

A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE TANGARÁ DA SERRA

Ezequiel Batista Marques¹
Magno Alves Ribeiro²

RESUMO

A transparência e o controle social na gestão pública se tornaram um tema de grande relevância social, principalmente na esfera municipal onde se tem um contato mais próximo com o cidadão. Sendo assim, o objetivo geral desta pesquisa é analisar como se dá o processo de transparência e verificar como está o controle social sobre os atos da administração pública municipal de Tangará da Serra. Portanto, atendendo ao estudo, o problema discutido nessa pesquisa é se a sociedade tangaraense mantém um controle social das ações públicas municipais. Durante a pesquisa foram realizadas entrevistas com agentes públicos, onde foi identificado que a maioria das ferramentas de transparência pública pesquisadas são utilizadas efetivamente pela prefeitura. Também foram aplicados questionários, onde através de gráficos e tabelas, pôde-se verificar que a população reprova o processo de transparência utilizado pela prefeitura, no entanto não participa da fiscalização da aplicação dos recursos públicos. A pesquisa também mostrou que o motivo dessa não participação popular na gestão pública é a falta de interesse da própria população. Deste modo, verificou-se que a sociedade tangaraense não mantém um controle social efetivo sobre os gastos público, devido à falta de interesse sobre as questões públicas do município.

Palavras-chave: Transparência pública, controle social, fiscalização.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Ramos e Conceição (2006), os temas ligados à transparência na gestão dos administradores públicos passaram a despertar interesse a partir do momento em que a sociedade começou a cobrar uma administração pública eficiente que administrasse os recursos a ela confiados de forma justa e honesta. A busca por informações úteis ao processo decisório ganhou visibilidade perante a sociedade, que tem buscado a transparência na gestão fiscal, o que reforça a responsabilidade dos entes governamentais em produzir informações compreensíveis a todos os cidadãos.

Nesse contexto, Veríssimo (2005) explica que a Lei de Responsabilidade Fiscal, concretiza diretamente a transparência administrativa, pois estabelece os meios através dos quais se podem assegurar a transparência da gestão fiscal, tais como o incentivo à participação popular e realização de audiência pública durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. No entanto, pode-se dizer que o

¹ Acadêmico do curso de Ciências Contábeis da UNEMAT – Campus de Tangará da Serra, ezequiel.marques474@gmail.com

² Mestre em Administração (UNEX), Professor do Departamento de Ciências da UNEMAT – Campus de Tangará da Serra, magnoalves@unemat.br

controle social sobre os gastos públicos deriva do próprio Direito Natural e que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração (VERÍSSIMO, 2005).

Esse estudo justifica-se devido à importância de se conhecer a atual conjuntura em que se encontra o processo de transparência e controle social no município de Tangará da Serra, o que trouxe a tona o seguinte questionamento: A sociedade tangaraense mantém um controle social efetivo sobre as ações públicas municipais? A primeira hipótese é de que não existe um controle social devido à falta de divulgação periódica das informações orçamentárias em veículos adequados de comunicação. A segunda hipótese é que não existe um controle social devido à dificuldade de compreensão da linguagem complexa inerente aos assuntos fiscais e orçamentários tornando as informações produzidas e divulgadas pouco acessíveis aos cidadãos.

Nesse sentido o objetivo geral dessa pesquisa é analisar como se dá o processo de transparência e verificar como está o controle social sobre os atos da administração pública municipal de Tangará da Serra. Tendo assim, como objetivos específicos, a realização do estudo da transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal, a identificação das principais ferramentas utilizadas para efetivação da transparência e do controle social, a avaliação do processo de transparência e participação popular na gestão pública municipal de Tangará da Serra referente aos últimos três anos, a análises do nível de comprometimento da sociedade de Tangará da Serra no processo de fiscalização da aplicação e despendido de recurso público, a verificação do funcionamento dos conselhos municipais e por fim, mostrar as perspectivas de futuro da gestão fiscal concernente à transparência e a participação social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

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

Segundo Culau e Fortis (2006), a transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a Lei Complementar nº 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Conferir

transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública. Os governantes, ao estarem obrigados a prestar contas de sua gestão, submetem o seu desempenho à avaliação da sociedade (SOUZA, et al., 2009).

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

A LRF apóia-se em quatro pilares, dos quais depende o alcance de seus objetivos. São eles: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência.

O planejamento dará suporte técnico à gestão fiscal, através de mecanismos operacionais, como o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária - LOA. Por meio desses instrumentos, haverá condições objetivas de programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias (VERÍSSIMO, 2005).

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

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

O último alicerce e que também faz parte dos objetivos desse trabalho é à transparência. Conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública (SOUZA, et al., 2009). Veríssimo (2005) explica que é através da transparência que se colocará à disposição da sociedade diversos mecanismos de cunho democrático, entre os quais merecem relevo: a participação em audiências públicas e a ampla divulgação das informações gerenciais, através

do Relatório Resumido da Execução orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais.

