

## CIDADÃO FISCAL: AVALIAÇÃO DO PAPEL DO TCE-AM NO FOMENTO DO CONTROLE SOCIAL

Mayara Sampaio Miki<sup>1</sup>  
André Luiz Nunes Zogahib<sup>2</sup>  
Maryângela Aguiar Bittencourt<sup>3</sup>

**RESUMO:** A proposta desta pesquisa consiste em identificar as ações do Tribunal de Contas do Amazonas para fomentar o Controle Social por meio da capacitação do cidadão-fiscal. Isto é, analisar o posicionamento da Corte de Contas na construção de uma consciência propícia ao exercício da cidadania, participação popular e efetividade no serviço público. O estudo foi intencionalmente direcionado à Escola de Contas Públicas, visto ser este o único setor atuante na educação e orientação da sociedade civil, e através de pesquisa documental foi possível constatar iniciativa positiva do tribunal em mitigar os efeitos alienatórios do não conhecimento da máquina pública. Logo, com a coleta de dados foi descoberto o Programa de Formação de Agentes de Controle Social- PROFAC, e por meio deste aplicado um questionário aos seus cidadãos cursistas, com a finalidade de mensurar a percepção na formação executada pela Corte de Contas. Dessa forma, mesmo o estudo ensejando algumas ressalvas na avaliação de eficácia do programa, foi possível comprovar a contribuição positiva do TCE-Am para a alavancagem do Controle Social.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas do Estado do Amazonas; Cidadão-fiscal, Transparência; PROFAC.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). miki\_mayara@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do quadro efetivo da Universidade do Estado do Amazonas nas áreas de Políticas Públicas e Planejamento Governamental. Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE-RJ). Especialista em Administração Pública pelo Centro (CIESA). Bacharel em Administração de Empresas com habilitação em Comércio Exterior (CIESA). Bacharel em Administração Pública pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). zogahib@gmail.com

<sup>3</sup> Professora do quadro efetivo da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Doutora em Administração pela Universidade Nacional de Rosário/Argentina (UNR). Mestre em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV/RJ). Especialista em Gestão pela Qualidade Total pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Bacharel em Administração pelo Instituto Cultural de Ensino Superior (ICESAM /Faculdades Objetivo). mradm@oi.com.br

## 1 INTRODUÇÃO

O atual momento político vivido no Brasil exige a formação de uma nova cultura política, fundamentada por uma democracia participativa. A criação de um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania se dá pelo controle social, onde o cidadão é convocado a exercer seu papel crucial de fiscalizador no planejamento, na gestão e no controle das políticas públicas.

Deve-se evidenciar que o povo é o titular do poder estatal, atuando direta ou indiretamente por meio de seus representantes. Por este motivo, a Constituição Federal em seu art. 1º define entre os fundamentos da República Federativa Brasileira: a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Destacando que, a presença do fator cidadania na constituição representa a decisão popular em participar da gestão. E para isso, é necessário conhecer tal gestão e saber como controlá-la.

Na tentativa de alavancar o papel do cidadão no supervisionamento público é indispensável a aplicação de práticas de controle social. A atuação social é primordial no auxílio aos órgãos fiscalizadores, devido à extensão territorial do Brasil e a grande quantidade de municípios.

Dessa forma, compete aos Tribunais de Contas dos Estados, na função de órgão fiscalizador, o desempenho de controle e auditoria, além do exame e julgamento da regularidade das contas dos gestores estaduais e municipais.

Tendo em vista a região de estudo desta pesquisa, a análise em tela recai, especificamente, sobre o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Busca-se, portanto, solucionar o seguinte questionamento: Como o TCE-AM tem atuado para fortalecer a cidadania e prevenir a corrupção através do controle social?

Para responder tal questionamento, tem-se como objetivo geral desta pesquisa: Identificar as ações do Tribunal de Contas do Amazonas para fomentar o Controle Social por meio da capacitação do cidadão-fiscal. Bem como a contribuição do tribunal para o fortalecimento dos princípios de cidadania, participação popular e efetividade no serviço público.

Devido à implicação da problemática do tema, têm-se os seguintes objetivos secundários ou intermediários:

1. Compreender o controle social na relação Estado-Sociedade;

2. Identificar e analisar as ações do TCE-Am para capacitar o cidadão-fiscal na prática do controle social;e,
3. Mensurar a percepção do cidadão-fiscal na atuação do TCE-Am.

A pertinência da pesquisa está amplamente relacionada ao conceito e à aplicação de controle social na administração pública. Surgindo da necessidade de disseminar as condutas relacionadas ao cidadão-fiscal à prática real da cidadania. Nesse sentido, Benevides (1998, p. 194) assegura que “a introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista”, bem característica da cidadania brasileira.

O controle social é visto como forma de participação da sociedade nos assuntos do Estado, tendo grande relevância na construção de uma cidadania ativa e participativa. Para isso, a pesquisa tratará do papel constitucional dos Tribunais de Contas, em especial o do Amazonas, na busca pelo fortalecimento do controle social no Estado, indicando algumas iniciativas que viabilizam a transparência pública e o acesso à informação, além de auxiliar no combate à corrupção.

Visto isso, a participação contínua da sociedade na formulação das políticas públicas e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos orientam a Administração, para que priorize medidas que atendam o interesse popular, bem como exige maior prestação de contas do gestor público.

