ISBN: 978-85-7846-440-0

CONTROLE SOCIAL: um processo histórico de publicidade da informação e da participação social

Letícia Bassetto Secorum[1]

Hilton Leite de Brito[2]

Maria Gorett Freire Vitiello[3]

RESUMO

O controle social é uma iniciativa da sociedade civil que visa compartilhar o poder com Estado em relação às decisões das políticas públicas. O intuito é de barrar ou rever processos que não representem ou tragam melhorias para a sociedade. Nesse sentido a presente pesquisa tem como objetivo de realizar a descrição histórica da evolução da legislação sobre prestação de contas e publicização das informações no Brasil. A fiscalização e a participação do controle social na política brasileira tem real importância quando se tem instituído na nação o modelo da política democrática. A política está intrínseca ao povo e suas decisões e condutas devem ser constantemente reavaliadas e aprovadas pela sociedade. Caso contrário, pode-se guiar a política em interesses pessoais ou de grupos específicos.

Palavras-chave: Participação Social, Democracia Brasileira, Prestação de Contas, Administração Pública.

[1] Discente do Curso de Pós Graduação em Gestão Pública – UEPG/UEL- Polo Londrina, e-mail leticiasecorum@gmail.com

[2] Discente do Curso de Pós Graduação em Gestão Pública – UEPG/UEL – Polo Londrina, e-mail brito445@gmail.com

[3] Graduada em Serviço Social (UEL), Mestranda no Programa: "Metodologias de Ensino de Linguagens e suas Tecnologias" - UNOPAR/PPGENS/CAPES, e-mail: gorettvitiello@gmail.com

ISBN: 978-85-7846-440-0

1. INTRODUÇÃO

A política brasileira é diversificada na esfera dos regimes que direcionaram o país, passou por monarquia, democracia, ditadura e por fim retorna à democracia. Todos os regimes políticos deixaram seus resquícios, positivos e negativos, no processo histórico, na construção da nação e no comportamento do povo brasileiro. A democracia retornou ao Brasil após a queda da ditadura em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, sendo o marco político para a nação; o fim de vinte e um anos de ditadura. O fruto da emancipação política acontece com a promulgação da Constituição Federativa Brasileira em cinco de outubro de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, pelo motivo de garantir os direitos sociais. A Carta Magna se pauta na liberdade, democracia e nacionalismo.

No processo de democratização estão implícitos a participação e o controle social, para isso foram criadas leis que obrigam o gestor público a realizar a prestação de contas e a publicidade das ações dos governantes. O processo é compreendido como acessibilidade da informação a tempo real, demandando da sociedade ser um agente fiscalizador e de total interesse da prestação de contas dos governos.

As leis de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são algumas das representações de mudanças que estão ocorrendo na Administração Pública, atreladas ao intuito de tornar a prestação de contas dos recursos públicos, transparente e de real carácter democrático. As respectivas leis citadas são válidas para os três Poderes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e a destinação dos recursos públicos por elas recebidos. O Controle Social tem a atribuição de cobrar a transparência das contas públicas assim como a clareza das informações e a sua disposição de forma padronizada em todos os veículos de informação.

ISBN: 978-85-7846-440-0

Nesse sentido a presente pesquisa tem como objetivo realizar a descrição histórica da evolução da legislação sobre prestação de contas e publicização das informações no Brasil.

2. ARCABOUÇO NORMATIVO SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS E PUBLICIZAÇÃO

A Carta Magna de 1988 trouxe a possibilidade de um novo olhar reflexivo do brasileiro em relação ao país. Estimulando e contribuindo para que a sociedade participasse efetivamente nas decisões políticas e nas diretrizes governamentais. A consciência política é uma construção diária, que implica não somente no voto, mas também no acompanhamento das decisões políticas e de sua fiscalização nas esferas do executivo, legislativo e judiciário. Conforme Art. 53 da Lei nº 8443/ 92, qualquer cidadão, tem o poder/direito de denunciar, para o Tribunal de Contas da União, para o Tribunal de Contas do Estado ou do município, desvios de recursos ou irregularidades financeiras. Com a legitimidade para cobrar, fiscalizar e denunciar, o cidadão pode exercer e participar do processo democrático. Para isso é necessário instaurar mecanismos de prestações de contas e acesso as informações.

Em 16 de dezembro de 1998 criou-se a lei 9.755 que exigiu que o Tribunal de Contas da União desenvolvesse uma homepage na internet que salientasse o título “contas públicas” para divulgar as informações referentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Munícipios. Sendo as informações os relatórios resumidos da execução orçamentária; o valor total de cada tributo arrecadado; os orçamentos em exercícios, os balanços consolidados das contas; a relação das compras feitas pela Administração Direta e Indireta e resumos dos contratos, dos aditivos e da comunicação ratificada. A lei estabelece prazos específicos para disponibilizar cada informação e reitera a função do Tribunal de Contas da União de prestar as informações quando solicitadas.

