

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

JEAN CARLOS DIAS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jean Carlos Dias, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-071-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

O CONPEDI - CONSELHO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÕES EM DIREITO, consolidando sua atuação proativa em favor do avanço da pesquisa na área jurídica, desde à teoria do direito, aos mais inovadores ramos de estudo e aplicação jurídica, promoveu o XXXI Congresso Nacional do Conpedi – Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias. De 27 a 29 de novembro de 2024, no qual foram apresentados variados trabalhos científicos, a partir de palestras, mesas redondas, artigos científicos e painéis, que se distribuíram por dezenas de grupos de trabalho (GTs) com ampla diversidade temática. A nós, Professor-doutor Jean Carlos Dias, do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e Professor-doutor Rogério Luiz Nery da Silva, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), coube a honrosa tarefa de conduzir os trabalhos do GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV, que há anos se dedica à produção de conhecimento, desde a apresentação, análise e crítica aos temas da maior indagação na área das prestações sociais, tão necessárias à população mais carente em países de desenvolvimento em curso e, principalmente, à área das Políticas Públicas, responsável pelos instrumentos, processos, procedimentos, ritos de implementação de planos, programas e ações para a efetiva entrega das mencionadas prestações, mediante oferta de serviços públicos eficientes e benefícios sociais efetivos, conforme os trabalhos que se seguem:

Os textos colacionados ao longo do presente volume se dividem em três blocos temáticos, organizados segundo sua apresentação e debate no Encontro Nacional do Conpedi. O primeiro bloco, com trabalhos focados no DIREITO SOCIAL À SAÚDE, têm-se os seguintes trabalhos: no texto 1, Políticas Públicas de Inclusão para as Novas Deficiências Ocultas e Promoção da Igualdade – Uma Análise da Fibromialgia, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Roberta Soares Gusmão dos Santos, quanto às políticas públicas de saúde, pela categorização tradicional das deficiências de natureza oculta, em especial a fibromialgia; no texto 2, A saúde mental das mães atípicas e das crianças com deficiência em tempos de desastres: uma análise sob a ótica das políticas públicas no Rio Grande do Sul, de Joice Graciele Nielsson, Ana Luísa Dessoy Weiler e Renata Favoni Biudes, sobre o atendimento à saúde mental das crianças com deficiência e das chamadas “mães atípicas”, no contexto do desastre climático, ambiental e sanitário que assola o Rio Grande do Sul; no texto 3, O direito à saúde e as políticas públicas para pessoas com deficiência: impactos no

desenvolvimento social e educacional sob as lentes da teoria das capacidades de Nussbaum, de Priscila de Freitas e Renata Favoni Biudes, que sob prisma capacitivo nusbauniano, aponta as possíveis fragilidades nos variados níveis de atenção (saúde, educação, sociais, empregabilidade) quanto ao desenvolvimento social das pessoas com deficiência e sua inserção e permanência no mercado de trabalho; no texto 4, A utilização da mediação sanitária como uma ferramenta de resolução de conflitos de pessoas com transtornos mentais: análise sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAP), de Priscila de Freitas e Tuani Josefa Wichinheski, que a partir da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), analisaram como a mediação sanitária na solução de conflitos relacionados com o direito à saúde de pessoas com transtornos mentais; no texto 5, Reavaliação das políticas públicas e as comunidades terapêuticas: uma análise do retrocesso social nos termos da ADI 7.013/DF, de Lara Pereira da Silva, que analisa a Lei de Reforma Psiquiátrica (Lei Federal 10.216/2001) como paradigma da luta antimanicomial no Brasil, com o banimento do isolamento como medida de tratamento em matéria de saúde mental e potencial conflito com a política de incentivo à Comunidades Terapêuticas na Lei de Drogas (LEI 11.343/2006). Pugna pelos argumentos científicos no policy making e pela aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social; no texto 6, Processo legislativo em reprodução assistida no Brasil: uma análise do ambiente institucional e acesso, Lara Pereira da Silva, questiona o limitado acesso às Técnicas de Reprodução Assistida (TRA) no Brasil – país líder em utilização destes manejos, mas onde o planejamento familiar (Lei 9.263/1996) não disponibiliza suficientemente esse acesso aos menos favorecidos. O estudo analisa projetos de lei em trâmite voltadas a mitigar a insegurança em matéria de reprodução assistida, pela sistematização comparativa dos PL.

No segundo Bloco, sobre o DIREITO À CIDADE, À MORADIA E À ALIMENTAÇÃO, DIREITOS DO IDOSO E DIREITOS DA MULHER, tem-se, os seguintes trabalhos: no texto 7, Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas), no contexto das cidades inteligentes, de Eneida Orbage de Britto Taquary , Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, Alan Bresciani Colle Bettini de Albuquerque Pati Lins, em que são analisados os riscos que a inobservância de conformidade e governança, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com repasses de verbas públicas, inadequação da execução das tecnologias sociais e ineficácia das capacitações sobre consumo consciente de água, comprometendo o objetivo do programa e risco de inexecução total ou parcial do contrato na captação de água da chuva; no texto 8, Do direito à cidade e o direito à moradia: um estudo de caso com enfoque na população Beira Trilhos, de Passo Fundo, de Ana Raquel Pantaleão da Silva, Adriana Fasolo Pilati , Ana Júlia Cecconello Folle, em que a partir do conceito de cidade e dos chamados direitos urbanos (direito à cidade e à moradia), investiga-se como a urbanização desenfreada e a especulação

