

FACULDADES INTEGRADAS DE ARACRUZ (FAACZ)

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

ÍCARO CAMPOS DE OLIVEIRA

**CONTROLE SOCIAL COMO FOCO DOS GOVERNOS EMPOSSADOS NO
ESPÍRITO SANTO EM 2016.**

ARACRUZ, ES

2017

ÍCARO CAMPOS DE OLIVEIRA

**CONTROLE SOCIAL COMO FOCO DOS GOVERNOS EMPOSSADOS NO
ESPÍRITO SANTO EM 2016.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração das Faculdades Integradas de Aracruz (FAACZ) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharelado em Administração de Empresas.

Orientador: Prof. Msc. Jussélio Rodrigues
Ribeiro

ARACRUZ, ES

2017

FACULDADES INTEGRADAS DE ARACRUZ

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

Autorização: Portaria MEC nº 186 de 06/03/1998

Reconhecimento: Portaria MEC nº 2272 de 30/06/2005

ÍCARO CAMPOS DE OLIVEIRA

**CONTROLE SOCIAL COMO FOCO DOS GOVERNOS EMPOSSADOS NO
ESPÍRITO SANTO EM 2016.**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA APROVAÇÃO NA DISCIPLINA DE PESQUISA CIENTÍFICA DO
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO.

Aprovada em 14 de Novembro de 2017

COMISSÃO EXAMINADORA

PROFESSOR ARISMAR MANÉIA

PROFESSOR ROBSON MORO AIOFFI

ARACRUZ, ES

2017

AGRADECIMENTOS

É chegado o fim de um ciclo, mas como as águas de um rio, a vida segue seu rumo em direção ao amanhã. Percorremos uma estrada pavimentada de momentos adversos e deixamos distintas lembranças gravadas em nossos corações, principalmente ao superar grandes desafios. Agora é o momento para um novo passo para o futuro. Todas as conquistas impulsionaram para novas experiências e oportunidades com a certeza de que começamos a construir nossa história.

Dedico este momento à Deus por todas as bênçãos em minha vida, em especial aos meus pais Dulcino e Sheila, por me ensinarem a nunca desistir dos meus objetivos procurando sempre o caminho da dignidade, respeito e humildade, dedico também aos meus amigos e familiares, aos professores que estiveram conosco durante os 4 anos de luta, transmitindo seus conhecimentos e suas experiências de vida.

Obrigado a todos que contribuíram para este momento.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.”

(Charles Chaplin)

RESUMO

O controle social influencia a tomada de decisão dos prefeitos eleitos, pois com a legislação cobrando dos prefeitos e uma fiscalização eficiente da população faz com que os impostos sejam destinados para um orçamento, fazendo com que os serviços básicos para a população sejam realizados, e ainda obras de grande importância para a cidade sejam feitas, possibilitando assim uma qualidade de vida melhor para toda a população do município. A análise foi realizada por meio da pesquisa nos municípios do Espírito Santo, sendo que dos 78 municípios disponíveis foram analisados 10 planos de governo municipais disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral, através da identificação de 10 palavras chaves. A partir dos resultados da análise, conclui-se que o controle social está sendo adotado pelos prefeitos das cinco maiores e das cinco menores cidades do Espírito Santo, embora falte muito para este controle se torne ideal.

Palavras-chave: controle social; administração pública; orçamento participativo.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação quanto ao órgão que exerce o controle.....	17
Quadro 2 - Classificação quanto à localização do controlador.....	18
Quadro 3- Classificação quanto ao momento que se efetua o controle.	19
Quadro 4 - Classificação quanto à extensão do controle.	19
Quadro 5- Classificação quanto aos tipos de controles.	22
Quadro 6 - Variáveis pesquisadas	29
Quadro 7- Palavras e dados dos 5 maiores municípios do Espírito Santo.....	30
Quadro 8- Palavras e dados dos 5 menores municípios do Espírito Santo.	30

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variável Controle	32
Gráfico 2 - Variável social.....	34
Gráfico 3 - Variável conselho	35
Gráfico 4 - Variável fiscalização	37
Gráfico 5 - Variável orçamento.....	38

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	9
1.2 TEMA	10
1.3 PROBLEMA.....	10
1.4 OBJETIVOS.....	10
1.5 JUSTIFICATIVA/RELEVÂNCIA	10
1.6 METODOLOGIA	11
1.7 ESTRUTURA	11
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 CONCEITO	12
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA.....	13
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA	13
3 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
3.1 CONCEITO	15
3.2 CLASSIFICAÇÃO	17
3.3 TIPOS DE CONTROLE	20
4 METODOLOGIA	28
4.1 LOCAL DE ESTUDO	28
4.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	28
4.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	28
4.4 VÁRIAVEIS PESQUISADAS	29
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	30
5.1 VARIÁVEL CONTROLE.....	31
5.2 VARIÁVEL SOCIAL	32
5.3 VARIÁVEL CONSELHO	34
5.4 VARIÁVEL FISCALIZAÇÃO.....	36
5.5 VARIÁVEL ORÇAMENTO	37
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS.....	40

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Aplicar a ciência da administração é fundamental em qualquer organização. Conforme Chiavenato (2010), a administração se refere à combinação e aplicação de recursos organizacionais – humanos, materiais, financeiros, informação e tecnologia – para alcançar objetivos e atingir desempenho excepcional, movimentando toda a organização em direção ao seu propósito ou objetivo através de definição de atividades que os membros organizacionais devem desempenhar.

Para atingir este desempenho excepcional a administração utiliza-se de alguns processos que segundo Maximiano (2000) “[...] são quatro processos principais interligados: planejamento, organização, execução e controle.” Esses processos administrativos podem ser aplicados tanto na administração privada quanto na administração pública.

O gestor público municipal para manter os interesses da sociedade utiliza-se dos recursos gerados pela sociedade como os impostos municipais, somados com os repasses dos governos estaduais e pelo governo Federal, aplicando esses recursos seguindo a legislação vigente no país. Para a execução do controle destes recursos o poder público exerce três tipos de controle, o interno, o externo e o controle social.

O controle social é previsto em diversos dispositivos, propiciando efetiva participação da sociedade no acompanhamento das ações governamentais e das atividades administrativas do Estado, destacando a Lei complementar nº 101, de 04.05.2000, que estabelece normas voltadas a responsabilidades na gestão fiscal, com ações pré-estabelecidas no ato de registro da candidatura (GUERRA, 2007).

No ato de registro da candidatura, segundo a lei nº 9.504/97 que estabelece as normas para a realização das eleições, no § 1º diz que “O pedido de registro deve ser instruído com as propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)” (BRASIL,1988). Em tais propostas defendidas, via de regra, também devem estar inseridas as ações governamentais que visam o controle social.

1.2 TEMA

Os recursos financeiros são captados através dos impostos municipais, e distribuídos através de repasses estaduais e nacionais. Tudo isso tem que ser fiscalizado minuciosamente pelos fiscais e pelos órgãos de controladoria.

Diante da notória importância sobre o assunto foi definido como tema: Controle social como foco dos governos empossados no Espírito Santo em 2016.

1.3 PROBLEMA

Dessa forma o problema a ser pesquisado será: De que forma os governos empossados no ES em 2016 estão focando o controle social?

1.4 OBJETIVOS

Assim sendo, este trabalho tem como objetivo geral: Analisar de que forma os governos empossados no ES em 2016 estão focando o controle social.

Com base no tema definiram-se como objetivos específicos os seguintes:

- Apresentar os conceitos gerais da administração pública;
- Descrever sobre os controles na administração pública.