2.2 O Princípio da Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal

Culau e Fortis (2006) explicam que o capítulo IX da LRF, intitulado “Da transparência, Controle e Fiscalização” define os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Nesse sentido, de acordo com o parágrafo único do artigo 48 da LRF, a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Ainda segundo Culau e Fortis (2006), são instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

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

Com certa particularidade, explicita Taborda (2002), ao tratar do aspecto prático da transparência, quando da sua aplicação em termos de gestão dos recursos públicos:

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

Outra medida significativa, que confirma a objetividade e os efeitos da transparência durante a gestão fiscal do administrador público, é a constante no artigo 49 da LRF que dispõe

sobre as contas apresentadas pelos Chefes do executivo que deverão ficar disponíveis, durante todo o exercício, na respectiva Câmara Municipal e no órgão técnico responsável por sua elaboração, para a consulta e apreciação de toda a sociedade, ou seja, o que era ético passa a ser obrigação legal (ANDRADE, 2008).

2.3 O controle social

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

Segundo Osório (1998), o controle social pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática e que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho de Estado com o cidadão. Através da reforma e modernização do aparelho do Estado é possível se criar mecanismos capazes de viabilizar a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública.

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

A conceituação original do termo controle social foi cunhada na sociologia para indicar o controle da sociedade sobre comportamentos indesejáveis dos indivíduos. Assim, na sociologia, controle social é o conjunto de recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para garantir que a conduta de seus integrantes respeite as regras e os princípios estabelecidos previamente. Esses recursos poderiam ser externos, na forma de recompensas e punições, ou internos, como a educação moral ou a socialização propriamente dita. (MEDEIROS, 2004).

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

2.4 A Constituição de 1988 e o princípio da soberania popular

No decorrer da história do ocidente, as constituições evoluíram ao reconhecer os direitos sociais, ao lado dos direitos individuais civis e políticos, e ao promover a abertura do Estado à efetiva participação do povo em sua gestão e controle. Isso porque o povo é o titular legítimo do poder estatal, cujo exercício pode ser direto ou por meio de representantes (CGU, 2010).

Em suma, nossa democracia é participativa. Vale dizer, o povo brasileiro decidiu participar da gestão e do controle do Estado brasileiro. Mas não se pode exercer a gestão e o controle do que não se conhece. Enquanto Republicano, o Estado brasileiro deve priorizar os direitos fundamentais, não deve admitir que o interesse privado se sobreponha ao interesse público, deve fundar-se na ética e na divisão e equilíbrio entre os poderes (CGU, 2010).

2.5 O controle institucional

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

A forma de controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações privadas é chamada de controle institucional. No Governo Federal, é exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal (CF) brasileira estabelecem que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle interno, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada poder, por meio de um sistema integrado de controle interno. Outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção: o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, apenas para citar os órgãos mais evidentes (CGU, 2010).

2.6 O controle social no Brasil

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

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

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

2.7 O controle social exercido pelos conselhos municipais

A participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas provocam, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão municipal (GOHN, 2004). Os conselhos fazem parte

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

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

Os conselhos são instâncias de participação semidireta, ou seja, não é a população ou os indivíduos que são chamados a participar desses espaços, mas as instituições sociais interessadas. A composição geralmente é paritária, mesmo número de representantes do governo e da sociedade (com exceção do Conselho de Saúde e do Emprego, que são tripartites). (SANTOS, 2004, p. 131).³

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

2.8 Orçamento Participativo

A democracia participativa, por seu potencial mobilizador e conscientizador, permite aos cidadãos desvendar o Estado, geri-lo e estabelecer um efeito demonstração para outros

³ No primeiro caso, participam os segmentos dos usuários (com direito de ocupar metade das cadeiras do conselho), dos trabalhadores do setor e dos prestadores de serviços públicos e privados. No segundo caso, a representação se distribui entre governo, representantes dos trabalhadores e dos empresários.

setores da sociedade traduzir o método para outras esferas da luta política e da competência administrativa (GENRO, et al, 2000).

Segundo Mahfus (2000), caracterizar o Orçamento Participativo é dar a ele uma conotação de poder as associações comunitárias e os diferentes setores sociais que estão de uma forma ou de outra, nas estruturas decisórias da cidade. O grande sucesso do Orçamento Participativo é a introdução de uma fórmula mediadora de democracia direta e representativa, em que há efetivamente a participação popular e principalmente o cidadão entende que aquilo que foi aprovado será realizado. Com isso, em um primeiro momento, impede o politiquero de implementar o clientelismo e transformas determinados bairros em feudos políticos. É a partir deste momento que fica claro a importância da não institucionalização do orçamento participativo, impedindo com isso de haver uma subordinação à Câmara de Vereadores e, portanto, não aceitando nenhum carimbo oficial. Nesse sentido, orçamento Participativo significa retirar o poder de uma elite burocrática e repassá-lo para a sociedade. A partir do momento, que isto ocorre, a sociedade civil, passa a ocupar espaços, que antes eram lhe furtada.

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

2.9 Outras formas de Exercer o Controle Social

Mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas. Cada um desses atores sociais pode, por exemplo, verificar se o município, o Distrito Federal, o estado e a União realizaram, na prática, as obras das escolas conforme previsto ou se os valores das notas fiscais e valores das compras e obras realizadas são compatíveis com os preços de mercado. Nesse sentido a LRF determina em diversos dispositivos que as informações apuradas sejam divulgadas em meio eletrônico, promovendo a ampliação da inclusão dos cidadãos mediante o acesso à Internet, seguindo essa mesma linha, a legislação brasileira criou a figura do Portal da Transparência (PT), que se constitui na inovação mais recente do governo em matéria de transparência da gestão pública. O PT funciona como instrumento de prestação de contas dos administradores públicos, incentivando o controle social. A ideia é que os cidadãos possam acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal, já que o “cidadão-fiscal” é um agente relevante no processo de

fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos (CULAU; FORTIS, 2006).

