

O Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública com o auxílio dos Tribunais de Contas Brasileiros.

Documento para su presentación en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 3 al 5 de octubre de 2016.

Autor(es): Diones Gomes da Rocha¹ y Marco Antônio Carvalho Teixeira²

dionesgr222@hotmail.commarco.teixeira@fgv.br.

¹Doutorando em Administração Pública e Governo, pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

²Doutor e Mestre em Ciência Política (PUC-SP). Professor-adjunto do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP).

Resumo

O propósito deste trabalho é discutir possíveis diferenças conceituais sobre os vocábulos participação e controle social, bem como levantar mecanismos e indicadores de controle social que possam aferir tanto a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros (TCs) ao controle social quanto o auxílio que essas instituições podem prestar à sociedade a fim de facilitar e tornar o controle social sobre a administração pública. Verificou-se a impropriedade de se utilizar esses termos como sinônimo, e a preocupação de organismos internacionais em tornar os TCs permeáveis à sociedade. Ademais, foi possível apontar um conjunto de indicadores que pode ser capaz de aferir tanto a permeabilidade quanto o auxílio que essas instituições podem prestar à sociedade.

Palavras-chave: Controle Social. Participação Social. Tribunais de Contas.

1. Introdução

A discussão sobre controle e participação social está cada vez mais presente nas democracias contemporâneas. No Brasil, muitas vezes, tais vocábulos são utilizados como sinônimos, com certa primazia do segundo sobre o primeiro, e normalmente relacionado à participação do cidadão na tomada de decisão, especial ou primordialmente, nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas.

A fase de avaliação de tais políticas acaba, muitas vezes, ficando à margem da discussão; talvez, até mesmo, pela escassez de mecanismos e/ou indicadores que possam levar a sociedade a exercer controle mais eficiente sobre os seus representantes. De maneira geral, a literatura insere o controle social como sendo parte da *accountability* vertical¹. Todavia, vários autores sustentam que o voto, mecanismo de controle disponível nesse nível de atuação, não é suficiente para fazer com que representantes eleitos e não eleitos atuem no melhor interesse de seus representados.

Afim de tornar o controle social mais efetivo e, ao mesmo tempo, permitir um acompanhamento que ultrapasse o momento eleitoral, alguns estudiosos têm apontado para a necessária parceria entre a sociedade e as organizações institucionalizadas de controle do Estado, classificados na literatura como órgãos que exercem a *accountability* horizontal². Dentre eles, os Tribunais de Contas aparecem – no Brasil – como instituições importantes de auxílio ao exercício do controle social sobre a administração pública, em face de suas competências, autonomia e independência.

Nesse contexto, o propósito deste trabalho é desenvolver uma discussão que possa evidenciar as diferenças sobre os conceitos de controle social e participação social, bem como levantar mecanismos e possíveis indicadores de controle social que possam aferir tanto a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros ao controle social quanto o auxílio que essas instituições podem prestar à sociedade a fim de facilitar e tornar o controle social sobre os representantes mais efetivo.

A fim de atingir esses objetivos, pretende-se fazer uma discussão teórica que permita estabelecer: (i) a diferença conceitual dos vocábulos controle social e participação social; (ii) levantar e classificar os mecanismos de controle social, em especial no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros; e (iii) estabelecer um conjunto de indicadores de controle social que possam ser utilizados para mensurar tanto o grau de permeabilidade dos Tribunais de Contas ao controle social quanto o auxílio desses tribunais ao exercício do controle social sobre a administração pública.

2. Controle Social e Participação Social: reposicionando o debate e precisando os conceitos

Controle social e participação social são termos que podem encerrar diferentes conceitos ou significados a depender da perspectiva que se olhe. No Brasil tem sido comum referir-se a eles como termos sinônimos. Isso se verifica tanto no âmbito acadêmico quanto no senso comum. Mas, seriam esses termos sinônimos, ou teriam significados próprios e distintos?

¹ A *accountability* vertical: controle exercido de forma ascendente, isto é, a partir do cidadão em direção ao governante (O'Donnell 1998).

² O'Donnell entende por *accountability* horizontal a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998).

2.1 Controle Social

O vocábulo controle social é formado a partir da justaposição dos vocábulos controle e social. Controle, de acordo com o Dicionário Aurélio, é derivado do termo francês *contrôle* e significa ato, efeito ou poder de controlar, bem como domínio e governo. Também pode ser entendido como a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas. Há, ainda, a acepção da economia, que significa fiscalização das finanças.

Já dentre os principais significados do vocábulo controle, constantes do Dicionário Online Michaelis, encontram-se: (i) ato de dirigir qualquer atividade, fiscalizando-a e orientando-a do modo mais conveniente; (ii) fiscalização e domínio de alguém ou alguma coisa: controle de si mesmo, controle dos impulsos, das emoções, das paixões; e (iii) fiscalização das finanças.

No campo da Administração, controle se constitui como uma das funções do administrador que forma o ciclo administrativo (planejamento, organização, direção e controle). Nesse sentido, controle consiste em processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado. Sua finalidade é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. Sua essência está em verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados (Chiavenato, 2003, p. 176).

O termo social, segundo o Dicionário Online Michaelis, deriva do latim *Socialis*. Trata-se de um adjetivo e está relacionado ou é relativo às pessoas ou à sociedade, à organização e ao comportamento do homem na sociedade ou comunidade. Ou, ainda, que é dirigido ao conjunto de cidadãos de uma comunidade (país, estado, cidade etc.). Já para o Dicionário Aurélio, o termo social está associado à sociedade ou relativa a ela. Ou, ainda, que interessa à sociedade.

Em que pese a visão panorâmica dos termos em discussão, pode-se entender, do confronto do significado dicionarizado dos termos controle e social com o conceito de controle como função administrativa, controle social como sendo uma atividade de fiscalização exercida pela sociedade para verificar se os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido estão ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. Mas esse tipo de controle social guarda consonância com o seu significado original?