1.5 JUSTIFICATIVA/RELEVÂNCIA

A relevância de se analisar o assunto é notória pois é através da análise dos planos de governo que podemos identificar quais são as medidas que estão nos planos de governos para serem colocadas em prática pelos prefeitos eleitos em 2016 no Espírito Santo em cumprimento da LEI Nº 12.527/2011, a chamada Lei do portal da transparência, uma vez que temos a necessidade de a Lei ser rigorosamente cumprida para poder continuar cada vez mais a fiscalização dos cidadãos, possível de ser realizado através do acesso ao portal da transparência.

Com esta análise, os resultados deste estudo poderão transmitir para a sociedade os resultados obtidos para confronto com o que está sendo desenvolvido e com o que será desenvolvido durante os quatro anos de mandato.

1.6 METODOLOGIA

O método de pesquisa desenvolvido foi o bibliográfico, com a exposição de conceitos pesquisados na literatura, em artigos e na internet. Quanto a técnica, foi classificada como levantamento documental, uma vez que foram pesquisados os dados em fontes oficiais e no site da Justiça Eleitoral, onde constam os planos de governo, os quais foram analisados para responder ao problema de pesquisa.

Para o sucesso da análise de dados foram escolhidas palavras cuja relação está ligada diretamente ao tema tratado nesta análise. As palavras escolhidas foram: controle, social, conselho, fiscalização, orçamento, popular, mobilização, organização, sociedade, coletivo, coletividade, civil, audiência, transparência, comunitário, participativo, prestação de contas. Após uma rigorosa escolha das palavras foi realizado a obtenção das variáveis que seriam escolhidas para tabulação de manifestação e análise dos planos de governo, ou seja, as variáveis que norteiam a análise dos planos de governo, com isso foi decidido que as palavras que iriam ser adotadas como variáveis seriam: **controle, social, conselho, fiscalização, orçamento** para a análise dos planos de governo dos candidatos empossados no Espírito Santo em 2016.

1.7 ESTRUTURA

Este trabalho de pesquisa é dividida em capítulos, sendo o primeiro capítulo composto pela introdução, já no segundo capítulo temos a apresentação da administração pública, com as duas formas de administração. No terceiro capítulo é abordado sobre os controles na administração pública, suas classificações e os tipos de controles existentes, dentre eles o controle social que é a temática da análise. O quarto capítulo trata da metodologia utilizada na presente pesquisa. O quinto capítulo é composto pela análise dos dados encontrados durante a pesquisa, e, por fim, seguido pelas conclusões e as referências.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 CONCEITO

Numa visão global segundo Meirelles (2001), a administração pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Para Furtado (1997), o interesse público necessita que seja eficiente e útil a atividade da administração pública.

Segundo Di Pietro (2012), temos dois sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

Sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se tripartite a atividade estatal: a função administrativa;

Sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Ainda de acordo com o referido autor,

A administração pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente as necessidades coletivas; corresponde a função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.

No trato jurídico, a palavra administração traz em si conceito oposto ao de propriedade, isto é, indica a atividade daquele que gere interesses alheios, muito embora o proprietário seja, na maioria dos casos, o próprio gestor de seus bens e interesses (MEIRELLES, 2001).

Para Ronzani (2000), a Administração pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização.

Segundo Madeira (2010), A administração pública é o aparelho administrativo, integrado por um conjunto de órgãos, entidades (pessoas jurídicas) e servidores

(agentes públicos) para a prestação do serviço público, cujo fim máximo é o bem da coletividade.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

Segundo Filho (2000), administração direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado, o autor ainda completa dizendo que, a administração direta do estado desempenha atividade centralizada, ou seja, aquela exercida pelo Estado diretamente.

Já segundo Filho, Rosa e Júnior (1999, p. 42), administração pública direta, é aquela concretizada pelo Executivo através de seus órgãos próprios.

Para Júnior (2001) completa definindo administração direta como, gestão do serviço público pela própria entidade que, por excelência o desempenha.

Araújo (1997) completa dizendo que, a centralização dos serviços pode, portanto, ser utilizada pela Administração, como prevê no art. 175 da Constituição Federal, por motivos de interesse público e conveniência do serviço, sendo mesmo a Administração direta a mais comum das formas de prestação, considera-se, ainda, que certos serviços não podem ser objeto de atribuição de competências específicas a entidades de personalidade jurídica diversa do Estado.

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

No direito brasileiro segundo Júnior (2001), administração indireta significa “gestão de serviços públicos por qualquer tipo de entidade, pública ou privada, desde que diversa de pessoa jurídica pública política de existência necessária”.

Filho (2000) define que administração indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, tem o objetivo de desempenhar as atividades de forma descentralizada. O autor ainda completa dizendo que, o grande e fundamental objetivo da Administração Indireta do Estado é a execução de algumas tarefas de seu interesse por outras pessoas jurídicas.

Já o conceito científico segundo Júnior (2001) de administração indireta é, formalmente, toda entidade, pública ou privada, criada pela pessoa política, mas não se confunde com esta a pessoa jurídica pública política matriz criadora,

Segundo o direito positivo brasileiro, a partir da edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a expressão “Administração indireta”, por mero capricho ou vontade do legislador, passou a designar três entidades do âmbito federal, a saber, (a) as autarquias federais, (b) as empresas públicas federais e (c) as sociedades de economia mista federal, “a priori”, independente das atividades desempenhadas. Posteriormente o Ato Inconstitucional nº 8, de 2 de abril de 1969, dinamizou e ampliou a Reforma Administrativa Federal, permitindo que, por Decreto do Chefe do Executivo, estadual ou municipal, aquela iniciativa se estendesse às outras esferas brasileiras.

Administração pública indireta ou descentralizada é o conjunto de entidades com personalidade jurídica própria, criadas ou autorizadas na forma do Art.37, XIX, da CF, com autonomia financeira e administrativa, o autor ainda completa dizendo que poderá ser prestadora de serviços públicos ou exploradores de atividades econômicas, vinculadas ao Poder Executivo de cada nível ou esfera de governo (FILHO; ROSA; JÚNIOR, 1999, P.43).

3 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 CONCEITO

A palavra controle é um vocábulo oriundo do período medieval e quer dizer “vigilância e verificação administrativa”, consubstanciando-se em uma fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, produtos e outros, para que não se desviem das normas preestabelecidas (TAKEDA, 2008).

Segundo Hely Lopes Meirelles (1990, p. 562), “Controle em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”. (Apud FURTADO, 1997, p. 38).

O autor Carvalho Filho (2013) define o Controle da Administração Pública como 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.

O autor Bezerra (2017) ainda completa dizendo que existem diversos tipos e formas de controlar a Administração Pública, variando conforme o Poder, órgão ou autoridade que o exercitará, ou também pelo modo e momento de sua efetivação.

Diógenes Gasparini (1989, p. 375/376), entende como sendo o controle da administração pública “A atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente”. (Apud FURTADO, 1997, p. 39/40).

Segundo Montana e Charnov (2006), o processo de controle é praticado por todas as áreas e níveis da administração de uma organização, embora haja muita variação na aplicação do controle em diferentes áreas organizacionais.

Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

Segundo Di Pietro (2012), no exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer,

ela mesma, o controle de seus próprios atos, a autora ainda completa definindo Administração pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Em síntese, controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade [...] (GUERRA, 2007).

De acordo com Ronzani (2000), o controle administrativo é:

[...] exercitado pelos Poderes do Estado sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é controle de legalidade e de mérito.

O controle segundo Megginson (1986), é importante pois ajuda a avaliar se o planejamento, organização, preenchimento de quadros e direção estão sendo efetivamente executados.