## **2 GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA**

A Gestão Pública compreende: o Governo, a estrutura administrativa e a administração. O objetivo primordial do Estado é a promoção do bem comum da coletividade, não tendo fim em si mesmo, mas no desenvolvimento do país e da sociedade. A expressão “foco no cidadão” orienta a atuação do Estado para o atendimento dos usuários e proporciona maior transparência nas decisões, ações e relações do Estado com a sociedade. Por isso, a gestão está sujeita à prestação de contas perante a própria Administração, aos órgãos de controle e a sociedade.

Analisando o parágrafo único, do art. 1º, da CF/88, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Compreende-se que, no contexto público, a sociedade é basilar, é ela que possui o poder social e que pode exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas de representação.

O processo de fortalecimento da cidadania, ainda em transcurso, é resultado de diversas manifestações históricas, como: a Revolução Francesa (compromisso com direitos sociais), a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (a sociedade tem direito de pedir conta a todo agente público por sua administração) e a Constituição Federal de 1988 (Constituição Cidadã).

Assim, nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais voltado para o interesse público, mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos e mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros.

Ademais, a Reforma Gerencial de 1995 incorporou a ideia de qualidade no serviço público e fortaleceu o enfoque no cidadão: “Melhorar o serviço exige focalizar o que os usuários/cidadãos desejam, não o que os tomadores de decisão pensam que eles desejam” (Geoff Dinsdale e Brian Marson, s/p, 2000).

### **3 PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

Os Tribunais de Contas enquadram-se no controle externo, assistindo o poder legislativo, tendo a natureza de órgão independente que auxilia todos os poderes da federação e a comunidade. Para isso, presta pareceres, informações e relatórios ao Poder Legislativo; orienta a atuação no controle interno e na autotutela da legalidade dos Poderes Judiciário e Executivo e por fim orientam a comunidade na denúncia de irregularidades e ilegalidades.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas compete proceder fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, Municípios e de todas as entidades da administração direta e indireta, junto às metas previstas nos aspectos constitucionais do orçamento.

A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas está submetida ao cumprimento do disposto no art. 37, caput, da CF/88 que retrata os princípios que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O Princípio da Publicidade destaca-se nesta pesquisa visto ser um dos mais importantes à atuação do TCE junto ao controle social.

O art. 74, §2º da CF aproximou os Tribunais de Contas da Sociedade, ao dispor que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (União, estados e municípios, onde houver).

## 4 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão engloba as funções de planejamento, organização, direção e controle. O controle na administração pública deve estar em consonância à transparência, sendo obrigação dos gestores criar mecanismos para que a sociedade acompanhe a realização das despesas, atentando para a fiel aplicação dos recursos e seu bom gerenciamento.

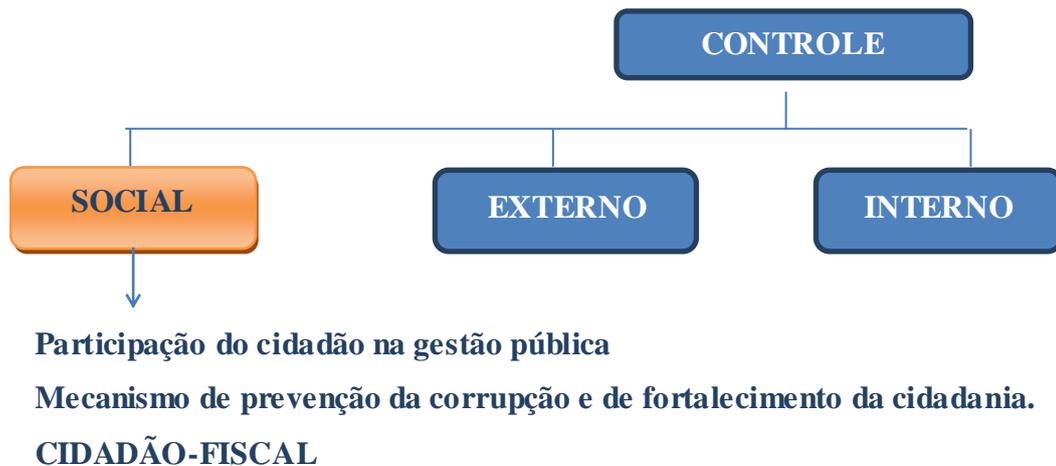
O controle da Administração Pública, de acordo com Carvalho Filho (2005, p.781), é "o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder". A finalidade é garantir a compatibilidade da atuação com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico.

### 4.1.EXTENSÃO DO CONTROLE

Quanto à extensão ou alcance, existem três formas basilares de controle na Administração Pública:

- Interno: aquele que cada um dos poderes exerce sobre sua própria atividade, servindo de auxiliar no controle externo.
- Externo: aquele exercido por um dos poderes sobre o outro, é realizado por órgão estranho ao que se realizou o ato, ou seja, são órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento.
- **Social:** é a integração da sociedade com a administração pública, buscando solucionar problemas e deficiências sociais, ou seja, é a participação social na gestão pública.

Em relação aos dois primeiros tipos de controle, o interno e o externo, a CF/88 definiu que o Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União exercerá o controle externo e que cada poder deverá ter o seu sistema próprio de controle interno.