Em sua origem, o termo *Social Control* (comumente traduzido no Brasil por controle social) é referido como a capacidade de uma sociedade se autorregular de acordo com princípios e valores desejados (Janowitz, 1975). Foi empregado pela primeira vez nos Estados Unidos e, de acordo com Hollingshead (1941), foi introduzido no campo da sociologia por A. W. Small e G. E. Vincent, em 1894, por meio da obra *An Introduction to the Study of Society*.

A ideia de controle social, entretanto, já estava presente nos trabalhos de August Comte denominados *Cours de Philosophie Positive*, 1830-1842, e *Système de Politique Positive*, 1801-1854. Possivelmente, como indica Hollingshead, a ideia de Comte chegou a Small e Vincent por meio dos escritos filosóficos de L. F. Ward – *Dynamic Sociology*, 1883, e *Psychic Factors of Civilization*, 1893. Ainda segundo Hollingshead, o primeiro livro que teve por título *Social Control*, de autoria de E. A. Ross, foi publicado em 1901.

Para Janowitz (1975), Ross estava preocupado com as condições sociais que criavam harmonia. Por isso, a maior parte dos seus escritos consistiam em descrições detalhadas dos mecanismos de controle social. Embora ele estivesse plenamente consciente dos elementos coercitivos da sociedade industrial, ele se concentrou sobre os dispositivos de persuasão, tanto interpessoais quanto institucionais. Ross não estava interessado apenas nos dispositivos de persuasão, mas em uma concepção genérica de sociedade que explicaria esses dispositivos que operam para encontrar um meio de guiar a vontade ou a consciência dos membros individuais da sociedade. Segundo Ross, a elementar luta pessoal ameaça a prosperidade geral (Ross, 1901, p. 59; Janowitz, 1975, p. 89).

Diferentemente da formulação dada pela sociologia, o conceito de controle social era utilizado pelos historiadores sociais no contexto das relações interclasse. Isto é, o termo controle social era utilizado pelos historiadores, de maneira geral, para denotar a imposição de opiniões e hábitos de uma classe sobre outra e assim condicionar e manipular as massas a aceitar e operar as formas e funções de comportamento necessários a manter a ordem social de uma sociedade industrial (Thompson, 1981).

Ferreira (2002, p. 596), por fim, assinala que a teoria sociológica tem definido controle social como o conjunto de mecanismos e processos destinados a induzir conformidade com as normas sociais. Entretanto, essas normas aparecem como princípios ou ordens e não como resultados de discussão e verificação permanente. Para essa autora, pois, a contradição entre autonomia moral y controle social será tanto maior quanto mais a estrutura social e política esteja marcada pela dominação, e tanto menor quanto mais a estrutura social e política corresponda a uma sociedade igualitária e responsável a uma dinâmica realmente democrática.

Como se constata, o vocábulo *Social Control* do idioma inglês tanto no seu conceito clássico (capacidade de uma sociedade se autorregular) quanto na concepção de controle de uma classe sobre outra se relacionam a uma perspectiva na direção da organização social, que foca sobre o resultado dos mecanismos reguladores. Embora se possa conceber tal controle sendo fruto de um arranjo democrático, constituído a partir das diversas leis aprovadas por representantes eleitos, sobressai da vertente sociológica a preocupação de se controlar o indivíduo em prol da manutenção da ordem social. O indivíduo, nesse contexto, perde o protagonismo e passa a ser o ponto de incidência do controle social. Ou seja, por essa vertente o controle social busca inibir o individualismo e a liberdade das pessoas (Chiavenato, 2003).

Diferentemente do sentido dado ao vocábulo *Social Controle* pela sociologia estadunidense, o termo controle social tem sido utilizado no Brasil com o sentido de controle da sociedade sobre o Estado. Esse sentido tem sido utilizado de maneira geral por pesquisadores das ciências sociais, especialmente os que têm o campo da administração pública como foco de suas investigações. Nessa concepção, a sociedade passa a ser o protagonista das ações de controle.

De acordo com Bravo e Correia (2012, p. 127), o vocábulo controle social tem sido utilizado no Brasil como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos 1980. Tal acepção foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar.

Entretanto, essa direção do controle – Sociedade - Estado – não era realidade no período ditatorial. O que existia nesse período era um forte controle do Estado autoritário sobre

o conjunto da sociedade, forma encontrada pela classe dominante para exercer sua hegemonia.

O forte controle do Estado sobre a sociedade começou a se arrefecer com o surgimento dos movimentos sociais contrários aos governos autoritários e com a efervescência que provocou o processo de redemocratização do país nos anos 1990. Com isso, criou-se um contraponto entre um Estado ditatorial e uma sociedade civil que buscava mudanças. É, portanto, no processo de redemocratização do Brasil que a expressão controle social passa a ser compreendida como controle da sociedade sobre o Estado (Bravo e Correia, 2012).

Constata-se, pois, que há um certo afastamento de significados quando se compara a evolução histórica do termo controle social. Como se verificou, o termo *Social Control* tem suas raízes na sociologia estadunidense e reflete um sentido, ao menos em termos de direção e protagonismo, diferente do termo Controle Social em português. No Brasil, o controle social faz do cidadão o protagonista da relação Sociedade – Estado e confere a ele ou busca conferir todos os meios para que possa avaliar o desempenho dos que lhes representa.

Emergiu, ainda, da discussão prévia, o risco de se traduzir literalmente o vocábulo controle social do idioma português para *Social Control* do idioma inglês em maiores rigores quanto ao seu significado, ao menos do ponto de vista da sua construção histórica. Como se viu, esses termos são aparentemente homônimos, mas de concepções diferentes nos idiomas inglês e português. Isso em razão das diferentes concepções que podem encerrar o termo nos distintos campos do conhecimento, além, é claro, da própria polissemia que o termo sugere.

Talvez o conceito de *Social Accountability*, *Accountability Social* ou Societal, possa uma aproximação de significados quando se pensa em tornar o campo semântico compreensivo para diferentes interlocutores (nacionais ou estrangeiros). Peruzzotti e Smulovitz (2002) definem *accountability* social como um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas. Ela se realiza pela ação de um amplo espectro de associações e movimentos sociais, bem como ações midiáticas. Seu objetivo é monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais e ativar as operações das agências horizontais de controle.