imobiliária contribuíram para a crise habitacional e a exclusão social no país; no texto 9, Cidades e etarismo: a inclusão social das pessoas idosas nos espaços urbanos como política de envelhecimento digno, de Vitória Agnoletto, Anna Paula Bagetti Zeifert e Ana Luísa Dessoey Weiler, analisa os espaços urbanos e as condições oferecidas às necessidades específicas das pessoas idosas, sem atenção à vulnerabilidade, a dificultar a mobilidade e a participação social e a implicar isolamento social - fator agravador de problemas de saúde física e mental, a elevação do custo de habitação, pelo processo de gentrificação, que pressiona essa população a deixar bairros onde viveram durante grande parte de suas vidas, rompendo redes de apoio social; no texto 10, A invisibilidade das políticas públicas na educação para a pessoa idosa e suas consequências à saúde mental e à qualidade de vida, de Adriana Fasolo Pilati, Eliana Garcia de Carvalho, que analisa a falta de visibilidade das políticas públicas voltadas à educação de idosos no Brasil e as consequências para a saúde mental e a qualidade de vida dessa população, desde a educação ao longo da vida, como um direito fundamental para a autonomia, inclusão social e bem-estar dos idosos à relação com a vulnerabilidade social, o isolamento e os riscos à saúde mental; no texto 11, Relações federativas e políticas públicas: estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, de Julia Alfradique Leite, cujo artigo propõe a análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir das competências federativas no arranjo institucional do programa, já que visa ao atendimento à população em situação de insegurança alimentar e ao estímulo à agricultura familiar, com regulamentação e financiamento da União e tem execução variável, atribuível aos estados e municípios; e no texto 12, Violência contra a mulher no Brasil: a importância da Lei Maria da Penha e políticas públicas para o empoderamento feminino, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, a autora investiga a violência contra a mulher no Brasil, com foco na Lei Maria da Penha e em políticas públicas que promovem o empoderamento feminino. Analisa-se a eficácia da LMP e identificam-se boas práticas de políticas públicas que têm contribuído para a proteção e o empoderamento das mulheres.

No terceiro bloco, acerca da TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONDIÇÕES FORMAIS E MATERIAIS E ACESSO À JUSTIÇA, foram apresentados e debatidos os trabalhos: no texto 13, Judicialização de políticas públicas e as possibilidades de soluções alternativas: estudo de caso sobre o Benefício de Prestação Continuada, de Julia Alfradique Leite, analisa-se o fenômeno da judicialização da política pública no Brasil a partir do estudo de caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os impactos dessa judicialização na política pública e as possibilidades de soluções alternativas. O controle judicial tende a desconsiderar a complexidade da política pública, resultando em sérios prejuízos à boa governança; no texto 14, A lei do superendividamento e a efetividade das políticas públicas de proteção ao consumidor bancário, de Emílio José Silva Mendes, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se discute a Lei nº 14.181/2021, (Lei do

Superendividamento), e sua eficácia na proteção ao consumidor bancário, investiga a transformação das relações de consumo em contexto de consumo exacerbado e as proteções legais conferidas ao consumidor, com especial ênfase na hipossuficiência do consumidor; no texto 15, A telepresencialidade como política pública de acesso à justiça, de Kairo Telini Carlos, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se avalia o acesso remoto e seus acessórios como política pública que contribuiu para assegurar o acesso à justiça, no contexto da pandemia de COVID-19. Investiga a evolução legal dessa prática, seus benefícios, desafios e limitações, a superar barreiras econômicas, geográficas e sociais; no texto 16, Transparência, governança, controle social e democracia deliberativa: uma análise de referentes teóricos estruturantes de um controle de contas adequado ao estado democrático de direito, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, como estudo teórico dos referenciais estruturantes dos conceitos e categorias sobre controle social e controle de contas, com destaque à reduzida articulação entre esses controles, a fim de instrumentar equipagem teórica adequada à área baseada em saberes jurídicos e extrajurídicos, como ciência política, teoria da democracia e a ciência da administração; no texto 17, Apoio ao controle social pelo controle de contas: uma revisão indicativa da literatura para entender o estado da arte no Brasil na perspectiva da democracia deliberativa, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, em que se mapeia as atuações dos Tribunais de Contas quanto ao apoio e impulsionamento ao controle social – como agenda do sistema de contas, nem sempre priorizada, mediante o estudo da atuação de órgãos e entidades de controle à participação social no controle da administração pública, confirmando que os Tribunais de Contas devem exercer um papel importante na promoção do controle social, como repositório de informações para a atuação da sociedade civil em relação ao gasto público; e, finalmente, o texto 18, Gestão pública e políticas públicas: ações, estratégias e controle, de Catharina Orbage de Britto Taquary Berino e Daniel Machado Berino, em que se discute “quem decide qual é a política pública da vez?”, mediante a análise das ações governamentais e das escolhas parlamentares que direcionam a agenda, a formulação e implementação de políticas públicas, afim de melhor compreender as escolhas da Administração Pública na formulação de políticas públicas no Brasil, face às escolhas majoritárias, para o empoderamento dos cidadãos como atores e influenciadores no decision making.

Certos de buscar cumprir o papel articulador das melhores iniciativas de fomento à pesquisa jurídica, em nome do Conpedi, vimos disponibilizar por meio deste volume o acesso a esses conteúdos para sua reflexão.

Desejamos aos muito prezados pesquisadores uma excelente leitura!

Professor-Doutor JEAN CARLOS – Centro Universitário do Pará (CESUPA)

Doutor em Direitos Fundamentais e Relações Sociais (Universidade Federal do Pará - 2006), Mestre em Instituições Jurídico Políticas (Universidade Federal do Pará - 2002). Professor de Teoria do Direito, Direito Processual Civil, Teoria Geral do Processo e Direito Econômico nos Cursos de Graduação e Pós Graduação do Centro Universitário do Pará (CESUPA); Coordenador do PPGD CESUPA em Direito. Árbitro na CAMES. Vice-Presidente Regional do CONPEDI. Advogado OAB-PA.

