

CONTROLE SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DO CONFLITO DE AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

HUGO LEONARDO MENEZES DE CARVALHO HUGO CARVALHO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)
menezesdecarvalho@gmail.com

RODRIGO SILVA DINIZ LEROY
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
leroy.rodriigo@gmail.com

CONTROLE SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DO CONFLITO DE AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

INTRODUÇÃO

Segundo Przeworski (1996), a capacidade dos cidadãos para controlar os agentes públicos tem relação com os arranjos institucionais que possibilitem a supervisão da sociedade sobre seus administradores. Esse aspecto regulatório encontra respaldo no caráter republicano da forma de governo brasileira, em que os recursos públicos pertencem à sociedade, e no aspecto democrático das escolhas coletivas, modalidade de representatividade da população nas decisões político-administrativas.

Dessa forma, Castro (2007, p. 118) enfatiza que Estado democrático de direito adotado pelo sistema brasileiro necessita de mecanismos de controle “que possam ser exercidos por agentes que estejam fora da estrutura administrativa e que sejam, por assim dizer, totalmente desvinculados e imparciais em relação à atividade que será objeto do controle”.

Assim, juntamente aos controles entre os poderes legislativo, executivo e judiciário, pelos Tribunais de Contas e pelos Conselhos Fiscais, o controle social se apresenta como uma forma de controle externo exercido pela população. Ele se manifesta através do voto, ou do controle das ações do governo, tais como representação e petição aos órgãos públicos, direito de obter certidão e informações e institutos jurídicos como *habeas data*, *habeas corpus*, mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, dentre outros (CASTRO, 2015).

Esse estabelecimento de controle entre os administradores públicos e a sociedade advém do conflito de interesses entre esses dois polos, situação que se amolda ao chamado conflito de agência, existente na Teoria da Agência que, de acordo com Jensen e Meckling (1976), consiste no contrato pelo qual uma ou mais pessoas (o principal) delega a outra pessoa (o agente) autoridade de tomada de decisão para executar algum serviço em seu nome.

Contudo, se ambas as partes da relação são maximizadores de utilidade, ou seja, agem pelo atendimento de seu interesse pessoal, abre-se a possibilidade de que o agente não aja sempre no melhor interesse do principal, momento pelo qual se estabelece o conflito de agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

Essa contradição entre agente e principal pode ser aplicada às relações estabelecidas no setor público, estando a sociedade com o papel de principal e os gestores públicos como o de agente. Nessa linha, o presente estudo pauta-se no pressuposto teórico apresentado de que a presença de maior controle social revela um maior nível de controle da sociedade sobre os gestores públicos, diminuindo os conflitos de agência existentes.

E para validar essa estrutura conceitual, será analisado o aspecto da Transparência enquanto um dos instrumentos de controle social importante, uma vez que, em um cenário de controle social maior, os gestores tendem a serem mais transparentes e, portanto, espera-se que não haja número maior de apurações de crimes contra a Administração Pública e que o retorno das ações governamentais seja mais efetiva na promoção do desenvolvimento social.

Nesse sentido, tem-se como problema de pesquisa verificar, sob o aspecto da transparência, como esse instrumento de controle social pode atuar como mitigador do conflito de agência existente no setor público. Com isso, esse trabalho tem por objetivo geral analisar como a transparência, enquanto instrumento do controle social, pode funcionar um elemento mitigador do conflito de agência.

Para tanto, utilizou-se, como metodologia, da interação entre o Índice de Transparência (IT), realizado pelo Ministério Público Federal, com outros dados sociais, como os indicadores socioeconômicos dos Estados e o número de inquéritos policiais contra a administração pública instaurados nos Estados. Essa relação procura ilustrar os fundamentos ancorados na melhoria do conflito de agência em um ambiente institucional mais transparente.

Além da introdução, esse trabalho é composto de referencial teórico, procedimentos metodológicos, discussão e análise dos resultados e considerações finais.

1. CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Nascimento e Reginato (2009, p. 1), “o conceito de controle organizacional em sua forma plena reflete os meios utilizados pela administração para criar padrões de comportamento a serem seguidos pelos membros organizacionais”. Assim, a presença do controle sobre a atuação dos diversos agentes organizacionais remonta os originários da administração, consoante se depreende da passagem de Frederick Taylor (1991):

A natureza humana é de tal sorte que muitos operários, abandonados a si mesmos, dispensem pouca atenção às instruções escritas. Assim, torna-se necessário designar instrutores, chamados chefes funcionais, para observar se os trabalhadores entendem e aplicam as instruções. (TAYLOR, 1991, p. 90).

