

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE SOCIAL E A CRIAÇÃO DE NOVOS
MECANISMOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DO
ObservA - OBSERVATÓRIO DE AUDITORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
PELOTAS**

Michele Siqueira de Azambuja Neves

Pelotas, 2016

MICHELE SIQUEIRA DE AZAMBUJA NEVES

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE SOCIAL E A CRIAÇÃO DE NOVOS
MECANISMOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DO
ObservA - OBSERVATÓRIO DE AUDITORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
PELOTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha
Linha de Pesquisa: Processos políticos: atores e instituições

Pelotas, 2016

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto
Prof. Dr. Sérgio Botton Barcellos
Prof. Dr. Julian Borba

“O acesso à informação é mecanismo necessário para a consolidação da democracia. Através deste direito o cidadão é capaz de acompanhar as ações do governo que age em seu nome, além de consistir em um mecanismo importante contra a ineficiência, esbanjamento e corrupção”.

Portal Livre Acesso.net

“A sociedade existe onde quer que vários indivíduos entrem em interação. Esta ação recíproca se produz sempre por determinados instintos (Trieben) ou para determinados fins. Instintos eróticos, religiosos ou simplesmente sociais; fins de defesa ou de ataque, de jogo ou de ganho, de ajuda ou de instrução, estes e infinitos outros fazem com que o homem se encontre num estado de convivência com outros homens, com ações a favor deles, em conjunto com eles, contra eles, em correlação de circunstâncias com eles”.

Georg Simmel

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus por ter me guiado até este importante momento, ter me proporcionado momentos felizes, irmãos, amigos e uma família maravilhosa, agradeço não só pelas minhas vitórias mas também pelos obstáculos e momentos difíceis que passei, visto que por meio deles muito aprimorei meu aprendizado e aprendi a dar mais valor à vida, sendo que esses momentos foram primordiais para o meu crescimento.

Um especial agradecimento a meus pais, Maria de Lourdes e José Benhur, e ao meu irmão, Guilherme, pela maneira carinhosa com a qual me deram força e coragem, apoiando-me nos momentos de dificuldade e por me ensinarem o valor da vida, o poder da luta, da educação e o melhor caminho a seguir na minha formação como pessoa. Amo vocês!

Agradeço ao meu amor, Thiago Burlani Neves, por estar sempre ao meu lado compartilhando juntos alegrias e tristezas, me apoiando e incentivando em todos os projetos da minha vida e das nossas vidas e que esteve comigo quando mais precisei. Simplesmente, te amo!

Com todo destaque que merece, agradeço a minha orientadora, Professora Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha, pela orientação, pela ajuda, pela paciência, pelos conselhos, pelo profissionalismo, pela dedicação prestada durante o desenvolvimento de toda a pesquisa, por ter acreditado neste trabalho, enfim, por ser uma excelente professora e orientadora.

Aos colegas pela troca de experiências e conhecimento, pelo apoio e ajuda no momento de caminhada.

Por fim, agradeço também a todos os professores que integram o Programa de Pós-graduação em Ciência Política, por terem durante o período de ensino me proporcionado um aprendizado maravilhoso e a busca incessante pelo estudo, a fim de que eu possa galgar um ótimo futuro profissional.

“O maior patrimônio de uma nação é o espírito de luta de seu povo e a maior ameaça para uma nação é a desagregação desse espírito”.

(George B. Courtelyou)

