

**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](http://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 Dessoy 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

**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**

**SUPPORT FOR SOCIAL CONTROL BY AUDIT OVERSIGHT: AN INDICATIVE LITERATURE REVIEW TO UNDERSTAND THE STATE OF THE ART IN BRAZIL FROM THE PERSPECTIVE OF DELIBERATIVE DEMOCRACY**

**Renise Xavier Tavares <sup>1</sup>**  
**Saulo De Oliveira Pinto Coelho <sup>2</sup>**

**Resumo**

Este trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa mapeia as atuações dos Tribunais de Contas quanto ao apoio e impulsionamento ao controle social; uma importante agenda do sistema de contas, nem sempre priorizada. Especificamente, realiza-se a revisão indicativa da literatura, para identificar o estado da arte das pesquisas sobre o apoio de órgãos e entidades de controle à participação social no controle da administração pública. O objetivo é justamente o de entender, com a revisão indicativa de literatura, qual a compreensão dos especialistas brasileiros sobre o alcance dessa tarefa incorporada aos misteres do controle de contas, qual peso vem recebendo e qual as possibilidades, instrumentos e estratégias que os expertos na matéria indicam como as mais promissoras para o impulsionamento do controle social pelo controle de contas. Foram mapeados um continente de textos e realizada uma triagem para identificar aqueles que podem representar o estado da arte. Os textos convergem para o entendimento de que os Tribunais de Contas podem exercer um papel importante na promoção do controle social. O destaque principal, nesse sentido, está na identificação dos TCs como um importante repositório de informações para uma atuação vigilante da sociedade civil em relação ao gasto público, e a necessidade de um maior compartilhamento, por meio de estratégias de engajamento e de facilitação do acesso à informação, dessas informações com a sociedade civil.

**Palavras-chave:** Controle de contas, Controle social, Democracia participativa, Tribunais de contas, Brasil

**Abstract/Resumen/Résumé**

This paper presents partial findings from research that maps the role of Audit Courts in supporting and promoting social oversight—an agenda within the accounting system that is often underemphasized. Through an indicative literature review, this study identifies the current state of research on how control agencies and entities support social participation in the oversight of public administration. The objective is to understand the perspective of

<sup>1</sup> Auditora de controle externo do TCE-PA. Mestranda pelo PPGDDA-UFGA.

<sup>2</sup> Coordenador do PPGDP-UFG. Professor do PPGDDA-UFGA. Diretor-Presidente da RedeDPP. Presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB-GO. Trabalho desenvolvido com apoio do PPGDP-UFG e do PPGDDA-UFGA.

Brazilian experts on the scope, significance, and potential strategies for enhancing social oversight through audit institutions. A wide array of texts was analyzed, and a selection was made to identify those that best represent the current state of research. The findings suggest that Audit Courts play a crucial role in promoting social control, primarily by serving as key repositories of information for civil society's oversight of public spending. Additionally, the study highlights the need for increased information sharing through engagement strategies and improved access to this information for civil society.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Audit oversight, Social control, Participatory democracy, Audit courts, Brazil

## 1. Introdução

Este trabalho apresenta os resultados parciais de pesquisa mais ampla que visa a mapear as atuações dos Tribunais de Contas brasileiros quanto a uma importante agenda, recentemente incorporada nos misteres do sistema de contas: o apoio e impulsionamento ao controle social. Nessa esteira, a tarefa de pesquisa específica aqui apresentada consiste a apresentação de revisão indicativa da literatura especializada, de modo a identificar o estado da arte das pesquisas sobre o apoio de órgãos e entidades de controle social à democracia deliberativa e demais formas de participação social no controle da administração pública.

A revisão indicativa de literatura é uma técnica de pesquisa consagrada, que permite, via de regra, precisar o que já se conhece bem sobre um tema, organizando melhor os esforços de uma agenda de pesquisa. O objetivo deste estudo é justamente o de entender, com a revisão de literatura, qual a compreensão dos especialistas brasileiros sobre o alcance dessa tarefa incorporada aos misteres do controle de contas, qual o peso que vem recebendo e qual as possibilidades, instrumentos e estratégias que os expertos na matéria indicam como as mais promissoras para o impulsionamento do controle social pelo controle de contas.

O conceito de controle social foi fixado juridicamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu elementos e diretrizes de democracia participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão de políticas públicas (Ricci, 2009). Nesse sentido, o povo, tanto no exercício indireto, quanto no exercício direto o poder soberano a ele conferido exerce o controle social (em seu sentido amplo). Nos seu sentido mais estrito, o controle social diz respeito às situações em que os governantes prestam contas dos seus atos diretamente à população, por meio dos diferentes mecanismos constitucionalmente instituídos para a participação social na gestão e controle da coisa pública (desde os conselhos participativos, às audiências públicas, os peticionamentos em geral, as ações de transparência direta e indireta, dentre outros).

Para Silva (2017) o controle propicia condições do exercício de uma democracia deliberativa, já que intenta a aproximação da população com a política e com o governo. Esse contexto evidencia o papel de destaque que assume o processo decisório participativo, considerando o princípio da dialogicidade, levando em conta a liberdade de expressão e a prestação de contas, habilitando a participação popular na agenda das políticas em forma de monitoramento coletivo (Fritzen *et al.*, 2017). Isso quer dizer que o controle dos atos do poder público não restringe-se somente aos órgãos controladores, seja de caráter interno ou externo. O controle igualmente deve ser exercido pela sociedade.

Há vários dispositivos constitucionais nessa direção, mas chama atenção o previsto no art. 31, § 3º, da CF/1988, que determina que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”. A ideia de que as contas públicas poderiam ser auditadas e questionadas por qualquer cidadão inaugura a agenda de apoio do controle de contas ao controle social. Em que pese tal dicção do texto original da Constituição, o tema somente torna-se agenda do sistema de controle de contas mais recentemente.

