

ESTUDO SOBRE O CONTROLE CONTÁBIL NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

FELIPE MOURA OLIVEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

ELIVELTO DA SILVA LIMA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

JOICIANE RODRIGUES DE SOUSA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

THIAGO COSTA HOLANDA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Resumo

Este trabalho visa defender teoricamente que a participação social no processo de governança participativa ocorre por meio de mecanismos de controle contábil. Com isso, a gestão pública deve adotar mecanismos de transparência para possibilitar acesso claro e rápido para a população sobre suas ações, seus gastos e planejamento. Além de auditoria e fiscalização para avaliar a conformidade das atividades e projetos elaborados, implementados e realizados. Com isso, envolver os cidadãos e cidadãs de forma ativa e inclusiva nas ações da gestão pública é um grande desafio enfrentado hoje em dia pelos tomadores de decisão. Dessa forma, tornou-se necessário compreender os impactos gerados pela participação dos cidadãos e cidadãs para a quebra dos paradigmas da antiga governança que estava centralizada em processos top-down. Partindo disso, o atual pensamento é sobre a possibilidade de construir sociedades mais justas, equitativas e sustentáveis, onde as decisões políticas reflitam verdadeiramente as necessidades e aspirações da população. Somando a isso, é possível evidenciar que este estudo descarta o modelo de governança centrado exclusivamente no governo e nas instituições estatais, mas, aceita esse modelo como uma base para que houvesse uma evolução teórica e empírica até chegar ao modelo ideal (cidadãos e cidadãs participam das ações do Estado). Então, a participação cidadã funciona como uma espécie de controle por parte da sociedade civil para com o Estado. Evidenciou-se que os cidadãos e cidadãs funcionam como um agente catalisador do controle para o Estado. Dessa forma, a governança participativa possibilita a participação social.

Palavras Chave

Controle, Governança Participativa, Participação cidadã

ESTUDO SOBRE O CONTROLE CONTÁBIL NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

1 INTRODUÇÃO

A governança participativa é um processo no qual os cidadãos são vistos como o centro das ações públicas, transformando-se de seres passivos em ativos nas tomadas de decisões (Pinto, Martins & Ckagnazaroff, 2018). Esse modelo busca superar a governança tradicional *top-down*, onde as decisões são tomadas por uma elite política ou burocrática (Correio & Correio, 2019), promovendo uma abordagem *bottom-up* que valoriza a participação e o envolvimento dos cidadãos.

Baseada nos princípios de inclusão, transparência, responsabilidade e colaboração (Fadul, Vitoria & Cerqueira, 2017), a governança participativa reconhece que os cidadãos possuem conhecimentos, experiências e perspectivas valiosas, contribuindo para a formulação de políticas mais eficazes e a resolução de problemas sociais. Dessa forma, os cidadãos tornam-se parceiros ativos na governança, em vez de meros destinatários das decisões governamentais.

Este trabalho defende que a participação social na governança participativa ocorre por meio de mecanismos de controle contábil. Assim, a gestão pública deve adotar mecanismos de transparência que permitam o acesso claro e rápido da população às suas ações, gastos e planejamentos. Além disso, é necessária a realização de auditorias e fiscalizações para avaliar a conformidade das atividades e projetos. Os controles internos de contabilidade são projetados para proteger uma empresa contra fraudes, abusos e registros imprecisos de dados, além de ajudar a controlar atividades financeiras essenciais (Sani & Chaharmahalie, 2012).

Os principais mecanismos de governança participativa incluem consultas populares, audiências públicas, conselhos de participação, parcerias público-privadas, orçamento participativo e plataformas digitais. A governança participativa contribui para o controle ao promover transparência e prestação de contas, permitindo que os cidadãos evitem práticas corruptas e exijam responsabilidade dos governantes.

A participação cidadã se manifesta em diferentes esferas: municipal, estadual e federal. Na esfera municipal, envolve políticas de transporte, planejamento urbano, manutenção de parques, promoção de eventos culturais, saúde, educação, entre outras. Na esfera estadual, abrange a gestão de serviços públicos, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, além de políticas estaduais e programas em diversas áreas. Na esfera federal, inclui defesa e segurança nacional, políticas nacionais em educação, saúde, infraestrutura e política externa, além da arrecadação de impostos federais.