RESUMO

O presente trabalho tem como foco a análise do surgimento de um novo mecanismo institucional, o Observatório de Auditoria (ObservA) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), e sua relação com a implantação da política de Controle Social Brasileira. O ObservA é apresentado pela UFPel como um espaço para o exercício da cidadania, com objetivos de contribuir para a melhoria da gestão pública ao assumir as diretrizes nacionais da política de controle social e funciona como um instrumento de *accountability*, por meio do qual cada integrante da comunidade acadêmica possa exercer o seu direito de ver bem aplicados os recursos públicos do Estado, neste caso, da Universidade e de atuar como agente indutor de mudança institucional. O problema posto é qual a relação entre *polity* e *policy* propiciada pelo novo mecanismo institucional? Tal questão conduz ao objetivo de identificar o contexto de criação, as características, o objetivo e a função desse novo mecanismo institucional, ObservA, em sua relação com a *policy*, ou seja, política pública de controle social no Brasil. A hipótese levantada é de que enquanto instituição promotora de *accountability*, o ObservA, se constitui como uma peça de participação democrática importante na construção da política pública de controle social brasileira. A metodologia adotada é a qualitativa e o método recai sobre o estudo de caso, adotando as técnicas de análise documental e a observação participante. Assim, adotando a abordagem de estudos políticos e o neo-institucionalismo como modelo de análise este trabalho conclui que a construção institucional de leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei de Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), as políticas de governo eletrônico (e-gov) e suas circunstâncias, são pressupostos importantes para a implantação de uma política de controle social no Brasil formando em conjunto instituições basilares para a criação de novas instituições, como o ObservA, que permitam a efetividade de uma política de controle social democrática participativa em âmbito local ou em setores periféricos do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Políticas públicas, *accountability*, controle social, instituições, democracia.

ABSTRACT

The present work focuses on the analyses of the appearance of a new institutional mechanism, the Audit Observatory (ObservA) of the Federal University of Pelotas (UFPel), and the respective relationship with the implantation of Brazilian social control politics. The ObservA is presented by UFPel as a space to citizenship exercise, intending to improve the public management to assume the national direction of the control social politics and work like an accountability instrument through each integrant of academic community can exercise his right to see well applied the State public resources, in this case, of the University to act like an inductor agent of institutional change. The post problem: what is the relationship between polity and policy propitiated by the new institutional mechanism? This question conducts to the objective of identify the creation context, the characteristics, the purpose and the function of that mechanism, ObservA, in his relationship with policy – social control of Brazilian public politics. The hypothesis brought, in the condition of accountability promoter institutional, is that the ObservA constitutes an important democratic participation piece in the construction of social control of Brazilian public politics. The methodology adopted is the qualitative and the method falls on the case study, using the documental analyses technics and the participant's observation. Therefore, adopting the approach of politics studies and the new institutionalism like a model of analyses, this work concludes that the law's institutional construction, Fiscal Responsibility Law (Lei Complementar nº 101/2000), Transparency Law (Lei Complementar nº 131/2009) and the Information Access Law (Lei nº 12.527/2011) and the electronic government politics (e-gov) and its circumstances are important requirements to the implantation of a social control politics in Brazil, forming pillars in order to create new institutions, like ObservA, which permit the effectiveness of a participative democratic social control politics in local ambit or in peripheral sectors of Brazilian State.

Keywords: Public Politics, accountability, social control, institutions, democracy

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – As três faces do poder e os processos de decisão.

Quadro 2 – Os níveis de e-gov.

Quadro 3 – Estrutura Administrativa da UFPel

Quadro 4 – Execução Orçamentária UFPel – 2010-2015

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALM – Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

APH – Hospital Escola

Azufpel – Sindicato dos Servidores Federais em Educação de Pelotas e Capão do Leão

AudIn – Auditoria Interna

CA – Centro de Artes

CD/FG – Cargo de Direção/Função Gratificada

CDTEc – Centro de Desenvolvimento Tecnológico

CE – Comissão de Ética

CEIS – Empresas inidôneas ou suspensas

CEPIM – Entidades impedidas

CGU – Controladoria Geral da União

CIS – Comissão Interna de Supervisão

COCEPE – Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão

CONDIR – Conselho Diretor da Fundação Secretaria dos Conselhos Superiores

CONSUN – Conselho Universitário

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CPA – Comissão Própria de Avaliação

CPPD – Comissão Permanente de Pessoal Docente

CPPAD – Comissão Permanente de Processos Administrativos Disciplinares

e-cidadania – Portal do Senado Federal

e-democracia – Portal da Câmara dos Deputados

e-gov – Governo Eletrônico

ESEF – Escola Superior de Educação Física

EUA – Estados Unidos da América

IFE – Instituições Federais de Ensino

IFSUL – Instituto Federal Sul-rio-grandense

IIA – Institute of Internal Auditors

Ipesse – Curso de Medicina do Instituto Pró-Ensino Superior no Sul do Estado

ISP – Instituto de Sociologia e Política

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MALG – Museu de Arte Leopoldo Gotuzzo