Fluxograma 1- Extensão do Controle

Fonte: Produção própria

Visto isso, fica claro que esta pesquisa aborda em especial o controle social executado pelo TCE-AM em parceria com a comunidade, como instrumento democrático e de participação conjunta entre Estado e Sociedade.

#### **4.1.1. CONTROLE SOCIAL E A TRANSPARÊNCIA**

Entende-se por controle social a participação do cidadão na gestão pública, sendo este um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

É importante lembrar, o cenário em que foi elaborada a Constituição Federal de 1988, a qual impulsionou o sentimento de cidadania, sob a forte influência de lutas pós-militarismo e por isso é também chamada de “Constituição Cidadã”, pois definiu a descentralização e a participação popular como referência na elaboração de políticas públicas. A partir disso, o termo controle social tem sido entendido como o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Por exemplo, a sociedade deve participar da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), do seu processo de apreciação e votação nas casas legislativas, bem como deve se organizar para participar da gestão dos recursos, em parceria aos agentes públicos. Entretanto, o foco recai, nesta pesquisa, em demonstrar que essa é uma atividade do controle social e que o TCE também tem a competência de acompanhar:

“II - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e com a Lei complementar federal n.º 101, de 04 de maio de 2.000” (Resolução 04/2002)

A responsabilidade citada acima é correlata à disponibilização de informações pelos gestores, os quais devem estar em conformidade às leis de transparência, para que o Tribunal possa verificar com presteza a concordância dos atos da administração com os princípios constitucionais

#### **4.1.2. EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL**

A CGU (2012, p. 21) afirma em sua publicação que “O controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada”.

Vale ressaltar que há diferença entre o controle social e a participação popular. O controle social é direito público subjetivo à fiscalização das atividades do Estado, enquanto a participação popular é poder político, de acordo com SIRAQUE, 2009, p.112 “A participação popular ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública e o controle social ocorre após a concretização deste processo com o intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma estabelecida.”

A Emenda Constitucional 19/98 é um dispositivo que merece destaque neste estudo, visto que introduziu a reforma administrativa e acrescentou à Constituição o §3º, I, II e III do art. 37, visto a seguir:

“Art. 37. § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Induído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Induído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Induído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

É inegável que a redação conferida pela EC 19/98 procedeu significativa mudança no cenário social, pois ampliou o foco do dispositivo e de sua regulamentação legal para permitir a

descoberta de formas de participação do usuário na administração auxiliado pelo acesso e pela transparência pública.

## **5 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO- LAI**

A participação ativa do cidadão no manejo do controle social pressupõe a transparência das ações estatais. Por essa razão, o governo deve possibilitar ao cidadão o acesso à informação simples, coerente e compreensível. Segundo SOUZA et al (2009, p. 12):

“A transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos, por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso do cidadão às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente.” (grifo nosso)

Com a aprovação da Lei 12.527/2011, a LAI, o Brasil avançou mais uma etapa na consolidação do regime democrático. Além de regular o art. 5º, XXXIII da CF/88, que assegura:

“XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

A lei supracitada em consonância à CF estabelece procedimentos para que a Administração reaja aos pedidos de informação do cidadão e estabelece que o acesso à informação é a regra, e o sigilo, a exceção. Afinal, a informação produzida, organizada e guardada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público.

## **6 TCE-AM COMO EDUCADOR NO FOMENTO DO CONTROLE SOCIAL**

É de suma importância que a Administração Pública propicie ao cidadão entender os mecanismos de gestão. A disponibilização da informação de forma tempestiva e compreensível torna-se eficaz, somente, quando é criada uma cultura de acesso, onde o cidadão é capacitado para atuar como fiscal do controle social.

É necessário que a sociedade seja mobilizada e receba orientações sobre como se tornar fiscal no controle social, sendo esta através de atividades educativas. Moreira Neto (2005, p. 127) argumenta que o impulso para este tipo de controle depende, em grande parte, da educação do cidadão para democracia e, em especial às Cortes de Contas para “uma específica educação

voltada à consciência da res publica e do dever que todos têm de zelar pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear as atividades do Estado”.

Os tribunais, de modo geral, devem valer-se do princípio da publicidade para ganhar apoio da sociedade na mobilização em prol do controle social. Por isso, o enunciado do § 1º do artigo 37 da Constituição versa sobre o caráter educativo, informativo ou de orientação social da publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

O preceito de publicidade garante a transparência das atividades da administração, visando à democratização do acesso aos serviços públicos e ao fomento do controle social. Além disso, propicia maior educação cívica, letramento político da comunidade, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos.

Visto isso, verifica-se que os educadores, agentes formadores de consciências, são essenciais na divulgação das formas de controle social na comunidade, pois contribuem com suas experiências e vivências para o aprimoramento da execução das políticas públicas. Nessa perspectiva, surgiu uma iniciativa do TCE-Am no sentido de formar cidadãos que efetivamente exerçam a cidadania através do controle social.