Como a seara governamental constitui uma forma organizacional específica, a aplicabilidade de mecanismos de controle se presta funcionalidade semelhante àquela praticada na esfera privada. Com a ascensão do Estado Republicano democrático de direito, onde o poder deriva do povo e é por ele exercido, direta ou indiretamente, estando os gestores públicos adstritos aos mandamentos legais no regime jurídico administrativo, emergiu a necessidade de remodelar os meios de controle entre sociedade e governantes.

Desta forma, as peculiaridades do setor público, como regime jurídico administrativo e a forma burocrática de organização, acaba por enaltecer os aspectos controlatórios existentes nesse ramo. Assim, segundo Carvalho Filho (2007, p. 828) “a natureza jurídica do controle é a de princípio fundamental da Administração Pública”, devendo ser exercido, portanto, em todos os níveis de poder administrativo estatal.

Essa ênfase na função de controle aplicada à Administração Pública tem, além do caráter legal que o institui, o enfoque fiscalizador da sociedade sobre as ações dos gestores públicos, de forma a evitar que estes ajam em nome de interesses particulares, deles ou de outrem.

Nesse sentido, Gasparini (1992) destaca que:

É exatamente através do controle que os administrados e a Administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas, e por essa razão essa possibilidade espelha, sem a menor dúvida, uma garantia para ambos. (GASPARINI, 1992, p. 546).

Não obstante as considerações sobre as origens do controle na Administração Pública, há que se destacar as formas pelas quais esse controle pode ser exercido. Nesse espeque, Guerra (211, p. 90), destaca que “o controle da Administração é gênero, de onde podemos retirar várias espécies, não havendo uma classificação definitiva”. Assim, segundo o mesmo autor, a classificação do controle público, segundo aspecto da localização do controlador, apresenta as formas de controle interno, o controle externo e o controle social.

Tomando como esfera de interesse deste trabalho o controle social sobre o Estado, foi recortado apenas esse meio de controle para análise. Nesse contexto, tem-se diferentes dimensões de controle, sendo a primazia da sociedade sobre o Estado a primeira e a mais legítima dimensão do sistema de controle de uma nação republicana.

Assim, Santos (2003, p. 53) define que “o controle social, mecanismo de manifestação da cidadania ativa, é exercido por meio da participação popular soerguendo-se como forma de expressão da democracia direta, pois se trata da participação direta do cidadão”.

Essa concepção decorre da ideia de contrato social explanada na obra *Do contrato Social*, de Jean-Jacques Rousseau (1972). Nesse sentido, Silva, Ferreira e Barros (2008, p.37) afirmam que “no arcabouço teórico de Rousseau estão as raízes da soberania popular e do controle social enquanto controle da sociedade sobre o Estado, defendendo o interesse público sobre o interesse privado nos negócios públicos”.

Desta forma, a delegação de poderes por parte da sociedade ao governante é vinculada à expectativa de que este venha a agir de acordo com o interesse daquele, sendo essa situação a caracterização da chamada relação de agência, conforme Jensen e Meckling (1976).

1.1 Teoria da Agência

Os conceitos relacionados à teoria da agência encontram, em grande parte, respaldo nas análises expostas por Michael C. Jensen e William C. Meckling quando da publicação, em 1976, da obra *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*.

Nesse sentido, diversos artigos que versam sobre o tema têm nessa obra uma fonte importante a ser considerada, tal qual o presente trabalho. Com isso, “a Teoria da Agência visa a analisar os conflitos e custos resultantes da separação entre a propriedade e o controle de capital, o que origina as assimetrias informacionais, os riscos e outros problemas pertinentes à relação principal-agente” (JENSEN; MECKLING, 1976 *apud* ARRUDA; FREITAS JUNIOR; MADRUGA, 2008).

Da mesma forma, Mendes (2001) define que:

o cerne da Teoria consiste em o principal saber que irá perder parte de sua riqueza e em compensação, procurar conseguir do agente os melhores desempenhos, ou seja, o principal deixa de obter o máximo para obter o possível dentro das condições colocadas, devido à participação de um administrador profissional. (MENDES, 2001, p. 32, *apud* ARRUDA; FREITAS JUNIOR; MADRUGA, 2008)

Esta separação se deve, em grande proporção, à complexidade das operações empresariais, momento em que o proprietário perde o controle sobre toda a gestão e especializa setores da organização.