A execução do controle é de extrema importância, segundo Crepaldi (2011), a auditoria interna e externa são os instrumentos mais eficazes para evitar irregularidades administrativas no negócio.

Furtado (1997), diz que qualquer ente ou ato de tal administração, se considerado ineficiente e desnecessário, inoportuno ou inconveniente ao interesse do povo devem ser suprimidos se impossível de se transmudar para eficiente e útil, ou modificado se possível esta mudança.

Por fim, firme-se que para a preservação dos direitos e garantias populares, dentro do Estado Democrático de Direito, exaltado anteriormente por José Afonso da Silva (2007), todas as formas do exercício da função de controle fazem-se necessárias, como partes integrantes da vida da sociedade, que tem regras a serem satisfeitas e objetivos a serem alcançados. Além disso, ressalte-se aqui a indispensável atuação do controle externo, cujo exercício enseja o aprimoramento da Administração Pública. (TAKEDA, 2008)

3.2 CLASSIFICAÇÃO

O controle da administração é um gênero, de onde podemos retirar várias espécies a uma classificação desejada. Guerra (2007) estabelece quatro tipos de classificações expostas acima, são elas: Quanto ao órgão que exerce o controle, quanto à localização do controlador, quanto ao momento que se efetua o controle e quanto à extensão do controle.

Quadro 1 - Classificação quanto ao órgão que exerce o controle

ÓRGÃO	DESCRIÇÃO
ADMINISTRATIVO	<p>Controle administrativo ou executivo é o poder-dever exercido pela própria Administração Pública sobre seus atos e decorre dos princípios da hierarquia e da autotutela, restando este amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário, mormente na Súmula nº 473 do STF (Supremo Tribunal Federal) nestes termos:</p> <p>A administração pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.</p>
LEGISLATIVO	<p>Legislativo ou parlamentar é o controle exercido pelos mandatários do povo e se secciona em duas subespécies. A primeira, exercida pelos membros do Poder Legislativo, diretamente, mediante seus órgãos (Congresso Nacional: Câmara de Deputados e Senado Federal, no âmbito federal; Assembléias Legislativas, nos Estados; e Câmara de Vereadores, nos municípios, bem como por seus órgãos e comissões parlamentares respectivas), chamada de controle político.</p>
JUDICIAL	<p>Controle judicial é o exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, alcançando especificamente a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do Poder executivo e na administração dos demais órgãos e entidades do Estado, o autor ainda complementa dizendo que o controle Judicial poderá agir no exame dos atos praticados no âmbito da administração pública, sejam eles vinculados ou discricionários, no tocante ao aspecto da legalidade e também da moralidade.</p>

Fonte: Guerra (2007, p. 91).

Segundo Guerra (2007), na tabela acima o órgão que exerce o controle, os chamados Administrativo, Legislativo e o Judicial, bem como é feito o controle dentro de cada órgão e seus atos de controle.

De acordo com Furtado (1997), [...] o controle da administração pública, de acordo com o órgão que exerce pode ser Administrativo ou Executivo (Autocontrole), Legislativo ou Judiciário (Heterocontrole).

O Controle administrativo ou executivo é o controle da própria administração sobre seus atos e seus agentes em relação à legalidade, bem como ao mérito das atividades administrativas. Situa-se num âmbito interno, uma vez que tanto o órgão controlador como o controlado fazem parte da mesma organização (FURTADO, 1997).

Saliente-se aqui o controle exercido diretamente pelo Legislativo, um poder constitucionalmente atribuído e que indiretamente incumbe aos Tribunais de Contas o papel de auxiliares daquele poder no exercício de fiscalizações financeira e orçamentária. (TAKEDA, 2008)

Já segundo Filho (2015), A natureza do controle judicial, por conseguinte, consiste em atividade de caráter fiscalizatório exercida pelos órgãos jurisdicional sobre os atos da Administração, centrando como foco a legalidade ou não desses atos. O autor ainda completa dizendo que [...] o controle judicial tem amplo poder investigatório sobre os aspectos de legalidade dos atos administrativos, mas não se estende aos aspectos valorativos que a própria lei destinou à apreciação do administrador.

Quadro 2 - Classificação quanto à localização do controlador.

LOCALIZAÇÃO	DESCRIÇÃO
INTERNO	É o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. É inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, mediante sistema integrado de controle interno, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agente (GUERRA, 2007).
EXTERNO	Externo é o controle exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado.
SOCIAL	Além das duas espécies retro mencionadas, o controle pode ser executado pelos próprios cidadãos, legítimos senhores do erário, chamado também de controle popular.

Fonte: Guerra (2007, p.93)

Na tabela acima temos citado segundo Guerra (2007), a localização do controlador, podendo ser interno, externo e social, bem como os órgãos e entidades que realizam esse controle.

Quadro 3- Classificação quanto ao momento que se efetua o controle.

MOMENTO	DESCRIÇÃO
PRÉVIO	Prévio, preventivo ou <i>a priori</i> é o controle exercido antes de ser praticado o ato administrativo, visando prevenir a prática de ato ilegal ou irregular, não conveniente com o interesse público. Ocorre sobretudo quando a manifestação de vontade do agente público está sujeita à autorização ou aprovação prévia.
CONCOMITANTE	É a modalidade de controle tendente a acompanhar a atuação administrativa de forma simultânea, <i>pari passu</i> , verificando a regularidade do ato administrativo de plano, no mesmo momento em que é praticado, propiciando em caso de irregularidades, o seu imediato saneamento.
POSTERIOR	Após praticado o ato administrativo, o controle é chamado posterior, <i>a posteriori</i> , ou corretivo. Possui o propósito de rever o ato para confirmá-lo, se legal e regular, corrigi-lo, no caso de eventuais defeitos apurados ou desfazê-lo, por via da revogação ou declaração de nulidade.

Fonte: Guerra (2007, p.96).

Outra classificação aceita na literatura objeto desta pesquisa é aquela que se refere ao momento em que o controle é exercido que, de acordo com Guerra (2007), conforme a tabela acima, é o momento em que se efetua o controle, podendo ser em um momento prévio, em um momento concomitante ou em um momento posterior. O quadro 3 detalha cada um desses momentos bem como uma breve explicação do porquê está sendo realizado o controle.

Quadro 4 - Classificação quanto à extensão do controle.

EXTENSÃO	DESCRIÇÃO
LEGALIDADE	O controle de legalidade objetiva a verificação do ato aos dizeres da lei. Deve ser exercido pelos três Poderes, em obediência ao princípio constitucional segundo o qual se permite ao Administrador público fazer somente aquilo que a lei prescreve.
MÉRITO	É o controle determinado a investigar a atividade administrativa e o resultado alcançado pelo ato praticado de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração. Visa verificar a harmonia entre o objeto pretendido e o efeito atingido, buscando garantir a boa gestão da coisa pública, sob os aspectos da economicidade, eficácia e eficiência do ato.

Fonte: Guerra (2007, p.97).

Na tabela acima temos segundo Guerra (2007), a extensão do controle, podendo ser uma extensão por legalidade ou por mérito, bem como os poderes que exercem cada controle e objetivo de cada extensão de controle.

Outra classificação encontrada na literatura é a do objeto de controle, em que, conforme Filho (2015), podem-se vislumbrar duas modalidades de controle: o

controle de legalidade e o controle de mérito, autor ainda completa dizendo que trata-se de duas importantes e diversas formas de controle. Ambas permitem a reapreciação do ato ou da conduta, mas se distinguem pelo objeto do controle, ou seja, pelos aspectos que desafiam a reapreciação e a reforma ou revisão do ato.