Para facilitar a fiscalização por parte do cidadão, a Constituição Federal dispõe, no § 3º do Artigo 31, que as contas do município ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei. O cidadão também tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, podendo acompanhar, por exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação. (CGU, 2010)

3 METODOLOGIA

Sobre o método de pesquisa Pizzolatti e Rocha (2004) salienta que a escolha adequada pelo método na condução da pesquisa em que o pesquisador está envolvido apresenta-se essencial na elaboração de um bom trabalho, sendo que sua importância não se finda de imediato.

Quanto à abordagem do problema é uma pesquisa qualitativa e quantitativa, por meio do modelo qualitativo pretende descrever a realidade encontrada, possibilitando uma análise em maior profundidade e por meio da abordagem quantitativa pretende-se utilizar dados encontrados, demonstrando-os através de técnicas estatísticas. Do ponto de vista dos objetivos é uma pesquisa descritiva, pois visa fazer a análises e interpretação desde o processo de planejamento até a execução orçamentária no aspecto da transparência e do controle social na gestão pública.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos foi utilizado a pesquisa bibliográfica, documental e levantamento. Bibliográfica por meio de artigos, livros, revistas especializadas, *sites* na *internet*, além de dissertações e textos. É documental por tratar da análise de instrumentos normativos como Leis, Decretos, bem como Demonstrações Contábeis e Relatórios de Gestão Fiscais elaborados e divulgados pelo poder público municipal.

Segundo Pereira (2007) o levantamento é utilizado quando a pesquisa envolve a interrogação direta das pessoas, cujo comportamento se deseja conhecer.

Levantamento por ser necessária a utilização de questionário com perguntas abertas e fechadas que conterão informações sobre a transparência na gestão pública e o controle social sobre as ações dos órgãos municipais.

A pesquisa foi dividida em duas partes: levantamento das ferramentas de transparência e controle social existentes na Prefeitura Municipal de Tangará da Serra e aplicação do questionário para saber a opinião pública sobre a transparência e o controle social. No âmbito interno da prefeitura, foram realizadas no mês de julho e agosto de 2011 entrevistas com cinco funcionários públicos, entre eles: coordenadores, chefes de departamento e membros dos conselhos municipais da prefeitura de Tangará da Serra e teve como objetivo identificar as principais ferramentas utilizadas pela Prefeitura Municipal de Tangará da Serra para efetivação da transparência e do controle social.

Também no mês de julho e agosto de 2011 foi aplicado um questionário através do método de amostragem probabilística aleatória simples, direcionado aos cidadãos tangaraenses, pelo qual foram entrevistadas 142 pessoas, onde procurou identificar se a sociedade tangaraense mantém um controle social efetivo sobre as ações da gestão pública municipal e saber a opinião dos entrevistados sobre o processo de transparência utilizado na Prefeitura Municipal.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Ferramentas utilizadas pela Prefeitura Municipal de Tangará da Serra para efetivação da transparência e do controle social

Uma das ferramentas que ajuda a manter a transparência em uma prefeitura é o Controle Interno. A Constituição Federal (CF) em seu cap. 74 preconiza que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, no entanto na Prefeitura de Tangará da Serra, apesar de existir o Departamento de Controle Interno, o mesmo não é integrado entre os poderes, conforme exigência da CF.

Entende-se por Sistema Integrado de Controle Interno, o conjunto de ações e soluções realizadas de forma compartilhada entre os poderes e órgãos, visando assegurar a legalidade, legitimidade, transparência e efetividade dos gastos públicos. A integração entre os sistemas de controle interno dos poderes e órgãos se dará através da realização de seminários, conferências, capacitações, treinamentos, troca de experiências, simetria de normas e compartilhamento dos sistemas informatizados corporativos (LEI COMPLEMENTAR n° 295).

Com relação as audiências públicas, as mesmas são realizadas em duas etapas: durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes e orçamentos e até o

final dos meses de maio, setembro e fevereiro na câmara municipal, onde é demonstrado e avaliado o cumprimento das metas fiscais executadas, em atendimento a LRF. De janeiro a setembro de 2011 foram realizadas 05 audiências públicas, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Audiências públicas realizadas pela prefeitura municipal de Tangará da Serra de janeiro a setembro de 2011

Nome da audiência	Ano	N.º de participantes
Audiência pública para atualização do PPA 2011-2013	2011	31
Audiência pública da LDO 2011	2011	34
Audiência pública da LOA 2011	2011	31
Audiência do 1º quadrimestre referente ao cumprimento das metas fiscais	2011	28
Audiência do 2º quadrimestre referente ao cumprimento das metas fiscais	2011	36
Média de participantes nas audiências: 32 pessoas		

Fonte – Pesquisa de campo

O Quadro 1 mostra também, que nas audiências realizadas de janeiro a setembro de 2011 em Tangará da Serra, compareceram em média 32 pessoas por audiência para uma população que segundo dados do IBGE (2010) é de 83.431 habitantes, isso representa em percentual, que apenas 0,038% da população tangaraense participa das audiências públicas.

