

**CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A
IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS PARA
INIBIR A CORRUPÇÃO**

**SOCIAL CONTROL IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: THE
IMPORTANCE OF TRANSPARENCY IN PUBLIC ACCOUNTS TO
INHIBIT CORRUPTION**

**CONTROL SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA
IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS
PARA INHIBIR LA CORRUPCIÓN**

RITA BUZZI RAUSCH

*Doutora em Educação pela UNICAMP - Docente e pesquisadora do Professora de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Regional de Blumenau
rausch@furb.br*

MAURÉLIO SOARES

*Graduado em Ciências Econômicas pela Fundação Universidade Regional de Blumenau, especialista em Contabilidade Pública e Auditoria Governamental pelo Instituto Catarinense de Pós Graduação. Mestre em Controladoria e Contabilidade pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da FURB.
maurelio.14@hotmail.com*

RESUMO

A partir do processo de reforma e de modernização, o Estado redefiniu seu papel, deixando de ser o responsável exclusivo pelo desenvolvimento social e econômico, por

meio da produção de bens e serviços, para se adaptar a uma nova função de “Estado Gerencial”. Essa reforma priorizou a transferência de determinadas atividades para o setor privado. A transparência do Estado se realiza por meio do acesso dos cidadãos às informações governamentais, o que torna mais democrática e estreita as relações entre o Estado e a sociedade civil. Neste artigo, buscou-se demonstrar como a Transparência das Contas Públicas (TCP) pode inibir a prática da corrupção na gestão pública através da influência do controle social. Reconhece-se a TCP como um meio de informação social que deve ser adequado ao entendimento do público-alvo. Nesse sentido, o principal objetivo deste estudo é evidenciar a relação entre Estado, transparência e controle social como formas de combate à corrupção. O propósito específico está em contribuir para o aprofundamento do debate sobre as estratégias mais adequadas para a implantação de um programa que possibilite um controle eficaz contra a corrupção no País. Como resultado, o estudo apresenta reflexões sobre a necessidade de que a sociedade exerça sua cidadania, o que levará a pressionar os gestores públicos a atenderem à legalidade e a realizarem uma administração responsável.

Palavras-chave: Transparência. Controle social. Corrupção.

ABSTRACT

Beginning with the process of reform and modernization, the State redefined its role, ceasing to be the sole responsible for social and economic development, through the production of goods and services, to adapt itself to a new function of "Managerial State". This reform emphasized the transfer of certain activities to the private sector. The transparency of the State is accomplished through the access of citizens to government information, making more democratic and close the relations between the State and civil society. In this article, it sought to demonstrate how the Transparency of Public Accounts - TPA may inhibit the practice of corruption in public administration through the influence of social control. TPA is admitted as a means of social information that should be adequate to the understanding of the target audience. In this sense, the main objective of this study is to show the relationship between state, transparency and social control as ways to combat corruption. The specific purpose is to contribute to the deepening of the discussion about the most appropriate strategies for the implementation of a program that allows an effective control against corruption in the country. As a result, the study presents reflections about the need for the society to exercise its citizenship, which will lead it to pressure public managers to remain within legality and carry out a responsible administration.

Key words: Transparency. Social control. Corruption.

RESUMEN

A partir del proceso de reforma y de modernización, el Estado redefinió su papel dejando de ser el responsable exclusivo por el desarrollo social y económico, por medio de la producción de bienes y servicios, para adaptarse a una nueva función de “Estado Gerencial”. Esa reforma priorizó la transferencia de determinadas actividades al sector privado. La transparencia del Estado se realiza por medio del acceso de los ciudadanos a las informaciones gubernamentales, lo que torna más democráticas y estrechas las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En este artículo, se ha buscado demostrar cómo la Transparencia de las Cuentas Públicas (TCP) puede inhibir la práctica de la corrupción en la gestión pública a través de la influencia del control social. Se reconoce la TCP como un medio de información social que debe ser adecuado al entendimiento del público objetivo. En ese sentido, el principal objetivo de este estudio es evidenciar la relación entre Estado, transparencia y control social como formas de combate a la corrupción. El propósito específico está en contribuir para profundizar en el debate sobre las estrategias más adecuadas para la implantación de un programa que posibilite un control eficaz contra la corrupción en el País. Como resultado, el estudio presenta reflexiones sobre la necesidad de que la sociedad ejerza su ciudadanía, lo que llevará a presionar a los gestores públicos para atender a la legalidad y a realizar una administración responsable.

Palabras clave: Transparencia. Control social. Corrupción.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo, cujo tema é a importância da Transparência das Contas Públicas (TCP) como fator de inibição da corrupção, visa refletir sobre o controle social e a redução da corrupção na gestão pública.

Aborda-se de forma qualitativa o tema, com a finalidade de evidenciar a importância da TPC como meio de informação social, bem como constatar a influência do controle social para a redução ou inibição da corrupção na área pública.

