AUTOR (2017)

No Portal da Transparência de Barreira-CE, podemos consultar todas essas informações acima de forma clara, objetiva, transparente e em linguagem de fácil compreensão, sem a exigência de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso. O site contém uma ferramenta de pesquisa de conteúdo e a indexação das páginas utiliza-se dos principais *softwares* da atualidade. Encontram-se também no Portal as sessões “Fale Conosco” para contatos via e-mail e/ou telefone e a “Perguntas mais Frequentes”, auxiliando o usuário/cidadão a responder as dúvidas mais relevantes.

Outras informações disponibilizadas no Portal da Transparência Municipal são relação de Convênios firmados com o município, e uma área restrita ao cidadão, servidor e aos microempreendedores onde eles podem acessar os principais sites de oferta de serviços, como Certidões Negativas em diversos órgãos. Informações de concursos municipais, decretos editais, legislação municipal e Diário Oficial também são disponibilizados.

Outro instrumento de corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade, que busca estimular o exercício da cidadania e o compromisso com o bem público, é o Orçamento Público Participativo. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura.

*“O Orçamento Participativo além de ser uma oportunidade da comunidade participar, ele dá a chance para que todos tenham acesso aos processos de construção da cidade. Isto é aumentar os direitos de todos à cidadania, e torna-lo co-responsável pela melhor aplicação dos recursos”*, disse um dos vereadores entrevistados.

Outro vereador cita que *“sua função é de extrema importância para o Orçamento Participativo, pois quem analisa a proposta e a transforma em lei é o Legislativo”*.

Quando questionados sobre o conhecimento dos entrevistados em relação aos instrumentos de incentivo a participação da população na formulação de políticas públicas, como o Orçamento Participativo, 33% deles afirmam existir oportunidades para participação nas definições das prioridades da aplicação dos recursos do *orçamento* do município.

Apesar disso, todos os participantes ressaltam a importância da democracia e a participação popular nas ações governamentais como se destaca no depoimento de um deles: *“Acredito que a melhor forma de incentivar a população é tornar a administração acessível*

*no intuito de propor discussões em torno das ações adotadas de modo que atendam as reais necessidades da sociedade tornando dessa forma o serviço público mais eficiente”.*

Além do Orçamento Participativo, foram elencadas outras formas de instrumentos que incentivam à população a participarem das decisões sobre a destinação dos recursos públicos e fiscalização destes. Foram citadas as conferências de políticas públicas municipais, sessões nas Câmaras Municipais, reuniões com representantes das associações comunitárias, além da criação de Conselhos Políticos (CONSEP), com representantes de segmentos da sociedade das localidades e/ou distritos.

Quanto ao controle da aplicação dos recursos públicos municipais, 72% acreditam que a população ainda não está “orientada” para a efetiva realização deste controle social. Apesar da afirmação que ainda há certo *despreparo* por parte da sociedade, 78% deles entendem que a fiscalização dos recursos públicos não deve ser somente de responsabilidade dos órgãos oficiais como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, havendo a necessidade de interferência da população nas ações do governo.

As opiniões dos respondentes em relação ao engajamento da população e desafios encontrados para efetivação e participação nos órgãos de controle social ficam evidentes nas suas falas:

*“Muitos cidadãos deixam de se envolver em alguma forma de participação popular porque percebe que colaborava nas discussões, mas não via depois as concretizações das propostas debatidas”.*(Entrevistado A)

*“A falta de envolvimento e participação se dá mais por conta também da população não possuir conhecimento suficiente sobre alguns assuntos”.* (Entrevistado B)

*“Quando o povo entender que ele é a voz e vez em todas as ações desenvolvidas no município, a gestão pública tende a melhorar”.* (Entrevistado C)

*“Infelizmente muita gente ainda pensa no individual ao invés do coletivo, se alguns órgãos, como os Conselhos Municipais dessem remuneração, o envolvimento seria outro”.* (Entrevistado D)

*“Deve-se trabalhar a mobilização social para mudar esse panorama atual em relação ao exercício da cidadania tanto em nossa cidade, como em nosso país”.* (Entrevistado E)

Solicitados a dar sugestões de melhoria para que fossem implantadas ferramentas no Município de Barreira de modo a tornar mais transparente as ações públicas, possibilitando um efetivo controle social, pode-se destacar: divulgação da prestação de contas e dados orçamentários através de um jornal local impresso ou exposição em *outdoors*; formação de comissões da sociedade civil que se dispusesse a fiscalizar melhor os gastos públicos; apresentação periódica na Câmara Municipal, de cada secretaria municipal, em sessão extraordinária, de relatórios contendo folhas de pagamentos, manutenção, investimentos e projetos; uso efetivo das redes sociais, ampliando o acesso a informação e participação por parte da população e realização de reuniões sistemáticas entre o governo municipal e as associações comunitárias.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo do referencial teórico e análise dos dados coletados, percebemos a importância do efetivo controle social para a implantação das políticas públicas, fato este evidenciado também no município em estudo. A transparência nas ações, disseminação e publicização dos dados governamentais realizadas nas administrações públicas vem sendo garantidas, ainda de forma irrestrita, pelas legislações vigentes. Outro facilitador para o Controle Social é a massificação da gestão estatal e disponibilidade a todo instante dessas informações através da internet.