Nessa esteira, torna-se fundamental entender como vem sendo desempenhado esse papel pelos tribunais de contas e como a literatura especializada vem entendendo o alcance dessa tarefa constitucional do controle de contas, quais os instrumentos que os órgãos de controle deve manejar para o impulsionamento do controle de contas e quais os limites desse múnus.

## **2. Mapeamento da literatura e triagem do corpus representativo do estado da arte**

Como instrumentos de coleta de dados, foram realizadas consultas a três bases de dados: *Scientific Eletronic Online* – SCIELO, Google Acadêmico e Portal de Periódicos da CAPES, a partir das seguintes palavras-chave: Tribunal de Contas AND Controle social. Os critérios de inclusão desta pesquisa foram: ter relação com o tema do estudo (impulsionamento do controle social pelos tribunais); tratar desse tema como foco prioritário; estar disponível online e seu texto ser redigido em língua portuguesa. Já os critérios de exclusão foram: não ter relação com o tema proposto na pesquisa; tratar do tema, mas apenas indiretamente ou como obter dictum; não estar disponível online e seu texto estar redigido em língua estrangeira.

Esta pesquisa se embasa em análises qualitativas, de abordagem exploratória, visa ao mapeamento de uma área de pesquisa ainda pouco explorada no campo do Direito: interfaces entre controle de contas e controle social.

Análises qualitativas podem fazer emergir aspectos subjetivos, bem como tangenciar motivações não explícitas (Vergara, 2007). Por isso a necessidade de transparência científica se faz fundamental, para que a análise qualitativa seja passível de *accountamento* científico, bem como capaz de expressar a pluralidade de olhares sobre o fenômeno, na medida em que “se utiliza da obtenção de dados descritivos com o intuito de fornecer o perfil das perspectivas dos diferentes sujeitos envolvidos no estudo” (Puglia e Lauxen, 2017).

Como técnica de análise de dados foi selecionada a análise de conteúdo. Esta técnica pode ser representada por

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens. [...] A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não) (Bardin, 2016, p.38).

Os artigos foram pré-selecionados usando as palavras-chave já informadas e foram submetidos aos critérios de inclusão e de exclusão desta pesquisa, resultando em 03 artigos da base de dados SCIELO, 212 artigos da base de dados do Portal de Periódicos da Capes e 98.700 da base de dados do Google Acadêmico. Procedeu-se a uma segunda rodada de triagem, na qual especificamente quanto ao Google Acadêmico, restringiu-se a análise ao cem textos indicados como principais resultados pela ferramenta. Feita essa triagem, o corpus inicial, de 315 textos foi analisado quanto aos seus metadados, com especial atenção aos Resumos. Após uma triagem dos resumos, focando na maior proximidade com o tema específico deste trabalho, qual seja, o impulsionamento pelo controle de constas ao controle social, delimitou-se os 20 artigos considerados representativos, indicativamente, do estado da arte, para uma avaliação mais detalhada.

Em seguida, com a realização mais minuciosa e criteriosa da leitura integral dos textos pré-selecionados, foram identificados alguns textos que não atendiam a critérios de qualidade (não eram propriamente textos fruto de pesquisa ou de estudos orientados cientificamente) e, assim, o corpus foi delimitado num total de 14 trabalhos, sendo três artigos oriundos da plataforma SCIELO, cinco oriundos do Portal de Periódicos da Capes, cinco oriundos do Google Acadêmico e uma dissertação de mestrado, todos na língua portuguesa.

### **3. A Revisão da Literatura**

Os trabalhos selecionados foram analisados a partir da leitura interpretativa e analítica, com um enfoque exploratório. Como resultante dessa primeira incursão analítica, de cunho descritivo, foi possível destacar os aspectos mais contributivos de cada artigo, com foco naquilo que cada qual soma ao debate do tema, conforme o Quadro 1 a seguir:

**Quadro 1: Artigos incluídos com seus respectivos autores, anos, base de dados, títulos, objetivos e resultados.**

<b>Autor, Ano, Base de Dados</b>	<b>Título</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Resultados</b>
----------------------------------	---------------	------------------	-------------------

VIEGAS et al., 2022, SCIELO	A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da <i>accountability</i> na democracia digital	Analisar em que medida os canais de comunicação que os TCs e os MPs promovem nas redes sociais amplia o <i>accountability</i>	O que se constatou é que, ao se apresentar mais à sociedade pelos meios digitais, esses órgãos de controle não necessariamente responderam aos requisitos de responsabilização pública presentes na teoria democrática. O que os dados da pesquisa revelam é que o TCU e o MPF utilizam predominantemente uma comunicação que gera transparência sobre os atos de controle, e não sobre como o controlador segue as regras e a legislação que orientam seu funcionamento, cuja determinação prévia veio da decisão democrática dos políticos. Os controladores definem seu objeto de comunicação e a linguagem de apresentação disso, e tais processos afetam a qualidade da <i>accountability</i> .
MARTINS; OLIVIERI, 2019, SCIELO	Contratualização de resultados: fragilidades na transparência e baixa <i>accountability</i> das organizações sociais	Analisar a transparência e a responsabilização na contratualização de resultados entre o Governo do Estado de São Paulo e as organizações sociais (OS) de cultura, com base nos julgamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).	Os resultados apontam fragilidades da transparência, especialmente nos aspectos de mensurabilidade e tempestividade da informação, afetando negativamente a responsabilização da OS e do governo estadual diante da população. Indica-se, também, a necessidade do governo aprimorar os mecanismos de controle interno na análise dos contratos. As conclusões desta pesquisa também apontam que o fluxo de informações necessário à <i>accountability</i> deve estar inserido no ciclo de avaliação corretiva, possibilitando a responsabilização e o replanejamento dos contratos e das políticas pelo Estado. Essa questão tem forte relação com a <i>accountability</i> nas instâncias internas do Estado e das OS, que, funcionando adequadamente, favorecem o aprendizado, a cultura de transparência e, conseqüentemente, aprimoram o planejamento dessas organizações.
SILVA, 2002, SCIELO	Controle social: reformando a administração para a sociedade	Evidenciar os mecanismos de controle da Administração Pública Federal com a implantação do modelo gerencial (pós-burocrático), fazendo-se uma avaliação das condições da sociedade brasileira para exercer o controle social.	Os resultados deste estudo apontam que o principal alicerce para o controle efetivo da administração pública, considerado na reforma gerencial em curso, seria o controle social, porém a análise de aspectos da formação cultural e política de nossa sociedade demonstram que a mesma não está preparada para exercer essa tarefa. Além disso, há fortes evidências de existirem deficiências pelo lado da Administração. Diante desse dilema, são propostas linhas de ação, considerando o estágio atual de implementação da reforma, que possam produzir mudanças na Administração e trazer perspectivas de melhoria das