E-mail: jean@bastosedias.com

Professor-Doutor ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

Professor no Programa Erasmus Plus, da União Europeia (Cardinal Winzinsky University – Varsóvia – Polônia e Università di Foggia - Italia); Pós-doutorado em Direito e Ciência Política (Université de Paris X - França); Doutorado em Direito Público e Evolução Social (UNESA); doutorando em Filosofia do Direito (Universität zu Kiel – Alemanha); Mestrado em Direito e Economia (UNIG); Posgrado em Jurisdicción y Justicia Constitucional (Univ. Castilla-La Mancha – Espanha); Pós-graduação em Educação (UFRJ), Graduação em Direito (UERJ), advogado OAB-RJ.

E-mail: dr.nerydasilva@gmail.com

**TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, CONTROLE SOCIAL E DEMOCRACIA
DELIBERATIVA: UMA ANÁLISE DE REFERENTES TEÓRICOS
ESTRUTURANTES DE UM CONTROLE DE CONTAS ADEQUADO AO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**TRANSPARENCY, GOVERNANCE, SOCIAL CONTROL AND DELIBERATIVE
DEMOCRACY: AN ANALYSIS OF THEORETICAL REFERENCES THAT
STRUCTURE AN ACCOUNTING CONTROL ADEQUATE TO DEMOCRACY**

**Renise Xavier Tavares ¹
Saulo De Oliveira Pinto Coelho ²**

Resumo

Trata-se de estudo teórico que analisa conjunto de referenciais capazes de estruturar com conceitos e categorias adequados o debate sobre as imbricações entre controle social e controle de contas. O Problema enfrentado diz respeito ao contexto de baixa articulação entre estes controles, em que pese os mandamentos constitucionais indicativos de um desenho institucional voltado à sinergia entre esses controles. O objetivo central consiste em construir uma equipagem teórica e conceitual capaz de orientar posteriores estudos empíricos sobre esta temática. Como principais resultados, verifica-se que, tanto no âmbito de saberes extra-jurídicos (como a ciência política, a teoria da democracia e a ciência da administração), quanto, sobretudo, no âmbito jurídico (notadamente no direito constitucional, administrativo e financeiro), há teorias consistentes capazes de sustentar uma agenda de aproximação mais intensa entre o controle social e o controle de contas, em termos de uma democracia participativa com maior peso no desenho institucional e na dinâmica concreta do Estado Contemporâneo.

Palavras-chave: Controle social, Transparência, Contas públicas, Democracia participativa, Governança social

Abstract/Resumen/Résumé

This theoretical study analyzes a set of references that structure the debate on the interactions between social control and accounts control with appropriate concepts and categories. The central problem addressed is the weak articulation between these controls, despite the constitutional guidelines that suggest an institutional design aimed at synergy between them. The main objective is to build a theoretical and conceptual framework that can guide future empirical studies on this topic. The key findings indicate that, both in extra-legal knowledge domains (such as political science, democracy theory, and public administration) and especially in the legal field (notably constitutional, administrative, and financial law), there

¹ Mestranda junto ao PPGDDA-UFPA

² Coordenador do PPGDP-UFG. Professor do PPGDDA-UFPA. Diretor da Rede Brasileira de Direito e Políticas Públicas (RedeDPP)

are consistent theories that support a more intense convergence agenda between social control and accounts control. This fosters a more influential participatory democracy in the institutional design and practical dynamics of the Contemporary State.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social control, Transparency, Public accounts, Participatory democracy, Governance

1. Introdução

Este estudo teórico analisa um conjunto de referenciais teóricos necessários a uma adequada compreensão das imbricações entre a democracia participativa (ou deliberativa) e o controle da Administração Pública.

De forma mais específica, intenta-se estruturar um conjunto de categorias e conceitos para o correto entendimento das imbricações possíveis entre controle de contas e controle social.

A Constituição de 1988 previu mecanismos de exercício direto da soberania popular, bem como mecanismos de exercício indireto adicionais ao sistema representativo, traduzidos na ideia de democracia participativa (Ricci, 2009). Essa dimensão da democracia num estado constitucional contemporâneo implica em diferentes instrumentos de democracia deliberativa e de controle social das escolhas públicas, das políticas públicas, dos atos administrativos e do gasto público.

Nesse sentido, o povo ao praticar o poder que lhe foi atribuído e as prerrogativas de participação, deliberação e fiscalização do poder público, exerce o controle social, no qual os governantes prestam contas dos seus atos à população. Assim, o controle social propicia condições do exercício de uma democracia deliberativa, já que intenta a aproximação da população aos debates sobre as atividades governamentais e administrativas (Silva *et al.*, 2017).

Esse contexto evidencia o papel de destaque que assume o processo decisório participativo, considerando o princípio da dialogicidade, levando em conta a o direito à boa administração e a obrigação de prestação de contas, habilitando a participação social na agenda das políticas em forma de monitoramento coletivo (Fritzen *et al.*, 2017). Isso quer dizer que o controle não possui seu exercício restrito às instituições do Estado (seja o controle interno ou externo), pois também deve ser exercido pela sociedade, por meio do acesso aos processos administrativos, à transparência dos atos, das informações e dos documentos públicos. Essa transparência e responsividade alcança o acesso e a transparência das contas públicas e das análises acerca delas realizadas pelo controle de contas.

Controle social poder ser entendido como o processo pelo qual a sociedade participa de forma plural e inclusiva da definição, execução e acompanhamento das políticas públicas. Está incorporado na Constituição Federal por intermédio do princípio da participação (Magalhães *et al.*, 2019).

O controle da Administração Pública é o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de

garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico (Di Pietro, 2022). Tal formato conceitual adjetiva um conceito formal. Assim, não prevê explicitamente o controle direto pela sociedade como forma de controle da administração. Porém, o controle da administração pode ser exercido pela sociedade, via participação dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, sobretudo, no que diz respeito ao controle social dos gastos públicos (Di Pietro, 2022).