Com isso, para entender de forma satisfatória os motivos pelos quais os conflitos entre o proprietário e seus agentes ocorrem, há que se enfatizar as mudanças ocorridas na composição gerencial das organizações, onde estruturas antes limitadas e de cunho familiares passaram ao modelo de sociedade anônima, com a presença de acionistas (ARRUDA; FREITAS JUNIOR; MADRUGA, 2008).

Nesse espaço, emerge o conflito de agência, quando o comportamento do agente é distinto daquele esperado pelo principal, sendo necessário mecanismos de harmonização entre eles. Segundo Davis e Wood (1998, *apud* PEREIRA, 2005), a teoria da agência oferece duas respostas para o alinhamento dos interesses entre principal e agente:

A primeira é aumentar o fluxo de informações do principal por meio dos indicadores de desempenho, aumentar o rendimento das contas financeiras e especificar de forma clara os objetivos. A segunda é contratar no mercado, visto que a concorrência atua como um instrumento de disciplina dos agentes. Os contratos permitem ao principal uma maior oportunidade controlar aos seus agentes e, portanto, de prevenir a captura por parte dos produtores.

Desses conceitos, extrai-se dois fatores abordados em relação aos problemas de agência: a assimetria informacional e os riscos morais envolvidos. Segundo Nascimento e Reginato (2009, p. 89), “a assimetria de informações ocorre devido ao fato de o agente possuir conjunto maior de informações sobre as atividades que existem na empresa do que o principal”. Já o risco moral apresenta-se a partir de desvio de comportamento do agente, sendo tal risco a possibilidade do agente ter atitudes oportunistas após sua contratação, alvo de difícil previsão pelo principal (NASCIMENTO; REGINATO, 2009).

Diante desse quadro teórico e tendo em vista a administração pública ser baseada por relações legais impostas pelo chamado regime jurídico administrativo, em que ao gestor público é lícito praticar apenas aquilo que está previsto em Lei, pode-se analisar a administração governamental brasileira sob a ótica da teoria da agência, sendo o principal representado pela sociedade, que delega funções via legislação aos agentes, os gestores públicos, ainda que de forma indireta (SLOMSKI, 1999, *apud* MELLO, 2006).

A presença dessa delegação de poderes faz surgir, na esfera pública, o conflito de agência nesse setor, cujo norteamento espelha-se na consecução, pelos gestores, das ações esperadas pela sociedade. Desta maneira, torna-se necessário elaborar modelos capazes de maximizar a compreensão dessa estrutura, que permitam ao cidadão observar o valor dos serviços produzidos pelo conjunto de agentes.

1.2 Instrumentos de controle social e o conflito de agência

Devido ao caráter contratualista da relação de agência, este contrato, a rigor, deveria buscar a perfeição, de modo a evitar os conflitos decorrentes dessa relação. Todavia, tal possibilidade, na prática, apresenta bastante improvável, devido à multiplicidade de atuações do agente que se deve nortear. Assim, a minimização dos conflitos de agência deve se respaldar também no modelo de gestão organizacional onde serão estabelecidos incentivos, punições e controles. (NASCIMENTO; REGINATO, 2009).

Desta maneira, sendo o controle social parte integrante da relação de agenciamento existente na administração pública e presente a dicotomia entre os interesses da sociedade e dos gestores, esse controle pressupõe um conjunto de instrumentos adequados à sua efetivação e que possibilite a minimização dos efeitos decorrentes desse conflito de agência, especialmente no tocante à participação na estruturação de um sistema de controle de gestão e meios que permitam avaliar as ações do agente e aqueles que montam um sistema de controle.

Para Breder (2008), os instrumentos de controle sociais atualmente instituídos são: informação e transparência; audiências/consultas públicas; orçamento participativo; participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão; e representações/denúncias.

No entanto, Figueiredo e Santos (2013) ressaltam que:

O fator negativo nos instrumentos de participação diz respeito a sua utilização para atender determinações legais como o caso do conselho de políticas públicas e da audiência pública, servindo apenas para ratificar a opinião dos administradores,

distanciando de sua finalidade que é ouvir a sociedade e promover a participação social. (FIGUEIREDO e SANTOS, 2013, p. 17)

Os autores apontam ainda que a participação social é fomentada em grande medida transparência, visto que “a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes” (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 5). Desse arcabouço denota-se a presença predominante da transparência e da garantia do acesso à informação. Essa ênfase da publicidade dos atos públicos vai ao encontro da solução de um elemento fundamental do conflito de agência: a assimetria de informação.

Contudo, o conflito entre agente e principal perpassa ainda pela construção de instrumentos de controle deste sobre os atos aquele, de forma a direcionar o comportamento dos administradores para o cumprimento dos objetivos estipulado pelo principal, além de assegurar que os agentes não se afastem deles (IBGC, 2009).