Os recursos públicos, sejam financeiros, humanos ou de outra natureza, devem ser utilizados para desenvolver políticas públicas adequadas às necessidades dos cidadãos. Segundo a Constituição Federal, a Administração Pública deve atender aos princípios expressos no artigo 37 (da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). A TCP é um dos princípios trazidos pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo muito mais amplo e complexo do que o princípio da publicidade.

A transparência aparece na Lei Fiscal não na forma de conceito, mas sim como mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais. Este princípio é mais amplo que o da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), pois a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação (TCE/SC, 2002, p. 14).

A pesquisa pretende evidenciar quais são as formas de TCP e como podem influenciar no controle social e na responsabilidade para com a gestão dos recursos financeiros oriundos dos contribuintes, os cidadãos. A sociedade, que tem acesso às contas públicas, pode realizar o referido controle. Isso significa que, após analisar, conferir e comparar os dados poderá refletir se os recursos públicos foram aplicados com responsabilidade. Caso a análise não atenda às expectativas, o cidadão poderá, de alguma forma, demonstrar sua indignação.

Espera-se demonstrar como a TCP pode inibir a prática da corrupção nos negócios públicos, por meio da pressão do controle social, induzindo os gestores públicos a instituírem formas de controles na administração da coisa pública. Aplicar os recursos públicos de forma eficiente, eficaz e com efetividade é uma obrigação da administração e direito do cidadão.

O presente artigo encontra-se estruturado em sete tópicos. Partindo-se da introdução, seguido da fundamentação teórica e a metodologia e procedimentos da pesquisa. Na sequência, faz-se uma descrição de conceitos sobre a Transparência e o Estado e, na continuidade, descrevem-se os fundamentos teóricos sobre a TCP, corrupção na gestão pública e os aspectos de controle social. Apresenta-se uma análise de dados sobre a situação das contas dos municípios catarinenses nos últimos 15 anos e, por fim, as conclusões da pesquisa bibliográfica realizada.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O aumento do controle social e da responsabilização dos gestores públicos e a constante busca na transparência dos atos e das contas públicas, fatores imperativos para a manutenção da democracia no Brasil, está em um constante movimento de combate à corrupção no setor público.

De acordo com Gualazzi (1992), o termo Controle provém do latim fiscal medieval (*contra-rotulum*) e do francês (*contré-role*). Com o passar do tempo, o termo Controle ingressou no linguajar jurídico, passando a possuir diversos significados, tais como predomínio e domínio, e o termo mais preciso trazido pelo Direito Administrativo como direção e verificação.

Buscando expor as estruturas e formas de controles gerenciais, Pereira (1998) afirma que existem três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a so-

cidade civil. No Estado está inserido o sistema legal, enquanto que no mercado o sistema econômico e a sociedade civil estão estruturados pelos grupos sociais.

Afirma o autor que as formas de controle são o controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas; o controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e o controle econômico via mercado.

Nesse contexto, o controle democrático pode-se dar por meio da democracia participativa, representativa e direta, ou seja, o controle social. Segundo Teixeira (2001, p. 38), “[...] a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, por conseguinte, de controle social e político”.

Ao considerar o sentido mais simples do que vem a ser participar (tomar parte), pode-se afirmar que os gestores públicos participam na Administração Pública porque tomam parte nas ações definidas pelas funções administrativas, tais como: planejar, organizar, dirigir e executar. Quando a sociedade toma parte em qualquer atividade auxiliando o Poder Público no cumprimento de sua missão constitucional de legislar, fiscalizar e administrar, ela está participando e controlando.

De acordo com Tanzi (1998 apud GARCIA 2003), o termo corrupção vem do verbo latim *rumpere* (romper), que significa a quebra de algo. Isso pode se traduzir na quebra de uma conduta ética, moral, social ou uma regra administrativa, e para que essa conduta não se rompa, ela deve ser transparente e precisa.

Afirma Silva (2001) que a corrupção no Brasil possui características endêmicas, manifestando-se em todos os segmentos da sociedade e está ligada a fatores culturais. A corrupção insere-se em um contexto amplo e o seu combate requer medidas de longo prazo. Ela acontece quando há uma aceitação tácita tanto do lado do corrupto quanto do corruptor, com naturalidade; a sociedade não cumpre as leis e os dirigentes não as cumprem também.

A corrupção se manifesta em tantas formas, que se assume como válida a conceituação sugerida por Klitgaard (1994, p.40):

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamentos ligados a interesses privados.

De acordo com Klitgaard (1994), uma transação corrupta acontece quando o agente desrespeita as regras pela intervenção de um terceiro que o leva a partilhar recursos ligados ao seu interesse, pelo poder discricionário, pelas informações privilegiadas que detêm

ou pela possibilidade de proteger seus interesses. Assim, a retribuição oferecida ao agente público se apresenta na forma de suborno que, em sentido amplo, pode se traduzir em recursos financeiros, materiais ou simbólicos.