Existem também em Tangará da Serra 20 (vinte) Conselhos Municipais que são instituídos por leis e decretos, os quais têm competência para opinarem e/ou deliberarem sobre as decisões relacionadas à sua respectiva área de atuação, os nomes dos conselhos são relacionados no Quadro 2 .

Quadro 2 – Conselhos municipais existentes em Tangará da Serra – MT

Nome dos Conselhos municipais
1. Conselho Comunitário de Segurança Pública
2. Conselho Municipal de Alimentação Escolar
3. Conselho Municipal de Transporte Escolar
4. Conselho Municipal de Assistência Social
5. Conselho Municipal de Cultura
6. Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico
7. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
8. Conselho Municipal de Educação
9. Conselho Municipal de Saúde
10. Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
11. Conselho Municipal do Fundo de Reequipamento do Corpo de Bombeiro
12. Conselho Municipal do Trabalho
13. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
14. Conselho Municipal da Junta Administrativa de Recursos de Infrações
15. Conselho Municipal de Defesa do Consumidor
16. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
17. Conselho Municipal de Desporto
18. Conselho Municipal de Turismo
19. Conselho Municipal de Economia Solidária
20. Conselho Municipal Antidrogas

Fonte – Pesquisa de campo

Para o funcionamento desses conselhos a prefeitura disponibiliza uma funcionária que elabora as atas e agenda as reuniões ordinárias e extraordinárias.

Outra ação importante que constitui ferramentas de transparência e controle social na administração pública municipal é a publicação mensal dos relatórios, anexos e demonstrações financeiras exigidas pela LRF, no Poder Executivo de Tangará da Serra, esses relatórios são publicados mensalmente no site oficial da Prefeitura Municipal.

Essas informações também são enviadas mensalmente para o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE) através do sistema APLIC (Auditoria Pública Informatizada de Contas) onde são processadas e publicadas no site do Tribunal.

O Quadro 3 apresenta a relação das principais ferramentas de transparência e controle social, especificando quais são aplicadas ou não na Prefeitura Municipal do município em estudo.

Quadro 3 – Instrumentos de transparência e controle social

Instrumentos	Sim	Não
Sistema de controle interno instituído por lei (CF, art. 31, caput)	X	
Divulgação mensal da arrecadação de tributos e dos recursos recebidos (CF, art. 162, caput)	X	
Notificação dos partidos políticos, sindicato dos trabalhadores e entidades empresariais no prazo de dois dias do recebimento de recursos de órgão federais (art. 2º, Lei 9.452/97)		X
Divulgação Mensal no site do Tribunal de Contas de todas as compras efetuadas. (at. 1º, VI, Lei 9.452/97)	X	
Divulgação do relatório resumidos de execução orçamentárias e do orçamento do exercício no site do Tribunal de Contas(art. 112, Lei 4.320/64) e em jornais locais	X	
Realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes e orçamentos (art. 48, LC 101/00)	X	
Audiências públicas quadrimestrais na câmara municipal (art. 9º, LC 101/00)	X	
Participação dos conselhos municipais representados pelo governo e pela sociedade civil organizada, com fiscalização e deliberação na gestão pública	X	

Fonte – Pesquisa de campo

O Quadro 3 demonstra as ferramentas de transparência e controle social pesquisadas, das ferramentas apresentadas 87,5% são utilizadas pela prefeitura municipal, sendo que 12,5% não são utilizadas.

Conforme já comentado anteriormente, na prefeitura existe um controle interno em funcionamento, no entanto o mesmo não está integrado entre os poderes, conforme exigência legal, isso mostra que existe uma falha na comunicação entre o poder executivo e legislativo, dificultando assim a fiscalização dos atos do executivo pelos vereadores.

Outro instrumento de transparência que não funciona na prefeitura municipal de Tangará da Serra é a notificação dos partidos políticos, sindicato dos trabalhadores e entidades empresariais no prazo de dois dias do recebimento de recursos de órgão federais. Isso pode tornar o processo de transparência um pouco obscuro, já que esses organismos fazem parte do controle social exigido pelo art. 2º, da lei federal n. 9.452/97.

Dos instrumentos apresentados no Quadro 3, os que disponibiliza as informações para serem acessadas diretamente pelos cidadãos são: divulgação de relatórios financeiros no site da prefeitura, divulgação do julgamento das contas do município e possíveis irregularidade no site do TCE, realização de audiências públicas e as publicações de relatórios financeiros em jornais impressos.