Ainda segundo esses autores, a operacionalização da *accountability* social se dá pelo acionamento de setores organizados da sociedade civil e dos meios interessados e com capacidades para exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas. Com isto, busca controlar política e legalmente as ações dos políticos e dos burocratas, a fim de exigir o cumprimento da lei e do devido processo; expor e denunciar atos governamentais ilegais; ativar a operação das agências horizontais de controle e, ao mesmo tempo, monitorar a operação de tais agências (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Para o Banco Mundial (2004; 2005), *accountability* social se refere à ampla gama de ações e mecanismos além do voto que os cidadãos podem usar para manter o Estado responsável, bem como as ações por parte do governo, sociedade civil, meios de comunicação e outros atores sociais que promovem ou facilitam esses esforços. Em outras palavras, *accountability* social é uma abordagem para a construção de *accountability* que se baseia no engajamento cívico, em que os cidadãos participam direta ou indiretamente exigindo responsabilidade dos prestadores de serviços e dos agentes públicos.

Como se percebe, o conceito de *Social Accountability* ou *Societal Accountability* se aproxima muito mais ao conceito de controle social empregado no Brasil. Não é desarrazoado, portanto, afirmar que a tradução direta de controle social para *Social Accountability* mitiga muito o risco embutido na tradução direta e simples para *Social Control*.

2.2 Participação Social

O Dicionário Online Michaelis designa o termo participação como sendo originária do latim *participatio*, que significa “ato ou efeito de participar.” Participar, por sua vez, provém do latim *participare*, que significa ter ou tomar parte de. O Dicionário Aurélio, por seu turno, além dos mesmos significados apresentados pelo Michaelis, acrescenta: (i) fazer saber, informar, anunciar, comunicar; (ii) ter ou receber parcela de um todo; e (iii) associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento.

Vê-se, pois, que o sentido dicionarizado do termo participação indica a pré-existência de algo, já que para ter ou tomar parte de é necessário algo constituído, ainda que informalmente. Também tem uma conotação dialógica, vez que possui a conotação de informar, anunciar, comunicar. Assim, ao associar-se o termo participação ao termo social (discutida na subseção anterior), pode-se inferir que seu significado está atrelado ao sentido de a sociedade tomar parte em algo. Esse algo pode variar no envolvimento do cidadão (individualmente ou em grupo) em atividades ou ações privadas até atividades ou ações desenvolvidas pelo Estado. Mas, como o termo participação social surge com a conotação de envolvimento do cidadão na vida política cotidiana?

A participação social surge como uma proposta de solução à crise das instituições representativas que ganhou força no século XX. Teóricos da democracia participativa defendiam maior protagonismo do cidadão nos assuntos públicos. Segundo Pateman ([1970] 2003), os cidadãos não devem apenas votar em seus representantes, mas tomar parte na tomada de decisão política. Participação seria um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política por meio de canais de discussão e decisão (Sell, 2006).

Para Santana (2014), participação social é um processo contínuo pelo qual o cidadão é integrado, de forma individual ou coletiva, na tomada de decisões, fiscalização, controle e implementação das ações públicas e privadas que o afetam no sentido político, econômico, social e ambiental, a fim de permitir seu pleno desenvolvimento como ser humano, bem como o desenvolvimento da comunidade em que ele está inserido. Ou seja, participação social é um processo que modifica as relações de poder e permite a geração de uma consciência crítica e proativa.

A participação busca, pois, uma cidadania que não se satisfaça apenas em fazer parte da tomada de decisão, mas que se envolva plenamente tanto na concepção quanto na implementação e avaliação dos programas e da vida pública em geral (Andrés & Bonivento 2009). Para esses autores, as instâncias de participação não substituem o Estado, os partidos políticos e as instituições de representação política, mas se convertem em uma via de negociação permanente entre governos e sociedade, em canais de informação mútuos, onde o governo pode conhecer as prioridades da comunidade, e onde a sociedade pode participar dos programas e políticas sociais do governo.

Para que a participação aconteça, entretanto, é necessário que haja canais de participação. Tais canais formam o chamado espaço público, isto é, o espaço no qual o

diálogo social, político e de desenvolvimento é construído (González 2014, p. 3). Consoante Gonzales (2014), o espaço público moderno se transforma na reunião de particulares, na qualidade de público, para discutir publicamente questões comuns, isto significa a possibilidade de fazer passar as decisões coletivamente vinculantes pela participação dos atores sociais, institucionalizados ou não, por meio, não apenas da manifestação legítima de interesse, mas, acima de tudo, de uma argumentação racional e publicamente defendida.

Ainda que de forma breve, convém trazer à baila a definição de Habermas (1984) de esfera pública. Segundo esse autor, tal esfera é concebida como sendo um espaço da crítica argumentativa e deliberativa, bem como da democratização da autoridade e do poder político. Distingue-se tanto do Estado quanto do mercado, sendo capaz de preservar uma autonomia própria. A concepção habermasiana de esfera pública pressupõe, também, uma distinção clara entre sociedade civil e Estado.

Sociedade civil seria composta por uma rede, mais ou menos espontânea, de associações voluntárias, organizações e movimentos sociais capazes de transformar problemas sociais provenientes das esferas da vida privada em reações amplificadas para a esfera pública. O núcleo da sociedade civil compreende uma rede de associações que institucionaliza os discursos com vistas a solucionar problemas de interesse geral dentro de uma estrutura de esferas públicas organizadas (Habermas 1988, p. 367, *apud* Alves 2014, 2013, p. 825).

A esfera pública de concepção habermasiana, pois, é algo distinto, diferente, autônomo e independente tanto do mercado quanto do Estado. A ação racional da sociedade civil seria o meio de influenciar o Estado a solucionar os problemas comuns. Na definição de Gonzales (2014), por sua vez, não há uma distinção clara entre sociedade civil e Estado, dando a entender a possibilidade, inclusive, de o cidadão (individual ou coletivamente) se entranhar na institucionalidade do Estado.