Desse modo, o estabelecimento de controles é parte do processo de busca de determinado resultado, no caso, a efetividade das ações governamentais. Sendo assim, torna-se necessária a redefinição dos critérios de controles e a sua diferenciação para cada peculiaridade das complexas atividades estatais.

O controle social, apesar de dispor de instrumentos com essa finalidade, como conselhos e audiências públicas, não contempla de forma efetiva a formulação de sistema de controle, senão pelo caráter representativo da sociedade democrática brasileira. O sistema representativo estabelece-se pelo sistema político-eleitoral onde são escolhidos agentes que, investidos de poderes dos votantes, atuam em nome do interesse coletivo.

Nessa linha, Oliveira (1999, *apud* DUARTE, 2006, p.1) “destaca a necessidade de se desenvolver nos cidadãos uma consciência política e, principalmente, uma cultura de fiscalização e controle por parte da sociedade sobre os atos do poder público”.

Diante desse cenário, o controle social reveste-se de uma dimensão de atuação que vai além da simples participação passiva de espectador de informações governamentais. Sua atuação efetiva clama também por uma atuação proativa em relação à construção de instrumentos de controles estatais, fato que necessita de um fortalecimento do sistema representativo, de forma tal que o espírito fiscalizatório da sociedade seja impulsionado para caminho diverso do que se tem nos instrumentos de controle social existente atualmente.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme pressupostos teóricos apresentados, espera-se que a presença de maior controle social revele um maior nível de controle da sociedade sobre os gestores públicos, diminuindo os conflitos de agência existentes, uma vez que, sendo os gestores mais transparentes, espera-se que não haja número maior de apurações de crimes contra a Administração Pública.

Assim, considerando a transparência como instrumento de controle social a ser analisado, o presente estudo realizou levantamento de dados referente ao Índice de Transparência (IT), realizado pelo Ministério Público Federal (MPF, 2017b) do ano de 2015, para destacar o nível de transparência dos governos municipais, dividido por cada unidade federativa estadual.

Esse indicador leva em consideração a ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), sendo sua mensuração através de questionário

que avaliou itens de transparência na internet, com informações sobre receitas, despesa, licitações e contratos, relatórios, serviço de informações ao cidadão, boas práticas de transparência, dentre outros (MPF, 2017b).

Foram levantados também indicadores socioeconômicos dos estados, para serem correlacionados aos Índices de Transparência, a fim de verificar a existência de associação entre desenvolvimento e transparência. As medidas dos estados usadas foram Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Renda Per Capita (RPC) e Índice de Gini (GINI) do ano de 2010, extraídas do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. A escolha por essas variáveis se deveu à mensuração das dimensões: renda, educação e longevidade, pelo IDH; riqueza da população residente, pelo RPC; e desigualdade de distribuição dessa renda, pelo GINI (ATLAS BRASIL, 2013). Ressalta-se que para a utilização da variável RPC, foi calculado o logaritmo natural dos índices, a fim de padronizar os dados e diminuir os efeitos das discrepâncias relevantes entre as unidades da amostra.

Adicionalmente, como medida de controle social efetivo, para demonstrar a apuração da prática de crimes contra a Administração Pública, utilizou-se o número de inquéritos policiais instaurados em cada Estado em 2015, com dados extraídos também do MPF (MPF, 2017a). Além desse, investigou-se nos Portais da Transparência de cada Estado informações a respeito de requisições de informações pela população e o atendimento destas.