Apesar de algumas ferramentas de transparência e controle social ainda precisar ser melhorada, as mais acessíveis aos cidadãos estão sendo utilizadas pela prefeitura e pelos

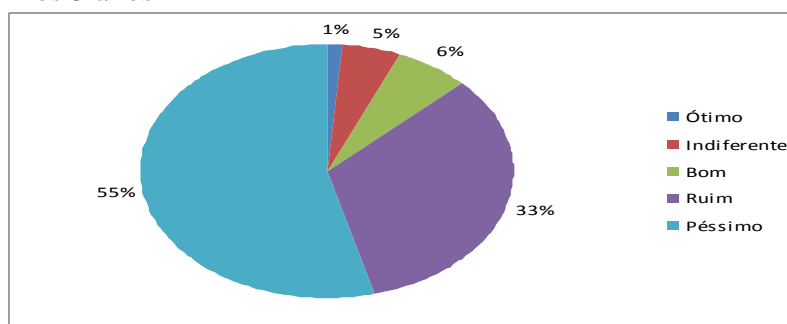
tribunais de conta para tornar públicas as informações de interesse da sociedade, sendo assim os cidadãos já podem contar com os benefícios da tecnologia, para através da internet, fiscalizar onde estão sendo aplicados os recursos públicos.

4.2 A transparência e o controle social, sob o ponto de vista da população tangaraense

Saber o que a população pensa a respeito do processo de transparência e controle social, é um dos objetivos desta pesquisa, visto que através da opinião pública pode tomar decisões políticas mais eficazes, melhorando assim cada vez mais o processo em questão.

Na Figura 1 é demonstrada a opinião da população em relação à transparência pública municipal.

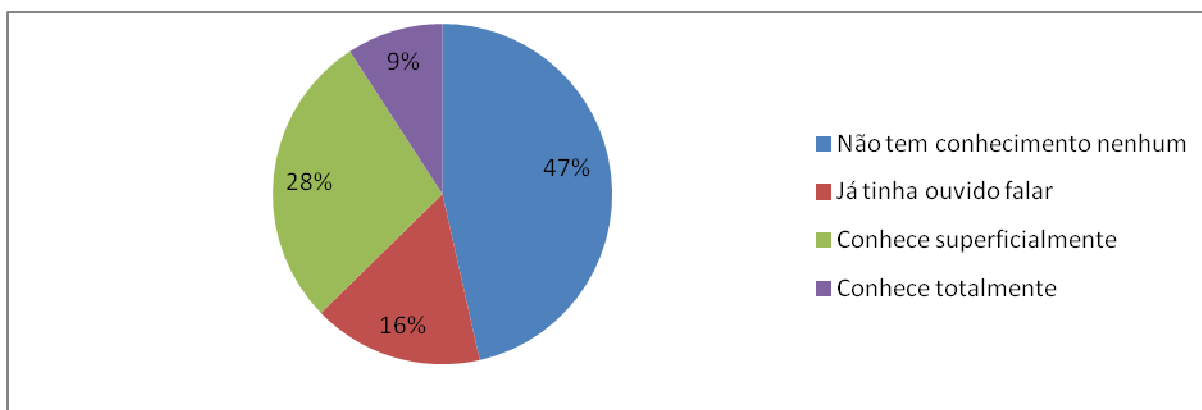
Figura 1 – Avaliação do processo de transparência na gestão pública municipal de Tangará da Serra nos últimos 3 anos



Fonte – Pesquisa de campo

De acordo com a Figura 1, 55% da população pesquisada responderam que o processo de transparência na gestão pública municipal é péssimo, enquanto apenas 1% acha que a transparência das ações públicas é ótima, esse resultado indica que a prefeitura não está conseguindo atingir um nível satisfatório de transparência pública, pois segundo Souza et al (2009) a caracterização da transparência se dá através da participação do cidadão nas decisões que resultam em gastos de recursos obtidos da sociedade. Portanto, não tem como considerar satisfatório o processo de transparência adotado pela prefeitura, já que a própria população que deveria participar do processo, não aprova o mesmo.

Figura 2 – Nível de conhecimento da população em relação à LOA

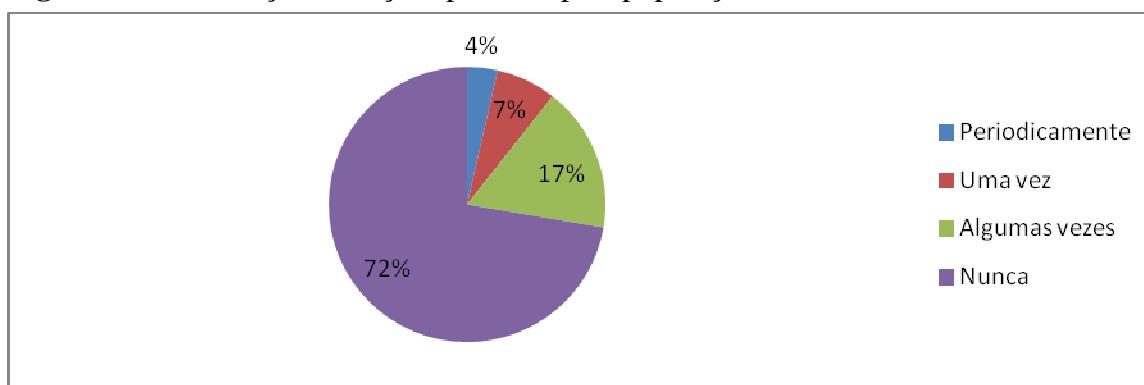


Fonte – Pesquisa de campo

A LRF prevê através do artigo 48, que seja dada ampla divulgação as leis de orçamento, através de audiências públicas e publicação na internet, no entanto a Figura 2 mostra que na presente pesquisa, onde foram entrevistadas pessoas de todos os níveis de escolaridade, 47% dos entrevistados não conhecem a LOA, já na pesquisa realizada por Monteiro et al (2004) entre os acadêmicos dos cursos de administração, contabilidade, economia e direito da Universidade Federal da Bahia o percentual de pessoas que não conheciam as leis de orçamento representavam apenas 17% dos entrevistados, indicando assim, que quanto maior o nível de escolaridade, maior o entendimento sobre as leis orçamentárias.