Este ensaio propõe que a participação cidadã na governança funciona como um controle da sociedade civil sobre o Estado, promovendo um debate sobre a inclusão do cidadão nos processos de governança democrática. A contabilidade é vista como um instrumento de participação social, gerando informações que fortalecem o cidadão e permitem uma fiscalização ativa das ações governamentais. Assim, a participação ativa do cidadão e a utilização de mecanismos de controle contábil são essenciais para o funcionamento eficaz da sociedade e a construção de um conhecimento novo e compartilhado.

2 TEORIA DO CONTROLE CONTÁBIL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

A contabilidade evoluiu de um sistema de escrituração e demonstrações contábeis simplificadas para um complexo sistema de informação e avaliação, destinado a atender as necessidades informacionais de seus usuários internos e externos (Iudícibus, 2015). A participação dos cidadãos no controle da gestão pública é cada vez mais presente, uma

consequência da Nova Governança Pública que incentiva a inclusão de diversos atores (Sunder, 2014; Iudicibus, 2021). Essa abordagem considera o equilíbrio de interesses entre os agentes, enfatizando a importância da cooperação para a geração de valor e cidadania.

Os sistemas de contabilidade e controle são projetados para equilibrar conflitos de interesse, promovendo a cooperação e o monitoramento das atividades contábeis das entidades públicas. Normas e padrões contábeis ajudam na coordenação e distinção entre comportamentos voluntários e obrigatórios, fortalecendo a cidadania fiscal e combatendo a sonegação de impostos.

A governança participativa associa-se à capacidade de resposta do governo, onde a participação cidadã é efetiva quando o governo está apto a ouvir e responder às demandas sociais (Van Donk & Williams, 2015). Ferramentas como o aplicativo Cidadão.gov.br permitem transparência e fiscalização das transferências de recursos públicos, promovendo uma rede colaborativa de monitoramento.

Torres Junior e Silva (2010) e König (2024) comparam o governo a uma firma, onde a participação de todos os cidadãos e organizações é automática, e a administração executa as tarefas estabelecidas pelos órgãos governamentais. A governança pública moderna transforma o Estado em um agente ativador, mobilizando recursos e forças da sociedade civil (Fernández-Altamirano *et al.*, 2023).

Mecanismos de participação cidadã incluem consultas populares, audiências públicas, conselhos de participação, parcerias público-privadas, orçamento participativo e plataformas digitais. Esses mecanismos, no entanto, enfrentam limitações como a assimetria de informações, acesso aos meios de comunicação, recursos financeiros e compreensão das leis e relatórios.

O controle contábil pode ser interno ou externo, e a transparência é fundamental para o desenvolvimento da educação e de outras áreas. Relatórios financeiros e padrões contábeis são ferramentas para a cidadania ativa, promovendo a denúncia de irregularidades e maior transparência (Ruediger, 2003).

A participação cidadã é crucial para a governança participativa e o controle contábil, garantindo que conflitos não superem a cooperação. Mecanismos de contabilidade e controle são essenciais para a execução eficiente dos contratos e a adequação entre as partes envolvidas (Sunder, 2014). A mensuração de resultados dos serviços públicos em relação à qualidade esperada pela sociedade viabiliza o controle do Estado pelos cidadãos (Miller & O'leary, 1987).

3 O PAPEL DO CIDADÃO NA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

A gestão pública utiliza a eficiência em cumprir sua missão social como um parâmetro de lucro. Para aumentar a legitimidade das ações governamentais, é essencial incorporar uma diversidade de perspectivas, promovendo uma administração *bottom-up* que gere soluções eficazes. O cidadão, neste contexto, é visto como um mecanismo de controle, atuando como ferramenta de melhoria e fiscalização contínua da gestão pública.

O envolvimento dos cidadãos na governança participativa fortalece a democracia e torna as decisões públicas mais inclusivas e responsivas. Segundo Duda e Damin (2022), a governança participativa envolve a participação ativa dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, similar à Nova Governança Pública, que também foca na inclusão de atores e participação ativa dos cidadãos.

Os cidadãos têm o direito e o dever de se envolver nos assuntos públicos que afetam suas vidas e comunidades. Através do engajamento na governança participativa, eles podem expressar suas necessidades, opiniões e expectativas sobre políticas públicas. Bergamini e Souza (2022) destacam que os cidadãos podem contribuir com conhecimentos especializados,

experiências práticas e perspectivas únicas, enriquecendo o processo de tomada de decisão. Os cidadãos também desempenham um papel crucial de controle e fiscalização dos governantes (Nie & Wang, 2023). Participando ativamente na governança, eles podem monitorar ações governamentais, acompanhar a implementação de políticas públicas e garantir o uso eficiente e transparente dos recursos (Han & Baird, 2024). Isso ajuda a prevenir a corrupção, promove a prestação de contas e fortalece a confiança entre cidadãos e governo (Vieira, Visentini & Cunha, 2022; Guerra & Carvalho, 2019).