Retornando à tônica da participação, cabe remarcar o entendimento de Alves (2014, p. 834), de que os representantes eleitos não são mais os únicos a falar pelo povo. Organizações e movimentos sociais passam, também, a se proclamar representantes dos cidadãos. Dessa forma, as eleições não são mais o único lugar de validação do processo representativo. O sistema tradicional de democracia representativa, realizada por meio do voto, passa a ser penetrada por mecanismos de participação.

No Brasil, muitos mecanismos de participação foram criados ou aprimorados com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Essa Carta Magna compatibilizou princípios da democracia representativa com princípios da democracia participativa, reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas (Silva; Jaccoud & Beghin, 2005, p. 374). A CF/1988 deixa clara tal opção ao consignar no parágrafo único de seu artigo 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.”

O exercício direto do poder pelo povo é facilmente verificável em vários trechos da CF/1988. Consoante seu artigo 14, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (i) plebiscito, (ii) referendo e iniciativa popular. Também é possível a participação no campo das políticas sociais (educação, saúde, trabalho, previdência e assistência social, dentre outras).

No artigo da 10 CF/1988, por exemplo, há a previsão da participação dos empregadores e dos empregados nos órgãos públicos que tenham por finalidade interesses

profissionais ou previdenciários. O artigo 198, III, por sua vez, prevê a participação da comunidade como uma diretriz a ser observada na implementação das ações e serviços públicos de saúde. O artigo 204, II, da mesma forma, prevê a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações governamentais na área da assistência social. O artigo 206, VI, prevê, ainda, a gestão democrática do ensino público. Assim como, o artigo 216-A, § 1º, X, prevê a criação do Sistema Nacional de Cultura, fundamentado na Política Nacional de Cultura e regido, dentre outros, pelo princípio da democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

Destaca-se, ainda, o conselho constitucionalmente criado pelo artigo 89 da CF/1988. Trata-se do Conselho da República. Órgão superior de consulta do Presidente da República. Dentre seus participantes, prevê o inciso VII daquele artigo, a participação de seis cidadãos brasileiros natos.

A participação social prevista na CF/1988 é realizada, via de regra, por meio dos denominados Conselhos de Políticas Públicas (CPP) ou Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP). Tais conselhos são regulamentados por legislação específica nas esferas federal, estadual e municipal. Esses conselhos normalmente possuem composição paritária com representantes de órgãos governamentais e representantes da sociedade civil organizada. Para Gohn(2001, p.7), são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

Torna-se evidente da discussão dois tipos distintos de participação direta da sociedade: (i) a que se dá pelo voto direto e secreto, mediante os instrumentos de plebiscito e referendo, ou, ainda, sob a forma de iniciativa popular; e (ii) a decorrente da participação na formulação e execução de políticas públicas e que ocorre, via de regra, por meio de conselhos.

No primeiro caso, vê-se claramente que o cidadão está afastado da intimidade do Estado, preservando assim sua autonomia e independência. Nesse caso, poder-se-ia classificar a participação social como um tipo pura ou própria. No segundo caso, porém, o cidadão passa a fazer parte de uma estrutura institucionalizada, que possui todos os seus regramentos em lei. Nesse caso, é possível suscitar a cogestão. Assim, a participação que era social se torna impura ou imprópria, pois passa, inclusive, a submeter-se às diversas instâncias de controle, incluindo-se o controle social.

Repare que não tendo o conselho caráter consultivo, ele pratica atos de gestão, como no caso dos CPP ou dos CGPP. Como exemplos podem-se citar a Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência social (LOAS), que cria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Lei 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).

Dentre as competências estabelecidas pela LOAS ao CNAS – que é composto por 18 membros, sendo 9 do governo e nove da sociedade civil – estão as de aprovar a Política Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras. Já a Lei 8.142/90, dispõe que os conselhos de saúde atuarão na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

A participação nesses termos não é considerada uma forma controle social por Grau (2000). De acordo com ela, a cogestão é irreconciliável com o controle, já que a eficácia desse depende diretamente da independência e autonomia dos sujeitos sociais em relação aos atores estatais. Por isso, o controle requer que ele seja externo à administração pública para que a relação com ela seja regulativa e não constitutiva.

Os argumentos dessa autora reforçam e marcam muito claramente a distinção entre controle social e participação social. Este, exige a existência de arranjo institucionalizado na intimidade do Estado, confundindo-se sujeitos sociais com atores estatais. Aquele, é externo ao aparato estatal sob pena da cogestão e, por consequência, da perda de autonomia e independência.

Essa concepção, portanto, embora possa se inserir no conceito de espaço público evidenciado por González (2014), discutido anteriormente, parece aproximar-se mais acuradamente ao conceito de esfera pública habermasiana, no qual há uma distinção clara entre sociedade civil e Estado (Habermas, 1984).

Em face da discussão, o Quadro 1 procura sintetizar as principais concepções/conceitos discutidos.

Vocábulo	Concepções/Conceitos	Referências
<i>Social Control</i> (Sociologia)	Capacidade de autorregulação de uma sociedade de acordo com princípios e valores desejados.	Janowitz, M. (1975). <i>Sociological Theory and Social Control</i> .
	Manutenção da ordem social	Ross, E. A. 1901. <i>Social Control: A Survey of the Foundations of Order</i> .
	Imposição de opiniões e hábitos de uma classe sobre outra.	
	Condicionar e manipular as massas a aceitar e operar as formas e funções de comportamento necessários a manter a ordem social de uma sociedade industrial.	Thompson, F. M. L. (1981). <i>Social Control in Victorian Britain</i> . The Economic History Review.
	Conjunto de mecanismos e processos destinados a induzir conformidade com as normas sociais.	Cid, L., & Ferreira, L. F. (2002). <i>Controversias del Control Social: Entre el Constreñimiento y la Cooperación</i> .
Controle Social (No Brasil)	Sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.	Inês, M., Bravo, S., Valéria, M., & Correia, C. (2012). <i>Desafios do Controle Social na Atualidade</i>
	Atividade de fiscalização exercida pela sociedade tendente a verificar se os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido estão ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados.	Chiavenato, I. (2003). <i>Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações</i> Dicionário Aurélio Online Dicionário Online Michaelis
<i>Social Accountability</i>	Mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, que se realiza pela ação de um amplo espectro de associações e movimentos sociais, bem como de ações midiáticas.	Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (2002). <i>Accountability social: la otra cara del control</i>
	Abordagem para a construção de accountability que se baseia no engajamento cívico, em que os cidadãos participam direta ou indiretamente exigindo responsabilidade dos prestadores de serviços e dos agentes públicos.	World Bank (2005). <i>Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion</i>