Na Figura 3 procurou-se identificar o nível de interesse da sociedade em utilizar a internet para fiscalizar as ações públicas.

Figura 3 - Fiscalização das ações públicas pela população, através da internet.



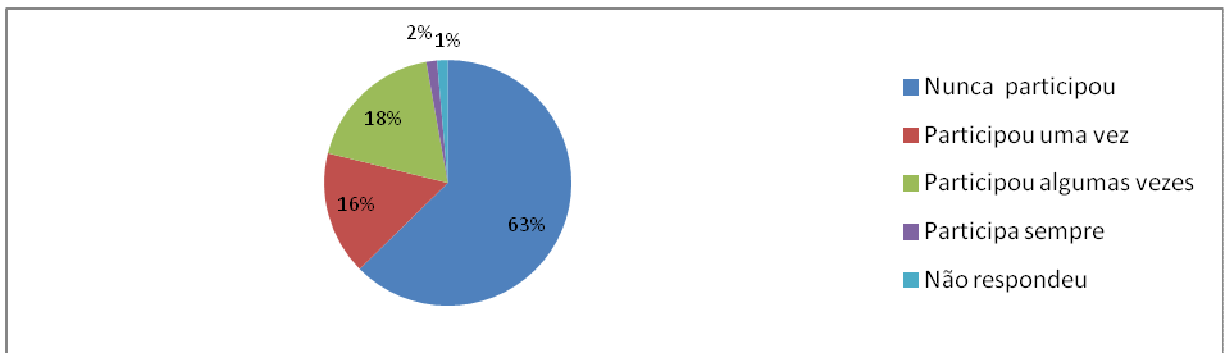
Fonte – Pesquisa de campo

Ter acesso a informações de receitas e despesas públicas está previsto na LRF, especificamente no artigo 48. Assim qualquer cidadão pode consultar e fiscalizar essas informações, porém a Figura 3 chama a atenção pelo pequeno número de pessoas que acessa

periodicamente a internet para fiscalizar as ações governamentais, sendo que 72% dos entrevistados confirmaram nunca terem acessado a internet com o intuito de fiscalizar as contas públicas, esse resultado corrobora com a pesquisa de Monteiro et al (2004), onde 62% dos entrevistados responderam nunca ter acessado a internet para fiscalizar as contas públicas.

A LRF através dos artigos 9º e 48 incentivam a participação da sociedade em audiências públicas, onde pode participar diretamente através da cobrança das ações executadas ou indicando os programas para atender as demandas existentes na sociedade, nesse sentido a Figura 4 apresenta o percentual de participação da sociedade tangaraense nessas audiências.

Figura 4 – Participação em audiências públicas.



Fonte – Pesquisa de campo

Através da figura 4 pode-se verificar que 63% da população pesquisada nunca participaram de nenhuma audiência, 16% participaram uma vez e apenas 2% participam periodicamente das audiências.

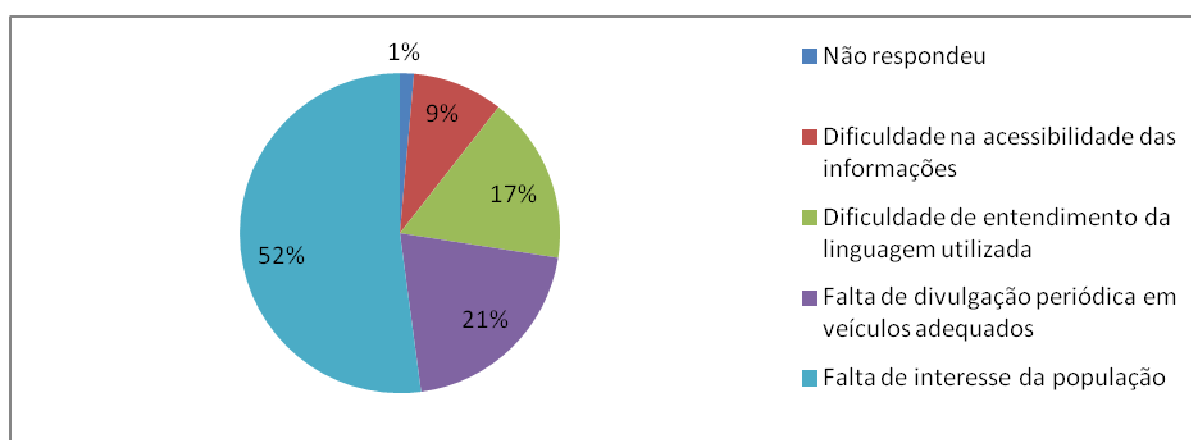
Para efeitos de comparação, segundo Silva (2001) pesquisa realizada no município de Porto Alegre em 1998 mostrou que 60,5% dos entrevistados afirmaram já ter participado de audiências públicas durante o Orçamento participativo, sendo que em Tangará da Serra, somente 16% já participaram de audiências públicas e apenas 2% participam periodicamente. Isso pode ser notado também no Quadro 1 onde nas audiências realizadas de janeiro a setembro de 2011 em Tangará da Serra, compareceram em média apenas 32 pessoas por audiência para uma população que conforme o IBGE (2010) é de 83.431 habitantes, o que indica que apenas 0,038% da população participa das audiências públicas.