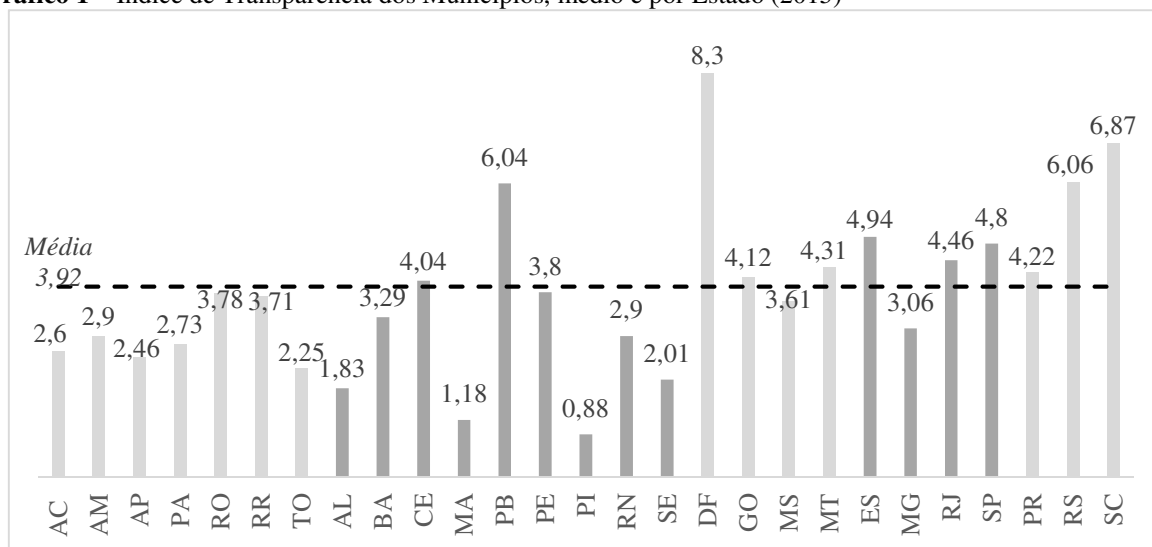
Esse trabalho, de caráter meramente descritivo, busca ilustrar, de forma geral, as premissas teóricas reveladas sobre o papel do controle social e a relação de agência existente no setor público, especialmente no tocante à Transparência.

3. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir dos aspectos conceituais e relacionais apresentados, procurou-se ilustrar os fundamentos a partir de dados existentes entre dois elementos, um que expressa a transparência pública (Índice de Transparência - IT) e outro que indica o número de apurações de desvios contra a administração pública (Inquéritos Policiais - IP).

Desta forma, o nível de transparência pode ser expresso no Gráfico 1 em que consta o IT de cada Estado e a média nacional.

Gráfico 1 – Índice de Transparência dos Municípios, médio e por Estado (2015)



Fonte: adaptado de MPF (2017b)

Percebe-se, pelos dados apresentados, que o IT dos estados é geralmente baixo no ano de 2015, visto que varia de 0 a 10 e a média nacional era de apenas 3,92 em 2015. Percebe-se que apenas onze estados superam a média nacional para o referido ano, sendo esses concentrados nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

Analisando-se especificamente as regiões, percebe-se baixos desempenhos de IT no norte do país, quando todos os estados ficaram abaixo da média nacional. De maneira semelhante, a média de desempenho dos estados do nordeste foi predominantemente baixa, destacando-se positivamente a Paraíba, que ficou entre os índices maiores, e o Piauí, que apresentou o menor índice do país no ano de 2015.

No Centro-Oeste, dos quatro estados, apenas o Mato Grosso do Sul apresentou transparência abaixo da média nacional, sendo encontrado no Distrito Federal o maior IT da série, num valor consideravelmente maior do que os demais estados. Já os estados da região sudeste apresentaram desempenho médio próximo, acima da média nacional, com exceção de Minas Gerais. Por fim, os estados da região Sul apresentaram desempenhos mais satisfatórios, sendo todos com valores mais altos, se comparados ao país.

Com isso, parece ser possível inferir a relação entre o índice de transparência e os indicadores de desenvolvimento dos estados, visto que as regiões com índices mais altos de desenvolvimento social foram as que evidenciaram melhores ITs. Assim, foi calculada a correlação entre o IT de cada estado e os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), a Renda Per Capita (RPC) e o Índice de Gini (GINI) do ano de 2010, com resultados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Correlações entre o Índice de Transparência (2015) e indicadores sociais (2010)

	RPC	IDH	GINI
IT	0,776341586	0,758836629	-0,431224358

Fonte: MPF (2017b), Atlas Brasil (2013). Elaborado pelos autores.