3.3 TIPOS DE CONTROLE

Conforme Santo (2006), a finalidade do controle é assegurar que os resultados das estratégias, políticas e diretrizes (elaboradas em nível institucional), dos planos táticos (elaborados em nível intermediário) e dos planos operacionais, regras e procedimentos (elaborados em nível operacional), o autor ainda completa dizendo que, ajustem-se tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos.

Conforme Filho (2013), O controle não é uma função destituída de finalidade, a Finalidade genérica é o interesse público, representado pelos anseios e demandas da coletividade e pela busca de atendimento de seu bem estar.

A autora Furtado (1997), completa dizendo que em quaisquer de suas manifestações a administração pública deve agir segundo as normas previstas para a situação e, ainda, de acordo com a finalidade e o interesse público previstos em lei.

Nos capítulos abaixo teremos uma abrangência sobre os três tipos de controle, conforme a literatura, são eles: o controle interno, o controle externo e o controle social.

3.3.1 Controle interno

Segundo De Mello (2015), interno é o controle exercido por órgãos da própria administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Guerra (2007) completa dizendo que controle interno é o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado, ou seja, é inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, mediante sistema integrado de controle interno, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes.

Conforme o autor Filho (2015), o controle interno caracteriza-se pelo fato de que é exercido por órgãos do mesmo Poder no que diz respeito às atividades administrativas praticadas dentro de sua esfera. O autor ainda completa dizendo que este controle deriva do poder hierárquico inerente à estrutura administrativa das pessoas públicas.

De acordo com Meirelles (2001) controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração, o autor ainda complementa qualquer controle efetivado pelo executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno.

De acordo com Ruy Remyerech (2005) (apud NASCIMENTO,2010, p.194)

O controle interno faz parte do plano de organização da administração pública e tem os mesmos objetivos, ocupa-se essencialmente com o processamento de informações que retroalimentam a função do comando, concorrendo para a correta tomada de decisões; coexiste com as demais funções da administração, e com elas, por vezes, se confunde, sendo cada qual indispensável para o funcionamento do sistema que formam, de tal maneira que a falha em uma delas pode embaraçar o funcionamento de todo o conjunto.

Nascimento (2010), completa dizendo que o sistema de controle interno constitui a alma do plano de organização de qualquer entidade e está fundamentalmente comprometido com as realizações dos objetivos da própria administração, principal razão de sua existência.

Segundo o disposto no artigo 74 da Constituição Federal, o controle interno deve ter atuação sistêmica e integrada nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a fim de (BRASIL,1988):

- I - Avaliar o cumprimento de metas e a execução dos programas governamentais e orçamentários;
- II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, quanto a eficiência e a eficácia;
- III - Exercer o controle das obrigações, direitos e haveres;
- IV - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Segundo Crepaldi (2011), controle interno representa em uma organização os procedimentos, métodos ou rotinas cujos objetivos são proteger os ativos, produzir

os dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa.

Crepaldi (2011) estabelece dois tipos de controles os controles contábeis e os controles administrativos, bem como seus métodos e procedimentos adotados para a realização destes controles.

Quadro 5- Classificação quanto aos tipos de controles.

TIPOS DE CONTROLES	DEFINIÇÃO
CONTROLES CONTÁBEIS	Compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos que tem ligação com a proteção do patrimônio da empresa e integridade dos registros contábeis.
CONTROLES ADMINISTRATIVOS	Compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos que tem ligação direta com a eficiência das operações e com a política da empresa.

Fonte: Crepaldi (2000).

Devido a sua extrema importância do controle externo, a administração da empresa é responsável pelo estabelecimento do controle interno, pela verificação de seu cumprimento pelos funcionários e por sua modificação, visando adaptá-lo às novas circunstâncias (CREPALDI, 2011).

Takeda (2009) completa dizendo que, o mecanismo de Controle Interno faz parte da Administração, subordina-se ao Administrador, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação pertinente.

3.3.2 Controle externo

O controle externo ocorre quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou. É o controle externo que dá bem a medida da harmonia que deve reinar entre os Poderes, como impõe o art. 2º da CF (TAKEDA, 2008).

Segundo Meirelles (2001) controle externo é o que se realiza por órgão estranho a administração responsável pelo ato controlado.

De Mello (2015) diz que externo é o controle efetuado por órgãos alheios à administração. Guerra (2007) completa dizendo que o controle externo é desempenhado por órgãos alheia à estrutura de outro controlado, buscando efetivar mecanismos com vistas a garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental.

Ainda de acordo com Guerra (2007), a administração Pública deve ser fiscalizada na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, assegurando atuação em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico.

No âmbito municipal de acordo com Junior (2001), em síntese o prefeito administra sob um controle externo constante (pelo Legislativo) e um controle eventual (pelo Judiciário), o autor ainda completa dizendo que o primeiro é permanente e o segundo decorre de instigação popular ou do Ministério Público.

Quanto ao Controle Externo, mencionado no art. 71 da CF/88, firme-se que é um controle político de legalidade contábil e financeira e a ele cabe averiguar: probidade dos atos da administração; regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; e, fiel execução do orçamento (TAKEDA, 2009).

Segundo o autor Filho (2015), o controle externo é aquele que provem de órgãos administrativos situados em Poder diverso daqueles em que ficam os órgãos controlados.

Com relação ao Controle Externo, caracteriza-se por ser exercido por órgão autônomo e independente da Administração, cabendo-lhe, entre as atribuições indicadas pela CF/88, exercer fiscalização. Mediante tal função, os Tribunais de Contas devem verificar se os atos praticados pela Administração estão em conformidade com as normas vigentes, observando-se as questões contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais (TAKEDA, 2009).

3.3.3 Controle social

Segundo Motta (2007), a participação dos cidadãos nos processos decisórios e consultivos da administração é tendência atual vinculada a diminuição da distância entre Estado e sociedade. O autor ainda completa dizendo que, tenta-se, desta maneira, fazer com que coincidam na maior medida possível, a realidade social e o conteúdo das decisões administrativas.

A participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado está assegurada na Constituição Federal de 1988, com regulamentação em leis específicas, segundo Guerra (2007), a constituição atual prescreve o controle social em diversos dispositivos, propiciando efetiva participação da sociedade no acompanhamento das ações governamentais e das atividades administrativas do Estado.

Assim como diz Guerra (2007) e Motta (2007) o direito à participação popular nas políticas públicas e no controle das ações do Estado está garantido na Constituição Federal de 1988, com regulamentação em leis específicas, abaixo temos alguns instrumentos, dentro os diversos existentes, que possibilitam uma forte atuação no que tange a respeito do controle social:

a) Ministério Público

Quando falamos de Ministério público, entendemos que é o defensor e guardião dos direitos da sociedade, tendo isso assegurado através da constituição de 1988 nos artigos abaixo citados:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

b) Tribunal de Contas

Quando falamos do Tribunal de Contas, entendemos que é o órgão auxiliar, no qual tem competência para fiscalização, e todo cidadão pode recorrer à ele para denunciar irregularidades, abaixo temos o artigo 74 da Constituição Federal de 1988 que cita sobre a atuação do Tribunal de Contas:

O art. 74, § 2º, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU. Os requisitos e procedimentos para que as denúncias sejam acolhidas pelo Tribunal estão

disciplinados nos artigos 234 a 236 do Regimento Interno do TCU (BRASIL, 1988).