Além disso, os cidadãos são responsáveis por divulgar informações e conscientizar a comunidade sobre os processos de governança participativa. A disseminação de informações claras e acessíveis sobre mecanismos de participação é essencial para promover uma participação efetiva e inclusiva (Twizeyimana & Andersson, 2019). O objetivo de controlar e fiscalizar são no intuito de reduzir os riscos da concentração de poder e garantir que a população participe da tomada de decisão dos governos.

Os cidadãos também colaboram na implementação e monitoramento das políticas públicas, envolvendo-se em projetos comunitários, grupos de trabalho e comitês locais. Esse envolvimento contínuo permite que as políticas sejam aplicadas adequadamente e atendam às necessidades da população, contribuindo para a melhoria e adaptação das políticas diante de novas demandas e desafios sociais. Com isso, os controles contábeis direcionam as operações de organizações e programas individuais, mantendo registros financeiros e reportando a diversas partes (McCrie, 2007).

O cidadão é visto como agente efetivo de controle em ações de planejamento, políticas públicas, consultas públicas, tomada de decisão, prestação de contas e transparência. Ele se torna o protagonista deste processo por meio do controle democrático, inserindo-se e trocando informações com tomadores de decisão através de controles internos, externos, sistemas de registro de controle, auditorias, relatórios, penalidades e padrões contábeis. O envolvimento efetivo dos cidadãos na tomada de decisões e no monitoramento das ações do governo, fomenta a criação de uma cultura na sociedade de monitoramento e cobrança de transparência, eficiência e responsabilidade dos órgãos governamentais e por fim impor aos gestores públicos a cultura de que estão sendo sempre monitorados pela sociedade.

Assim, o papel do cidadão na governança participativa é ser um agente ativo e de controle na construção de uma sociedade mais democrática e inclusiva. Ao exercer seus direitos e deveres cívicos, os cidadãos contribuem para a criação de políticas públicas mais efetivas, transparentes e responsáveis, refletindo verdadeiramente as necessidades e aspirações da população. A participação cidadã fortalece a legitimidade das decisões governamentais e promove maior confiança e coesão social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo enfatiza a importância de uma gestão pública transparente e efetiva, onde a participação do cidadão é fundamental, já que as atividades públicas são realizadas para ele. A contabilidade, tanto como ciência quanto teoria, é crucial, pois oferece os conceitos de controle e governança, destacando a importância do cidadão como a chave e o propósito da gestão pública.

A participação cidadã desempenha um papel vital na governança participativa, permitindo que os cidadãos exerçam controle sobre as ações e decisões do Estado, um conceito denominado neste estudo como controle democrático. Através de participação ativa em processos de tomada de decisão, como consultas públicas, audiências e mecanismos de transparência, os cidadãos podem influenciar políticas, programas e projetos governamentais.

Essa interação aumenta a prestação de contas, promove a transparência e reduz o risco de abusos de poder, fortalecendo a relação entre o Estado e a sociedade civil e assegurando

que os interesses e necessidades da população sejam considerados. O estudo destaca que o controle contábil é uma ferramenta eficaz para a população, apesar de suas limitações, que podem incluir problemas de infraestrutura, comunicação e interpretação de relatórios e informações geradas. Isso sublinha a necessidade de fornecer essas informações à população para que possam ser interpretadas e usadas para melhorar a gestão pública.

A alta taxa de participação social está associada a uma maior eficiência governamental. Para que os cidadãos participem efetivamente, eles precisam de acesso a uma educação de qualidade para entender e interpretar relatórios e políticas públicas. A participação ativa na formulação e implementação de políticas permite que os governos tomem decisões mais informadas e relevantes, enriquecendo o processo de tomada de decisão com diversas perspectivas e conhecimentos. Isso aumenta a probabilidade de soluções mais eficazes e fortalece a legitimidade das ações governamentais, além de promover maior responsabilidade do governo.