			condições para o exercício do controle social. As linhas de ação envolvem os seguintes pontos: Valorização do Controle Social na estratégia de mudança; Criação de canais de atuação para controle social; Melhoria de capacitação e cultura no serviço público; Desenvolvimento e padronização de indicadores de desempenho; e Uniformização e integração dos sistemas de informação.
CARVALHO; ALBUQUERQ UE, 2010, Portal de Periódicos da CAPES	Fortalecendo a Democracia: a Contribuição dos Tribunais de Contas para o Controle Social	Analisar a relação entre controle social e democracia. Buscando demonstrar como o citado controle sobre a vida pública pode ser uma ferramenta de suma importância para o fortalecimento de uma sociedade democrática, e como a atuação dos Tribunais de Contas é imprescindível para se possibilitar que esse controle venha a ser exercido	Seria improvável conceber a devida execução desse dever de prestar contas, sem a existência de órgãos como os Tribunais de Contas que, com suas prerrogativas constitucionalmente previstas e defendidas, além de exercer o controle externo da administração, contribui para a transparência da vida pública no estado brasileiro. Nesse contexto, é fundamental conceder cada vez mais visibilidade a atuação desses órgãos que tanto podem contribuir para o fortalecimento da democracia brasileira.
LIMA; PORTELA, 2019, Portal de Periódicos da CAPES	Transparência e acesso ao controle social	Compreender o processo de transparência da gestão pública do Estado e a sua inserção no Portal da Transparência, para que a sociedade possa ter acesso de forma clara e plena.	A transparência pública e o controle social com a gestão moderna da informação são o diferencial entre a solidez democrática e os regimes que ainda persistem em atuar com estímulo às práticas clientelistas, atrasadas e que favorecem apenas pequenos grupos privilegiados. Para consolidar o nível igualitário de inserção do <i>e-gov</i> e <i>e-participation</i> na vida dos governos no Brasil há que se alinhar as políticas de TIC e os investimentos em tecnologia nos entes federativos.
COSTA; SOUZA, 2020, Portal de Periódicos da CAPES	A transparência das contas públicas na era da informação: controle social na administração pública municipal	Analisar o comportamento da administração municipal e dos cidadãos da cidade de Icapuí-CE quanto à fiscalização e o acompanhamento das ações públicas frente ao princípio da transparência e à execução do controle social na era digital.	Constatou-se que o município apresenta mecanismos de controle social, como portal da transparência e conselhos fiscais. Os munícipes sabem da importância de fiscalizar e manter a gestão fiscal de forma transparente e acreditam no potencial que a era digital tem para esse procedimento. O controle social no município de Icapuí está em fase de desenvolvimento, com mecanismos dispostos por meio do portal da transparência da prefeitura.
CAVALCANT E; RODRIGUES, 2017, Portal de	Caminhos da democracia participativa: participação popular	Discutir a participação popular no controle da gestão pública, dando enfoque às ouvidorias	Concluiu-se que o instrumento que efetiva a participação popular no Tribunal de Contas é a denúncia, e tal controle social tem suma importância no auxílio do combate efetivo à

Periódicos da CAPES	nos Tribunais de Contas	e denúncias dos Tribunais de Contas, de modo a verificar seu potencial democrático e sua realidade fática sob a perspectiva de controle social.	improbidade administrativa e à proteção do erário. Os resultados revelam o potencial democrático dos mecanismos participacionistas, entretanto, apontam para a necessidade de maior atuação da sociedade civil na defesa de seus interesses plurais.
LEITE, 2015, Portal de Periódicos da CAPES	A Importância dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção	Enaltecer a importância dos Tribunais de Contas no combate à corrupção na Administração Pública, a partir de seu poder sancionatório e da eficácia de suas decisões, fornecendo ao cidadão informações necessárias para que este desperte para o exercício do controle social.	As atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, que contam com a colaboração dos Poderes e do Ministério Público, percebe-se a sua importância no combate à corrupção, no sentido de proporcionar um maior controle das políticas públicas, ajudando, conseqüentemente, a promoção dos direitos sociais.
ALMEIDA; DEUS; DOS SANTOS, 2021, Google Acadêmico	Ferramentas de controle social do Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Conceituar o que é controle social e explicitar brevemente como se dá a organização dos tribunais de contas até chegarmos ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, apresentando quais são os instrumentos de controle social existentes nesta corte de contas e se eles estão sendo efetivos nos propósitos para os quais foram criados.	O Tribunal de Contas do Município de São Paulo viabiliza o exercício do controle social por intermédio de diversos mecanismos de iniciativa popular, visto que é franqueado a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades a esta corte de contas, conforme mandamento regimental. Existe, também, a oportunidade de a população manifestar-se por meio do Portal da Transparência do TCMSP para fazer reclamações, críticas, elogios, sugestões, denúncias ou solicitar informações, cujas respostas são de responsabilidade da Ouvidoria do órgão. Além de contar com sua Escola de Contas, que atua como agente formador de controle social.
RAUSCH; SOARES, 2010, Google Acadêmico	Controle social na Administração Pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção	Evidenciar a relação entre Estado, transparência e controle social como formas de combate à corrupção.	De acordo com os resultados obtidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ao longo dos últimos anos, realçam os benefícios decorrentes da Lei como peça importante ao bom uso do dinheiro público e inibidor das práticas de corrupção. Constata-se que é quase impossível para um só indivíduo ou cidadão buscar, reivindicar controle e punição aos corruptos. Contudo, a sociedade civil organizada tem força e voz. Exigindo maior transparência das contas públicas, por meio de meios acessíveis e compreensíveis ao entendimento do povo, é que se podem verificar os níveis de seriedade e