## **6.1. ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS- ECP**

O TCE-Am direciona em seu orçamento anual dotações orçamentárias específicas para a implementação das atividades típicas da Escola de Contas. A ECP é o setor responsável pela execução pedagógica de programas orientativos e sua missão é de “Impulsionar e desenvolver a função pedagógica, orientando seu quadro de servidores para a prática de atos administrativos eficazes, através de programas de aperfeiçoamento e qualificação, e de estímulos à participação cidadã no processo fiscalizatório”. Além disso, deve estabelecer critérios de seleção de candidatos, acompanhamento, avaliação e redirecionamento dos programas de capacitação.

Dessa forma, o programa avaliado nesta pesquisa é de inteira responsabilidade da Escola de Contas Públicas. A implementação do PROFAC é descentralizada, a estrutura organizacional é de abrangência estadual e a elaboração de sua proposta técnica e financeira, produção e distribuição de materiais, definição da estratégia de implantação, articulação política e institucional, treinamento dos envolvidos e monitoramento e avaliação são desenvolvidos pela ECP.

### **6.1.1. PROFAC- Curso De Formação De Agentes De Controle Social**

É um programa de formação de agentes de controle social do TCE-Am direcionado a qualquer cidadão, visto que todos são potenciais fiscais da Gestão Pública e estão envolvidos no controle social. Suas principais referências são leis que visam garantir e incentivar a participação popular na gestão pública.

O PROFAC tem como objetivo geral possibilitar à sociedade civil condições de participação nos processos de fiscalização e controle social das contas públicas, de acordo com os dados retirados do Termo de Abertura do programa, publicado em 2015, (o primeiro da série dos cursos, o qual serviu de base para a criação do Edital 03/2017, basilar para essa pesquisa) o programa conta com os seguintes objetivos específicos:

- “Disseminar a importância do controle social sobre as finanças públicas.
- Informar e orientar a sociedade civil sobre áreas relevantes que compõem a administração pública.
- Estimular o acompanhamento e avaliação dos programas, projetos e ações governamentais.
- Promover a interlocução dos cidadãos com os órgãos de controle externo.
- Criar canais de comunicação que acolham as informações, atendam as demandas e deem as respostas visando potencializar a capacidade crítica e elevar o grau de exigência e satisfação do cidadão.”

O programa oferece cursos presenciais, divididos em 6 módulos, com carga horária total de 192 horas e 30h cada módulo, além de 12h de atividades complementares em temáticas que visam a investigação da realidade da gestão pública e do uso dos recursos. Os módulos estão listados a seguir:

- Módulo I: Noções gerais de administração pública;
- Módulo II: Mecanismos de controle das ações governamentais;
- Módulo III: Noções gerais dos instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA;
- Módulo IV: Controle popular sobre a licitação e contratos administrativos e convênios;
- Módulo V: Noções gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal;e,
- Módulo VI: Controle popular da receita e despesa vinculada à saúde e à educação.

O número de vagas disponibilizadas é de 160 (cento e sessenta), distribuídas entre os municípios do Estado do Amazonas. E como dito anteriormente, está direcionado à sociedade civil, como um todo.

Apesar de ser um projeto recente, a expectativa é que esta formação coopere, a longo prazo, para a efetivação do controle social nas políticas públicas. Para isso, a análise do programa recai sobre a vista da eficácia administrativa e a ideia é que o desenvolvimento de educadores crie um ciclo de interessados em adquirir conhecimentos, com permanente comprometimento no controle social e que estes repassem a outros.

## 7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O sujeito da pesquisa foi o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Os setores em destaque foram aqueles que intermediam o controle social, a Ouvidoria – como canal de acesso do povo; e a Escola de Contas Pública- como instrutora da sociedade civil.

A seleção do universo da pesquisa se deu pela identificação dos potenciais setores e atividades realizadas pelo Tribunal, analisadas a partir do organograma<sup>4</sup> disponibilizado ao fim da pesquisa. Em seguida, fez-se necessário reduzi-los, intencionalmente, apenas aos que, direta ou indiretamente, relacionam-se com a temática abordada neste estudo, ou seja, aqueles que têm vínculo com o cidadão e têm atuação no controle social. Por consequência, os selecionados foram identificados como a amostra não probabilística da pesquisa em questão, ou melhor, a Ouvidoria do TCE-Am e a Escola de Contas Pública (ECP). Entretanto, a Ouvidoria foi descartada no processo de análise e não houve aprofundamento na sua atuação perante o TCE, pois esta tem como atribuições: ouvir, encaminhar e acompanhar denúncias, reclamações, sugestões e elogios feitos pela população sobre temas diversos; fato suficiente para descartá-la por falta de pertinência temática com o fomento da educação e formação do cidadão-fiscal. Assim, este estudo tem enfoque na ECP, representada pelo PROFAC, visto esta sim ter desempenho constante no processo de educação e capacitação do cidadão, proposta de análise inicial da pesquisa.

Ademais, a pertinência temática da pesquisa encontra-se amplamente alicerçada na significância e na ascensão alcançada pelo conceito de Controle Social nas legislações vigentes e até recém-criadas, tais como a Constituição Federal de 1988, a Resolução n.º 04, de 23 de Maio

---

<sup>4</sup> Anexo 1, pág. 51.

de 2.002- Regimento Interno do TCE-Am, a LRF (LC 101/2000), Lei do Portal da Transparência (LC 131/2009) e a LAI (lei 12.527/2011).