Participação Social	Cidadãos não devem apenas votar em seus representantes, mas tomar parte na tomada de decisão política	Pateman, C. ([1970] 2003). <i>Participation and Democratic theory</i>
	Conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política por meio de canais de discussão e decisão.	Sell, C. E. (2006). <i>Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia</i>
	Processo contínuo pelo qual o cidadão é integrado, de forma individual ou coletiva, na tomada de decisões, fiscalização, controle e implementação das ações públicas e privadas que o afetam no sentido político, econômico, social e ambiental.	Santana, C. L. A. (2014). <i>Mecanismos de participación ciudadana, para la planificación y evaluación de la gestión pública.</i>

Quadro 1: Concepções e Conceitos sobre os vocábulos *Social Control*, Controle Social, Social Accountability e Participação Social.

Fonte: Elaborado pelos autores

2.3 Controle Social e os Tribunais de Contas Brasileiros

Abrucio e Loureiro (2004) entendem o controle social como uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, funcionando ininterruptamente, sem contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Para eles, esse tipo de controle depende, de forma geral, de informações e debate entre os cidadãos, de instituições que viabilizem a fiscalização, de regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos diante da maioria desorganizada, bem como do respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Nessa linha, os Tribunais de Contas (TCs) são espaços institucionalizados criados com o objetivo de assegurar a boa governança dos recursos públicos. Surgiram no Brasil na transição entre a Monarquia e a República com a criação do Tribunal de Contas da União (TCU) em 1891 (Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009). A partir de então, foram sendo criados, paulatinamente, os TCs dos estados e municípios.

De uma atuação apenas prévia para controle das despesas públicas, passaram a atuar de forma concomitante e a *posteriori*, principalmente para fazer face ao crescente desenvolvimento e complexidade da administração pública (Loureiro; Teixeira & Moraes, 2009).

Marco relevante na história dos TCs é a CF/1988. Essa Carta Constitucional amplia as competências dos TCs e lhes impõem o dever de não apenas aferir legalidade e formalidade dos atos praticados pelos gestores públicos, mas também de cobrar resultados das políticas empreendidas.

Para tanto, a CF/88 mantém o TCU e os TCs dos estados e permite a criação de tribunais de contas dos municípios, além de permitir a permanência dos TCs de municípios que já os haviam criado antes da entrada em vigor da nova Carta Constitucional.

O Brasil conta atualmente com 34 Tribunais de Contas: o TCU, no âmbito federal, 5 TCs do Estado, 20 TCs do Estado e Municípios, 2 TCs de Estado e Municípios, exceto capitais, 2 TCs do Município e 4 TCs dos Municípios.

Os TCs são constituídos por um corpo de julgadores com competências, dentre outras, para julgar as contas de gestores públicos e para emitir parecer prévio sobre as contas do

governo. O TCU é constituído por nove ministros, enquanto os TCs dos estados e dos municípios possuem 7 conselheiros vitalícios com prerrogativas equivalentes aos da magistratura.

Os TCs contam ainda com auditores-substitutos de ministros/conselheiros, bem como com um Ministério Público (MP) específico de Contas. A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aplicáveis às três esferas de poder e ao Ministério Público, elegeu os TCs como guardiões da referida Lei em seus respectivos âmbitos de atuação. A valorização da função fiscalizatória desses órgãos é evidenciada de forma clara pelos artigos 56 a 59 da supracitada lei.

2.4 Permeabilidade dos Tribunais de Contas ao Controle Social

A informação e, por consequência, a transparência são elementos-chave num contexto democrático. Sem elas, o cidadão já mais poderia avaliar se os recursos públicos colocados à disposição de seus representantes (políticos e burocratas) estão sendo empregados no melhor interesse dos representados. Os TCs, por suas competências de órgão fiscalizador, estão em uma posição privilegiada tanto para fornecer informações confiáveis sobre os órgãos das três esferas de poder como também para fornecer informações sobre si mesmos.

Nesse sentido, a Declaração de Assunção, aprovada pela Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), estabelece princípios sobre a prestação de contas das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS, ou, no caso brasileiro, TCs).

A OLACEFS é o braço regional para América Latina e Caribe da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI). Trata-se de um organismo autônomo, independente e apolítico, criado como uma instituição permanente para fomentar o intercâmbio de ideias e experiências entre as EFS dos países membros, no que se refere a auditoria governamental.

A OLACEFS considera a prestação de contas como um aspecto fundamental da governabilidade de um país e como princípio da vida pública segundo o qual os funcionários depositários da vontade do povo têm a obrigação de informar, justificar e responsabilizar-se publicamente por seus atos. Dessa forma, a Declaração de Assunção, indica 8 (oito) princípios que estabelecem o conteúdo mínimo que deve nortear o sistema de prestação de contas em um país, conforme constam no Quadro 2.

Princípios
1. A prestação de contas é a base para um bom governo
2. Obrigação de informar e justificar
3. Integralidade do sistema de prestação de contas
4. Transparência da informação
5. Sanção por descumprimento
6. Participação cidadão ativa
7. Marco legal completo para a prestação de contas
8. Liderança das EFS

Quadro 2: Princípios da Prestação de Contas

Fonte: OLACEFS (Declaração de Assunção e Guia para prestação de contas pelas EFS à cidadania). Adaptado pelos autores (tradução livre).

Os princípios constantes do quadro acima devem ser observados também pelas EFS. Na verdade, as EFS devem se constituir em exemplo para todas as instituições públicas. Com vistas a verificar o nível de adesão e implementação de tais princípios, o projeto denominado INICIATIVA TPA realizou em 2011 um diagnóstico das EFS da América Latina.