			credibilidade da administração da coisa pública.
PEREIRA; MEDEIROS, 2017, Google Acadêmico	O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar	Identificar e propor meios pelos quais o TCU possa auxiliar e fortalecer o controle social, promovendo, dessa forma, um controle externo mais efetivo, para que os recursos públicos sejam efetivamente utilizados em prol da sociedade.	Os trabalhos efetuados pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2002, 2003, 2004) mostraram que a atual forma de funcionamento do controle social no país, como uma espécie de serviço voluntário prestado por cidadãos comuns, não parece ser a mais adequada. Os custos envolvidos nas ações de controle devem ser considerados e há necessidade de apoio logístico para o efetivo desempenho das atividades dos conselhos
BARRETO, 2012, Google Acadêmico	Tribunal de Contas e sociedade à luz da abordagem “habermasiana”	Discutir alguns pontos trazidos por Habermas, culminando com a Teoria da Ação Comunicativa, na tentativa de relacioná-la com a atuação do Tribunal de Contas de Pernambuco em sua interação com a sociedade.	Dentre as inovações trazidas com a criação da Ouvidoria do Tribunal de Contas de Pernambuco, a ação do Projeto Parcerias Regionais Permanentes aponta para a participação da sociedade na Fiscalização do dinheiro público e para uma ação conjunta e articulada entre as instituições responsáveis pela transparência e <i>accountability</i> na gestão pública, a sociedade civil organizada e o próprio cidadão. Conclui-se, assim, que a Ouvidoria se coloca como canal de comunicação para favorecer a aproximação da instituição com a sociedade.
BITENCOURT; RECK, 2017, Google Acadêmico	Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde	Investigar as relações entre direito à saúde e Democracia deliberativa, para fins de formação de uma visão mais complexa que justamente vai prover o subsídio para, em conjunção com as contribuições sistêmicas acerca da decisão e da argumentação, reconstruir o regime jurídico da despesa em saúde no Brasil, possibilitando, ao final, estabelecer alguns marcos reflexivos para o controle social da despesa pública em saúde.	O caráter aberto da Constituição não só permite a ligação de diversos paradigmas de interpretação e teorias da Justiça, mas também permite múltiplas observações a partir de diferentes perspectivas democráticas. Com a Democracia Deliberativa percebeu-se que a Constituição possui uma normatividade, especialmente no que toca à saúde, que transborda não só auto interesse egoístico de seres buscadores da realização própria, mas também vai além de um projeto comunitário, alcançando uma cor moral universal. Este projeto, que claramente é realizado via políticas públicas e seus instrumentos administrativos na Constituição, aparece de modo incompleto, não prescindindo de deliberação para a sua efetivação.
SILVA, 2020, dissertação de mestrado	Efetividade da democracia deliberativa em municípios de pequeno porte [manuscrito]:	Analisar os instrumentos de democracia deliberativa em espaços institucionais, com	Os principais resultados com a pesquisa foram: a verificação por meio dos diagnósticos de que há falhas graves no funcionamento dos instrumentos de democracia deliberativa em espaços institucionalizados, comprometedoras da

	pesquisa-ação para atuação do Ministério Público na promoção da participação social nas escolhas públicas	foco na preocupação por uma efetiva participação social nesses espaços e na busca por intervenções capazes de promover aprimoramento democrático desses instrumentos, notadamente por meio de uma atuação coparticipativa e resolutiva não-substancialista do Ministério Público.	efetiva participação social na formulação de políticas públicas em municípios de pequeno porte; a constatação de que o Ministério Público deve atuar de modo co-participativo para a correção e superação dessas falhas; a identificação, por outra parte, da necessidade de o próprio Ministério Público adotar postura menos substancialista e mais dialogal, de modo a evitar que a atuação ministerial se torne substitutiva da participação social, o que é constitucionalmente inadequado; a identificação de que a pesquisa-ação é uma estratégia metodológica adequada para orientar esforços voltados ao aprimoramento institucional das práticas e rotinas do Ministério Público; a elaboração, como resultado da pesquisa-ação desenvolvida, de um roteiro indicativo de melhores práticas a serem adotadas por Promotorias de Justiça em municípios de pequeno porte no aprimoramento das condições para maior participação social na construção das escolhas públicas nesses locais.
--	---	---	---

A Revisão de Literatura demonstrou que, nas diferentes bases de dados, podem-se encontrar pesquisas especificamente voltadas para a discussão acerca do controle social e da democracia deliberativa a partir do papel dos Tribunais de Contas, bem como outras pesquisas em que o tema do impulsionamento e promoção do controle social é analisado quanto a outros órgãos de controle, não limitando-se ao controle de contas, alguns desses textos, não obstante, se relevaram importantes para uma boa compreensão das possibilidades, desafios e limites dessa agenda, no controle de contas.