A Tabela 1 mostra os motivos da baixa participação da sociedade no controle e fiscalização da gestão pública municipal de Tangará da Serra.

Tabela 1 – Motivos da baixa participação da sociedade

Resposta	Frequência (f)
Não respondeu	2
Dificuldade na acessibilidade das informações	13
Dificuldade de entendimento da linguagem utilizada	24
Falta de divulgação periódica em veículos adequados	29
Falta de interesse da população	74
Total	142

Fonte – Pesquisa de campo

Figura 5 – Motivos da baixa participação da sociedade no controle e fiscalização da gestão pública municipal de Tangará da Serra

Fonte – Pesquisa de campo

Segundo o levantamento de campo feito durante a pesquisa, a prefeitura de Tangará da Serra divulga suas audiências em meios de comunicação como: jornal impresso, programas de televisão local e internet, mesmo assim a Figura 5 mostra que 21% dos entrevistados responderam que falta mais divulgação dessas audiências em veículos adequados de comunicação.

A Figura 5 também revelou que para 52% da população entrevistada, o maior motivo da não participação da população nas audiências públicas é a falta de interesse da própria população em participar do controle e fiscalização das ações governamentais. Sabe-se que a LRF obriga o município a realizar as audiências que deverão ser realizadas conforme preconiza a lei, no entanto essa mesma lei não obriga o cidadão a participar dessas audiências, portanto, cabe aos municípios como forma de promover a transparência, o dever de motivar os cidadãos a participarem mais das audiências públicas. Para alcançar esse objetivo o poder público poderá promover palestras de conscientização nas escolas e as escolas também poderão levar os alunos para participarem dessas audiências, assim estará formando cidadãos cada vez mais conscientes e participativos.

5 CONCLUSÃO

O processo de transparência não pode ser visto apenas como uma obrigação dos governantes e gestores públicos, ele deve ser visto como uma via de mão dupla, onde todos têm que participar. De um lado os agentes públicos com a utilização das ferramentas de transparência e do outro a população com um controle social mais efetivo sobre os gastos público.

Essa pesquisa trouxe o seguinte problema: a sociedade tangaraense mantém ou não um controle social efetivo sobre as ações públicas municipais? Diante dos resultados apresentados, pode-se concluir que a sociedade tangaraense não mantém um controle social efetivo sobre as ações públicas, devido à falta de interesse da própria população, pois o Quadro 1 mostra que nas audiências realizadas de janeiro a setembro de 2011 em Tangará da Serra, compareceram em média 32 pessoas por audiência para uma população que segundo dados do IBGE (2010) é de 83.431 habitantes, isso representa em percentual, que apenas 0,038% da população tangaraense participa das audiências públicas. Corrobora para essa informação a Figura 3 que demonstra que somente 4% das pessoas acessam a internet para fiscalizar as ações públicas, no entanto os motivos que levam a esse baixo índice de controle social podem ser vários, abrindo caminho para novas pesquisas que possam estudar tais motivos.

A única forma de controle social existente em Tangará da Serra é a participação dos conselhos municipais, que também é uma forma de controle social, porém é um controle indireto, onde a população participa somente através das associações. Foi identificado que no município de Tangará da Serra existem 20 conselhos municipais que foram apresentados no Quadro 2, todos eles tem participação paritária do município e da sociedade civil organizada.

No tocante as hipóteses levantadas, a primeira não é válida, conforme foi mostrado no Quadro 3, existem várias ferramentas de transparência que são utilizadas na prefeitura de Tangará da Serra, entre elas estão às divulgações periódicas no site da prefeitura e no site do Tribunal de Contas, que podem ser facilmente acessadas pela sociedade tangaraense. A hipótese 2 também não é válida, pois 52% dos entrevistado admitiram que o motivo da não participação no controle social é a falta de interesse da própria população, sendo que apenas 17% afirmaram ter dificuldade de entender a linguagem utilizada nas divulgações de informações fiscais e orçamentárias.

O objetivo principal da pesquisa foi alcançado, pois foi analisado o processo de transparência das ações públicas municipais, bem como o controle social exercido pela população sobre essas ações.

Em relação aos objetivos específicos o primeiro foi alcançado, pois foi feito um estudo da LRF, especificamente do capítulo IX, que trata da Transparência, Controle e Fiscalização, o segundo objetivo também foi alcançado, pois através do levantamento feito na prefeitura, foram identificadas as principais ferramentas de transparências utilizadas pela prefeitura, dentre as quais se destacam as que disponibilizam acesso direto para o cidadão, que são: divulgação dos relatórios de receita e despesa no site da prefeitura, divulgação do julgamento das contas do município e possíveis irregularidade no site do TCE, realização de audiências públicas e as publicações de relatórios financeiros em jornais impressos.