No limite da análise, qualquer controle tem origem na sociedade, que é a quem se deve reportar todos os entes constitucionalmente constituídos que a representam (Habermas, 2018). Assim, em que pese um protagonismo do controle institucional (interno e externo) da administração pública, o controle social carece ser melhor realizado no Brasil, como um complemento que não é simplesmente acessório, mas crucial ao bom funcionamento do Estado Democrático e Social de Direito (Gurgel e Justen, 2013).

Contudo, o controle social ainda é pouco debatido e, não raras vezes, o administrado sequer conhece os mecanismos para a fiscalização da gestão pública e para a participação em uma eficiente gestão (Bona et al., 2018). De outra parte, a atuação defensiva da Administração Pública, muitas vezes movida pelo que se convencionou chamar de Direito Administrativo do Medo, acaba por mitigar o grande potencial que a colaboração entre controle institucional e controle social possui para a salvaguarda do interesse público e dos direitos fundamentais.

Por isso, postula-se a compreensão de que, por derivação do bloco de constitucionalidade, é compromisso dos órgãos de controle, além de desempenhar o respectivo trabalho técnico, incentivar, impulsionar e apoiar o controle social no contexto da democracia deliberativa moldada pela Constituição de 1988.

Para isso, este trabalho se baseia no desenvolvimento teórico da democracia deliberativa (Habermas), incrementada pela teoria da poliarquia diretamente deliberativa (Cohen, 1997 *apud* Faria, 2000), como referentes a orientar a atuação da participação social em sinergia com do controle de contas, no modelo de Estado Democrático de Direito. Parte-se do postulado de que os resultados de uma interação do cidadão no exercício do controle social, com foco na efetivação desse controle no processo de fiscalização dos gastos públicos e implementação de políticas públicas, pode ser potencializado pelo apoio dos TCs a essas ações de controle social, com ganhos expressivos de qualidade do controle do gasto público. Ou seja, ao apoiar o controle social, os TCs potencializam melhores resultados naquilo que é o próprio fim último do controle de contas: a alocação proba, eficiente e efetiva dos recursos públicos.

2. Problematização

A efetivação da democracia deliberativa e a ampliação da participação social como instrumentos de controle social são desafios para o desenvolvimento de uma governança democrática e transparente. Nessa esteira, torna-se fundamental entender o papel que devem desempenhar os tribunais de contas, uma vez que sua missão aborda também o aperfeiçoamento da administração pública e o fomento da participação social no acompanhamento das contas públicas, para que os cidadãos possam, mais que influenciar, participar de forma determinante no processo de tomada de decisões políticas, culminando, em tese, em maiores benefícios para a sociedade.

Os tribunais de contas assumiram, com a Constituição de 1988, um papel importante como órgão de controle externo, com um escopo que não se resume ao controle formal das contas públicas. Responsável por fiscalizar, monitorar e controlar as ações da administração pública, os TCs têm o poder de garantir a legalidade, eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos. No entanto, a efetividade desses mecanismos de controle depende também da participação ativa dos cidadãos, sendo este, um elemento ainda pouco presente nas rotinas dos tribunais de contas.

Infelizmente, a efetivação da democracia deliberativa e o fortalecimento da participação social enfrentam obstáculos significativos. Barreiras institucionais, resistências e falta de engajamento por parte dos atores técnicos e políticos podem potencialmente explicar esse déficit de dialogicidade e articulação com a sociedade civil, por parte das entidades do sistema de contas. Esta questão pode comprometer a implementação do modelo projetado pela constituição, em que uma aplicação do escopo de entidades de controle viria acompanhado de uma maior abertura das mesmas à participação e ao diálogo social.

Diante desse cenário, surge a problemática central deste estudo: como articular as categorias teóricas indispensáveis a uma compreensão adequada do papel do controle de contas no impulsionamento do controle social, na perspectiva da democracia deliberativa?

3. Discussão teórica subjacente ao problema

3.1 Administração pública e da organização do Estado Democrático de Direito no Brasil

O Estado brasileiro, o Poder Executivo, o qual exerce função de chefe de Estado, chefe de governo e de gestão pública; o Poder Legislativo, o qual é responsável pela legislação e

realização de fiscalização da contabilidade, das finanças, do orçamento e do patrimônio público; e o Poder Judiciário, com a responsabilidade de julgar e aplicar o direito na prática.

A Administração Pública tem como responsabilidade a prestação de serviços que visem ao bem da coletividade, isto é, conforme Matias-Pereira (2010), a prestação de serviços com o desenvolvimento de atividades concretas e imediatas que o governo realiza, no intuito de assegurar os interesses da coletividade, organizada por meio de um conjunto de entes e pessoas jurídicas com caráter de gestão pública.

Nessa perspectiva, seu objetivo prioritário é o interesse público, baseando sua atuação sob a égide dos princípios-base constitucionais: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Assim, compreende-se que a administração pública contempla todos os elementos que abarcam o campo da gestão pública, considerando, portanto, estrutura, recursos, órgãos, agentes, serviços e atividades, com vistas a assegurar o cumprimento dos princípios e objetivos de um estado democrático de direito, pois

Administração Pública é o ramo da Administração aplicada nas Administrações direta e indireta das três esferas (ou níveis) de Governo: Federal, Estadual e Municipal. Quanto à ciência jurídica: corresponde às atividades desenvolvidas pelos entes públicos, dentro dos limites legais, com o fim de prestar serviços ao Estado e à sociedade em prol do bem comum. Nesse sentido formal-jurídico só são considerados administração pública os órgãos e entidades que a lei considera como tal (Paludo, 2016, p. 31).

Nesse diapasão, Junquillo (2010) reforça esta concepção na medida em que concebe a Administração Pública como o conjunto de atividades que sejam diretamente destinadas à prestação de serviços e realização de tarefas do interesse comum, adquirindo, dessa forma, a função de instrumento de relevância significativa, uma vez que, a partir da gestão pública, depende o crescimento e desenvolvimento de uma sociedade.