Nesse sentido, a crise do Estado requer um reexame das relações Estado-Sociedade, em que as informações e o espaço público, quando colocados à disposição da sociedade, passam a ter o papel de intermediação e facilitar os mecanismos de controle social, abrindo assim novas perspectivas para a democracia, redefinindo o papel da cidadania, formando sujeitos sociais mais cientes dos seus direitos e deveres.

3. METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa consiste do método e das técnicas que o pesquisador utiliza para realizar a pesquisa. “[...] Pesquisa é o conjunto de investigações, operações e trabalhos intelectuais ou práticos que tenham como objetivo a descoberta de novos conhecimentos, a invenção de novas técnicas e a exploração ou a criação de novas realidades” (KOURGANOFF, 1990).

Quanto aos objetivos, esta pesquisa caracteriza-se como descritiva. Nesse tipo de estudo, busca-se descrever, registrar, analisar e interpretar os dados sem manipulá-los (MARCONI; LAKATOS, 2005). A caracterização como estudo descritivo, de natureza qualitativa, propõe-se a demonstrar as principais formas de apresentar as contas públicas à sociedade, bem como o reflexo dessa informação sobre o controle social e a diminuição da corrupção, apresentando itens da legislação pertinente à TCP, ao controle social e ao combate à corrupção na Administração Pública.

Em relação aos procedimentos utilizados, a pesquisa é essencialmente bibliográfica, fundamentando as argumentações em legislações, relatórios e outras formas de informações prestadas pelo Estado à sociedade por meio de sites de agências governamentais, de organizações não governamentais e do Tribunal de Contas de Santa Catarina, visto que esses são as principais fontes de dados do setor público. Como afirmam Cervo e Bervian (1999, p.55), “[...] pesquisa bibliográfica explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Poder ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental”.

4. A TRANSPARÊNCIA E O ESTADO

A incessante investigação da transparência na Administração Pública nacional é tida como condição imperiosa para que o Brasil continue progredindo no processo de desenvolvimento econômico, social e na consolidação da democracia. Nesse contexto, a transparência do Estado se torna eficaz por meio do acesso do cidadão às informações governamentais, tornando mais democrática a relação entre Estado e sociedade civil.

De acordo com Chevalier (1988, p.251),

Transparência designa a propriedade de um corpo que se deixa atravessar a luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Nesse sentido, a transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador.

Na busca de demonstrar a estreita relação entre reforma do Estado, transparência das contas públicas e nível de democratização, tem-se a permanente preocupação de divulgar que a transparência nas ações governamentais se apresenta como um modelo de ação política que promova o fortalecimento das instituições e da democracia.

No desenvolvimento dos debates a respeito das estratégias mais adequadas para a implantação de um programa de combate à corrupção no Brasil, salienta-se que a corrupção se apresenta como um problema grave e estrutural da sociedade brasileira e do seu modelo político. Isso exige o aprofundamento da reforma do Estado no Brasil, na qual se incluem medidas legais, de gestão política e administrativa.

A propósito dessa temática, o Governo demonstra estar consciente da realidade, o que é comprovado em parte da mensagem de abertura do Congresso Nacional, feita pela Presidência da República (BRASIL, 2002. p.515).

A corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população.

O esforço para combater a corrupção no País precisa ser feito por meio de políticas permanentes de controle do Estado, cujo principal objetivo deve se focar na adoção de novas formas de ação e novos atores, que possam contribuir para a elevação do nível de transparência governamental.

5. TCP, CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL

A gestão dos negócios públicos é inerente a todos os poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), os quais são independentes e harmônicos entre si. O Brasil é administrado nas diversas esferas de Governo ou entes da Federação, como está explícito na Carta Magna.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 18 e parágrafos seguintes, estabelece:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividindo-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Nesse contexto, pode-se avaliar a complexidade que é a administração da coisa pública e quão grande são as possibilidades de corrupção. Não é fácil controlar sem planejamento, compartilhamento de atividades e envolvimento da sociedade.

O Planejamento, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi elevado à categoria de elemento primordial na trilogia da gestão fiscal responsável, cujos fundamentos se encontram estabelecidos também na transparência dos resultados e no controle de limites e prazos (TCE/SC, 2002, p. 22).

O Governo federal, com o intuito de promover a transparência, o controle dos recursos públicos, o combate à corrupção e à impunidade, criou através da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, e dos Decretos n.º 4.923, de 18 de dezembro de 2003, e n.º 6.075, de 3 de abril de 2007, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Acredita-se que, para alcançar um índice menor de corrupção no Brasil, há necessidade de tomar medidas semelhantes em todos os entes da Federação. Se os outros entes da Federação instituírem esses conselhos, o cidadão terá acesso às contas públicas e poderá comparar os resultados a fim de chegar a conclusões sobre a utilização dos recursos e aos resultados alcançados.