Dos 14 estudos listados no quadro 1, três artigos tratam com mais enfoque na influência das tecnologias no fomento ao controle social a partir dos Tribunais de Contas, como o de Costa e Souza (2020), de Lima e Portela (2019) e de Viegas (2022), constatando que, em plena era digital, os recursos tecnológicos podem ser usados como ferramentas facilitadoras para possibilitar o controle social pela população, tais como aplicativos e redes sociais, consolidando a inserção do *e-gov* e *e-participation*, com vistas a promover o alinhamento das Tecnologias de Informação e Comunicação nas ações e programas que promovam a transparência e *accountability* na gestão pública.

Dentre os estudos encontrados na revisão de literatura, também é possível observar duas pesquisas centralmente voltados para evidenciar as fragilidades na promoção do controle social e transparência no Brasil, como o de Martins e Olivieri (2019) e o de Silva (2002), que

demonstram que há deficiências significativas no sistema judiciário brasileiro no sentido de assegurar o controle social e transparência, principalmente no que se refere aos aspectos voltados para a mensuração e tempestividade da informação.

Além disso, 06 pesquisas foram encontradas que se baseiam na finalidade principal de demonstrar o papel dos Tribunais de Contas nesse universo de promoção do controle social aos cidadãos, como em Cavalcante e Rodrigues (2017), Leite (2015), Almeida, Deus e dos Santos (2021), Rausch e Soares (2010), Pereira e Medeiros (2017) e Carvalho e Albuquerque (2010), constatando que os TCs exercem uma função basilar no fomento do controle social e transparência na administração pública, instrumentalizando a população de canais que facilitem seu acesso aos dados da gestão pública, por meio do Portal da Transparência.

Muitos destes estudos identificam os Tribunais de Contas como ferramentas importantes no combate à corrupção, tendo em vista que estes permitem meios de realização de denúncias, possibilitando mecanismos democráticos e participacionistas à população, sendo considerado improvável que houvesse prestação de contas por parte do governo sem um órgão como o TC, uma vez que é uma ferramenta que auxilia no combate à improbidade administrativa e à salvaguarda do erário.

No que se refere à democracia deliberativa como base nuclear da pesquisa, foram encontrados três estudos que tratam sobre esta questão, como em Barreto (2012), Bitencourt e Reck (2017) e Silva (2020). Estes textos trouxeram discussões acerca do modo como a democracia deliberativa, aplicada nas ações de órgãos do Governo, podem subsidiar o controle social, no intuito de possibilitar o estreitamento entre as instituições públicas e a sociedade civil, promovendo transparência e *accountability* na gestão pública, trazendo, à luz da abordagem habermasiana, que o caráter aberto da Lei Maior não se restringe a somente permitir uma associação de diferentes paradigmas interpretativos e teorias da Justiça, porém abrange, ainda, uma multiplicidade de observações a partir de diversas perspectivas acerca da democracia, se fazendo fundamental que a sociedade civil co-produza os entendimentos detalhadores do projeto constitucional nos diversos desafios concretos.

Em Viegas (2022), traz-se a discussão acerca de dois eixos relacionados à tecnologia, promovendo reflexões acerca da crescente utilização dos meios tecnológicos nas ferramentas da administração pública e os impactos destes novos instrumentos na relação entre gestão pública e sociedade, focando nas redes sociais.

Desse modo, o texto supracitado traz os desafios da *accountability* na democracia digital, destacando que o Tribunal de Contas da União, por meio do *twitter*, baseia, majoritariamente, suas publicações em eixos de autopreservação e legitimação perante outras

instituições e a sociedade, publicando dados seletivos e utilizando uma linguagem que não torna a informação acessível à população.

Assim, embora a democracia digital seja um instrumento facilitador para assegurar a democracia deliberativa, só será eficiente e qualitativa quando for direcionada para atender às demandas da sociedade civil com vistas a contemplar suas especificidades, não as dos órgãos da gestão pública.

A pesquisa de Martins e Olivieiri (2019) destaca a relação entre transparência e *accountability* no processo de contratualização de resultados pelas organizações sociais, tendo como objeto de estudo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em referência aos contratos de gestão e prestação de contas, contrapondo-se à concepção de que a quantidade de informações publicadas sobre determinada organização, atuante na descentralização de serviços públicos, estabelece transparência determinante para seu melhor desempenho e resultados.

Assim, considerando que a *accountability* é diretamente influenciada pela transparência, as autoras defendem que o sistema de informações deve se constituir de forma fidedigna na apresentação do desempenho dos agentes e de seus resultados, afirmando que a responsabilização destes agentes não deve ser analisada somente pela ótica da legislação, mas, principalmente, sob a perspectiva analítica referentes a padrões de desempenho e nos resultados esperados.

Nesse sentido, as autoras vão de encontro ao modelo fragmentado de *accountability* no que se refere às organizações sociais, que prioriza questões fiscais em detrimento da melhoria de desempenho e resultados positivos, tendo em vista a necessidade da integração entre informações e resultado para que seja possível a responsabilização dos agentes que gerenciam recursos públicos

No estudo de Silva (2002), pode-se observar uma discussão teórica acerca dos pressupostos referentes ao controle social na Reforma Administrativa, com vistas à Reforma Gerencial, que desencadeia alterações nas formas de controle da Gestão Pública, no Brasil, enfatizando os resultados e se baseando nas possibilidades de controle social. Este autor defende uma reforma administrativa que assegure a utilização de recursos públicos de maneira eficiente e transparente, a fim de atender às demandas sociais.