Os Tribunais de Contas elaboram o seu próprio Regimento Interno e têm plena autonomia administrativa e financeira, gerindo e decidindo as questões da sua economia interna, inclusive com relação a pessoal. Ademais, têm a faculdade de propor a iniciativa de lei, em especial sobre essas questões da sua administração, a teor do que prescreve o *caput* do art. 73, da CF/88. (TAKEDA, 2009)

c) Ação Popular

Quando falamos de ação popular, é a efetiva participação popular através de uma ação, geralmente ocorre essa participação, pois algum direito ou interesse público foi lesado, podendo individualmente no judiciário, tem como objetivo proteger dentro outros objetos o patrimônio público, com isso a Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

d) Sindicato

Quando falamos sindicato, a Constituição Federal de 1988 nos dá uma liberdade com uma definição, que temos citada abaixo, considerada muito importante no que tange a respeito da participação social:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (BRASIL, 1988).

e) Defensoria Pública

Quando falamos de defensoria pública, temos um dos mais importantes pontos no assunto participação popular, pois proporciona para aqueles que não têm condições financeiras para contratar um advogado de defesa, o estado garante esta assistência, com previsão no artigo citado abaixo da Constituição Federal de 1988:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)(BRASIL, 1988).

f) Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101/ 2000), com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas aplicáveis a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no que tange ao Poder Executivo, e ao Poder Legislativo, nestes abrangendo os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, o Ministério Público, incluindo as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define, entre outros, alguns elementos a serem contemplados na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e na lei orçamentária anual (LOA), como a compatibilidade entre os objetivos e metas e o orçamento.

O autor Matias-Pereira (2006) destaca que a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal surge no cenário nacional como instrumento legal definidor de normas nacionais de finanças pública, complementando, entre outros, o artigo 163 da CF de 1988 (Apud. NASCIMENTO, 2010).

No âmbito das punições, ficam estabelecidas no artigo 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as infrações que serão punidas de acordo com o Decreto-Lei Nº 2.848/40 (Código Penal), e a Lei Nº 1.079/50.

g) Conselho municipal de saúde

O conselho municipal de saúde tem como competência controlar o dinheiro da saúde, acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os

repasses de programas federais, participa da elaboração das metas para a saúde, controla a execução das ações na saúde, tem como dever se reunir pelo menos uma vez por mês (CGU, 2009. p.09).

O conselho é composto por representantes das pessoas que usam o Sistema Único de Saúde, profissionais da área de saúde (médicos, enfermeiras), representantes de prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares), e por representantes da prefeitura. Todo município precisa ter esse conselho municipal de saúde e a prefeitura deve informar quem são os conselheiros (CGU, 2009. p.09).

h) Conselho do FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, tem por responsabilidade acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, quanto chegou e como está sendo gasto, supervisiona a realização do Censo Escolar Anual, controlar também a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e comunica ao FNDE a ocorrência de irregularidades (CGU, 2009. p.09).

O conselho do FUNDEB é composto por 2 representantes da prefeitura, sendo pelo menos 1 deles da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, 1 representante dos professores da educação básica pública, 1 representante dos diretores das escolas básicas públicas, 1 representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas, 2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública, 2 representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado por entidade de estudantes secundaristas (CGU, 2009).

4 METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, de onde foram retirados os planos de governo, levantados através da disponibilização no site do TSE, que após este levantamento foram identificados as variáveis na literatura, e após este levantamento foi realizado a tabulação dos dados e com o apoio da literatura foi realizado a análise dos dados e uma contextualização dos resultados.

4.1 LOCAL DE ESTUDO

O estudo foi realizado em dez prefeituras municipais do Espírito Santo, que através dos dados do Censo (IBGE, 2010), foram obtidas as 10 prefeituras do Espírito Santo, com as cinco maiores cidades e as cinco menores cidades, de acordo com o número de habitantes, sendo este o local de onde foi realizado o estudo.

4.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

A população desta análise de dados constituiu-se por 78 municípios do Espírito Santo.

A amostra foi constituída por dez prefeituras do Espírito Santo, com as cinco maiores cidades e as cinco menores cidades, de acordo com o número de habitantes (Baseados no Censo de 2010 do IBGE), e com um segundo critério que é a disponibilização dos planos de governos através do site do TSE.

4.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A análise dos dados foi realizada com base nos planos de planos de governo dos prefeitos eleitos no Espírito Santo em 2016, que são disponibilizados através do site do TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL), após a coleta dos planos de governos os dados serão analisados de forma qualitativa, com identificação através de pesquisas nos planos das palavras chaves referente ao assunto de controle e controle social, de forma a solucionar o problema da pesquisa.

4.4 VÁRIAVEIS PESQUISADAS

As variáveis podem ser entendidas como um elemento representante do conjunto de todos os resultados, com isso as variáveis escolhidas para serem analisadas na presente pesquisa foram: **(I) controle, (II) social, (III) conselho, (IV) fiscalização e (v) orçamento.**

Quadro 6 - Variáveis pesquisadas

VARIÁVEL	AUTORES
I) CONTROLE	Carvalho Filho (2012);
II) SOCIAL	Motta (2007);
III) CONSELHO	Guerra (2007);
IV) FISCALIZAÇÃO	Takeda (2009);
V) ORÇAMENTO	BRASIL (1988).

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

As palavras pesquisadas são importantes para esta pesquisa, pois são elas que direcionam para a obtenção dos números para a análise e para o sucesso da pesquisa, na tabela abaixo temos a tabela contendo todas as palavras que foram utilizadas nesta pesquisa, e em amarelo as palavras que foram utilizadas como variáveis para a obtenção dos resultados, com a finalidade de responder o problema de pesquisa.

Quadro 7- Palavras e dados dos 5 maiores municípios do Espírito Santo.

PALAVRAS	Serra	Cariacica	Vitória	Cachoeiro de Itapemirim	Linhares	TOTAL
Controle	5	5	4	3	1	18
Social	33	12	7	11	4	67
Conselho	6	0	1	0	2	9
Fiscalização	3	2	2	1	0	8
Orçamento	7	1	0	1	0	9
Popular	5	1	2	1	2	11
Mobilização	0	0	0	0	0	0
Organização	3	3	1	2	1	10
Sociedade	7	2	3	4	1	17
Coletivo	2	0	1	3	0	6
Coletividade	1	0	0	0	0	1
Civil	9	3	0	3	2	17
Audiência	0	0	0	0	0	0
Transparência	0	1	0	3	1	5
Comunitário	0	0	2	0	0	2
Participativo	7	2	0	1	0	10
Prestação de contas	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Quadro 8- Palavras e dados dos 5 menores municípios do Espírito Santo.

PALAVRAS	Alto Rio Novo	Ponto Belo	Dores do Rio Preto	Mucurici	Divino de São Lourenço	TOTAL
Controle	0	0	0	1	0	1
Social	6	5	3	14	1	29
Conselho	4	8	1	7	0	20
Fiscalização	0	0	0	0	0	0
Orçamento	0	0	0	0	1	1
Popular	2	2	0	1	1	6
Mobilização	0	0	0	0	0	0
Organização	1	1	0	0	0	2
Sociedade	1	0	0	6	2	9
Coletivo	0	0	0	0	0	0
Coletividade	0	1	0	0	0	1
Civil	2	2	0	1	0	5
Audiência	0	0	0	0	0	0
Transparência	1	0	1	0	0	2
Comunitário	0	0	0	1	0	1
Participativo	0	0	1	0	0	1
Prestação de contas	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

5.1 VARIÁVEL CONTROLE

Segundo o autor Carvalho Filho (2012), no âmbito da administração pública controle é um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos utilizados para exercer o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa, em qualquer das esferas de poder.