Considera-se serviço público o conjunto de atividades-meio e de atividades-fins exercidas ou colocadas à disposição, prestadas diretamente, permitidas ou concedidas pelo Estado, visando proporcionar o maior grau possível de bem-estar social da coletividade (SLOMSKI, 2003).

Importante destacar a conceituação de Administração Pública. Em uma definição ampla, é todo o sistema de governo, conjunto de ideias, processos, normas, atitudes, instituições e outras formas de comportamento humano que determinam como se desempenha a autoridade política e como se atende aos interesses públicos. Dessa forma, administração pública pode ser entendida e confundida com a própria estrutura do Poder Executivo, que tem a incumbência de implementar, coordenar e executar as políticas públicas. Apresenta-se, portanto, como um conjunto de atividades diretamente destinadas ao cumprimento de tarefas consideradas de interesse comum à coletividade ou uma organização estatal.

Vale notar a contribuição de Meirelles (2000, p.30) o qual afirma que “[...] administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

O combate à corrupção trata da capacidade de o Poder Público atender às demandas da sociedade, otimizando o cumprimento da vontade popular.

Cabe à Administração Pública consolidar a utilização de todos os serviços disponíveis para a população. Conceitua-se Administração Pública como, segundo conceitos advindos do Direito Administrativo, todo o aparelhamento reordenado à realização de seus serviços que visa à satisfação das necessidades coletivas (ANDRADE, 2002, p. 29).

Buscando a eficiência no serviço público, percebe-se nitidamente a necessidade do Estado de atuar constantemente no combate à corrupção na administração pública, por meio de um processo de mudança cultural das suas instituições e das pessoas que atuam, bem como a implantação de modelos éticos na gestão da coisa pública.

5.1 Transparência das Contas Públicas - (TCP)

Além de a TCP ser uma exigência legal, é um mecanismo por meio do qual o gestor pode demonstrar o seu desempenho nos negócios públicos. Ele deveria ser o maior interessado nessa forma de prestação de contas, porque se sua administração tem efetividade nas ações governamentais, com equilíbrio nas contas públicas, é sinal de que o gestor obteve sucesso na sua administração. É evidente que apenas lançará mão deste recurso o gestor que tem responsabilidade e controle dos seus atos. Para isso, o gestor deve comandar uma equipe que tenha habilidade de diagnosticar disfunções, pesquisar e atacar as causas, avaliar consequências, antecipar ações, reagir rapidamente, ter atitude preventiva e prover a orientação organizacional.

Na administração pública, é, certamente, onde mais deve estar presente a filosofia da *accountability* (dever de prestar contas), pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos (SLOMSKI, 2003, p. 367).

A LRF define os principais relatórios a serem divulgados em seu artigo 48, parágrafo único, e torna obrigatório o estímulo à participação popular em audiências públicas de prestações de contas e elaboração das peças de planejamento. Estabelece, também, ampla divulgação, ou seja, em diversos meios de comunicação como: periódicos, jornais, diário oficial, mural público, internet (web), entre outros. Além dos meios sugeridos, é importante lembrar que os diversos conselhos paraestatais introduzidos pela Constituição Federal, em diversos artigos, mobilizam a comunidade a participar da gestão pública de forma deliberativa e consultiva.

Na LRF artigo 9º, parágrafo 4º, é evidente a obrigatoriedade das audiências públicas de TCP:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A TCP faz parte do processo de aperfeiçoamento da gestão pública que decorre do alargamento das fronteiras conceituais e metodológicas da democracia.

Durante todo o exercício, as contas apresentadas pelo Poder Executivo permanecerão no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelas instituições da sociedade e cidadãos (TCE/SC, 2002, p. 97).

Identifica-se, além de prestação de contas, como norma de conduta, o diálogo permanente com as diferentes organizações representativas da sociedade civil e outras esferas do Governo.

Presume-se que o objetivo seja a acessibilidade das informações. É importante que a sociedade, o cidadão e o usuário tenham condições de receber a informação no tempo e na

forma correta. Por exemplo, um município pequeno pode alcançar o seu público-alvo pela realização de audiências públicas explicativas, e o Governo federal atingirá um maior número de pessoas através da divulgação em sítios especializados na rede de informações internet.

A linguagem utilizada para apresentar as contas públicas deve ser adequada às diversas categorias de usuários. Afinal, ninguém é obrigado a entender a linguagem técnica contábil ou até jurídica. O gestor tem a obrigatoriedade legal de decodificar os dados e transformá-los em informações compreensíveis.