A INICIATIVA TPA é um projeto regional que promove a adoção de práticas de transparência, participação cidadã e prestação de contas pelas EFS da América Latina, com a finalidade de fortalecer suas capacidades e impactos no exercício do controle público. A iniciativa teve impulso em 2010 sob a coordenação da *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia* (ACIJ). Conta com o apoio do Banco Mundial e do *Instituto para Sociedades Abiertas* (OSI) (INICIATIVA TPA, 2011, p. 11).

Esse primeiro diagnóstico, agrupou as diferentes informações em três dimensões: (i) Transparência, que se buscou analisar os mecanismos e práticas desenvolvidas pelas EFS para colocar à disposição do público – cidadãos, OSC, mídia, pesquisadores e a todos os demais interessados – informações relativas ao seu funcionamento institucional e aos resultados de sua tarefa de controle; (ii) Participação Cidadã, que investiga a existência de mecanismos e instâncias de cooperação e de articulação que facilitem o exercício de um controle ativo por parte dos cidadãos e das OSC; e (iii) Prestação de Contas pelas EFS, que objetiva verificar a existência de mecanismos e procedimentos específicos para que a cidadania possa efetivamente receber explicações sobre como a atividade de controle das EFS foi desempenhada.

Em 2013 foi realizado outro estudo pela INICIATIVA TPA envolvendo entidades fiscalizadores subnacionais da Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e México. Este estudo transformou em indicadores os princípios de prestação de contas da Declaração de Assunção, agrupados em 2011 pela iniciativa nas dimensões Transparência, Participação Cidadã e Prestação de Contas.

Em 2014, por sua vez, a OLACEFS publicou o resultado de um estudo realizado em 2013 envolvendo EFS de 18 países (Argentina, Belize, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). A partir desses resultados, foram elaborados o Guia para a implementação dos princípios de prestação de contas da Declaração de Assunção e o Guia para a prestação de contas pelas EFS à cidadania, documentos técnicos com o objetivo de melhorar a qualidade da prestação de contas e contribuir para que os países da região institucionalizassem práticas de boa governança. (OLACEFS, 2014a; 2014b).

Além desses estudos, o *International Budget PartnerShip* (IPB) também tem incentivado a prestação de contas. Segundo o IPB, este é o momento de influenciar para assegurar que o consenso global sobre transparência orçamentária e prestação de contas tornem-se reformas significativas em todos os países. É necessário, pois, assegurar que os cidadãos e a sociedade civil, juntamente com outras partes interessadas, tenham a informação e oportunidades para acompanhar o progresso de compromissos globais e prioridades nacionais (IPB, 2015).

2.5 Mecanismos de Auxílio ao Exercício do Controle Social no âmbito dos Tribunais de Contas

A LRF e a Lei n. 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, são dois instrumentos importantes no que diz respeito ao fomento à transparência e ao controle social no Brasil.

Embora a LRF tenha sido um instrumento importante no que se refere à transparência fiscal, só com a entrada em vigor da LAI, em 2012, é que a transparência e o acesso a informação ganharam impulso. Assim, nos primeiros dias de vigência da LAI houve uma verdadeira corrida virtual no Brasil para acesso a todo tipo de informação pública. Saber o salário de políticos e servidores públicos foi uma das informações mais demandada à época. A sociedade em geral queria saber quanto o seu representante ganha de salário para representá-lo.

Passado o momento inaugural, pode-se vislumbrar que, aliados à LRF e à LAI, os TCs podem ser de grande importância no auxílio ao exercício do controle social, por serem as instituições no arranjo democrático brasileiro incumbidas defiscalizar e julgar as contas dos responsáveis pela gestão de recursos públicos. Também são os TCs *locus* onde, segundo a CF/1988, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades.

Vê-se, pois, o potencial que tais instituições possuem em produzir informações acerca dos negócios públicos e disponibilizá-las de maneira que possam ser facilmente compreendidas e apropriadas pelos cidadãos (Teixeira, 2004). Nesse sentido, os TCs, além de propiciar subsídios para que o cidadão decida a quem premiar ou punir no momento do voto, podem dar às manifestações da sociedade significado mais contundente do que as simples punições simbólicas a cada pleito eleitoral. Mas, quais os mecanismos que os TCs dispõem para auxiliar o exercício do controle social?

Em levantamento realizado na página oficial na internet dos 34 TCs, no período de 26 de julho a 3 de agosto de 2016, foi possível observar que 35% dos TCs dispõem de programa de televisão ou canal de televisão, 21% possuem programa de rádio, 79% possuem ouvidorias, 91% possuem ouvidorias online, 55% dispõem de área específica no portal na internet destinada ao cidadão, 64% possuem o serviço de informação ao cidadão, 88% dispõem de área denominada portal da transparência. Apurou-se, ainda, que, embora a maioria dos TCs possuam Escolas de Contas, apenas 35% oferecem algum tipo de curso à sociedade. O Quadro 3 agrupa as informações.

Mecanismos de Auxílio	Qtd. Observada	%
Diálogo Público	1	2,94
Programa de TV/TV	12	35,29
Programa de Rádio	7	20,59
Portal Rede de Controle	1	2,94
Ouvidoria	27	79,41
Ouvidoria Online	31	91,18
Portal (Área) do Cidadão	19	55,88
Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	22	64,71
Portal da Transparência	30	88,24
Cartilhas destinadas à Sociedade	2	5,88
Cursos oferecidos à sociedade	12	35,29

Quadro 3: Mecanismos Potencial de Auxílio ao Controle Social

2.6 Mensurando os mecanismos de auxílio e o grau de Permeabilidade dos Tribunais de Contas ao Controle Social

Constata-se nos normativos aprovados pela INTOSAI e pela OLACFS que transparência e *accountability* são entendidas como pré-requisitos essenciais para uma democracia baseada no Estado de direito. Nesse contexto, também os TCs devem se render ao escrutínio da sociedade. Entretanto, dado o papel de controle que exerce sobre outras agências públicas, inclusive com poder de sanção, podem esses Tribunais prestar importante função no auxílio ao exercício do controle social sobre a administração pública. Para isso, contudo, os TCs têm de possuir dupla característica: (i) ser permeável ao controle social; e (ii) ser facilitador do exercício do controle social pela sociedade.