Di Pietro (2009, p.54) traz a concepção de administração pública por meio da caracterização desta como um sistema que

[...] abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.

A Administração Pública é dividida em dois níveis, conforme o art. 4º do Decreto-Lei n.º 200/1967:

Art. 4º A administração federal compreende: I - A administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a)

autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista. d) fundações públicas. (Incluído pela Lei n.º 7.596, de 1987).

Logo, a Administração Pública deve ter seu cerne no atendimento aos interesses coletivos, visando à eficiência, moralidade, transparência, publicidade e controle social em suas ações, como vistas à garantir que sua gestão contemple, de modo exitoso, as demandas dos cidadãos, levando em consideração suas necessidades, segurança, saúde, educação e bem-estar (Silva e Vacovski, 2018).

A administração pública surge, então, como um instrumento que precisa coadunar-se ao Estado Democrático de Direito, que a embasa normativamente, sendo necessário que zele, prioritariamente, pelo atendimento e garantia dos interesses da coletividade, a fim de atuar com transparência, moralidade, ética e eficiência, visando ao bem comum, por meio do princípio da governança, que abrange o controle social e a soberania popular.

3.2 Controle Social e Democracia Deliberativa

Controle social, na abordagem de Rousseau (2014), representa o controle que a sociedade civil exerce sobre o Estado, concebendo-o sob o princípio de Estado republicano, que deve ser controlado pela população, tendo em vista que o Estado deve ser dependente da soberania popular, conforme afirma em sua obra “Do Contrato Social”, na igualdade e na justiça.

Nesse sentido, o referido autor destaca que as pessoas eleitas pelo povo para assumirem e dirigirem funções governamentais de determinada sociedade não devem agir de maneira a usurpar o Estado, visto que o poder emana do povo e o mesmo tem o poder de instituir e destituir o governo, caso assim julgue necessário.

A Constituição Federal de 1988, no Parágrafo único do seu art. 1º, traz o princípio do controle social, no texto “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Assim, pode-se compreender que o Estado deve ser constituído por governantes eleitos de forma democrática, sob a égide dos princípios republicanos, com competência e conhecimento para realizarem ações necessárias ao bom andamento da sociedade, considerando as necessidades dos cidadãos, que lhes elegeram.

Por “cidadão”, pode-se conceber, com base em Gorczewski (2011), que representa aquele indivíduo que está inserido em uma comunidade, possuindo e exercendo seus direitos civis, como a liberdade individual e direito à propriedade, bem como pondo em exercício seus

direitos políticos, tais como o direito de votar e ser votado, além dos direitos sociais, como as condições básicas para sua sobrevivência (moradia, educação, saúde, trabalho).

Coelho (2012) ressalta que a aplicação do direito precisa garantir uma base pautada na democracia e participação social, trazendo procedimentos democráticos reais que possibilitem o controle social ao cidadão de maneira inclusiva e dialogada, no sentido de assegurar a concretização de seus direitos fundamentais.

Fritzen et. al. (2016) ressaltam outra função importante atribuída ao cidadão, que consiste na fiscalização das ações governamentais, no intuito de prevenir ações de usurpação do Estado pelas autoridades ocupantes de cargos no governo.

Desse modo, o controle social se dá por meio da ação de uma pessoa, grupo de pessoas ou entidades legalmente formadas, que intencionam a fiscalização, vigilância, acompanhamento e coleta de informações sobre a administração pública, de modo a controlar e monitorar as ações dos agentes que atuam em diferentes órgãos públicos, seja no executivo, legislativo ou judiciário (Fritzen et al., 2016).

Logo, pode-se compreender que controle social representa

O ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados a disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo (Siraque, 2005, p. 103).

O controle social, conforme Gomes (2015), se dá por meio da participação da sociedade civil na administração pública, com base no ordenamento jurídico nacional, objetivando fiscalizar e acompanhar as ações do Estado, bem como avaliar suas políticas públicas. O direito dos cidadãos na exigência de prestação de contas dos recursos públicos aplicados, na deliberação de políticas públicas, bem como na fiscalização acerca do cumprimento das finalidades planejadas, de maneira direta ou por meio de espaços de representação, tais como os conselhos gestores deliberativos, ilustra o exercício do controle social de modo ascendente, no intuito de este é o controle social realizado de forma ascendente, da sociedade com vistas à fiscalização e responsabilização, em casos de condutas inapropriadas.

Para tanto, considerando as diretrizes do controle social, concebe-se a concepção acerca da democracia deliberativa, sob expressiva influência da obra de Jürgen Habermas (2007), o qual classifica a democracia em duas vertentes: a concepção liberal e a concepção republicana acerca de política, as quais se polarizam, pois na democracia liberal, o Estado é considerado como aparato da gestão pública, em uma sociedade constituída pela circulação das pessoas e do trabalho social em conformidade com as leis do mercado. Por outro lado, na

democracia republicana, o cidadão é detentor de poderes, que garantem sua participação e comunicação política, instrumentalizando a sociedade civil a realizar reivindicações enquanto membros de uma comunidade.

Habermas (2007) salienta que, nessa democracia deliberativa, o processo político tem a função de permitir o controle social pelos cidadãos em relação ao Estado, a partir da ação comunicativa entre cidadãos livres e que, de forma igualitária, entram em consenso acerca das finalidades prioritárias de uma determinada sociedade, sendo necessária uma forma de coletivização social, por meio do alinhamento com os processos formalizados de formação de opinião ou por intermédio de meios informais como redes de opinião pública.