Para melhor entender o princípio da publicidade, deve-se sempre lembrar que a razão de ser da administração pública é toda externa, pois é do interesse de todo o cidadão, enquanto contribuinte, conhecer o que nela se passa, o que faz e o que possui. A Administração jamais maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, daí por que deve agir com absoluta transparência (CRUZ & GLOCK, 2003, p. 38).

Isso significa dizer que o cidadão torna-se o verdadeiro fiscal da aplicação dos recursos públicos, principalmente no que diz respeito à sua comunidade. Por esse motivo, acredita-se na importância de a sociedade civil se organizar em grupos com afinidades e interesses em comum, pois assim, compartilhando as informações, é muito mais fácil chegar à compreensão. A falta de informação e a manipulação da opinião pública contribuem para aumentar os níveis de corrupção.

O combate à corrupção sempre foi e será um dos principais objetivos de todos os governos sérios. A corrupção é um mal que assola não só o Brasil, mas nações do mundo inteiro. Todas as medidas que contribuam para a diminuição dos graus de corrupção na sociedade brasileira devem ser aplaudidos. Entretanto, não se pode esquecer que é no ser humano, no indivíduo que exerce função que se encontra a raiz de todos os males e a solução para todos os problemas da Administração Pública brasileira (MAFRA FILHO, 2007, p. 5).

A democratização dos meios de comunicação contribui diretamente para coibir as formas de corrupção na administração pública. É o acesso à informação e a TCP que asseguram a fiscalização da conduta dos governantes e permitem a participação do povo no exercício do poder e no desfrute de seus direitos, daí a importância de informações fidedignas que correspondam com a realidade dos atos da gestão pública, pois, caso contrário, a sociedade é induzida a erro e conformismo.

5.2 Corrupção na Gestão Pública - (CGP)

Apresenta-se o conteúdo a seguir sem a pretensão de se esgotar o assunto corrupção na gestão pública, até porque, a cada dia, surge uma nova modalidade.

Visando a uma melhor compreensão de corrupção na gestão pública, destaca-se a seguinte definição:

Corrupção é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem (SILVA, 2001, p. 61).

Com a agilidade da comunicação e democratização da imprensa, é possível perceber quantos atos aéticos e desonestos se tornaram de conhecimento público. Basta o brasileiro ler, assistir ou ouvir um noticiário para deparar-se com a informação de casos inusitados de corrupção. Mesmo com essa evolução da informação que chega ao conhecimento do povo, sabe-se que aquilo que é demonstrado é insignificante confrontando-se com a realidade.

De acordo com Nahat (1991, p. 15), os dados impressionam: “[...] estima-se que menos de 1% dos casos ocorridos de corrupção vem a público, e mesmo esses não recebem um tratamento sistemático que possibilite uma compreensão geral.”

Os cidadãos pagam um preço alto pela prática de ações desonestas nos negócios públicos. Conforme Sá & Hoog (2007, p. 11), apenas o corrupto se beneficia em detrimento da sociedade: “[...] O peso de tal desonestidade é tão grande que nos países onde são mais acentuados os níveis de corrupção são onde existem os maiores pesos de tributos sobre a população.”

Alguma semelhança com o Brasil não é mera coincidência. Os índices de corrupção no Brasil deixam todos preocupados. Segundo Pereira (2005, p. 13), “[...] a posição do Brasil no *ranking* divulgado pela *Transparency International*, que mede os índices de percepção da corrupção no mundo, mostra que o País, no 59º lugar, ocupa uma posição bastante desconfortável no cenário mundial.”

Apesar desta posição tão ingrata, Pereira (2005, p. 13) alega ainda que a percepção da corrupção encontra-se estagnada:

A avaliação do Brasil tem-se situado próxima de 4,0 desde 1998. A avaliação de 3,9 obtida em 2003, por exemplo, é a mesma de 2002. Isso indica que o país não tem piorado ao longo do tempo na percepção internacional sobre o grau de corrupção vigente – mas também assinala que não tem melhorado.

O Poder corrompe e sabe-se que a corrupção acontece às escuras, onde não existe transparência. Tornar o Poder ou a gestão da coisa pública participativa e transparente é uma forma de coibir a corrupção. Esse aspecto é comentado por Bonavides (1999, p. 107):

O poder com autoridade é o poder em toda sua plenitude, apto a dar soluções aos problemas sociais. Quanto menor a contestação e quanto maior a base de consentimento e adesão do grupo, mais estável se apresentará o ordenamento estatal, unindo a força ao poder e o poder à autoridade. Onde porém o consentimento social for fraco, a autoridade refletirá essa fraqueza; onde for forte, a autoridade se achará robustecida.

A democracia direta exige a participação popular que não deverá ser apenas oferecida, mas exigida pelos segmentos da sociedade. Os mecanismos de TCP devem ser aperfeiçoados e adequados às necessidades de compreensão da população.