Com relação ao avanço obtido no processo de transparência nos últimos 3 anos, a pesquisa mostrou que 55% da população acham péssimo o processo de transparência utilizado na gestão pública municipal nos últimos três anos, no entanto foi identificado que nesse período foi implantado na prefeitura o sistema APLIC, que foi disponibilizado pelo TCE, obrigando os gestores a enviarem as informações mensalmente para serem processadas e divulgadas no site do TCE, aumentando o controle no processo de produção de informação.

A pesquisa demonstrou que o cidadão tem pouco interesse em fiscalizar a aplicação de recursos públicos, mesmo com toda a facilidade de acessar os dados pela internet, as pessoas ainda não tem o hábito de acessar a internet para fiscalizar os recursos públicos. Outro fator que confirma o baixo nível de comprometimento da população é a baixa participação popular em audiência pública, segundo Silva (2001), pesquisa realizada no município de Porto Alegre em 1998 mostrou que 60,5% dos entrevistados afirmaram já terem participado de audiências públicas, no entanto em Tangará da Serra apenas 16% afirmaram já ter participado de audiências públicas, isso mostra que em relação a participação em audiências o município de Tangará da Serra ainda pode evoluir muito, no entanto, é preciso que haja novos estudos para identificar como aumentar a participação da população nessas audiências.

O controle social é um tema relativamente novo, no entanto pode-se concluir que é uma das principais ferramentas necessária para o exercício da democracia e da cidadania, não obstante, para obter um controle real e efetivo ainda tem um caminho longo a ser percorrido, mas as perspectivas de futuro são boas, a tendência é que aumente o nível de comprometimento dos cidadãos e a responsabilização dos governantes, pois os primeiros passos já foram dados, visto que os cidadãos estão cada vez mais informados, mas ainda tem muito a ser feito, para que essa situação se torne satisfatória. Para que haja uma sociedade que

participa efetivamente da gestão pública é necessário garantir o acesso a internet para a população carente, também é preciso que os organismos competentes continuem buscando instruir a população através de fóruns, audiências públicas, campanhas de divulgação nas escolas, nas rádios e na televisão. Por fim, resta ao cidadão consciente fazer a sua parte, participando e cobrando dos governantes e gestores públicos responsabilização pelos atos praticados no exercício da função pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Rogério Vieira. **O Planejamento e a transparência na gestão fiscal**. 2008
Disponíveis em: <<http://www.webartigos.com/artigos/o-planejamento-e-a-transparencia-na-gestao-fiscal/3499/>>. Acesso em 10 set. 2011

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 05 de maio de 2000. Seção 1, p. 82.

CGU – Controladoria Geral da União. **A participação popular no Estado brasileiro** In: Coleção olho vivo – controle social. Brasília, 2010. 2º edição Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/ControleSocial.asp>>. Acesso em: 8 mai. 2011.

CGU – Controladoria Geral da União. **O Controle das Ações Governamentais** In: Coleção olho vivo – controle social. Brasília, 2010. 2º edição Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/ControleSocial.asp>>. Acesso em: 8 mai. 2011.

CGU, Controladoria Geral da União. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/>>. Acesso em 09 abr. 2011

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

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

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

GENRO, T. et al. **Por uma nova esfera pública**. A experiência do orçamento participativo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

GOHN, Maria Glória. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**. In Governança Democrática e Poder Local. Editora Revan, p.288, 2004

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 8 mai. 2011.

MAHFUS, Júlio César. Orçamento participativo. **A construção da cidadania em busca da hegemonia social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1277>>. Acesso em: 9 maio 2011.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 295, de 28 de Dezembro de 2007. **Dispõe sobre o sistema integrado de controle interno do estado de mato grosso e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, Poder Executivo, Cuiabá, 28 de dezembro de 2007. p. 1.

MEDEIROS R. M. P. **O controle social na administração pública**. João Pessoa: UFP 2004.

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

OSÓRIO, Fábio Medina **Improbidade administrativa: Observações sobre a Lei 8.429/92**, 2. ed., Porto Alegre: Editora Síntese, 1998, p.232.

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

PIZZOLATTI, R. L.; ROCHA, F. G. A importância e difícil opção por um método na pesquisa. **Caminhos de Geografia**, v. 4, n 13, p. 56-64. Out 2004.

RAMOS, Erlaine Teodoro. CONCEIÇÃO, Francisca Lúcia. **Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre a contabilidade pública**. TCU, 2005, Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053598.PDF>>. Acesso em: 09 set 2011.

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

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”**. Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região. Porto Alegre, 2001, p.381, disponível em: <www.democraciaparticipativa.org/files/MarceloSilva.pdf >. Acesso em: 27 set 2011.

SOUZA, A. C.; SANTANA, J. A. O.; CRUZ, M. P. S.; SILVA, C. E.. A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus, Paripiranga**, v.2, n.5, p.6-20, 2009.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, n. 230. Editora Renovar, n. 230, p.357, out./dez. 2002.

VERÍSSIMO, Paulo Amaral. **A transparência como princípio da lei de responsabilidade fiscal (LRF)**. MP-RN, Natal, 2005, 8 p. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/bibliotecapgi/artigos/artigo15.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2011.