Dessa forma, o referido autor salienta que estas reformas administrativas devem caminhar no sentido de ampliar o controle social, mencionando alguns dos instrumentos da gestão pública para a efetivação desta finalidade como a imprensa, que atua de maneira fundamental na publicação de informações acerca de questões da administração pública e os

Tribunais de Contas, que atuam prioritariamente na fiscalização do gerenciamento de recursos públicos e condução de casos envolvendo improbidade administrativa e corrupção.

A partir da pesquisa de Carvalho e Albuquerque (2010), pode-se compreender que o controle interno deveria possibilitar uma participação mais ativa da sociedade na administração pública, principalmente com a atuação de alguns órgãos como o Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas, portanto, de acordo com os autores acima mencionados, deve garantir princípios como a transparência, publicidade, moralidade e eficiência como base nessa nova organização administrativa, o que o tornaria relevante nesses órgãos a agenda do impulsionamento do controle social.

Em Lima e Portela (2019), o Portal da Transparência é abordado como um mecanismo democrático, que possibilita o acompanhamento das ações governamentais na plataforma digital, permitindo o controle social a partir do acesso da sociedade civil a dados sobre gerenciamento de recursos públicos e transparência nas ações do Estado.

Nesse diapasão, partindo da concepção de que a transparência pública contribui para o controle social, os referidos autores defendem que, ao permitir o acesso dos cidadãos a dados da administração pública, por meio de portais digitais e relatórios anuais, o Portal da Transparência contribui para uma gestão pública mais eficaz e democrática.

Pensando que a legitimidade política de um governo é consolidada quando o cidadão se sente representado pelos agentes públicos, estes autores constatam que um Estado Democrático e de Direito, que acompanha o avanço das sociedades e de seus mecanismos de comunicação, utiliza as tecnologias de informação como ferramentas em prol da participação social na administração pública, fornecendo dados detalhados e acessíveis.

No texto de Costa e Souza (2020), pode-se observar que, a partir de um estudo acerca da administração pública municipal da cidade de Icapuí-CE, o acesso da população a informações públicas por meios digitais consiste em um instrumento primordial e eficiente, considerando a era da informação vivenciada na sociedade contemporânea.

Estes autores revelam que os portais midiáticos são fundamentais para facilitar e possibilitar o acesso da população às informações acerca da gestão de recursos públicos e ações do governo, ressaltando que isso permite o controle social, o qual possibilita que a sociedade civil fiscalize, monitore, controle, influencie e conteste as ações e aplicações do erário, contribuindo para o combate à corrupção.

Cavalcante e Rodrigues (2017), por meio do estudo sobre a participação popular no TCE- CE, entendem que os TCs podem desempenhar papel basilar na fiscalização das ações governamentais; e, portanto, são responsáveis por repassar esse conhecimento sobre as

prestações de contas à população, inclusive com ações que facilitem sua compreensão, contribuindo para a garantia do controle social.

Estes autores evidenciam que tal ação fiscalizatória dos tribunais de contas e a transparência no repasse de informações à sociedade civil, no que tange à administração pública, contribui para o combate à improbidade administrativa, tornando uma ação eficaz quando conta com a participação ativa da sociedade nesse processo.

Leite (2015) enfatiza o poder sancionatório dos tribunais de contas, que, a partir do acompanhamento e fiscalização da administração pública e suas ações, em casos de improbidade administrativa, corrupção ou quaisquer atos indevidos no que se refere ao gerenciamento do erário, tem a legitimidade de aplicar sanções como multas e determinação de ressarcimento dos danos causados aos cofres públicos.

O texto de Almeida, Deus e dos Santos (2021) ainda assevera que, em estudo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo, há a necessidade da promoção de instrumentos que possibilitem o controle social, de maneira a compreender que, por meio da participação na administração pública, os cidadãos podem influenciar na tomada de decisões, direcionando suas demandas ao Estado.

Os autores, também, apresentam alguns instrumentos de elevada importância que podem ser utilizados para a garantia do controle social, a partir do TCMSP, tais como: a representação e denúncia, que assegura à sociedade civil sua legitimidade em formular representação ou realizar denúncias em decorrência de irregularidades ou ilegalidades; a Ouvidoria, enquanto canal permanente de comunicação entre os cidadãos e o TC; as sessões plenárias, as quais representam o mais elevado órgão de deliberação do tribunal e podem ser acompanhadas por qualquer cidadão devidamente; o Portal da Transparência, que disponibiliza informações sobre diversos dados da administração pública; a Escola de Contas, que tem como público-alvo, também, os cidadãos, promovendo diferentes cursos e capacitações voltados a instrumentalizar a população para o exercício do controle social; o Sistema Íris (Informações e Relatórios de Interesse Social, o qual consiste em uma ferramenta digital que possibilita o acesso dos cidadãos a informações sobre despesas, licitações e contratações municipais; os Dados Abertos, que fornece informações detalhadas sobre a aplicação de recursos públicos; e Projeto Cidadania em Contas, ação voltada à apresentação do trabalho desempenhado pelo tribunal de contas à população paulistana, no intuito de estreitar a relação e o diálogo com a população.

Rausch e Soares (2010) realizaram um estudo no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no intuito de demonstrar a importância da Transparência das Contas Públicas e

da Lei de Responsabilidade Fiscal no fomento do controle social e no combate à Corrupção, demonstrando, a partir de dados que demonstram o percentual de rejeição de contas pela população, causando uma pressão aos gestores públicos, que se atentaram com mais cautela e interesse no gerenciamento positivo dos recursos públicos em consonância com as demandas da população.