Porém constatamos que se torna inócua toda a disseminação desses dados se a sociedade politicamente organizada não interferir nas políticas públicas, na fiscalização dos recursos públicos, e nas demais decisões que afetam a população. A informação será o elo comum que promove a interação entre o Estado, que divulga o que realizou, e a sociedade que comprova o que foi realizado.

Muitos estudiosos do tema afirmam que a construção desse conhecimento e um exercício efetivo do Controle Social poderão ser expandidos desde que haja esforços sejam através de escolas, igrejas, ONG's ou outros segmentos organizados, para incentivo aos jovens sobre este tema e seu papel transformador perante a sociedade.

Respondendo a questão formulada no início do trabalho, sobre a administração pública municipal, objeto de nosso estudo, em relação à transparência nas informações, encontram-se disponíveis na internet as ferramentas de controle essenciais para o acompanhamento perante a sociedade das ações governamentais, porém quanto a participação social é limitada, seja exercida individualmente ou de forma coletiva, os cidadãos não costumam se envolverem efetivamente nos Conselhos Públicos, nas Audiências e/ou sessões da Câmara Municipal. Supomos que este fato se dá em virtude da falta de conhecimento e/ou interesse por parte da população. Outro aspecto é a cultura de transferir a responsabilidade aos representantes legais por meio do voto, esperando que os mesmos encontrem soluções para todos os problemas sociais.

Como enfatiza, Rizzo Júnior (2009, p. 200), que o controle social não é a panaceia de todos os males, mas é a única forma de tornar eficaz o conjunto de opções empregadas para o controle interno e externo de políticas públicas.

Com a contribuição da presente pesquisa, desejamos buscar a reflexão e o engajamento de pessoas que assumem um papel importante na busca ;de redirecionar os rumos das questões municipais, a fim de despertar na população o engajamento e a busca pela concretização das ações desenvolvidas pelos governantes. Espera-se também que nosso estudo sirva como subsídios para futuros trabalhos acadêmicos, e como fonte de consulta para toda a população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEP - Associação Cearense de Estudos e Pesquisas. Disponível em: <http://website.acep.org.br/prefeitura-municipal-de-barreira>. Acesso em: 17 set. 2017.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**, p. 7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 17 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 17 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, **Diário Oficial**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 17 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 17 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, de 19 de setembro de 1946, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Coleção olho vivo: controle social**. 2ª edição Brasília: CGU, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 17 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório final da 1ª conferência nacional sobre transparência e controle social.** Brasília: CGU, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** Volume 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

CHURCHILL, Gilbert A. Jr.; PETER, J. Paul. **Marketing: criando valor para os clientes.** Cap. 6: Comportamento do consumidor, p. 146 – 169. São Paulo, Saraiva, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2002.

GODOY, Arlinda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** RAE Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n2, p.57-63, mar/abr. 1995.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: < [http://www.ipece.ce.gov.br/perfil\\_basico\\_municipal/2016/Barreira.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/perfil_basico_municipal/2016/Barreira.pdf) > Acesso em: 17 set. 2017.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação social no controle da administração pública: um estudo exploratório.** Revista Eletrônica de Contabilidade: Curso de Ciências Contábeis, UFSM, Santa Maria – RS. 2004.

LOPEZ, Luis Roberto. **História do Brasil contemporâneo.** 5. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1990.

PINHEIRO, José Maurício. **Da iniciação científica ao TCC: uma abordagem para os cursos de tecnologia.** Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2010.

RIZZO JUNIOR, Ovídio. **Controle Social Efetivo de Políticas Públicas.** Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. São Paulo, 2009.

RODRIGUES, Lucinaldo dos Santos. **O engajamento organizacional dos indivíduos na perspectiva da gestão estratégica do conhecimento.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 1999.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2012.

VILLA, Marco Antonio, **Sociedade e história do Brasil**. São Paulo: Instituto Teotônio Vilela, 2001.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre. Bookman, 2001.

**APÊNDICE A**  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**Prezado (a) participante,**

Somos alunos do Curso de Bacharelado em Administração Pública em EAD, da Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB) e estamos realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professora Dra. Maria Aparecida da Silva, cujo objetivo é o levantamento do nível de conhecimento de segmentos da sociedade acerca das ferramentas tecnológicas que se encontram à disposição da população para um efetivo controle social e se há transparência sobre as ações públicas desenvolvidas no Município de Barreira, bem como se ocorre esta participação dos cidadãos.