Torna-se evidente que a corrupção possui causas comuns e profundas, tendo como principal a perda da qualidade do serviço público e a identificação exclusiva do sucesso pessoal e do lucro a qualquer preço. Sendo um prejuízo amplo e danoso ao erário público, é necessário conhecer suas causas e manifestações, medir seu alcance e adotar medidas eficazes a fim de dirimi-la.

O gestor público legalmente tem a responsabilidade de instituir e manter o controle na administração pública. A qualidade e a integridade das informações que são disponibilizadas para os diferentes usuários dependem de como é alimentado este sistema de controle.

O controle interno na Administração Pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmam transparência à gestão da coisa pública. Dessa forma, o sistema integrado de controle interno deve servir como agência de *accountability*, agência de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos (FÊU, 2003, p. 2).

Deve-se perguntar a quem interessa obstruir o acesso da informação, impedindo a apreciação do controle social. Com absoluta certeza, a resposta será aos corruptos e aos gestores incompetentes.

O ser humano levado pelo ímpeto de ter o poder pode ser desleal ao seu compromisso com a moralidade. O serviço público está envolto por pessoas, como os gestores, os servidores públicos e as empresas terceirizadas, por isso a importância de haver um sistema de controle (interno e externo) eficaz para resguardar o erário e o patrimônio público.

Em se tratando de fiscalização de contas públicas no Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Contas do Estado tem a missão de apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo governador do estado e pelos prefeitos municipais, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, entre outras.

O TCE/SC também fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Governo do Estado aos municípios, por meio de convênios e de subvenções, bem como auxilia o Poder Legislativo (Assembleia Legislativa do Estado e Câmaras Municipais) no exercício do controle externo, apesar de não ter qualquer subordinação hierárquica ou administrativa a eles.

5.3 Controle Social - (CS)

A proposta de elevar o nível de transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política de controle social com o fim do período de autoritarismo, que vigorou de 1964 a 1985.

Em um breve relacionamento histórico a respeito da democracia no Brasil e sua influência na transparência da coisa pública, Jardim (1999, p.197) afirma que

A busca pela transparência do Estado brasileiro foi inserida na agenda política de democratização do país, após 21 anos de ditadura militar. A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental. Configurada como um direito e, simultaneamente, projeto de igualdade, o acesso à informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes.

Conforme Cruz e Glock (2003, p. 19), o controle faz parte do planejamento e é a retroalimentação do processo: “[...] o ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço.”

Para garantir o interesse do administrador em proporcionar a TCP de forma acessível e compreensível, há necessidade do controle social. Encontram-se na legislação evidências a respeito. A Constituição Federal, no seu artigo 74, § 2º, e a Lei Complementar n.º 101/2000, no artigo 48 parágrafo único, vêm ratificar essa afirmação ao sugerirem a participação popular na forma de controle social em todas as esferas do governo: União, Distrito Federal, estados e municípios.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 74, § 2º, estabelece:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O artigo 48 e seu parágrafo único da Lei Complementar n.º 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescentam medidas de controle e participação social:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:

os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A TCP é uma obrigação do gestor público e um misto de direito e dever dos cidadãos em um país democrático de direito como o Brasil.

Mas ser cidadão ainda pressupõe a existência de deveres. Ser agente fomentador da cidadania para todos, cumprir as normas aprovadas coletivamente e, ao votar, fazer parte do governo, direta ou indiretamente, inclusive, fiscalizando os atos de gestão dos administradores públicos (TCE/SC, 2003, p. 49).

O Poder deve ser partilhado com a sociedade, que poderá acompanhar o exercício da gestão do Poder, de seus representantes.

Outro fator que contribui para a expansão da corrupção é a impunidade. Espera-se que a sociedade, ao tomar conhecimento de atos corruptos, pressione os órgãos públicos por meio da imprensa, do voto popular e do Poder Judiciário.

Costa (2002, p.77) confirma o efeito da impunidade:

Com o passar do tempo, a reprimenda disciplinar, como toda e qualquer punição, vai perdendo o sentido, uma vez que o efeito corrosivo proveniente do envelhecimento das coisas faz desbotar o sentido pedagógico, retributivo e neutralizador da pena.

A repressão ou a punição é um dos remédios para corrigir a execução de atos ilegais contínuos. Costa (2002, p. 423) esclarece que:

A não ser que se trate da medida extrema (pena de demissão), as sanções disciplinares, desde que aplicadas com justiça e equidade, se preordenam a promover a educação do punido, a espalhar exemplaridade no seio do funcionalismo e a preservar a ordem interna do órgão a que pertence o servidor apenado.

A sociedade civil organizada cobra diretamente dos gestores quando da participação em audiências públicas ou até através da mídia. A organização não governamental Transparência Brasil, disponível no sítio <http://www.transparencia.org.br>, é um exemplo concreto

da influência dos cidadãos na forma de pensar e agir de outros cidadãos, inclusive os que administram os negócios públicos.