Nessa perspectiva, estes autores destacam o papel da transparência das contas públicas e a democracia deliberativa no combate à corrupção, afirmando que a publicidade das ações governamentais e sua prestação de contas perante à sociedade promove o fortalecimento das instituições e da democracia, considerando uma participação mais efetiva da sociedade, que fiscaliza a aplicação do erário, contribuindo para um gerenciamento de recursos públicos mais eficiente, eficaz e com efetividade para as políticas públicas.

Nos estudos de Pereira e Medeiros (2017), é possível verificar a atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização das ações do Plano Nacional de Alimentação Escolar, que, por meio de uma auditoria, constatou diversas irregularidades no que se refere à execução e adequação dos Conselhos de Alimentação Escolar.

Estes autores alertam sobre desdobramentos negativos a partir da reforma administrativa, que promoveu uma participação social mais efetiva na gestão pública, o que não estabeleceu normativas mais minuciosas a respeito da criação de conselhos fiscalizatórios de participação popular, que, de acordo com dados da pesquisa, não contemplam todos os requisitos necessários para uma atuação qualitativa e eficaz.

Para tanto, conforme os referidos autores, a atuação do TCU no sentido de capacitar estes conselhos, por meio da disponibilização de cartilhas informativas sobre orientações gerais a respeito do trabalho de acompanhar e analisar a prestação de contas, é imprescindível ao instrumentalizar estes agentes sociais, no sentido de fomentar o controle social de maneira eficiente.

Barreto (2012) traz reflexões acerca do papel do Tribunal de Contas, a partir de um estudo no TCE de Pernambuco, sob a perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, que se refere à centralização da linguagem nas relações, sem desconsiderar elementos socioculturais, subjetivos e históricos dos sujeitos, a qual possibilita a emancipação e liberdade por meio de uma comunicação consensual da verdade, concebendo, essa verdade, como um processo que ocorre de maneira consensual, processual e contextual, sujeita à crítica e novas interpretações de modo contínuo.

Esta relação evidencia, conforme o autor, a associação entre o Tribunal de Contas e a sociedade na medida em que a comunicação entre estes deve ser de maneira qualitativa e acessível, dada a complexidade que envolve os processos de prestação de contas.

Dessa forma, a *accountability* e transparência na administração pública, por meio do papel do tribunal de contas, pode ser dificultada se as informações fornecidas aos cidadãos leigos não estejam em linguagem acessível e clara, devendo, portanto, buscar meios de facilitar o exercício do controle social e, conseqüentemente, consolidar a efetividade na aplicação dos recursos públicos em conformidade com as demandas da população.

A pesquisa de Bitencourt e Reck (2017), à luz da Democracia Deliberativa e da Teoria da Decisão, discutem sobre as relações entre o regime jurídico da despesa pública e o controle social, trazendo a concepção acerca de decisão como um processo de geração de alternativas e de produção de diferenças no mundo, partindo da questão sobre as despesas em saúde no Brasil, destacando que decisão se trata da substituição de uma decisão pela outra.

Nesse contexto, considerando as ações decisórias no campo da saúde, estes autores apresentam as características fundantes do controle da despesa em saúde no Brasil, explicitando que o controle demanda a aplicação de recursos mínimos, os recursos são, majoritariamente, de origem tributária e a centralidade desse controle é orçamentária. Contudo, ressaltam que esta centralidade não anula outros parâmetros decisórios, além de revelarem a existência de múltiplas instâncias e de entenderem importante incentivar a maior social para a melhoria do controle do gasto público em saúde.

Logo, os autores observam que o controle social deve desempenhar um papel significativamente presente na saúde pública, com representatividade de todos os campos sociais, tendo em vista que o Brasil é um Estado Democrático e de Direito e a saúde representa um direito de todos. Assim os autores elencam alguns instrumentos de controle como ação popular, ação civil pública, direito de petição, controle interno, controle interno via conselho de saúde, comissão de orçamento do ente, órgão legislativo, ação direta de inconstitucionalidade, tomada de contas especial, julgamento de contas de gestão e julgamento de contas de governo.

Silva (2020) traz uma análise sobre a qualidade dos instrumentos democráticos na garantia da participação social nos conselhos de políticas públicas, a partir de um estudo realizado no município de Mossâmedes, em Goiás, apoiando-se em concepções acerca de democracia deliberativa, constitucionalismo contemporâneo e *accountability*.

A autor supracitado destaca que a criação e institucionalização legal destes conselhos não garante sua operacionalização adequada em conformidade com os princípios

constitucionais, pois o desenho e funcionamento desses conselhos podem ser instrumentalizados pelo poder público em detrimento da efetiva participação social, cabendo a órgãos de controle um trabalho no sentido de apoiar a garantia de uma efetiva participação da sociedade em tais conselhos, para além dos discursos institucionais. A pesquisa defende que órgãos de controle e instituições do sistema de justiça podem exercer a mediação das relações entre Estado e sociedade civil nesses conselhos, para assegurar a participação real da sociedade civil na tomada de decisões e o efetivo respeito aos entendimentos advindos da sociedade civil nesses ambientes de dialogicidade.

Assim, os cidadãos não, em que pese as previsões constitucionais, muitas vezes não são contemplados por uma democracia deliberativa, tendo em vista que a participação da sociedade civil nesses nestes conselhos pode ser simulada e dissimulada, bem como cooptada, por diversas estratégias de concentração de poder.

O autor revela, desse modo, que a democracia deliberativa vai além de uma instituição legalmente constituída; pauta-se nas efetivas práticas relativas aos instrumentos disponibilizados para que a população possa exercer o controle social; e defende que é tarefas de entidades como o Ministério Público (mas também os tribunais de contas) manter permanente vigília quanto ao adequado funcionamento desses instrumentos de democracia deliberativa, bem como apoiar a sociedade civil para uma participação empoderada e de qualidade.