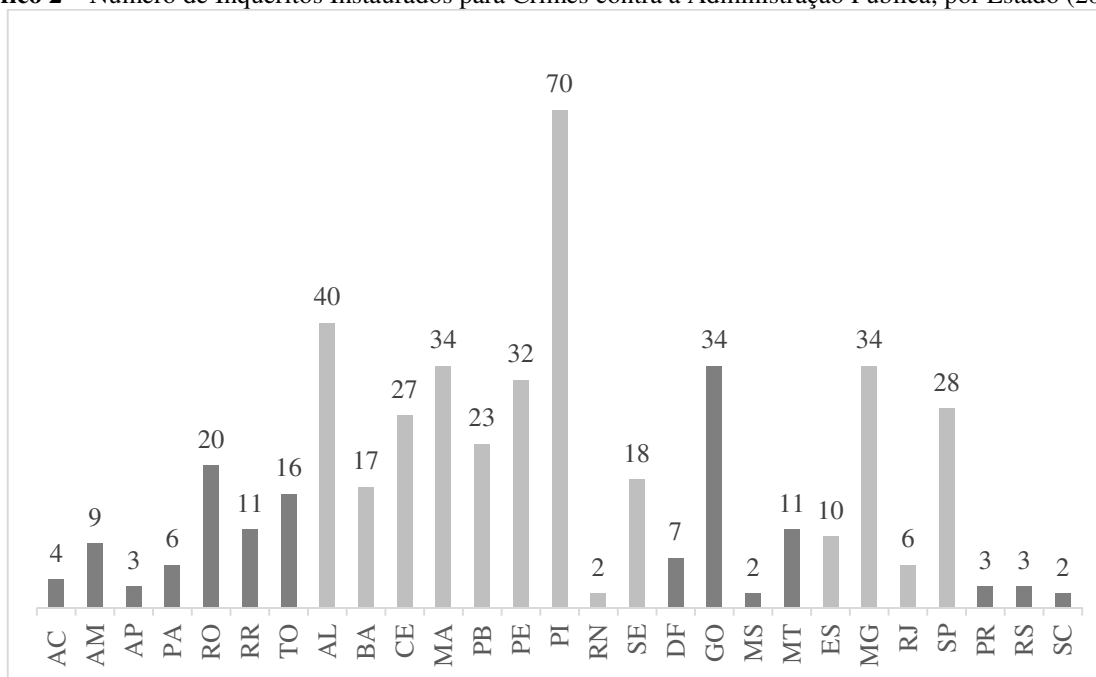
É possível perceber pela Tabela 1 que o IT é significativamente correlacionado, com sinal positivo, aos indicadores de riqueza e de desenvolvimento socioeconômico, sinalizando para possível evidência de que localidades mais desenvolvidas e mais ricas tendem a ser mais transparentes, conforme ressaltam, por exemplo, Pinho (2006), Cruz et al. (2012), Leite Filho, Colares e Andrade (2015), Reis, Ferreira e Ferreira (2017) e Zuccolotto e Teixeira (2017).

Em relação ao Índice de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição de renda, percebeu-se uma correlação negativa de baixa intensidade, permitindo inferir que pode haver indícios de que os Estados com maiores desigualdades são menos transparentes, no entanto não pode ser que essa consideração não aplique a qualquer ente federativo.

Portanto, há indícios de que o desempenho socioeconômico das unidades pode fazer com que sejam mais transparentes, destacadamente os graus de desenvolvimento e a riqueza do ente.

Destaca-se a importância da transparência como forma de controle social, no entanto, e uma medida de informação disponível, que não mensura a efetivação desse controle por meio da iniciativa dos cidadãos. Assim, uma *proxy* encontrada como alternativa para mensuração a efetivação do controle como exercício da cidadania foi o número de inquéritos policiais instaurados para apuração da prática de crimes contra a Administração Pública. A quantidade de inquéritos por Estado no ano de 2015 pode ser ilustrado no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Número de Inquéritos Instaurados para Crimes contra a Administração Pública, por Estado (2015)



Fonte: adaptado de MPF (2017a)

Percebe-se com o Gráfico 2 que, como um todo, é baixo o número de inquéritos instaurados em um ano nos Estados, principalmente os das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul. Na região Norte o número de inquéritos em um ano é considerado baixo, tendo destaque o estado de Roraima como o de maior número da região.

Por outro lado, os estados do Nordeste foram os que apresentaram, em média, maiores números de inquéritos instaurados para apuração de crimes contra a Administração Pública, sendo exceção o estado do Rio Grande do Norte, com o mais baixo número entre os demais, e o destaque para o Piauí, com a maior quantidade do país.

De forma média, tanto o Centro-Oeste como o Sudeste têm números parecidos, visto que há predominância de estados com poucos inquéritos em 2015, juntamente a outros com números médios, como Goiás, Minas Gerais e São Paulo. Já nos três estados do Sul se identifica uma quantidade significativamente baixa de processos no referido ano, sendo a região com os menores valores dentre as demais.

Não foi possível identificar relação entre o número de processos instaurados e índices econômicos, sociais ou demográficos, dados que não é identificado um padrão de comportamento dos estados em função desse tipo de variável.

No entanto, quando analisados os Gráficos 1 e 2, pode-se identificar algumas possíveis relações entre o Índice de Transparência e os Inquéritos Policiais, tais como: o Distrito Federal, que foi considerado o mais transparente e teve um baixo número de inquéritos; o Piauí, que foi considerado o estado menos transparente e apresentou o maior número de inquéritos para apuração de crimes contra a Administração Pública; e Santa Catarina, considerado o segundo mais transparente, obtendo um número significativamente baixo de inquéritos instaurados.