Além do Poder Judiciário, a Constituição Brasileira abre espaço para o cidadão, de forma individual ou coletiva, acionar o Ministério Público e os Tribunais de Contas da União, estados e municípios. Por meio da TCP, o cidadão pode verificar e, por consequência, denunciar atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos praticados por administradores públicos.

O fortalecimento da democratização pela articulação do Poder Público com a sociedade civil, criando capacidade técnica, financeira e gerencial, estabelece mecanismos de diálogo e comunicação, procurando alcançar eficiência e transparência.

Vivemos um momento sem precedentes, em que se tenta transformar o Estado num instrumento eficiente para o exercício e realização da cidadania, bem como de confirmar um modelo de Administração Pública Gerencial em substituição ao antigo modelo burocrático para criar a conscientização de que o objetivo do Estado deve ser sempre o cidadão, oferecendo-lhe pleno controle sobre os resultados das ações da máquina estatal (DROPA, 2003, p. 1).

Responsabilidade Social no seu significado mais amplo inclui a capacidade de o Poder Público atender às demandas da sociedade, otimizando o cumprimento da vontade popular.

6. ANÁLISE DE DADOS

Com a aprovação da LRF, o Tribunal de Contas também passou a exercer o controle fiscal do estado e dos municípios catarinenses, a partir da verificação do cumprimento das normas relativas à gestão fiscal previstas na Lei. E o resultado desse controle nas contas dos administradores municipais está evidenciado na Tabela 1:

Tabela 1 – Estatísticas das contas dos municípios catarinenses - Período: 1993 a 2007

Exercício	Número de Municípios	Número de contas que o TCE/SC recomendou APROVAÇÃO	% de Aprovação	Número de contas que o TCE/SC recomendou REJEIÇÃO	%de Rejeição
1993	260	200	76,90%	60	23,10%
1994	260	226	86,90%	34	13,10%
1995	260	218	83,80%	42	16,20%
1996	260	192	73,80%	68	26,20%

1997	293	271	92,50%	22	7,50%
1998	293	225	76,80%	68	23,20%
1999	293	237	80,90%	56	19,10%
2000	293	81	27,60%	212	72,40%
2001	293	258	88,10%	35	11,90%
2002	293	267	91,10%	26	8,90%
2003	293	268	91,50%	25	8,50%
2004	293	216	73,70%	77	26,30%
2005	293	278	94,90%	15	5,10%
2006	293	274	93,50%	19	6,50%
2007	293	284	96,90%	9	3,10%

Fonte: Assessoria de Comunicação do TCE/SC

Obs: O levantamento não considera os pedidos de reapreciação apreciados pelo Tribunal Pleno

Analisando-se a tabela, do período de 1993 a 1999, a média de rejeições das contas municipais era de 18%. Em 2000, com o advento da LRF, houve um verdadeiro aperto por parte do TCE/SC, o qual fez cumprir, entre suas funções precípuas, as determinações dos controles exigidos pela referida lei; sugeriu a rejeição em 72,40% dos municípios catarinenses. Já no período de 2001 a 2007, percebeu-se uma diminuição do número de contas em que houve recomendação a rejeição das contas, sendo que a média do período passou para 10%. Cabe ressaltar que em 2004 houve um aumento no índice de rejeição de contas por ser o último ano de mandato dos prefeitos após a entrada em vigor da LRF, o que obrigou os mandatários do Poder a cumprirem determinados limites naquele período.

Diante dos dados obtidos, pode-se perceber nitidamente, a partir de 2001, uma maior importância dispensada pelos gestores municipais pelo cumprimento da LRF, lei esta que, além de exigir uma eficiente gestão dos recursos públicos, também tem como objetivo dar maior transparência dos atos dos administradores, fato esse que coíbe eventuais interesses de se estabelecer explicitamente a corrupção e a falta de controle no meio público.

Não distante, ressalta-se que, a partir da edição da LRF, os gestores passam a responder diretamente por crimes contra as finanças públicas, o que pode levar, dependendo da tipificação, a punições, como multas, perda de cargo, cassação do mandato e, até mesmo, a reclusão.

Importante destacar que, mesmo reconhecendo-se a evolução positiva quanto ao índice de aprovação de contas, a qual favorece a gestão fiscal responsável, não se pode esquecer quanto à importância da divulgação do desempenho dos governos municipais especialmente quanto ao atendimento das necessidades públicas locais.

Tais dimensões servem como instrumento de legitimação do Governo em relação aos cidadãos, bem como contribuem para o desenvolvimento de uma sociedade mais informada e potencialmente participativa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito do presente estudo foi evidenciar a importância da TCP como forma de controle social e como fator de inibição da corrupção. A corrupção, no cenário atual, está em evidência pela evolução dos meios de comunicação ou pelas medidas impostas ao seu combate. Corromper o sistema não é privilégio da atualidade, pois esse fato é comprovado na história de diversas nações e povos que sofreram com as mazelas da corrupção.