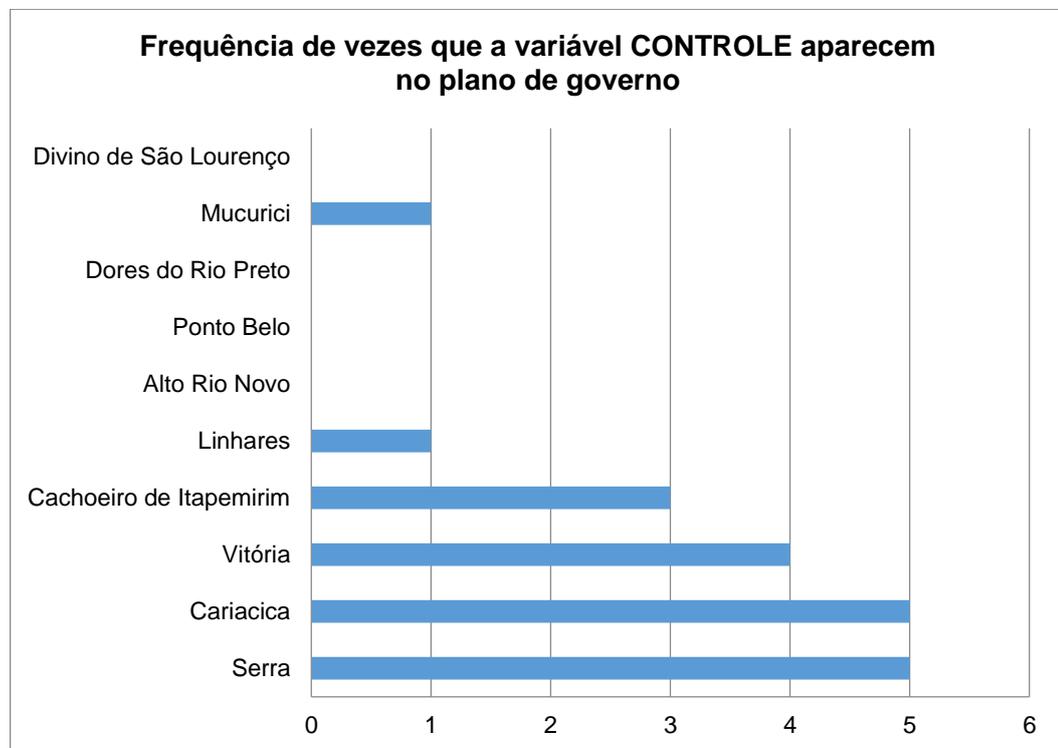
A variável controle aparece nos planos de governo na análise realizada 19 vezes, conforme gráfico abaixo, sendo, 18 vezes nos planos de governo dos prefeitos

empossados nas maiores cidades do Espírito Santo, e 1 vez nos planos de governo dos prefeitos empossados nas menores cidades do Espírito Santo (IBGE, 2010).

Dessa forma pode-se identificar mais intensamente este controle na amostra selecionada dos cinco maiores municípios do estado do Espírito Santo (IBGE, 2010). Dentre os municípios analisados, na cidade de Cariacica por exemplo, o prefeito eleito tinha como foco de sua gestão “Intensificar a prática da ética e de combate a corrupção, por meio de auditorias estratégicas e controle interno”. O mesmo pode ser verificado no município de Cachoeiro de Itapemirim, no qual o prefeito eleito também visa em seu plano de governo uma “transparência em processos licitatórios (materiais e obras), buscando pesquisar fornecedores (de preferência de Cachoeiro) com qualidade e preço justo de mercado”.

Já na amostra dos cinco menores municípios do estado do Espírito Santo, segundo o Censo (IBGE, 2010), temos a variável controle presente no plano da cidade de Mucurici, onde o prefeito eleito visa apoiar o Conselho de Saúde, fortalecendo e democratizando o controle social nos territórios de saúde do município.

Gráfico 1 - Variável Controle



Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

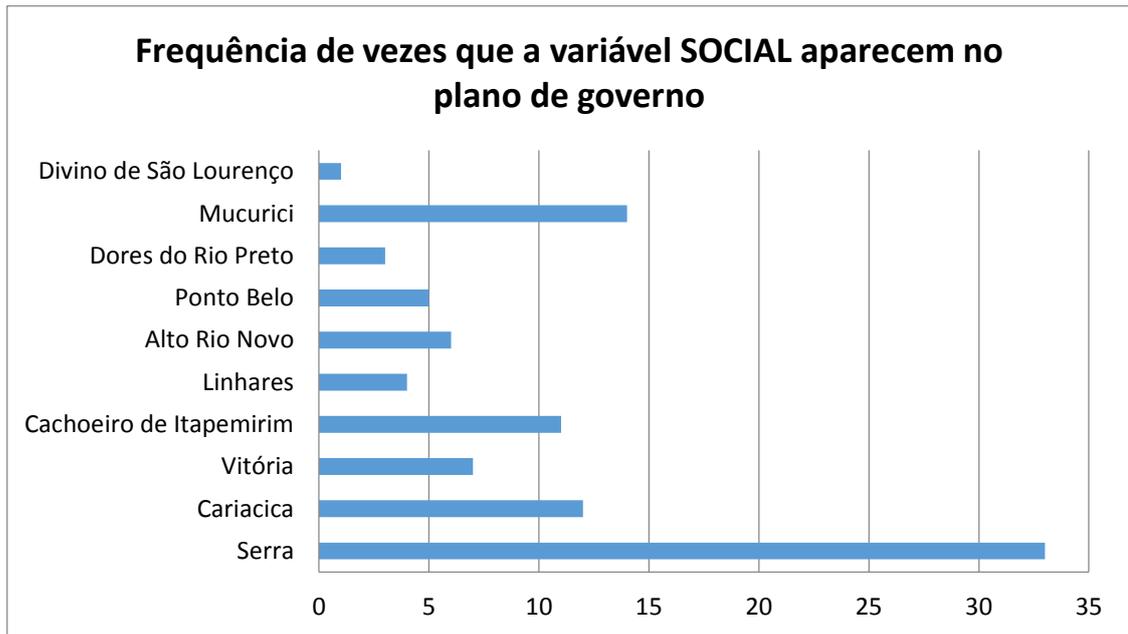
5.2 VARIÁVEL SOCIAL

A variável social aparece nos planos de governo na análise realizada 96 vezes, conforme gráfico abaixo, sendo, 67 vezes nos planos de governo dos prefeitos empossados nas maiores cidades do Espírito Santo, e 29 vezes nos planos de governo dos prefeitos empossados nas menores cidades do Espírito Santo (IBGE, 2010).

Segundo o autor Motta (2007), a participação dos cidadãos nos processos decisórios e consultivos da administração pública é tendência atual vinculada a diminuição da distância entre Estado e sociedade, no qual podemos identificar esta variável altamente presente nos planos de governo das maiores cidades segundo o Censo (IBGE, 2010), citando como exemplo o plano de governo do prefeito eleito da cidade de Cariacica, onde ele firma um plano de governo expondo que irá “manter em permanente atualização os instrumentos de transparência pública”, sendo esta uma grande forma de diminuir a distância entre o Estado e a sociedade segundo o autor Motta (2007). No plano de governo do prefeito eleito da Serra, podemos identificar uma aproximação entre Estado e sociedade através da ação de “fortalecer os conselhos, as conferências e os fóruns de assistência social como espaços de democratização e de gestão compartilhada, além da criação do cadastro único para programas sociais, fazendo com que ocorra o aprimoramento dos serviços e benefícios existentes, dando uma oportunidade mais digna para as pessoas mais necessitadas, possibilitando uma qualidade de vida maior, aproximando o Estado da sociedade.