Foram destacados os estados com desempenhos extremos, o que pode apontar para a possibilidade de que municípios mais transparentes sejam menos propensos a atender às ferramentas de efetivo controle social, visto que tentam fornecer os dados aos cidadãos de maneira clara e suficiente.

Outro instrumento importante de controle social é a solicitação de informações pela população, através dos portais eletrônicos dos entes públicos, que evidencia o controle efetivo pela sociedade, à medida em que aponta as solicitações e o atendimento destas. A partir de busca nos portais da transparência de todos os Estados, constatou-se que, em 2015, apenas sete deles apresentam informações sobre quantitativos de informações solicitadas e atendidas, sendo eles evidenciados na Tabela 2. Nos demais não foram encontradas essas informações.

Tabela 2 – Número de Informações Solicitadas e Atendidas, por Estado (2015)

Estado	Solicitadas	Atendidas
Ceará (CE)	59.144	59.029
Maranhão (MA)	334	329
Minas Gerais (MG)	785	784
Paraíba (PB)	768	768
Piauí (PI)	257	257
Rio Grande do Norte (RN)	374	284
São Paulo (SP)	1.005.189	1.005.189

Fonte: Portais da Transparência dos Estados (2017)

Pela Tabela 2, constata-se que o estado de São Paulo se destaca pela quantidade de informações solicitadas muito discrepante dos demais estados, as quais foram todas atendidas, e o estado do Ceará, que também apresentou valor significativo, com alto atendimento também. Os demais estados apresentaram valores relativamente baixos, sendo uma constante entre eles o alto índice de atendimento das informações solicitadas.

Relacionando-se o Índice de Transparência à disponibilização dos quantitativos de solicitação de informações, não é possível perceber uma linearidade, visto que, dos sete estados que disponibilizam tal informação, apenas Ceará, Paraíba e São Paulo apresentam IT acima da média nacional. Por outro lado, o Piauí disponibiliza tal informação, mas apresenta o menor IT do país em 2015, sendo considerado o estado menos transparente.

Portanto, devido à falta de dados a respeito das solicitações de informações pelos cidadãos nos portais da transparência de todos os Estados, essa medida apresenta limitações para ser utilizada como *proxy* de controle social efetivo.

Após apresentados os resultados, é importante ressaltar que não se pretendia realizar uma relação de causa e efeito definitiva, mas consubstanciar como existe um indicativo de que um ambiente de maior transparência contribui para um nível menor de ações de apuração de desvios contra a Administração Pública. Pelo fato dos dados serem ainda incipientes, foi realizada uma tentativa de evidenciar alguns indícios de relações, a fim de promover inquietações ao leitor e cidadão a respeito da transparência como instrumento para efetivação do controle social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser percebido, o controle social apresenta-se como elemento mitigador do conflito de agência existente no setor público, na medida em que o controle é exercido a partir de uma análise da condição (o que foi feito) em relação critério (como e o que deveria ter sido feito). Assim, os meios de participação social precisam contemplar uma participação ativa da sociedade e não apenas receptora de informações, mormente tecnicista, e que acaba por fomentar a assimetria de informação existente na administração pública brasileira, tornando o

controle social circunscrito à ideia de fiscalização pela publicidade dos atos e não pela correta aplicação dos recursos e da qualidade dos serviços utilizados.

No caso específico, o presente trabalho teve como objetivo analisar o controle social sob o aspecto da Transparência, pelo que se verificou a vinculação existente entre o Índice de Transparência dos governos municipais em conjunto com os indicadores socioeconômicos (Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Renda Per Capita - RPC e Índice de Gini -GINI) e o número de inquéritos policiais de crimes contra a Administração Pública, em que se verificou um indicativo de relação inversa, evidenciando os pressupostos lógicos de que um controle social fragilizado não harmoniza os conflitos de agência existentes no setor público, sendo a Transparência um dos elementos dessa atuação.

Esse contexto pode ser demonstrado pelos resultados encontrados e apresentados, em que foi possível notar que o Índice de Transparência analisado é significativamente correlacionado, com sinal positivo, aos indicadores de riqueza e de desenvolvimento socioeconômico, sinalizando para possível evidência de que localidades mais desenvolvidas e mais ricas tendem a ser mais transparentes.