A cidadania deliberativa comporta uma multiplicidade de modos de comunicação, num campo onde demandas comuns entre os diferentes cidadãos podem surgir, por meio da autocompreensão ética e equiparação entre interesses e responsabilidades, por meio do fomento de escolhas baseadas em princípios morais e avaliações sobre coerências jurídicas (Habermas, 1995).

A democracia deliberativa tem como propósito é a determinação de um conjunto de procedimentos com a finalidade da formação de opinião sobre questões de políticas fundamentais dos cidadãos, onde existam processos formais e informais de discussão e argumentação pública no decorrer do processo de tomada de decisão por cidadãos livres e iguais, onde estes tenham a possibilidade de deliberar (Fritzen et al., 2016, p. 7).

A cidadania deliberativa traz a ideia de que “[...] tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam a formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora” (Habermas, 1995, p. 45).

Allebrandt (2010, p. 46) concebe a democracia deliberativa como

[...] um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras, tanto formais quanto informais, que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, minimizam os óbices para a cooperação e o diálogo livre e igual e, desta forma, interferem positivamente nas condições de desigualdades sociais.

Nesse diapasão, a democracia deliberativa se baseia em um sistema democrático, que se legitima em mecanismos imparciais de deliberação, uma vez que não deve ser reduzida à organização política do Estado, especialmente no que concerne ao sistema partidário, devendo partir de uma sociedade essencialmente centrada no Estado (Nobre, 2004).

O controle social, então, constitui-se como elemento do processo de participação social e deliberação das demandas dos cidadãos, a partir de espaços públicos, caso a análise seja

realizada de acordo com o processo das políticas públicas, assegurando o controle social por meio de mecanismos que possibilitam seu exercício como os princípios de governança, soberania popular e transparência na administração pública.

3.3 Governança e Soberania Popular

A governança representa uma rotina de governo em que a autoridade, que atua no campo político-administrativo, exerça seu papel no sentido de contemplar, nas diferentes esferas, os interesses da população em suas plúrimas segmentações, operacionalizando-os com meios que possibilitem o controle social, articulando seus interesses e demandas com a administração pública (Santos, 1997).

Nessa perspectiva, é possível compreender que a governança é movida pelo objetivo nuclear de criação e manutenção de um estado democrático de direito, que zele pelo controle social e princípio de soberania popular,

[...] tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. [...] tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública (Diniz, 1995, p. 400).

É válido destacar que, de acordo com Bizerra (2011), a governança enraíza seu cerne nos princípios da transparência e *accountability*, com o objetivo de garantir meios de controle social e fiscalização da gestão pública.

Na Administração Pública, a função controle, consubstancia-se numa ferramenta fundamental para garantir que a sociedade tenha suas necessidades atendidas, pois os agentes públicos, gestores dos recursos públicos que são, seja por exigência legal e mesmo por pressões sociais, devem prestar contas do que foi realizado e tais informações necessitam representar efetivamente os resultados mais efetivos à coletividade (Londero, 2012, p.14).

Pires (2011) salienta que a participação social objetiva pressionar os órgãos públicos no sentido de exigir uma atuação transparente e eficiente, com vistas a assegurarem um suporte de legitimidade às questões decisórias da administração pública alinhadas às demandas e necessidades da população.

O controle social, por meio da participação da população, pode ser exercido de modo individual ou coletivo, gerando função social na contabilidade pública na medida em que os órgãos da gestão pública devem fornecer informações necessárias à população na medida em que afirmam que esta pode ser exercida de maneira individual ou coletiva, tendo na

contabilidade pública uma função social, uma vez que deve possibilitar informações necessárias ao público para que os cidadãos possam efetivar a participação social (Figueiredo e Santos, 2018).

A soberania popular foi garantida a partir do momento em que o povo brasileiro decidiu, enquanto legítimo titular do poder estatal, que o Brasil deve ser um Estado Democrático de Direito, promulgado no Preâmbulo e no art. 1º de nossa Carta Magna de 1988.

Os fundamentos de nosso Estado Federativo surgem a partir da soberania, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, conforme pode-se observar nos incisos I, II e III da CF, cujo parágrafo único é concluído com a consagração do princípio da soberania popular em "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição", garantindo, assim, o controle social por meio dos princípios de governança e soberania popular.

3.4 Princípio da Transparência

O princípio da transparência representa um dos mecanismos de exercício do controle social referente à administração pública e pode ser concebido a partir das formas e meios de divulgação de informações acerca do gerenciamento de recursos públicos pela Gestão Pública, que possibilite aos cidadãos uma participação mais efetiva na administração pública, por intermédio da fiscalização das ações dos entes e agentes públicos.

Assim, faz-se basilar a disponibilidade de informações públicas, assegurando a objetividade, clareza, fidedignidade, confiabilidade e qualidade, sendo necessária a criação e a manutenção de canais, que viabilizem esse acesso pela população, efetivando a participação social (Aló e Leite, 2009).

Quando se pensa em transparência administrativa, a ideia primeira de que nos vêm é a de publicidade das ações dos governos, no entanto, são necessárias outras medidas que vão além da simples divulgação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade. Transparência não é apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada. Dessa forma, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, é motivar a decisão tomada e divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas (Da Silva, 2017, p.1).

Outrossim, Sá (2013) destaca que os princípios da transparência e da publicidade na gestão pública devem estar intimamente ligados e atuar de forma indissociável, uma vez que, entre estes dois aspectos, impera uma relação de interdependência, sendo necessário compreender que a transparência governamental está intimamente relacionada à

obrigatoriedade do gestor público em garantir a prestação de contas à população e, consequentemente, ser responsabilizado por atos contrários aos princípios constitucionais pátrios.

A Constituição Federal de 1988, em parágrafo único do artigo 70, assegura a obrigatoriedade da prestação de contas à população sobre o gerenciamento dos recursos públicos. Nesse diapasão, a transparência na administração pública é corroborada pelo princípio da publicidade, conforme definido no artigo 37 da CF:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (Brasil, 1988).