Pode-se dizer que a Lei 9.755 é o primeiro passo mais elaborado após a Constituição de 1988 em específico o artigo nº 37 em relação à divulgação das informações. Sendo a publicidade uns dos princípios da Administração Pública

ISBN: 978-85-7846-440-0

Direta e Indireta conforme a Lei 9.755 para a divulgação das informações, mas o processo ainda é muito superficial em relação à qualidade das informações e de uma proposta que realmente seja inteligível para a sociedade. Em consonância com a Lei 9.755 surge a Lei Complementar n° 101 de 4 de maio de 2000, chamada de Lei da Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas para as finanças públicas relacionada a responsabilidade da gestão fiscal e sua divulgação. A lei regulamenta o Planejamento Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Conjuntamente planeja a execução orçamentária e o cumprimento das metas. Conforme a Art. 48 da Lei 101/00:

> São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (Brasil, 2000.)

Posteriormente foi criada a Lei Complementar n° 131 de 27 de maio de 2009, conhecida como a Lei da Transparência. A lei estipula que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulguem em tempo real as informações detalhadas da execução orçamentária e financeira. Quando se diz tempo real, é até o primeiro dia útil subsequente a data do registro contábil, que deve apresentar os dados no portal de transparência, sendo assim acessível pela sociedade.

Para complementar o processo de publicidade da informação, surgiu a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso a Informação – LAI, sendo uma política de monitoramento a órgãos públicos, empresas de economia mista e entidades sem fins lucrativos dos recebimentos e destinação dos recursos públicos recebidos. A LAI estabelece os requisitos mínimos que devem constar nos sites das entidades, sendo eles: estrutura organizacional, competência dos órgãos, telefone, endereço, horário de atendimento, programas, ações, projetos, indicadores de resultados e das metas, execução orçamentária e financeira, repasse ou transferência de recursos, remuneração dos servidores, processos licitatórios e suas etapas, perguntas e respostas frequentes da sociedade, serviço de informação do

ISBN: 978-85-7846-440-0

cidadão, contato do responsável por monitorar a LAI especifico da entidade, informação classificada de desclassificada conforme o Decreto 7.724/2012.

A LAI em esfera Federal só foi realmente implantada quando aprovado o Decreto 7.724/2012 regulamentando os procedimentos para a liberação das informações, assim como os critérios das informações sigilosas e os prazos que vigoram o sigilo. Assegurando que qualquer pessoa física ou jurídica tenha acesso às informações.

As leis citadas vêm junto com a necessidade da sociedade em acompanhar, fiscalizar, compreender, conhecer, impugnar as ações tomadas pelos entes públicos. Esse processo é conhecido internacionalmente como *accountability* ou seja, prestação de contas, sendo um atividade obrigatória aos órgãos públicos, visto que eles são os representantes do povo e por isso, devem se responsabilizar e prestar contas de suas ações em nome da Administração Pública, podendo sintetizar a *accountability* como o pilar da sistema democrático. Na perspectiva de Abrucio e Loureiro (2004) confirma a percepção acima esplanada ao considerar *accountability* como um mecanismo de responsabilização política dos governantes e o seu constrangimento ao prestar informações de seus atos e omissões no governo.

É natural o processo de prestação de conta quando se racionaliza a gestão, ou seja, quando se faz necessário compreender as etapas e os custos envolvidos em cada seguimento. Quem governa os recursos de uma sociedade deve demonstrar como esses recursos estão sendo aplicados, quais são as receitas e despesas. Pressupondo que o governo administra um bem do qual ele não é detentor, é coerente que o mesmo preste contas de suas ações. A esse respeito:

> Pode-se dizer que a prestação de contas, que deve ser instruída com os documentos justificativos, consiste na discriminação da universalidade das receitas e despesas, concernentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, em um determinado período, efetivada por força de lei ou contrato. É obrigação que emana do princípio universal de que todos aqueles que administram bens alheios, ou os têm sob a sua guarda, têm o dever de acertar o resultado de sua gestão; é decorrência natural do ato de gerir o que não é seu. (FURTADO, 2007, Pág. 62.)

ISBN: 978-85-7846-440-0

De encontro com a concepção da fiscalização, a transparência pública só acontece, quando a gestão pública divulga sua execução orçamentária e financeira. Conforme o portal de transparência pública:

> O estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania. (BRASIL, BRASIL**.** Ministério da Transparência, fiscalização e controle – geral da União).