MEC – Ministério da Educação

ObservA – Observatório de Auditoria

ONG – Organização não-governamental

PJ/AGU – Procuradoria Jurídica

PPA – Plano Plurianual

PRA – Pró-Reitoria Administrativa

PRAE – Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

PRAINFRA – Pró-Reitoria de Infraestrutura

Prec – Pró-Reitoria de Extensão e Cultura

PRG – Pró-Reitoria de Graduação

PROGEP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento

PRPPG – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Reuni – Programa de Apoio a Planos e Reestrutura e Expansão das Universidades Federais

SIAFI – Sistema Integrado de Informações do Governo Federal

SIGA BRASIL - Sistema de Informações sobre Orçamento Público

SiSU – Sistema de Seleção Unificada

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TCU – Tribunal de Contas da União

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UFPeI – Universidade Federal de Pelotas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRRS – Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul

UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

URS – Universidade Rural do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 POLÍTICA PÚBLICA - REVISÃO TEÓRICA	20
2.1 Introdução - O que é política pública:	20
2.2 Os modelos de análise de políticas públicas	29
3 O CONTROLE SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	46
3. 2 Controle social: o difícil exercício da ação pública no Brasil	49
3. 3 Políticas Públicas de Controle Social e <i>Accountability</i>	66
4 ESTUDO DE CASO E ANÁLISE DO ObservA (OBSERVATÓRIO DE AUDITORIA DA UFPEL)	83
4.1 INTRODUÇÃO	83
4.2 Contexto de criação do ObservA	87
4.3 O objetivo e a função deste novo mecanismo institucional democrático participativo, ObservA.....	97
4.4 Características do ObservA.....	98
4.5 Avaliação do papel e desempenho do ObservA	103
5 CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114
ANEXOS	129

1 INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Brasil na década de 1980, o país tem inovado na ampliação e incentivo ao controle social sobre o Estado. Esse fenômeno tem ocorrido tanto através da institucionalização de políticas públicas, como das políticas de controle social e das políticas de e-gov, como por meio da criação de novas instituições que promovem *accountability*, no caso das auditorias, das ouvidorias, dos conselhos gestores, e do Portal da Transparência. Esta compreensão baliza o estudo que se volta para um novo mecanismo institucional - o Observatório de Auditoria – ObservA - da Universidade Federal de Pelotas – UFPel – em sua relação com as políticas públicas de controle social e na promoção de *accountability* no Estado brasileiro.

O Observatório de Auditoria da Universidade Federal de Pelotas – ObservA é, segundo concepção oficial, uma ferramenta usada como um espaço para o exercício da cidadania e tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da gestão pública da UFPel. Na medida em que o ObservA permite à comunidade o acesso, em uma única plataforma, a informações relacionadas à gestão orçamentária e financeira, contratos e convênios, aquisições, patrimônio, recursos humanos, o ObservA auxilia a promoção da publicidade das ações de gestão, administrativas e operacionais. Assim, o mecanismo se relaciona com a política de controle social por meio da ação de acesso à informação e na promoção da transparência e da *accountability*, que permite a efetividade de uma ação fiscalizadora.

Nesta perspectiva, o ObservA pretende funcionar como um instrumento que promove *accountability*, tanto nos moldes institucionais tradicionais, ao propiciar acesso de organismos de controle do próprio Estado e dos setores internos da instituição pública UFPel em tempo real, como por meio do qual cada integrante da comunidade acadêmica possa efetivamente exercer o seu direito de ver bem aplicados os recursos públicos da Universidade e de atuar como agente indutor de mudança institucional. O ObservA visa propiciar mecanismos de fiscalização e manifestação acerca dos serviços públicos por parte do Estado e da sociedade tornando possível a aproximação entre a opinião dos usuários e a gestão, repercutindo no controle social, na transparência, na participação e em *accountability*.