A variável social também está presente nas cidades com menor população, como por exemplo, no plano de governo da cidade de Dores do Rio Preto, onde o prefeito eleito traz em seu plano como meta “criar um modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente e tecnologicamente equilibrado, participativo e não discriminatório”.

Gráfico 2 - Variável social



Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

5.3 VARIÁVELCONSELHO

A variável social aparece nos planos de governo na análise realizada 29 vezes, conforme gráfico abaixo, sendo, 09 vezes nos planos de governo dos prefeitos empossados nas maiores cidades do Espírito Santo, e 20 vezes nos planos de governo dos prefeitos empossados nas menores cidades do Espírito Santo (IBGE, 2010).

Segundo o autor Guerra (2007), a constituição atual descreve o controle social em diversos dispositivos, propiciando efetiva participação da sociedade no acompanhamento das ações governamentais e das atividades administrativas do Estado.

Com o intuito de cumprir os diversos dispositivos da Constituição Federal, os planos dos prefeitos eleitos no Espírito Santo em 2016 abordam essa variável intensamente, devido à sua grande importância, podendo ser identificada mais profundamente na amostra das cinco cidades de menor população (IBGE, 2010), um exemplo é a cidade de Ponto Belo, onde o prefeito eleito em seu plano estabelece o fortalecimento dos Conselhos municipais na área de educação, do CMDR (conselho municipal de desenvolvimento rural, o conselho municipal de meio ambiente, além

de fortalecer e reestruturar o conselho municipal de segurança pública, e ainda criar o conselho desportivo com representante em cada comunidade, e a casa dos conselho.

Porem as cinco cidades de maior população segundo o Censo (IBGE,2010), também temos a presença da variável controle, um exemplo é o plano de governo do prefeito eleito de Serra, no qual intensifica e incentiva os conselhos, inclusive o COGEDES (Conselho gestor municipal de desenvolvimento), que foi criado em 2013 pelo Decreto 2.290/2013, no qual é composto por dois representantes do poder executivo municipal e por dez representantes da sociedade civil. Podemos identificar também o plano de governo da cidade de Linhares que é abordada a variável pelo prefeito eleito, estabelecendo “o fortalecimento do Conselho sobre drogas”, além da criação da “casa dos conselhos”, onde funcionará em um só local os conselhos que funcionam em parceria com a Secretaria de Ação Social, facilitando assim a integração e o aumento da eficiência de suas ações.

Gráfico 3 - Variável conselho



Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

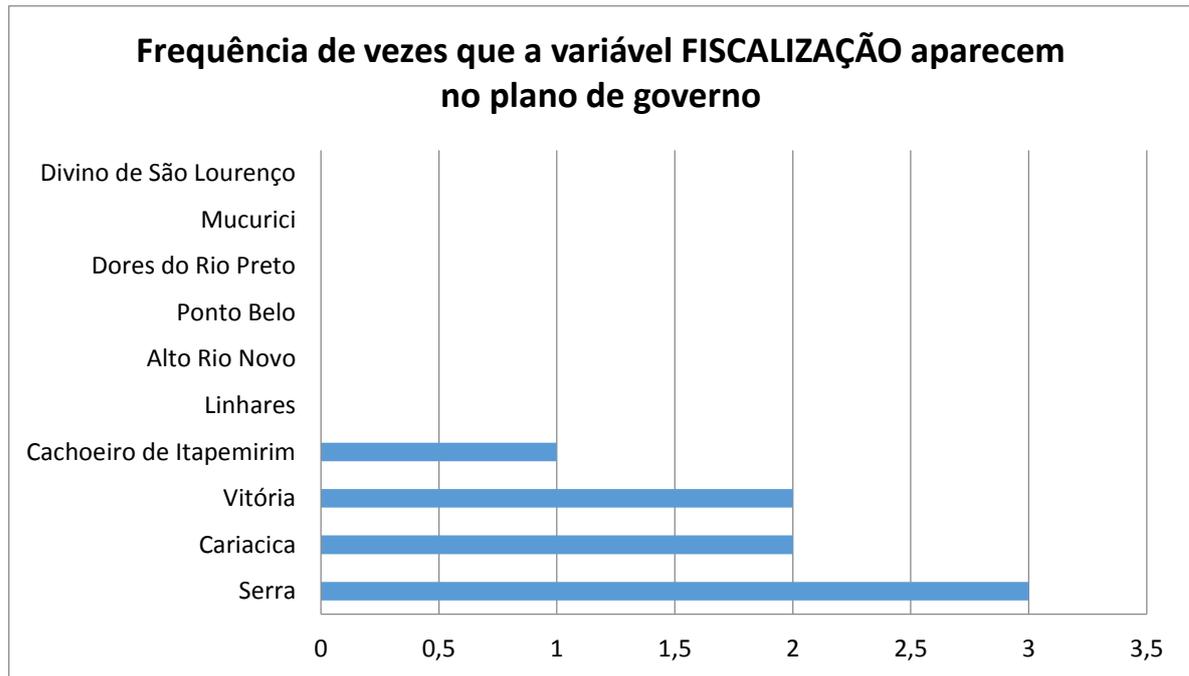
5.4 VARIÁVEL FISCALIZAÇÃO

A variável fiscalização aparece nos planos de governo na análise realizada 08 vezes, conforme gráfico abaixo, sendo, 08 vezes nos planos de governo dos prefeitos empossados nas maiores cidades do Espírito Santo, e nenhuma vez nos planos de governo dos prefeitos empossados nas menores cidades do Espírito Santo (IBGE, 2010).

Segundo Takeda (2009), o Controle Externo, mencionado no art. 71 da CF/88, como um controle político de legalidade contábil e financeira e a ele cabe averiguar: probidade dos atos da administração; regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; e, fiel execução do orçamento.

A variável fiscalização está presente apenas nos municípios analisados de maior população do Espírito Santo segundo o Censo (IBGE,2010), presente em maior número no plano de governo do candidato eleito na Serra, onde ele traça como meta desenvolver ferramentas inteligentes de monitoramento do orçamento participativo, elaborar de forma participativa o PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei das Diretrizes Orçamentárias), e LOA (Lei Orçamentária Anual) e todos os planos municipais de políticas públicas, além de implantar o sistema de controle de processos judiciais e administrativos com interação e monitoramento da população. A variável também está presente no plano do prefeito eleito da cidade de Cariacica, onde traz para a sociedade uma meta de ampliação das ações de fiscalização integrada, facilitando e muito o controle de ações pelas secretarias e órgãos da prefeitura, além de manter em permanente atualização os instrumentos de transparência pública, cumprindo assim a legislação vigente, sendo uma dessas legislações a LEI Nº 12.527/2011, a chamada Lei do portal da transparência, em seu Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e com a finalidade de assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com algumas diretrizes pré-estabelecidas.