#### **4. Considerações Finais**

Os 14 estudos analisados na revisão indicativa de literatura aqui empreendida trazem discussões relevantes acerca da temática em pauta, relevando a complexidade do desafio dos Tribunais de Contas nessa agenda; sua importância para o modelo constitucional social e democrático, bem como alguns dos caminhos a serem percorridos pelos TCs nessa agenda, em termos de diretrizes gerais e de algumas estratégias específicas.

Os textos convergem para o entendimento de que os Tribunais de Contas podem exercer um papel importante na promoção do controle social por meio da democracia deliberativa como agente informativo e protetivo aos interesses da sociedade civil. O destaque principal, nesse sentido, está na identificação dos TCs como um importante repositório de informações fundamentais para uma atuação vigilante da sociedade civil em relação ao gasto público, e a necessidade de um maior compartilhamento (por meio de estratégias de engajamento e de facilitação do acesso à informação) dessas informações com a sociedade civil.

Noutro diapasão, alguns textos demonstram que há problemas a serem corrigidos. Um exemplo é a análise presente no estado da arte indicativamente mapeado, de que as estratégias de comunicação dos TCs nem sempre estão focadas para ampliar o acesso da população às informações sobre os problemas e pontos sensíveis nas contas públicas, uma vez que esses canais de comunicação via de regra priorizam a autopromoção dos Tribunais, em termos de propaganda institucional.

Há relativo consenso de que o Tribunal de Contas deve possuir uma agenda de promoção de ações e programas, que impulsionem e apoiem o controle social por parte da sociedade civil, com estratégias que devem ir desde assegurar a transparência na Administração Pública (o efetivo acesso à informação) como ações voltadas a um maior diálogo com a população na realização das tarefas institucionais do controle de contas, passando também pelo apoio à sociedade civil organizada, tanto com capacitações, como no apoio ao efetivo exercício das prerrogativas de controle social.

É importante destacar que este estudo pode e deve ser aprimorado e ampliado. A revisão de literatura aqui empreendida pode ser ampliada e complementada, seja por meio da efetiva análise completa de uma base maior de textos, dentre os pré-selecionados, aumentando-se assim o número de obras representativas do estado da arte (aqui restringida a 14 trabalhos), uma vez que não identificou-se na análise dos mesmos um ponto de saturação; seja por meio de novas buscas nas bases e repositórios, com estratégias de palavras-chave voltadas a complementar o corpus de pesquisa. Ademais a análise qualitativa aqui empreendida, marcadamente exploratória, poderia ser refinada por meio de uma organização mais clara das categorias de análise e dos indicadores de análise, para uma uniformização maior dos critérios de análise e dos achados, em direção a uma vindoura revisão sistemática, ainda não alcançada. Ainda assim, esse esforço possui a utilidade de iniciar uma discussão mais organizada em torno do que se sabe e do que precisa ser ainda melhor entendido, quanto à agenda de impulsionamento e apoio dos TCs ao controle social da atividade governamental e administrativa.

### **Referências Bibliográficas:**

ALMEIDA, J. C. de; DEUS, L. T. B. F.; DOS SANTOS, A. C. **Ferramentas de controle social do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**. 2021. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/104>. Acesso em:06/06/2024.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo, SP: Edições 70, 2016.

BARRETO, Waléria Dacruz Sá. **Tribunal de Contas e sociedade à luz da abordagem “habermasiana”**. 2012. Disponível em: [https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-3.1.2-1/index.php/Revista\\_TCE-PE/article/view/722](https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-3.1.2-1/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/722). Acesso em: 20/06/2024.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. **Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde**. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6172757>. Acesso em: 20/06/2024.

CARVALHO, H. S. de; ALBUQUERQUE, F. B. **Fortalecendo a Democracia: a Contribuição dos Tribunais de Contas para o Controle Social**. 2010. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/94/95>. Acesso em: 06/06/2024.

CAVALCANTE, J. R. B.; RODRIGUES, J. S. **Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas**. 2017. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/412>. Acesso em: 06/06/2024.

COSTA, G. A. da; SOUZA, A. M. da S. **A transparência das contas públicas na era da informação: controle social na administração pública municipal**. 2020. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/572>. 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.

LEITE, M. C. e S. **A Importância dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção**. 2015. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/13>. Acesso em: 06/06/2024.

LIMA, E. C. de; PORTELA, F. C. **Transparência e acesso ao controle social**. 2019. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/534/458>. 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.

MARTINS, L. de J.; OLIVIERI, C. **Contratualização de resultados: fragilidades na transparência e baixa accountability das organizações sociais**. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/fLZT9fgtR954TV83v8sQXBf/?lang=pt>. Acesso em: 06/06/2024.

PEREIRA, C. V.; MEDEIROS, P. H. R. **O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar**. 2017. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/517/568>. Acesso em: 06/06/2024

PUGLIA, M.B; LAUXENM S.L. Abordagens Qualitativas em Educação: A Prática do Estudo de Caso. **Revista Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v.5, n. 1, p. 494-503, 2017.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. **Controle social na Administração Pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção**. 2010. Disponível em: <https://repec.org.br/repec/article/view/250/85>. Acesso em:06/06/2024.

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

SILVA, F. C. da C. **Controle social: reformando a administração para a sociedade**. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/N7xcSdQL47MVkgGdqmyFMmM/?lang=pt#>. Acesso em:06/06/2024.

SILVA, Leonardo Seixlack. **Efetividade da democracia deliberativa em municípios de pequeno porte [manuscrito] : pesquisa-ação para atuação do Ministério Público na promoção da participação social nas escolhas públicas** / Leonardo Seixlack Silva. - 2020.

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.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEGAS, R. R. et al. **A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da *accountability* na democracia digital**. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Jy98XQ9xScSd7kFYMTmVwNf/?lang=pt#>. Acesso em:06/06/2024.