A transparência em um apanhado de informação, sendo um demonstrativo de números e documentos sem um aprofundamento dos dados, não transmite a confiabilidade aos cidadãos, gerando questionamento e dúvida em relação a sua veracidade. Um país democrático torna acessível à sociedade suas decisões, recursos e aplicações. Sendo transparente, acessível e compreensível às informações e os dados contidos nos meios de divulgações, os cidadãos realmente podem exercer sua atividade de controle.

Quando é inexistente a participação da sociedade e de mecanismos de prestação de contas, surge um ambiente propício no governo para fraudes e corrupções. É crucial que exista o controle social para legitimar a democracia e acompanhar a destinação dos recursos públicos na Nação.

O acesso à informação está intrinsicamente ligada ao grau de democracia no país. Pois quanto mais disponibilidade da informação, mais os cidadãos acompanham, interferem e compreendem o processo. De acordo com a Economist Intelligence Unit (EIU) o Brasil nos últimos anos perdeu posição no ranking sobre a qualidade democrática. O ranking define o nível de democracia do país, 167 países participam da análise. Os quesitos analisados para a classificação dos países são: processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionalidade governamental, participação política e cultura política. Os países são classificados de "democracias completas", "democracias falhas", "regimes híbridos" e “regimes autoritários conforme os pontos nesses quesitos”. A pontuação vai de 0 a 10. No último ranking de 2016 o Brasil ocupou o 51º lugar, comparado ao ano de 2015 o país perdeu sete posições.

ISBN: 978-85-7846-440-0

A explicação para a perda de posição é devido ao processo político brasileiro que sofre com escândalos e corrupções, assim como o impeachment. A classificação do Brasil dentro dos quesitos analisados, situam o país na categoria dos países com “democracia falha”.