Desse modo, levando em consideração que, conforme a CFRB/88, em seu art.1º preceitua que “todo poder emana do povo”, percebe-se que a população pode exercer sua cidadania enquanto poder basilar e constitucional de controle social por meio do princípio da soberania popular, de modo que se garante a possibilidade de realizar exigências no que se refere à efetividade das políticas públicas, bem como exigir a prestação de contas dos recursos públicos e a defesa dos interesses da coletividade (Silva e Vacovski, 2018).

Nesse sentido, o acesso à informação constitui-se como um dos instrumentos nucleares ao desenvolvimento nacional, principalmente a partir da Lei de Acesso à Informação – LAI nº12.527/2011, em 18 de novembro de 2011, no intuito de assegurar que as informações públicas sejam regidas pela obrigatoriedade de publicidade para o conhecimento da sociedade civil, sendo possível a aplicação de caráter sigiloso estritamente em casos excepcionais, dispondo, em seu art. 3º, o seguinte texto:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública (Brasil, 2011).

A Constituição Federal, regulamenta, em seu artigo 5, inciso XXXIII, que

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

Considerando o acesso à informação e garantia do princípio da transparência na administração pública, foi implementado, em 2012, o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, sob a gestão da Controladoria Geral da União – CGU, para sua efetiva implementação, bem como manutenção e fiscalização.

Entretanto, Figueiredo e Santos (2018) destacam que somente a disponibilização das informações não é suficiente, uma vez que se faz indispensável o fornecimento de informações em linguagem clara, objetiva e que esteja acessível ao público em geral, assegurando a exposição objetiva e de forma direta, excluindo dados desnecessários, de modo a contribuir para uma melhor qualidade na tomada de decisões.

Nesse sentido, o acesso à informação é considerado uma ferramenta fundamental para a promoção da transparência, uma vez que é concebida como um meio primordial para o fortalecimento das democracias modernas, em virtude de permitir uma gestão pública aberta à fiscalização e aprovação dos cidadãos, os quais têm a possibilidade de acompanhar, avaliar e contribuir no controle da administração do que é proveniente de arrecadação de impostos, verbas e recursos públicos (Sediyama, Reis e Dos Anjos, 2016).

Logo, podem-se mencionar inúmeros dispositivos e normativas que foram sancionados, no intuito de garantir o princípio da transparência na Administração Pública, possibilitando, dessa maneira, o controle social na gestão pública. O quadro abaixo organiza cronologicamente estes referenciais normativos:

Quadro 1: Marcos Normativos vigentes da Transparência Pública no Brasil

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, o qual dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.
Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, a qual disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores - internet, e dá outras providências
Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

<p>Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 - Lei Capiberibe Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, no intuito de assegurar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.</p>
<p>Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, o qual dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n o 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.</p>
<p>Portaria nº 548, de 22 novembro de 2010, a qual estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.</p>
<p>Portaria nº 516, de 15 de março de 2010, institui o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual é responsável pela regulação do o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.</p>
<p>Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição. • Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011, que determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto no 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências.</p>
<p>Portaria Interministerial nº 233, de 25 de maio de 2012 Disciplina, no âmbito do Poder Executivo Federal, o modo de divulgação da remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa.</p>

O princípio da transparência pública disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 LRF constitui-se como um dos elementos nucleares do processo que envolve a responsabilidade fiscal, bem como representa uma importante ferramenta na gestão dos recursos públicos, tendo em vista que dispõe sobre os instrumentos de transparência, além de ser um dispositivo que fornece subsídio legal para que a sociedade civil possa exercer sua cidadania fiscalizando, controlando e acompanhando a administração pública.

A gestão pública, assim, deve garantir o controle social por intermédio do acesso à informação, de maneira que a informação seja legitimada pelos órgãos fiscalizadores, assegurando a fidedignidade das informações, propiciando o acesso dos cidadãos à gestão dos recursos públicos, efetivando, dessa forma, a transparência (Burgarelli, 2015).

4. Considerações Finais

A participação social traz consigo uma série de benefícios ao estado de direito num contexto de constitucionalismo democrático. Ao envolver os cidadãos na tomada de decisões, promove-se a transparência, reduzindo-se não apenas os riscos de corrupção e mau uso dos recursos públicos, mas também as eventuais lacunas de legitimidade das escolhas públicas. Além disso, a participação social contribui para o aprimoramento das políticas públicas, uma vez que traz diferentes perspectivas e conhecimentos para o debate, areja as discussões travadas na seara técnica e permite a permanente vigília sobre a eficiência do próprio controle de contas na realização dos seus misteres.

O presente estudo demonstrou que o controle de contas deve ser uma agenda voltada à promoção de ações e programas, que facilitem o controle social por parte da sociedade civil. Essa agenda se complementa pelo objetivo institucional do sistema de contas, consistente em buscar assegurar a transparência na Administração Pública, permitindo o acesso da população a dados da gestão pública, a partir de canais múltiplos instrumentos e iniciativas.

A democracia deliberativa pode ser entendida como uma base importante para garantir um Estado Democrático de Direito, que permita o controle social na Administração Pública, considerando os princípios da governança responsiva e da *accountability*.

A articulação do controle de contas ao controle social vai ao encontro da perspectiva da democracia deliberativa, a qual, de acordo com Habermas (2007), ressalta que o processo político apresenta o papel de possibilitar o controle social pela sociedade civil, consolidando um consenso sobre os objetivos fundamentais de uma determinada localidade.

Assim, concebe-se que o papel prioritário dos Tribunais de Contas é o de fornecer ferramentas que possibilitem uma maior participação da sociedade na administração pública, tendo em vista que, conforme nossa Constituição Federal de 1988, no Parágrafo único do seu art. 1º, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas assumem atribuições relacionadas à fiscalização e acompanhamento de ações estatais por meio do povo, que o exerce a partir do controle social, sendo necessário enfatizar, portanto, que os mecanismos fornecidos para que esse controle social seja verdadeiramente consolidado, são de suma importância.