A sua participação envolve o preenchimento de um questionário como membro representativo da comunidade. Essa participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-la. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para 85-99169-8228 ou 85-99222-9006, ou mande e-mail para [prof.alyssonlima@hotmail.com](mailto:prof.alyssonlima@hotmail.com).

Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,

Alunos-Pesquisadores:  
Antonio Alysson de Lima  
Antonia Evenisse da Costa Oliveira

Consinto em participar deste estudo.

---

Assinatura - Participante

Barreira-CE, de abril de 2016

**APÊNDICE B**  
**QUESTIONÁRIO<sup>1</sup>**

**Abordagem: Controle Social e Transparência – Estudo de Caso de uma Administração Pública Municipal**

É premente a demanda da sociedade acerca da efetiva destinação proporcionada aos recursos públicos, carecendo esta de acesso as ferramentas atualmente disponíveis para que cada um possa, numa democracia cidadã, praticar um efetivo controle social. Cabe aos entes que gerem estes recursos, a devida prestação de contas, evidenciando, com a máxima transparência, os atos de gestão realizados.

Diante disso, questiona-se:

1. É de seu conhecimento que seu Município tem dados publicados no Portal de Transparência?  
( ) Sim ( ) Não ( ) Não Sei
2. Você já visitou?  
( ) Sim, ele está muito bom  
( ) Sim, ele é bom mas precisa melhorar  
( ) Não, em Barreira não há este tipo de Portal  
( ) Não, sei que existe, mas não visitei  
( ) Não sei o que é um Portal de Transparência
3. Você já teve oportunidade de conhecer a Lei Orgânica do município?  
( ) Sim ( ) Não ( ) Não Sei
4. O Município de Barreira disponibiliza ao cidadão ferramentas para a realização de denúncias acerca de inconformidades que sejam detectadas na gestão pública municipal (a exemplo das ouvidorias)?  
( ) Sim ( ) Não ( ) Não Sei
5. Em caso negativo, qual o meio que deve ser utilizado pelo cidadão barreirense para ser ouvido pela Administração Pública Municipal quando necessitar realizar alguma denúncia?
6. Você julga que o Município de Barreira tem transparência na gestão dos recursos públicos, o que possibilita um efetivo controle social por parte da população?  
( ) Sim ( ) Não
7. Você é capaz de saber, por meio de simples pesquisas na internet, qual o valor de vencimento básico dos cargos existentes no quadro de pessoal do Município?  
( ) Sim ( ) Não ( ) Não Sei
8. Teria condições de pesquisar as pessoas que receberam diárias pagas por meio de recursos públicos municipais em 2015 (valores e motivo dos deslocamentos)?  
( ) Sim ( ) Não ( ) Não Sei

<sup>1</sup> Modelo de questionário baseado em um Trabalho de Pesquisa realizado no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

9. É possível ter conhecimento dos certames licitatórios a serem realizados pelo Município de Barreira, junto à internet?  
 Sim       Não       Não Sei
10. O Município disponibiliza fontes de pesquisa que permitam ao cidadão saber quais as obras municipais estão em andamento, na atualidade, e por quais valores foram contratadas?  
 Sim       Não       Não Sei
11. Há informações disponíveis pelo Município, na internet, de quantos e quais Conselhos Municipais Barreira possui?  
 Sim       Não       Não Sei
12. É possível o levantamento de quais as pessoas que integram estes Conselhos e que entidades ou órgãos representam?  
 Sim       Não       Não Sei
13. O Município de Barreira realiza Audiências Públicas?  
 Sim       Não       Não Sei
14. Em caso positivo, qual a participação da população?  
 pouco representativa       representativa  
 muito representativa e influente       não tenho conhecimento
15. Você tem conhecimento se há no Município de Barreira instrumentos de incentivo à participação da população na formulação de políticas públicas e nas prestações de contas, como o Orçamento Participativo?  
 Sim       Não       Não Sei
16. Quais outras formas de incentivo à participação popular nas decisões sobre a destinação dos recursos públicos e fiscalização?
17. Você entende que a população local está orientada para “controlar” a aplicação dos recursos públicos Municipais?  
 Sim       Não
18. Em caso negativo, qual seria a melhor maneira de efetivar o controle sobre os recursos públicos municipais a ser exercido pela população local?
19. Você avalia que há dificuldades de encontrar na sociedade de Barreira pessoas disponíveis para assumirem cargos representativos da sociedade (ex.: dirigentes de entidades, conselheiros)?  
 Sim       Não
20. Em caso positivo, avalia que há descomprometimento da sociedade com a “coisa Pública”?  
 Sim       Não

21. Entende que a efetiva fiscalização dos recursos públicos é de responsabilidade dos órgãos oficiais como o Tribunal de Contas e Ministério Público, não havendo a necessidade de interferência da população nas ações de governo?

Sim       Não

22. Indique sugestões de melhoria para que sejam implantadas ferramentas no Município de Barreira de modo a tornar mais transparente as ações públicas, possibilitando um efetivo controle da população (controle social)?