### **7.1.MÉTODO E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA**

Quanto a natureza da pesquisa:

Pesquisa Qualitativa, pois refere-se ao estudo de uma adversidade social, a qual é descrita através de análise de um caso real, a partir de leitura e consulta pública, bem como há tratamento de opiniões públicas, aplicados os instrumentos da pesquisa que não alteram a essência qualitativa do estudo.

Classificação da pesquisa quanto aos procedimentos utilizados, conforme taxonomia de Vergara (2005):

Quanto aos fins:

- a) Descritiva: busca-se descrever as características do Controle Social em concordância com a transparência no setor público, especificamente nas ações do TCE-Am.
- b) Explicativa: o principal objetivo é o de explicitar as ações do TCE-Am no âmbito do controle. Visando, portanto, esclarecer a contribuição da LAI e da formação do cidadão-fiscal para a melhora na troca de informações entre o Estado e o Cidadão-Fiscal.

Quanto aos meios de investigação:

- a) Pesquisa de campo: realizada em primeiro instante através de um roteiro de questionamentos empíricos aplicado dentro dos setores-chaves do TCE-AM em busca de informações quanto ao tema e, em segundo momento, através da aplicação de um questionário no decorrer do Profac.
- b) Pesquisa bibliográfica: o estudo é baseado em entendimentos já consolidados no âmbito da gestão pública, notadamente em leis e na Constituição Federal.
- c) Pesquisa documental: a pesquisa também considera documentações conservadas no interior do TCE-Am, além de documentações disponíveis no site do Tribunal e do Ministério Público e relatórios da Escola de Contas Pública.

### 7.1.1. INSTRUMENTO DA PESQUISA

**7.1.1.1. Formulário:** Foi aplicado dentro dos setores-chaves (Escola de Contas e Ouvidoria), por meio de uma lista com nove perguntas abertas, semi-estruturadas, destinadas à coleta de dados para definição do tema e objetivos. No decorrer do interrogatório houve o preenchimento dos dados pelo próprio investigador, à medida que as observações eram feitas. O objetivo foi compreender a atuação do TCE-Am, suas ações e as normas que se utilizam de amparo legal para as atividades.

**7.1.1.2. Questionário:** Nessa fase, o foco era a pesquisa de opinião do cidadão-fiscal, participante do Profac. Semi-estruturado e composto por sete perguntas fechadas, distribuídas em cinco escalas por graus de relevância, que buscavam avaliar a visão da sociedade quanto às ações do Tribunal para o controle social.

A série ordenada de perguntas foi presencial e não admitiu contato face a face, também foi indireta ao investigador visto que a entrega foi realizada pela comissão organizadora do curso com a entrada do indivíduo na sala de aula e recolhido na saída, para que o mesmo pudesse avaliar concomitante a realização das palestras.

<b>Vagas Disponibilizadas</b>	160	<b>Presentes na data de aplicação</b>	127*
<b>Questionários Aplicados</b>	60	<b>Questionários Respondidos</b>	51

\*Valor aproximado

Tabela 1- Dados gerais do Profac 2017.

Fonte: Produção própria

Das 160 (cento e sessenta) vagas ofertadas para o curso, somente 127 (cento e vinte e sete) pessoas estavam presentes no dia da aplicação do questionário, de acordo com as informações recebidas pela ECP. Baseado nisso, foram entregues um total de 60 questionários para que a comissão organizadora distribuisse aleatoriamente dentre os participantes, entretanto somente 51 foram efetivamente respondidos.

O instrumento não solicitou dados pessoais e nem identificação por parte dos respondentes, bem como opiniões ou sugestões discursivas.

O tratamento dos dados foi estatístico descritivo, utilizado para descrever e resumir dados oriundos de sondagens de opinião e para tornar as informações manejáveis. Além de fazer uso de frequências categóricas, as quais realizam a contagem da frequência de determinadas variáveis.

## **8 ANÁLISE DE RESULTADOS**

Nesta seção serão apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, baseados na literatura e a partir da análise das respostas dadas no questionário, agrupadas intuitivamente por três blocos de similaridades.

Da necessidade de se identificar as ações do TCE-Am para fomentar o Controle Social por meio da capacitação do cidadão-fiscal foi descoberto na fase de pesquisa documental e de campo que a ECP tem um programa (PROFAC) com objetivo específico de capacitação do cidadão para o efetivo exercício da cidadania, participação popular e efetividade no serviço público.

Após identificação do curso, PROFAC-2017, no último dia de palestras foi aplicado um questionário sobre temas relevantes ao presente estudo. Vale ressaltar que o questionário ao qual se refere esta análise está disponibilizado ao final da pesquisa, nos Apêndices, e para melhor compreensão retornar a metodologia no tópico Instrumento da Pesquisa.

### **8.1.BLOCO 1: TEMÁTICAS DO CURSO**

Grande parte dos respondentes consideram que compreender temas relacionados à gestão pública são de grande importância no contexto da fiscalização por parte do cidadão. Assim como, é necessária a capacitação do indivíduo para o auxílio e fortalecimento do controle social.

Em contrapartida, somente será alcançado um alto nível de conscientização da sociedade civil, a partir do fortalecimento de canais de comunicação e linguagem acessível entre a população e as entidades do poder público e a promoção de um espaço de educação fiscal, bem como deve-se fomentar os investimentos permanentes na formação de cidadãos aptos a fiscalizar os gastos públicos, despertando a curiosidade destes para buscar informações acerca da transparência.