Conforme se discutiu, pode-se depreender um conjunto de princípios e regras de boa governança aprovados pela INTOSAI e OLACEFS. Também há medidas de boa governança baixadas por outros organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o IPB, sem falar nas obrigações exigidas pelas normas pátrias, LRF e LAI. É, pois, desse arcabouço, aliado à metodologia empregada nos trabalhos realizados pela INICIATIVA TPA, que se descrevem nos Quadros 4 e 5 as dimensões e possíveis indicadores para aferir o grau de permeabilidade e o potencial de auxílio que os TCs brasileiros podem render ao controle social.

De maneira geral, os indicadores foram distribuídos em duas grandes dimensões: Permeabilidade ao Controle Social; e Potencial Auxílio ao Exercício do controle social. A primeira dimensão tem por objetivo verificar se os TCs brasileiros são permeáveis ao controle social. Dessa forma, buscará evidenciar o arranjo institucional e o desempenho desses Tribunais, ou seja, trata-se da prestação de contas à sociedade. Para tanto, a dimensão é composta pelos indicadores Transparência e Acesso à informação, Participação Cidadã, Prestação de Contas à Sociedade e Desempenho dos TCs.

Dimensão	Indicadores	Componentes
Permeabilidade ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação	Página Oficial na Internet
		Disponibilidade e Qualidade da informação
	Participação Cidadã	Participação cidadã na designação de Ministros e Conselheiros dos TCs
		Participação cidadã na programação de auditorias
		Participação cidadã no processo de auditoria
		Participação cidadã no acompanhamento das determinações e recomendações
		Canais de atenção ao cidadão
	Prestação de Contas dos TCs à Sociedade	Relatórios de gestão
		Estratégia de comunicação
	Desempenho dos TCs	Planejamento do plano (programa) de auditoria
		Gestão do controle
		Pertinência da função de auditoria para a gestão e/ou controle dos serviços públicos

Quadro 4: Permeabilidade ao Controle Social

Fonte: INICIATIVA TPA a partir das normativas da INTOSAI e OLACEFS
Adaptada pelos autores

A segunda dimensão tem o objetivo de aferir as facilidades que os TCs disponibilizam para auxiliar o exercício do controle social sobre a administração pública. Ou seja, esta dimensão está voltada para o controle institucional realizado pelos TCs sobre os órgãos e entidades da administração pública que estão sob sua jurisdição. Assim, está composta pelos indicadores de Transparência e Acesso à Informação, Mecanismos de Auxílio ao Controle Social, Prestação de Contas dos Órgãos e Entidades públicos e Auditorias Realizadas.

Dimensão	Indicadores	Componentes
Potencial Auxílio ao Exercício do Controle Social	Transparência e Acesso à Informação	Páginas na Internet dedicadas à Cidadania
		Disponibilidade e Qualidade da informação
	Mecanismos de auxílio ao controle social	Capacitação da cidadania para o controle
		Canais de interlocução com a sociedade
	Prestação de Contas dos Órgãos e Entidades públicos	Processo de contas
		Estratégia de comunicação
	Auditorias Realizadas	Processo de auditoria
		Estratégia de comunicação

Quadro 5: Potencial Auxílio ao Controle Social

Fonte: Elaborada pelos autores a partir da metodologia da INICIATIVA TPA e normativas da INTOSAI e OLACEFS

3. Metodologia

Em termos metodológicos, lançou-se mão das pesquisas bibliográfica e documental. Em complemento, consultou-se as páginas oficial na internet dos 34 TCs brasileiros. Tal consulta, teve o propósito de levantar os mecanismos existentes no âmbito desses TCs com potencial para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social. A consulta foi apenas observacional e não incluiu aspectos como qualidade e atualidade da informação.

Os mecanismos supostamente facilitadores do controle social existentes no TCU, por se tratar de um órgão de competência nacional, foram utilizados como parâmetro para o levantamento dos TCs subnacionais. Isso se justifica em razão do mimetismo que o TCU acaba gerando em seus congêneres estaduais e municipais. Assim, quando o mecanismo existia foi atribuída a pontuação 1 (um); caso contrário, pontuação zero. Registra-se, ainda, que essa pontuação não foi utilizada nesta etapa com fins de análises estatísticas. Utilizou-se apenas seus percentuais absolutos.

4. Considerações Finais

A partir da discussão realizada, foi possível demonstrar que há certo afastamento de significados quando se compara a evolução histórica do termo controle social. Nos Estados Unidos, principalmente, ele está diretamente vinculado ao sentido construído no campo da sociologia. E, portanto, fortemente associado com a ideia de manutenção da ordem social, de controle de uma classe sobre a outra (dominação), ou mesmo de manipulação.

No Brasil, ao reverso, o vocábulo controle social aparece como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado. Por essa concepção, o cidadão é o protagonista da relação Sociedade – Estado.

Essas concepções quase antagônicas, permitiram inferir sobre o risco de se traduzir literalmente o vocábulo controle social do idioma português para o vocábulo *Social Control* do idioma inglês, em face das diferentes concepções que podem encerrar tais vocábulos, nos distintos campos do conhecimento. Além, é claro, da própria polissemia que o termo sugere.

O termo controle social também não pode ser utilizado como sinônimo de participação social. Como restou demonstrado, o controle social deve ser externo ao aparato estatal sob pena da cogestão e, por consequência, da perda de autonomia e independência. A participação social, por seu turno, exige muitas vezes a existência de arranjo institucionalizado na intimidade do Estado, confundindo-se sujeitos sociais com atores estatais.

A partir da observação e coleta de informação nas 34 páginas oficial na internet dos TCs brasileiros, constatou-se que esses Tribunais podem se converter em importantes atores de auxílio ao exercício do controle social. Evidenciou-se, ainda, o importante papel desenvolvido por organismos internacionais (Banco Mundial, OLACEFS, INTOSAI, IPB) na promoção tanto da democratização dos TCs, tornando-os permeáveis à sociedade, quanto no fomento ao desenvolvimento de parcerias que possam contribuir com o aperfeiçoamento da democracia.

Também foi possível estabelecer duas grandes dimensões para aferir a permeabilidades dos TCs ao controle social, bem como o grau de auxílio dessas instituições ao exercício do controle social sobre a administração pública.