Palestras, cursos com os alunos, escola de contas, canais de transparência sobre gastos, licitações, pagamento de pessoal, dentre outros, são instrumentos basilares para o fortalecimento dos cidadãos no que se refere ao controle social, uma vez que, como afirmou Silva e Vcovski (2018), os cidadãos têm a possibilidade, no exercício da sua cidadania, de aplicar o controle social com base no princípio da soberania popular, no que concerne a assegurar sua comunicação com os diferentes órgãos estatais, analisando a efetividade das políticas públicas e exigindo a prestação de contas públicas.

Esse acesso às informações relacionadas à gestão pública vai ao encontro das normativas em vigência, fomentando o princípio da transparência e publicidade na administração pública, conforme estatui nossa Carta Magna de 1988, sendo corroborada pela concepção de Figueiredo e Santos (2018), os quais salientam que não basta somente a disponibilização das informações, mas que estes dados precisam estar de forma clara e em linguagem acessível ao público em geral como forma de garantir a participação efetiva dos cidadãos na gestão pública.

Portanto, a prática profissional dos Tribunais de Contas contribuem para o fomento do controle social na medida em que instrumentalizam a população com ferramentas que possibilitam a fiscalização, o acesso às informações sobre ações e gastos estatais, por meio de ações de caráter educativo, dos portais da transparência, de programas e demais canais que instrumentalizam a população para o exercício do controle social, aplicando os princípios da transparência, soberania popular e democracia deliberativa.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande

do Sul, de 1990 a 2009. 2010. Disponível em:
<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/456>. Acesso em: 06/06/2024.

ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos.** 2009. Disponível em: <https://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf> <https://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>. Acesso em: 06/06/2024.

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo aos princípios e padrões de boas práticas de governança.** 2011. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/handle/1/8063>. Acesso em: 06/06/2024.

BONA, Rodrigo da Silva; BOEIRA, Sergio. Observatório Social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social. In **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 75, maio/ago. 215-234, 2018.

BURGARELLI, R. **Transparência governamental e accountability: uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo.** 2015. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002773463>. Acesso em: 06/06/2024.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso: 24 de fevereiro de 2023.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. **Reconhecimento, Experiência e Historicidade: considerações para uma compreensão dos Direitos Humano-Fundamentais como (In)variáveis Principiológicas do Direito nas sociedades democráticas contemporâneas.** In: FARIAS, José Fernando de Castro; SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa; OLIVEIRA JR., José Alcebíades (coord.). *Filosofia do direito: organização CONPED/UFF*. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

DA SILVA, C. **Princípio da transparência na administração pública.** 2017. Disponível em: <https://ralmeidasgc.jusbrasil.com.br/artigos/113024627/principio-da-transparencia-na-administracao-publica>. Acesso em: 06/06/2024.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública.** Rio de Janeiro: Forense, 13º ed., 2022, 690p.

FARIA, C. F. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman.** 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VH5sdwRWmTZFXm9dFYCzKDM/>. Acesso em: 06/06/2024.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. dos. **Transparência e controle social na administração pública.** 2018. Disponível em:
<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 06/06/2024.

FRITZEN, A.; ALLEBRANDT, S. L.; MALAQUIAS, J. F.; SILVA, K. L. M. O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS. **Revista Estudo & Debate**, v.24, n.2, p.7-22. 2017.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente**. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/Y5zqFPmXGsY4xvLVnttbXBg/>. Acesso em: 06/06/2024.

GORCZEWSKI, C. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. 2011. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1816>. Acesso em: 06/06/2024.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tcSTz3QGHghmfzvbL6m6wcK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06/06/2024.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

_____. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2018.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da Administração Pública**. 2010. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/bff2116121f3abd748394c59eea14c03.pdf>. Acesso em: 06/06/2024.

LONDERO, B. A. **Controle na Administração Pública brasileira: bases normativas da transparência e do acesso às informações públicas para efetivação do controle social**. 2012. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/422/Londero_Bruno_Alex.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 06/06/2024.

MAGALHÃES, F.G.G.P; XAVIER, W.S. Processo participativo no controle social: um estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora, MG. **READ**, Porto Alegre, v. 25, n. 1. P.179-212, jan/abril 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 06/06/2024.

NOBRE, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, V. C. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

PALUDO, A. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 2011. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro_Efetividade%20das%20instituicoes%20participativas%20no%20Brasil_estrategias%20de%20avaliacao%20v%207.pdf. Acesso em: 06/06/2024.

RICCI, R. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 98, Julho/2009.

ROUSSEAU, J-J. **O contrato social**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2014.

SÁ, R. Y. G. de. **A importância do Portal da Transparência na Administração Pública**. 2013. Disponível em:
https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/23010/3/PB_GP_III_2014_10.pdf. Acesso em: 06/06/2024.

SANTOS, M. H. de C. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997.

SEDIYAMA, G. A. S.; REIS, A. de O.; DOS ANJOS, D. A. **Gestão transparente da informação em uma instituição pública brasileira**. 2016. Disponível em:
http://www.observatorio-iberoamericano.org/RICG/n_28/gislaine_anderson_daniela.pdf. Acesso em: 06/06/2024.

SILVA, F. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. D. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão**, v.15, n.41, p.24-58, 2017.

SILVA, D. C. V. S. da.; VACOVSKI, E. **A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social**. 2018. Disponível em:
<https://www.cadernosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/592>. Acesso em: 06/06/2024.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2005. Disponível em:
https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/1964/Controle_Social_da_Funcao_Administrativa_do_estado_Possibilidades_e_limites_na_Constituicao_de_1988.pdf. Acesso em: 06/06/2024.