## **8.2. BLOCO 2: RELEVÂNCIA DA CULTURA DE ACESSO**

Das respostas obtidas na aplicação do questionário, retira-se a ideia de altíssima relevância da criação de uma cultura de acesso e da participação popular no controle das atividades públicas. No entanto, infere-se que a participação popular só será elevada se houver estímulos na criação de uma cultura de acesso.

Aponta-se, por meio de dedução do investigador, que o atual cenário político brasileiro pode ter cooperado para um descrédito do cidadão quanto ao seu papel no controle público. Na terceira questão (Qual o nível de relevância da participação popular no controle das atividades públicas, atuação do cidadão-fiscal?), 5 e 4 pessoas responderam que consideram baixa e moderada, respectivamente, a relevância da participação popular no controle das atividades públicas. A crise política, a crise nos valores éticos e morais dos representantes do Estado e o alto índice de desemprego podem ser as grandes causas da falta de esperança popular e a perda do interesse na política.

Salienta-se, entretanto, que algumas respostas negativas por parte dos cidadãos, não são passíveis de explicação devido ao instrumento de coleta de dados utilizado não ter oportunizado informações extras ou respostas abertas.

## **8.3. BLOCO 3: O PROFAC E A CAPACITAÇÃO DO CIDADÃO**

É quase unânime a posição do cidadão quanto à importância do fomento do controle social e a repercussão positiva das atividades promovidas pelo TCE em prol do tema. Constatou-se, com isso, que existe iniciativa do tribunal em fortalecer o vínculo com a sociedade civil e que sua atuação como educador é percebida de forma positiva pelos cidadãos.

Porém, considerando a confiança adquirida pelo cidadão para exercer seu papel de cidadão-fiscal após a participação no curso, análise da questão 7 (Avalie sua capacidade em fiscalizar e realizar denúncias referentes à Administração Pública do Estado do Amazonas),

sublinha-se, entretanto, que dentre os grupos de análise, esta questão foi a que mais apresentou alternância na frequência e respostas negativas por parte dos cidadãos.

Da leitura do Termo de Abertura do PROFAC, verifica-se no tópico 11 os e Riscos e as Premissas consideradas pelos elaboradores do programa, listadas a seguir:

- Premissas: Dificuldades de disponibilidade de participação; Dificuldades de deslocamento; Ausência de Requisitos funcionais (escolaridade);
- Riscos: Evasão; Insatisfação; Deficiência de comunicação e posterior multiplicação.

Além dos fatores já considerados pela ECP, deve-se frisar que eles não são esgotáveis e dentre outros existem:

- Fato de ser o primeiro contato do cidadão com o tema;
- Uma possível dificuldade de compreensão inicial;
- A ineficácia do curso para, pelo menos, 30% dos cursistas analisados;
- Dificuldades com a linguagem jurídica ou termos técnicos próprios de processo administrativo;
- Dificuldade do cidadão em lidar com a burocracia;e,
- Ausência, por parte do curso, em explicar não somente o início da denúncia, mas também o acompanhamento do desenrolar que a denúncia gera.

Em análise conjunta, faz-se presente um contraste no cenário do controle social. Com base na percepção desse grupo de 51 pessoas, ao mesmo tempo em que o fomento do controle social é considerado de grande importância e a atividade do TCE-Am em promover o PROFAC é altamente relevante, tem-se de outro lado o sentimento de incapacidade ou inaptidão por parte do cidadão-fiscal em exercer de fato a cidadania, realizando denúncias, acompanhando orçamentos e as prestações de contas dos gestores, ou até acessando portais da transparência.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A proposta inicial do trabalho era identificar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas no fomento do controle social, além de avaliar as ações que proporcionam a aproximação do cidadão com a Administração Pública.

Primeiramente, foi observado que os dois principais setores-chaves para o controle social são: a Ouvidoria e a Escola de Contas Públicas. Entretanto, no decorrer da pesquisa houve uma maior expansão do estudo no campo da Capacitação, o papel do TCE-AM como educador e instrutor da sociedade civil para o fomento do Controle Social. Nesse limbo, o campo de pesquisa foi reduzido para as atividades concebidas pela Escola de Contas Públicas.

Viu-se que o controle social intermedeia a relação Estado-Sociedade e possibilita a contrapartida de ambas, o Estado informa como executa a gestão e a Sociedade auxilia na fiscalização dos agentes durante tal gestão.

O TCE-AM busca estar em consonância às normas vigentes, como visto anteriormente, há presença dos princípios basilares da publicidade no regimento interno, no site da instituição e na análise dos processos de sua responsabilidade.

Além de fiscalizador de legalidade, a organização também atua como orientadora das práticas de controle social. Assim, após as pesquisas realizadas foi possível identificar a presença de uma única ação do Tribunal na capacitação de cidadãos, ou seja, sua única e principal marca é o PROFAC, que através da qualificação almeja contribuir para a máxima legitimidade e efetividade das políticas públicas.