A partir da abordagem das principais formas de apresentar as contas públicas à sociedade, bem como do reflexo dessa informação sobre o controle social e a diminuição da corrupção, foram descritos itens pertinentes à legislação que trata da TCP, além daquelas relativas ao controle social e ao combate à corrupção na administração pública.

Este trabalho buscou demonstrar a importância da TCP como meio para que o cidadão, por meio da sociedade civil organizada, possa cobrar medidas de combate à corrupção e punição a toda e qualquer forma de fraudes e procedimentos aéticos na gestão dos negócios públicos. Entende-se que, sofrendo pressões constantes da sociedade, o gestor possa melhorar o seu desempenho, coibir a corrupção, combater a ineficácia administrativa e continuar a evidenciar a transparência nos atos da gestão pública.

É importante ressaltar que a corrupção cresce com a falta de controle nos negócios públicos e com a impunidade. Uma das funções do Estado é controlar, porém em um Estado Democrático de Direito um dos papéis da sociedade é exigir que seus benefícios e direitos sejam garantidos e respeitados. Para a concretização desses direitos, deve-se denunciar atos de improbidade ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, aos Tribunais de Contas e à mídia.

A adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000, foi uma das maiores conquistas, em anos recentes, para o controle das contas públicas brasileiras. Ela impôs a transparência e a moralização na administração pública, bem como a adoção de ações planejadas e transparentes no trato dos recursos públicos, como, por exemplo, o limite de despesas com pessoal e de endividamento.

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.

A tomada de consciência da cidadania é um processo lento e, não, automático. A sociedade em geral não se sente parte do problema, tampouco como parte da solução. Essa distância é traduzida na ausência da solicitação de explicações dos representantes políticos.

A partir do momento em que essa consciência estiver fortemente implantada no coletivo social, o comportamento dar-se-á de forma participativa, quando haverá uma sociedade ativa a qual reivindicará seus direitos, influenciará nos destinos das entidades governamentais e passará a cobrar atitudes, comportamentos e medidas efetivas de seus representantes políticos.

Após a revisão literária, constata-se a importância da pressão do controle social para que os gestores dos negócios públicos, além de cumprirem e se preocuparem com a legalidade, desenvolvam programas de governo com o intuito de alcançar a eficiência, eficácia e efetividade. Esse caminho proporciona o afastamento do fantasma da corrupção na gestão pública.

Por fim, conclui-se que a corrupção solapa a legitimidade das instituições governamentais, gera custos ao País, atenta contra os valores sociais da moral e da justiça. O controle social, trazido pela transparência na gestão fiscal, mais do que um texto legal, contribuirá para o êxito da LRF.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**: novos métodos após a LC n° 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN. São Paulo: Atlas, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL, Presidência da República do Brasil. Mensagem ao Congresso Nacional. PR, Brasília, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101 de 04 de Maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. CFC – Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: CFC, 2001.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**: para uso dos estudantes universitários. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHEVALIER, Jacques. **Lê mithe de la transparence administrative**, Centre Universitaire de Recherces Administratives et Politiques de Picardie, Information et Transparence Administrative. Paris: PUF, 1988.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. São Paulo: Atlas, 2003.

DROPA, Romualdo Flávio. Transparência e fiscalização na administração pública. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/transparência.htm>> Acesso em: 30 nov. 2008.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de accountability. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>>. Acesso em: 01 dez. 2008.

GARCIA, Ricardo Letizia. Economia da Corrupção: **Teoria e evidências**: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul. 2003. 322 f. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

GUALAZZI, Eduardo Logo Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1992.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Rio de Janeiro: Editora UFF, 1999.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sobre controle**. São Paulo: Zahar, 1994.

KOURGANOFF, Wladimir. **A face oculta da universidade**. Trad. Cláudia Schilling e Fátima Murad. São Paulo: Editora UNESP, 1990.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção: inovações do Decreto 6.075, de 03/04/2007. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/34/11/3411/p.shtml>>. Acesso em: 01 dez 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NAHAT, Ricardo. **Anatomia da corrupção**. 1. ed. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 1991.

PEREIRA, José Matias. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil: ensaio – administração pública. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v12n2art1_ult.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

SÁ, Antônio Lopes de; HOOG, Wilson Alberto Zappa. **Corrupção, fraude e contabilidade**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. São Paulo: Transparência Brasil, 2001.

SLOMSKI, Valmor. **Contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TCE/SC - TRIBUNAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Guia da lei de responsabilização fiscal**. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.

_____. TRIBUNAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Controle público e cidadania**. 3. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2003.

_____. TRIBUNAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Assessoria de Comunicação. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2008. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/contas/municipal/estatisticas>. Acesso: em 06 jan. 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o globo**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Editora Cortez, 2001.