Gráfico 4 - Variável fiscalização



Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

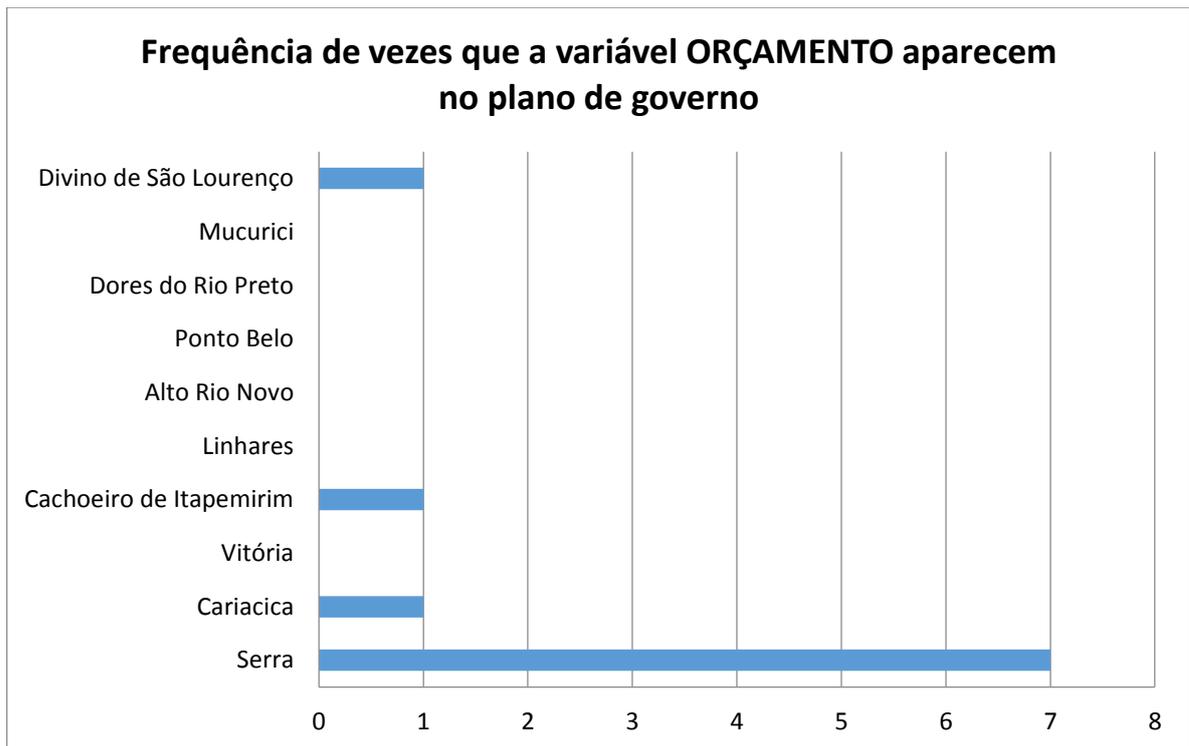
5.5 VARIÁVEL ORÇAMENTO

A variável fiscalização aparece nos planos de governo na análise realizada 10 vezes, conforme gráfico abaixo, sendo, 09 vezes nos planos de governo dos prefeitos empossados nas maiores cidades do Espírito Santo, e 01 vez nos planos de governo dos prefeitos empossados nas menores cidades do Espírito Santo (IBGE, 2010).

A variável orçamento é baseada na Lei de Responsabilidade Fiscal, a chamada Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no qual define, entre outros, alguns elementos a serem contemplados na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e na lei orçamentária anual (LOA), como a compatibilidade entre os objetivos e metas e o orçamento. A variável orçamento está presente em maior número nas cidades pesquisadas onde tem o maior número populacional no Espírito Santo, segundo o Censo (IBGE, 2010), o plano de governo do prefeito eleito na cidade de Serra contempla em maior número dentro as cidades pesquisadas de maior população a presença desta variável, com um grande número de obras presente no orçamento participativo, onde a população se reúne em seus bairros ou regiões e escolhem uma área ou obra(s) a serem contempladas no orçamento da prefeitura. Além da

cidade de Serra, a cidade de Cariacica em seu plano de governo o prefeito eleito tem como meta a realização de orçamento participativo e conclusão das obras de anos anteriores. O variável orçamento está presente em uma única cidade de menor população pesquisada nesta análise no Espírito Santo, segundo o Censo do IBGE em 2010, é a cidade de Divino São Lourenço, onde em seu plano o prefeito eleito traça como meta discutir com a comunidade o orçamento municipal.

Gráfico 5 - Variável orçamento



Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo ao iniciar esta pesquisa foi identificar de que maneira os governos empossados no Espírito Santo em 2016 estão focando o controle social, assim como os objetivos específicos: Apresentar os conceitos gerais da administração pública, e descrever sobre os controles na administração pública.

Para alcançar este objetivo geral foi realizado uma análise dos planos de governos dos cinco maiores e dos cinco menores municípios em relação a sua população segundo o Censo realizado pelo IBGE em 2010, totalizando 10 municípios capixabas.

Com o resultado desta pesquisa, foi identificado que o controle social está em crescimento nas ações dos prefeitos, juntamente com a legislação, no qual pode ser considerada recente, pois esta legislação está presente em nossa Constituição Federal de 1988, que é atualmente a Constituição vigente em nosso país.

Desta forma a pesquisa contribuiu para identificar que os planos de governo não estão abordando o controle social como exige a legislação, uma vez que podem ser tomadas atitudes e ações, fazendo com que possibilitem cada vez mais a facilitação do controle social perante as ações dos governos.

Contudo, torna-se necessário apontar os aspectos limitadores desta análise, ou seja, a falta de padronização dos planos de governo dificultou a identificação das variáveis escolhidas para serem analisadas, bem como a falta de publicação do plano de governo do prefeito eleito de Vila Velha, a maior cidade do Espírito Santo, segundo o Censo de 2010 do IBGE.

Como sugestões para futuras pesquisas recomenda-se pesquisar, de forma geral, no estado do Espírito Santo, a fim de comprovar a nível estadual como estão sendo tomadas as decisões a fim de cumprir a lei e facilitar o controle social, e a adoção de alguma ferramenta que faça análise textual, capaz de receber parâmetros de configuração que atenda a necessidade de se alcançar o objetivo proposto por essa nova pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Edmir Netto de. **Administração indireta brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: EDITORA FORENSE UNIVERSITARIA, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal Brasileira de 1988**.

BEZERRA, Eduardo Henrique De Almeida. O controle externo da administração pública e o tribunal de contas da união. Disponível em:<https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=18523>. Acesso em: 17 set. 2017.

CGU. **Olho vivo no dinheiro público**: um guia para o cidadão garantir os seus direitos. Disponível em:<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/cartilhaolhovivo_baixa_v2.pdf>. Acesso em: 04 de junho de 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 5ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2010.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2011.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso De Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumes Juris, 2000.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo. Atlas, 2013.

FILHO, José do Santos Carvalho, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Controle da administração pública e responsabilidade do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais,2015.

FILHO, Marino Pazzaglini, ROSA, Marcio Fernando Elias, JÚNIOR Waldo Fazzio. **Improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A,1999.

FURTADO, Luisa Elisabeth Timbo Correa. **Ação popular**: mecanismo de controle dos atos da administração pública pelo cidadão.1. Ed. São Paulo, Editora LTr, 1997.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. Ed. revista e ampliada,2ª tiragem, p. 94, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

JUNIOR, Waldo Fazzio. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2010.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução a administração**. 5. ed. Revista ampliada, p. 26, São Paulo: Atlas, 2000.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI Jr, Paul H. **Administração: conceitos e aplicações**. São Paulo: Editora Harper & Row do Brasil, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. **Administração**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

MOTTA, Fabricio. **Função normativa da administração pública**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2007.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

RONZANI, Dwight Cerqueira. **Direito administrativo concreto**. 1. ed. Rio de Janeiro: EDITORA IMPETUS, 2000.

TAKEDA, Tatiana de Oliveira. **Diferenças entre controles interno e externo**. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1136> Aceso em: 17 setembro de 2017. 2008.

TAKEDA, Tatiana de Oliveira. **Discussão sobre a natureza jurídica dos tribunais de contas**. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1112> Aceso em: 17 setembro de 2017. 2008.

TAKEDA, Tatiana de Oliveira. **A importância do controle externo na administração pública**. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1022> Aceso em: 17 setembro de 2017. 2009