Apesar de não haver muitos projetos nessa mesma linha, este é um órgão de auxílio dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e, não menos importante, da sociedade civil como um todo. Por meio dele é possível denunciar atos ilícitos de gestores, pedir contas de diversas instituições do estado do Amazonas, pedir informações de interesse geral e, acima de tudo, é o meio utilizado para mitigar os efeitos alienatórios que inibem a participação popular na tomada de decisões públicas.

Com vistas a compreender a eficácia desse programa para o cidadão, o estudo examinou a percepção do cidadão-cursista em meio às atividades disponibilizadas pelo tribunal. Para isso, um

questionário foi aplicado durante o último dia de curso do ano de 2017 tendo como finalidade a captação direta do rendimento individual no decorrer do programa.

De acordo com os resultados obtidos por meio do questionário aplicado, o qual foi respondido por 51 dos 127 presentes, apontam-se, resumidamente, dentre as observações que:

- Controle social é considerado importante, com base no questionário;
- O cidadão percebe que deve participar das atividades públicas;
- Criação de canais de comunicação e disponibilização de recursos educacionais devem ser oferecidos em grande escala, proposta das principais leis relacionadas à transparência;
- O cidadão precisa ser instruído e ter acesso às informações-chaves, importância do agente formador de consciência;
- É necessário mitigar o descrédito popular nas ações públicas, o cidadão deve saber a sua importância na gestão pública;
- Existem possibilidades de melhora na implantação do PROFAC, com base na análise da questão n. 7, para que o cidadão sinta confiança em exercer seu papel de fiscal.

Ademais, da análise documental no setor - ECP- foi percebida a inexistência de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade do programa. Os documentos referentes ao PROFAC são limitados a cronogramas, termo de abertura, edital, listas com nomes dos participantes, delimitação dos assuntos abordados. Isto é, não se utiliza do feedback como um ferramenta de possível reformulação e otimização do programa, assim como não há avaliação de resultados, para uma alavancagem das ações futuras.

Conclusivamente, considerando o papel do TCE-AM no fomento do controle social, por meio do programa PROFAC, que objetiva capacitar o 'cidadão-fiscal', é possível afirmar que o órgão vem oferecendo recursos materiais, pessoais, financeiros e conhecimentos, sem compreender a real necessidade da comunidade. Fato constatado a partir da discrepância de respostas dadas na questão n. 7, na qual o cidadão afirma não ter as condições necessárias para exercer o controle social.

Por tal fato, esta pesquisa enseja recomendações ao órgão, no sentido de analisar o impacto social causado pelo curso, através de variáveis como nº de acessos do portal da transparência, comparativos de requisição de informações, comparativos de denúncias, bem como análise de diferentes didáticas que possam ser adotadas nas próximas aplicações do curso.

## REFERÊNCIAS

A corrupção, o descrédito e a vergonha de ser brasileiro. Disponível em <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/05/06/a-corrupcao-o-descredito-e-a-vergonha-de-ser-brasileiro/>>. Acesso em: 28 Nov. 2017.

A Escola de Contas Públicas torna público a seleção dos cursistas para o Programa de Formação de Agentes de Controle Social - Turma 1/2017 – Edital n.01/2017. Disponível em <[http://ecp.tce.am.gov.br/ecp/wp-content/uploads/file/Sele%C3%A7%C3%A3o%20cursistas%20Turma%201\\_2017%20PROFA C.pdf](http://ecp.tce.am.gov.br/ecp/wp-content/uploads/file/Sele%C3%A7%C3%A3o%20cursistas%20Turma%201_2017%20PROFA C.pdf)>. Acesso em: 05 Jun. 2017.

Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União Brasília 2011 Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 04 Jun. 2017.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1998. Disponível em <[https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/34-\\_Os\\_Programas\\_de\\_Governo\\_do\\_Partido\\_dos\\_Trabalhadores.pdf](https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/34-_Os_Programas_de_Governo_do_Partido_dos_Trabalhadores.pdf)>. Acesso em: 05 Jun. 2017

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. Revista de Informação Legislativa. Brasília: ano 34, nº 136, out-dez/1997, p. 289-313.

Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/38845/controle-da-administracao-publica-breves-reflexoes>>. Acesso em: 03 Jun. 2017.

COHN, A. Cidadania e formas de responsabilização do poder público e do setor privado pelo acesso, equidade, qualidade e humanização na atenção à saúde. Cadernos da XI Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2000.

Constituição Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01 Jun. 2017.

Controle da Administração Pública. Disponível em <<https://www.diegomacedo.com.br/controle-da-administracao-publica/?print=pdf>>. Acesso em: 03 Jun. 2017.

Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Controladoria-Geral da União – CGU. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 03 Jun. 2017

DINSDALE, Geoff. MARSON, D. Brian. Metodologia para Medir a Satisfação do Usuário no Canadá. 2000. Disponível em <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/cad20.pdf/52f104c4-4015-428f-832e-64234c5f8afe8>>. Acesso em: 07 Jul. 2017.

Edital PROFAC, 01/2017. Disponível em <[http://ecp.tce.am.gov.br/ecp/?page\\_id=3047](http://ecp.tce.am.gov.br/ecp/?page_id=3047)>. Acesso em: 06 Jun. 2017

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 28 Nov. 2017

Escola de Contas Públicas- Valores institucional. Disponível em: [http://ecp.tce.am.gov.br/ecp/?page\\_id=2008](http://ecp.tce.am.gov.br/ecp/?page_id=2008). Acesso em: 29 Nov. 2017.