Ademais, na relação entre o nível de Transparência e o número de processos contra a Administração pública instaurados, embora não se possa expressar um determinado padrão de comportamento dos Estados entre essas variáveis. Todavia, nos casos mais extremos, pode-se notar um indicativo de relação negativa entre transparência e número de apurações policiais.

De igual forma, na relação com a atendimento de solicitações, os resultados apontam para a possibilidade de que municípios mais transparentes sejam menos propensos a atender às ferramentas de efetivo controle social, visto que tentam fornecer os dados aos cidadãos de maneira clara e suficiente.

Impende ressaltar que as diversas variáveis influenciadoras dos dados analisados não foram controladas para se obter uma relação de causa e efeito determinante, mas sim para representar a importância conceitual e lógica apresentada sobre o papel do controle social no conflito de agência do setor público, destacando a transparência como um desses elementos em comparação a outro que sugere desvios públicos, caso dos inquéritos. Com isso, um meio de controle social mais próximo daquilo que se deseja para solução do conflito de agência e, conseqüentemente, da melhoria da gestão pública.

Assim, a falta de controle social sobre a atuação de seus representantes acaba por contribuir para um controle débil na solução efetiva do conflito de agência existente no setor público, como se pôde ilustrar nos gráficos apresentados por esse estudo. Essa contribuição teórica procura incrementar os estudos sobre essa temática, examinando-o sob uma perspectiva inovadora de relacionar a Transparência, um dos instrumentos do controle, com elementos conseqüentes na vida social, tais como os indicadores socioeconômicos e o número de inquéritos policial de crimes contra a Administração Pública.

Por fim, sugere-se que novas pesquisas possam identificar padrões de mensuração e relação entre o controle social e outros dos seus instrumentos, o que pode facilitar a confecção futura de um indicador geral de controle social.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, G.S.; FREITAS JUNIOR, N. I.; MADRUGA, S. R. **A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria.** ReA UFSM - Revista de Administração da UFSM, v. 1, p. 71-84, 2008. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/viewFile/570/430>>.
- ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Consulta.** 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>.
- BREDER, J. C. **Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União.** 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CASTRO, R. P. A. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- DUARTE, M. R. T. **O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação.** Trabalho apresentado na 29ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-2087--Int.pdf>>
- FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.
- GASPARINI, D. **Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 1992.
- GUERRA, E M. **Os controles Externo e interno da administração pública.** 2. ed. ver. e ampl., 2. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.** 4. ed. IBGC: São Paulo, 2009. Disponível em: <www.ibgc.org.br/Download.aspx?Ref=Codigos&CodCodigo=47>.
- JENSEN M.; MECKLING, W. **Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure.** In: Journal os Financial Economics. 1976. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>>
- LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. Transparência da gestão fiscal pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015.
- MELLO, G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Brasileiro**, Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/>>
- MENDES, A. P. S. **Teoria da Agência Aplicada à Análise de Relações entre os Participantes dos Processos de Cooperação Tecnológica Universidade-Empresa.** 2001. 260f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-24012002-114443/pt-br.php>>.

- MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Monitora**. 2017. Disponível em: <<https://monitora.mpf.mp.br/Combate/>>.
- MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional da Transparência**. 2017. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>.
- NASCIMENTO, A. M. REGINATO, L. **Controladoria: Um enfoque na Eficácia Organizacional**. São Paulo: Atlas, 2009.
- PEREIRA, J M. **Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil**. REGE Rev. Gest. [online]. 2005, vol. 12, n. 2, pp. 1-17. ISSN 1809-2276. Disponível em: <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S1809-22762005000200002&script=sci_arttext>.
- PINHO, J.A.G. *Accountability* em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, II, São Paulo, 2006. **Anais...** São Paulo: Anpad, 2006.
- PRZEWORSKI, A. **Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 32. São Paulo: ANPOCS, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_02.htm>.
- REIS, A. O.; FERREIRA, M. A. M.; FERREIRA, M. A. S. Intervenientes da Transparência Orçamentária Pública a Nível Nacional. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**, v. 4, n. 1, p. p. 22-36, 2017.
- ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**, Coleção os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1978.
- SANTOS, J. L. **Tribunal de Contas da União & Controle Estatal e Social da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2003.
- SILVA, H. H. C.; FERREIRA, L. P. B.; BARROS, M. L. **Estado/sociedade e o controle social**. Revista Eletrônica Interdisciplinar Diversa: Matinhos, v.1, n.1, pág.23-39, julho/dezembro 2008.
- TAYLOR, F. W. **Princípios de Administração Científica**. Tradução de Arlindo Oliveira Ramos. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 82, 2017.