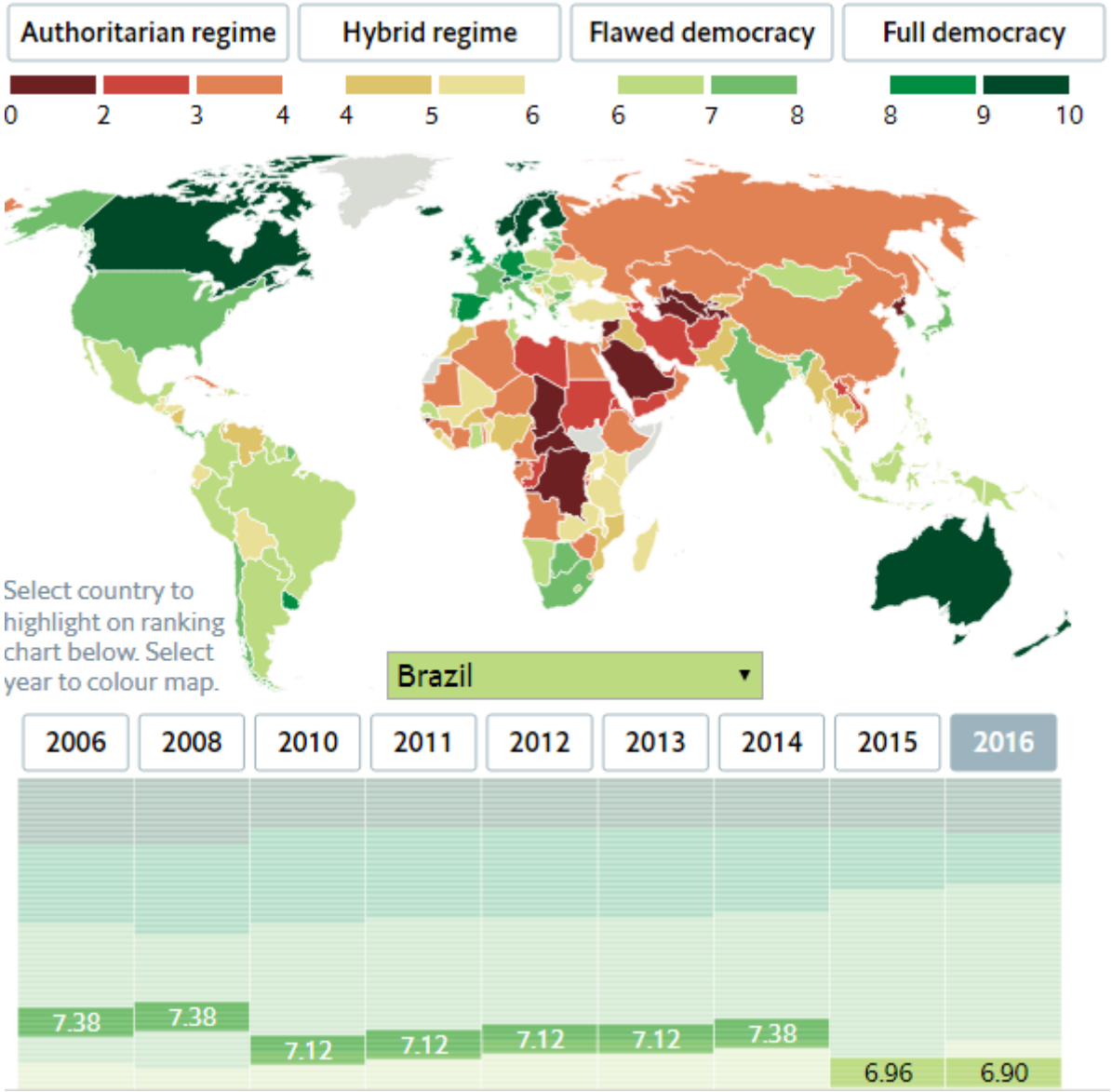

Figura I: Democracy Index Brasil 2016. Fonte: (Intelligence Unit, 2017)

Em relação ao Índice de Democracia do Brasil e a prestação de contas, pode-se observar que o processo democrático no país ainda é falho, tendo espaços para manobras políticas que utilizam de recursos públicos para fins não justificáveis, mesmo já existindo leis que exigem a demonstração das contas e o detalhamento da destinação dos recursos. Esse problema reforça a necessidade de tornar a informação ainda mais compreensível, de surgir

ISBN: 978-85-7846-440-0

mecanismos que transformem as publicações abrangentes e realmente significativas para quem as leem.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo realizar a descrição histórica da evolução da legislação sobre prestação de contas e publicização das informações no Brasil.

No Brasil, a evolução histórica do arcabouço normativo iniciou com a Constituição Federal de 1988 legitimando o controle social na política pública como ferramenta democrática. Posteriormente a Lei 9755/98 exigiu a disponibilidade de páginas na internet para prestação de contas de todas as administrações pública direta e indireta, assim como reforçou a função dos Tribunais de Contas em prestar contas das solicitações que envolvem recursos financeiros, em sequencia a Lei Complementar n° 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal que regulamenta o PPA, LOA e LDO tem como complemento a Lei Complementar n° 131/2009 - Lei da Transparência que exige que os entes governamentais divulguem em tempo real as execuções orçamentarias e financeiras e por fim a Lei 12.527/11 - Lei de Acesso a Informação, que estabelece critérios para a divulgação das informações orçamentarias e financeiras nos sites da administração pública.

A democracia brasileira possui resquícios de governos autocráticos, cabendo a sociedade lutar na esfera judiciária para mais leis que legitimem o processo de transparência e de democratização da informação. O processo político, a política em si, deve ser compreensível e plausível de comparação aos cidadãos, assim como carregado de significação para quem procura as informações.

Seguindo o princípio de *accountability*, a Administração Pública sendo ela direta ou indireta tem o dever de prestar conta para a sociedade e a sociedade deve buscar sempre progredir nos mecanismos de fiscalização para evoluir na esfera da governabilidade social e transparência gerencial.

Na perspectiva da sociedade como controlador do Estado, o Controle Social é um mecanismo efetivo para o processo de democratização. A

ISBN: 978-85-7846-440-0

participação social deve ser incentivada, a fim de envolver a população nos assuntos políticos, desenvolver o senso de nação e tornar o cidadão um agente regulador do governo, esse que deve prestar contas para seus governados.

A democracia precisa ser reforçada diariamente e o controle social é um dos instrumentos que consolidam a democracia no país. O processo de participação social é gradual e demanda organização da sociedade civil e o direito ao acesso as informações. Para isso conta-se com as leis, tendo o controle social o direito de exigir que estas leis sejam praticadas e sempre melhoradas, para tornar o trabalho cada dia mais efetivo e democrático.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. **Finanças públicas, democracia e accountability:** debate teórico e o caso brasileiro. ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004.

BBC. **Crise política derruba Brasil para a sua pior posição em ranking de qualidade democrática**. Londres 2016. Acesso em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160120_ranking_democracia_brasil_fd> 19 de jul. de 2017

BRASIL. **Acesso à informação – Governo Federal**. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#3>. Acesso em: 06 de jul. de 2017.

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

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, D.F., 05de mai. .2000 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 de mai de 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, D.F., 28 de mai. 2009. Disponível em:

ISBN: 978-85-7846-440-0

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 23 de mai de 2017.

BRASIL**. Ministério da Transparência, fiscalização e controle – geral da União**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp#1> Acesso em: 23 de mai. de 2017.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Interesse Público, Belo Horizonte, v.9, n.42, mar. 2007. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/38770. Acesso em: 14 de jun. de 2017.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2016.** Acesso em: http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf 20 de jul. de 2017