Esttática Descritiva. Disponível em <<https://sondagenseestudosdeopinia.wordpress.com/estatistica/estatistica-descritiva/>>. Aceso em: 08.12.2017

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 06 Jun. 2017

LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 27 DE MAIO DE 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 06 Jun. 2017

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 03 Jun. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Curso de Direito Administrativo - 14ª Edição 2005 – Forense.

O QUE É CONTROLE SOCIAL. Publicado em 20 de August de 2009 por Kênia de Nazaré Fonseca. Disponível em <<http://www.webartigos.com/artigos/o-que-e-controle-social/23288/>>. Acesso em: 03 Jun. 2017

Os Princípios Constitucionais da Administração Pública Expressos no Artigo 37 da Constituição Brasileira. Disponível em <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=13508](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=13508)>. Acesso em: 01 Jun. 2017

Resolução n.º 04, de 23 de Maio de 2002- Regimento Interno do TCE-Am. Disponível em <<http://www.tce.am.gov.br/>>. Acesso em: 03 Jun. 2017.

SIMÕES, Vera Alexandra da Costa. Estudo do feedback pedagógico em instrutores de ginástica localizada com diferentes níves de experiência profissional. UTAD, 2008.

SIRAQUE, Vanderlei. Controle Social da Função Administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988. São Paulo: Saraiva, 2009. Pg. 112.

SOUZA, Auriza Carvalho et al. A relevância da Transparência na gestão pública municipal. Revista Campus. Paripiranga, v. 2, n. 5, p 6-20, dez 2009.

VALLE, Vanice Lírio do. Tribunais de Contas e a construção de uma cidadania afeita à coisa pública. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 8, n. 40, nov. 2006. Disponível em <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/33204>>. Acesso em: 28 Nov. 2017

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

## ABSTRACT

The purpose of this research is to identify the actions of the Court of Auditors of Amazonas to promote Social Control through the training of the citizen-fiscal. That is, to analyze the position of the Court of Accounts in the construction of an awareness conducive to the exercise of citizenship, popular participation and effectiveness in the public service. The study was intentionally directed to the School of Public Accounts, since this is the only sector active in the education and orientation of civil society, and through documentary research it was possible to verify positive initiative of the court in mitigating the alienatory effects of not knowing the public machine. Therefore, with the collection of data, the Program for the Training of Agents of Social Control - PROFAC was discovered, and through it a questionnaire was applied to its student citizens, in order to measure perception in the training carried out by the Court of Auditors. Thus, even the study with some caveats in evaluating program effectiveness, it was possible to prove the positive contribution of TCE-Am to Social Control leverage.

**Keywords:** Audit Court of the State of Amazonas; Citizen-fiscal, Transparency; School of Public Accounts; PROFAC

## APÊNDICES

### APÊNDICE A

Formulário 1- Abaixo estão contidos os questionamentos realizados na Escola de Contas Públicas e na Ouvidoria, destinado a escolha do tema desta pesquisa.

1. Em que leis o setor está amparado para o fomento do cidadão-fiscal?
2. O que é realizado pelo setor em relação ao controle social?
3. O que é o controle social e transparência no setor público?
4. Em que documentos legais eles estão embasadas?
5. Qual a relação do TCE-AM com a aplicação de tais leis?
6. Como são norteadas as denúncias da sociedade civil e qual a contribuição do Profac?
7. Como é possível ter acesso aos relatórios e monitoramento dos processos?
8. Quais as ferramentas para monitoramento do cidadão-fiscal formado?
9. Caso haja resultados, relatar.

## APÊNDICE B

Questionário 1- Questionamentos aplicados durante o PROFAC para coleta da opinião social quanto à pertinência das temáticas abordadas nos cursos.

### 1. Como você avalia a importância do controle social?

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Importância muito baixa	Importância Baixa	Importância Moderada	Importância Alta	Importância Muito Alta

### 2. Como você caracteriza as temáticas abordadas no curso?

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Importância muito baixa	Importância Baixa	Importância Moderada	Importância Alta	Importância Muito Alta

### 3. Qual o nível de relevância da participação popular no controle das atividades públicas, atuação do cidadão-fiscal?

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relevância muito baixa	Relevância Baixa	Relevância Moderada	Relevância Alta	Relevância Muito Alta

### 4. A ação educadora do TCE-Am repercute de modo positivo no auxílio à população no controle social?

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Repercussão muito baixa	Repercussão Baixa	Repercussão Moderada	Repercussão Alta	Repercussão Muito Alta

### 5. Qual a importância da criação de uma cultura de acesso?

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Importância muito baixa	Importância Baixa	Importância Moderada	Importância Alta	Importância Muito Alta

**6. Os temas abordados auxiliam o cidadão para fiscalizar as atividades públicas?**

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auxílio muito baixo	Auxílio Baixo	Auxílio Moderado	Auxílio Alto	Auxílio Muito Alto

**7. Avalie sua capacidade em fiscalizar e realizar denúncias referentes à  
Administração Pública do Estado do Amazonas.**

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacidade muito baixa	Capacidade Baixa	Capacidade Moderada	Capacidade Alta	Capacidade Muito Alta