A participação social é reconhecida como uma característica fundamental da governança participativa, que vai além do modelo tradicional centrado no Estado e nas instituições governamentais. Na governança participativa, os governos buscam envolver ativamente a sociedade civil, cidadãos e outros atores não estatais nos processos de tomada de decisão e na definição de políticas públicas, promovendo coletividade, colaboração, interação e inclusão. No entanto, existem desafios para a efetiva inserção do cidadão na governança participativa, como assimetria de informações, problemas de acesso aos meios de comunicação e tecnologia, recursos financeiros escassos e falta de compreensão sobre orçamento e políticas públicas.

A participação cidadã na governança participativa promove o controle democrático, contribui para a eficiência governamental no cumprimento de sua missão social e é uma característica central dessa abordagem, envolvendo diversos atores que antes eram excluídos do processo. A prática da boa governança participativa, associada à responsabilidade social, não se limita somente à qualidade, mas sim à postura ética e ao comprometimento da organização com suas partes interessadas.

REFERÊNCIAS

Bergamini, J. C. L., & de Souza, J. A. (2022). Governança no ambiente público: análise dos reflexos na administração pública. *Inclusão Social*, 14(1).

Correio, M. N. O. P., & Correio, O. V. O. (2019). Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2).

Duda, J. A., & Damin, C. J. (2022). Índice de governança participativa: indicador composto selecionado para avaliação de agência reguladora local. *VERUM: Revista de Iniciação Científica*, 2(2), 02-10.

Fadul, E., Vitoria, F. T., & Cerqueira, L. S. (2017). A governança participativa na gestão de recursos hídricos no Brasil: uma análise da realidade do estado da Bahia. *SINERGIA-Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis*, 21(1), 79-90.

Fernández-Altamirano, A. E. F., Heredia-Llatas, F. D., Diaz, Y. I. M., Nuñez, O. M., Camacho, L. M., Camacho, L. A. M., ... & Chacón, L. F. E. (2023). Political Stability and public governance in Peru. *Przestrzeń Społeczna (Social Space)*, 23(1), 266-291.

Guerra, M. D. G. G. V., & Carvalho, K. D. A. G. (2019). Controle social como exercício da cidadania no combate à corrupção. *Textos e Debates*, 1(32).

Han, X., & Baird, C. (2024). Government crisis messaging on social media, citizen online engagement and compliance with policies. *Public Management Review*, 26(3), 613-634.

Iudicibus, S. D. (2015). *Teoria da Contabilidade*. Atlas.

Iudicibus, S. D. (2021). *Teoria da Contabilidade*. 12. ed. Grupo GEN.

König, P. D., Felfeli, J., Achtziger, A., & Wenzelburger, G. (2024). The importance of effectiveness versus transparency and stakeholder involvement in citizens' perception of public sector algorithms. *Public Management Review*, 26(4), 1061-1082.

McCrie, R. (2022). Accounting Controls and Budgeting. *Security Operations Management*. <https://doi.org/10.1016/B978-075067882-7/50047-3>.

Miller, P., & O'leary, T. (1987). Accounting and the construction of the governable person. *Accounting, organizations and society*, 12(3), 235-265.

Nie, L., & Wang, H. (2023). Government responsiveness and citizen satisfaction: Evidence from environmental governance. *Governance*, 36(4), 1125-1146.

Pinto, T. R. G. S., Martins, S., Leonel, D. S., & Ckagnazaroff, I. B. (2018). Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local. *Interações (Campo Grande)*, 19, 627-641.

Ruediger, M. A. (2003). Governança democrática na era da informação. *Revista de Administração Pública*, 37(6), 1257.

Sani, A. A., & Chaharmahalie, S. (2012). Internal accounting controls. *World Academy of Science, Engineering and Technology*, v. 62, p. 54-57.

Sunder, S. (2014). *Teoria da Contabilidade e do Controle*. 13. ed. Grupo GEN.

Torres Junior, F., & Silva, L. M. D. (2010). A importância do controle contábil e extracontábil dos bens permanentes adquiridos pela administração pública federal. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 8(2).

Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government—A literature review. *Government information quarterly*, 36(2), 167-178.

Van Donk, M. and Williams, A. (2015). In search of responsible and responsive local governance. In: In pursuit of responsible and responsive local governance. State of local governance. *Good Governance Learning Network (GGLN)*.

Vieira, K. M., Visentini, M. S., & Cunha, R. T. (2022). Construção e validação de uma escala de percepção da corrupção ao nível do cidadão. *Cadernos EBAPE*. BR, 20, 452-469.