A primeira dimensão, Permeabilidade ao Controle Social, agrega indicadores que objetivam evidenciar o arranjo institucional e o desempenho dos TCs, ou seja, trata-se da prestação de contas dos TCs à sociedade. A segunda dimensão, denominada Potencial Auxílio ao Controle Social, agrega indicadores que objetivam aferir as facilidades que os TCs disponibilizam para auxiliar o exercício do controle social sobre a administração pública. Ou seja, essa dimensão está voltada para o controle institucional realizado pelos TCs sobre os órgãos e entidades da administração pública que estão sob sua jurisdição.

Esclarece-se, por fim, que a resumida discussão realizada é parte de um esforço de pesquisa maior que está em desenvolvimento. Assim, tanto o debate realizado quanto os mecanismos e indicadores levantados merecem ampla discussão para torná-los robustos e passíveis de aplicação. De qualquer forma, espera-se que este artigo possa contribuir para o alargamento do debate acerca da temática do controle democrático e sua parceria com atores sociais.

Referências Bibliográficas

- Abrucio, F. L., Loureiro, M. R. (2004). *Finanças públicas, democracia e accountability*. In P. R. Arvate, & C. Birdeman (Orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campos.
- Alves, M. A. (2014). *Social Accountability as an Innovative Frame in Civic Action : The Case of Rede Nossa São Paulo*. International Society for Thirdn-Sector Research, (25), 818–838. <http://doi.org/10.1007/s11266-013-9365-6>
- Andrés, J., & Bonivento, H. (2009). *Problemas institucionales de la participación ciudadana : análisis conceptual y aplicación al caso colombiano*. XXII Concurso Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y Modernización de La Administración Pública, Caracas, Venezuela, 2009.
- Chiavenato, I. (2003). *Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier. 6ª reimpressão.
- Cid, L., & Ferreira, L. F. (2002). *Controversias del Control Social :Entre elConstreñimiento y la Cooperación*. Espacio Abierto, 11(4), 587–603.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Dicionário Online Michaelis. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=n1PM>
- Dicionário Aurélio Online. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/dicionario/home.asp>
- GOHN, M. G. (2001). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. Cortez Editora, São Paulo.
- González, A. B. (2014). *Participación ciudadana en la gestión pública: una herramienta para la construcción de espacios subnacionales*. El caso de la Región de Los Ríos, Chile. XIX Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 Nov. 2014, 11–14.
- Grau, N. C. (2000). *Responsabilización por el Control Social*. In La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana (pp. 269–327). Retrieved from <http://siare.clad.org/siare/innotend/control/control-nc.pdf>
- Habermas, Jürgen. *Introdução: delimitação propedêutica de um tipo de esfera pública burguesa*. In: Habermas, Jürgen. *Mudanças estruturais na esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- Habermas, J. (1998). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hollingshead, A. (1941). *The Concept of Social Control*. American Sociological Review, 6(2), 217-224. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2085551>
- Inês, M., Bravo, S., Valéria, M., & Correia, C. (2012). *Desafios do Controle Social na Atualidade*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, (109), 126–150.
- INCIATIVA TPA. (2011). *Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cueantas de las Entidades de Fiscalización Superior de Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina: Author. Disponible en <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/06/informe-diagnc3b3stico-sobre->

transparencia-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas-de-las-efs.pdf

- INICIATIVA TPA. (2013). *Estudio sobre Entidades Fiscalizadoras de Nivel Subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*. Buenos Aires, Argentina: Author. Disponible en <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2013/07/Informe-regional-sobre-indicadores-de-TPA.pdf>
- International Budget PartnerShip. (IPB). (2015). *Open Budget Survey 2015*. Retrieved from: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>
- Janowitz, M. (1975). *Sociological Theory and Social Control*, 81(1), 82–108.
- Lei n. 8.142 de 28 de dezembro de 1990 (1990, 28 de dezembro). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm.
- Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993 (1993, 7 de dezembro). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm.
- Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 (2000, 4 de maio). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.
- Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011 (2011, 18 de novembro). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm.
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C.; Moraes, T. C. (2009). *Democratização e Reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772.
- Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI). (1977). *La Declaración de Lima*. Disponible en http://es.issai.org/media/14482/issai_1s.pdf
- Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS). (2009). *Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas*. Disponible en http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/Downloads/_2_regional_working_groups/olacefs/Declaracion%20de%20Asuncion%20de%20Principios%20sobre%20Rendicion%20de%20Cuentas.pdf
- Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS). (2014a). *Guía para la implementación de los principios sobre Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción*. Disponible en <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.31.pdf>
- Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS). (2014b). *Generando um terreno comum para el fortalecimiento del control institucional: Guía para la Rendición Pública de Cuentas de las EFS a la ciudadanía*. Disponible en <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.2.pdf>
- O'Donnell, G. (1991). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Revista Lua Nova, 44, 27–54. São Paulo: Cedec.

- Pateman, C. ([1970] 2003). *Participation and Democratic theory*. In Dahl, R. A., Shapiro, I., Cheibub, J. A. (Eds.) *The Democracy Source Book*. Cambridge: MIT Press.
- Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: la otra cara del control*. In Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (Eds.). *Controlando la Política* (pp. 23-52). Buenos Aires: Temas.
- Ross, E. A. 1901. *Social Control: A Survey of the Foundations of Order*. New York: Macmillan. Retrieved from <https://archive.org/details/socialcontrolas04rossgoog>.
- Santana, C. L. A. (2014). *Mecanismos de participación ciudadana, para la planificación y evaluación de la gestión pública*. XIX Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 Nov. 2014, 11–14.
- Sell, C. E. (2006). *Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Teixeira, M. A. C. (2014, outubro). *Tribunais de Contas e Democracia no Brasil: articulações com controle social*. Trabalho apresentado ao V Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, España.
- Thompson, F. M. L. (1981). *Social Control in Victorian Britain*. *The Economic History Review*, XXXIV(2), 189 – 208. <http://doi.org/10.2307/2595241>
- World Bank (2004). *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington: The World Bank, Social Development Paper, 76.
- World Bank (2005). *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Washington: The World Bank, Social Development Paper, 82.