A metodologia adotada para o estudo do ObservA é qualitativa e o método é o estudo de caso que conforme Yin (2005 apud PINTO E GUAZZELLI, 2008, p. 69) “é uma investigação empírica que: a) investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando b) os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Para Cotanda et al (2008) a vantagem de um estudo de caso é a visão aprofundada da realidade pesquisada, exigindo do pesquisador familiaridade com o campo. Os autores supracitados continuam tecendo observações sobre o método de estudo de caso e esclarecendo que o mesmo não tem por objetivo proporcionar resultados generalizáveis, mas sim a compreensão total e intensiva do fenômeno, no tocante a sua dinâmica de funcionamento, possibilitando a percepção da complexidade dos processos sociais e tornando possível o seu confronto com as teorias existentes.

O contato com o objeto de estudo foi garantido pela condição de servidora pública da Universidade Federal de Pelotas, no setor da Auditoria Interna, à época em que o ObservA estava sendo pensado, posto em prática e disponibilizado para a comunidade acadêmica e em geral. Como servidora do setor responsável pela criação desse mecanismo institucional encontrava-se inserida no contexto sócio-político-institucional do fenômeno, e assim, foi possível ter contato também com os atores envolvidos no processo. Tal situação despertou o interesse da pesquisadora que partiu da percepção que algo novo estava surgindo ali.

Dessa forma, as técnicas utilizadas para a realização da pesquisa perpassaram a revisão bibliográfica, a análise documental e de sites, análise das publicações oficiais da Universidade, de leis e jornais e pela observação participante, que implica na inserção do pesquisador no contexto da pesquisa travando contato direto com os atores do processo e no qual o pesquisador interage com as atividades desenvolvidas e propostas pelo grupo (COTANDA et al., 2008, p.79).

O problema posto é qual a relação entre *polity* e *policy* propiciada pelo novo mecanismo institucional, ObservA? Para responder tal indagação este trabalho visa realizar um estudo de caso que identifica o contexto de criação, as características, o objetivo e a função desse novo mecanismo institucional democrático participativo, ObservA, em sua relação com a *policy*, ou seja, política pública de controle social brasileira.

Tendo em mente o objetivo central supracitado busca-se identificar, ainda, como objetivos secundários os motivos de criação do ObservA; analisar a natureza

do mecanismo institucional por meio da sua estrutura e funcionamento; e avaliar o papel e limites desempenhados pelo mecanismo institucional na sua relação com a política pública de controle social.

Nesta toada, a compreensão de que a Política é composta por várias dimensões, que podem ser identificadas como *politics* que designam os processos políticos (política no sentido de governabilidade); *policy* que diz respeito aos conteúdos da política (programas e políticas públicas) e *polity*, que faz referência às instituições políticas (partidos políticos, auditorias) é de suma importância para o objetivo proposto neste trabalho (FREY, 2000, p. 217).

Observando as reflexões de Frey (2000) sobre a análise de políticas públicas no Brasil identifica-se a primeira justificativa para um trabalho do caráter proposto aqui, sendo as palavras do autor: “(...) a *policy analysis* deve focar os fatores condicionantes das políticas públicas – *polity* e *politics* dando ênfase na dimensão processual, a fim de fazer justiça à sua realidade empírica bastante complexa e em constante transformação” (FREY, 2000; p. 251).

Constitui-se, ainda, como justificativa para classificação deste como um estudo de Ciência Política, visto que, se volta para perceber a relação entre instituições definidas como “regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, redefinem suas alternativas políticas e mudam a posição relativa entre eles” (RODRIGUES, 2010, p. 61), e políticas públicas, que podem ser compreendidas como “uma série de decisões inter-relacionadas tomadas como um processo dinâmico visando um objetivo, e definindo os objetivos, metas e meios para alcançá-los” (JENKINS, 1978, p. 9).

Cabe lembrar que um objetivo dos regimes democráticos é aumentar a responsabilização, ou seja, *accountability*¹ dos governantes, visto que os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos de modo que quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos e a cobrança destes em relação aos governantes, mais democrático será o regime.

¹No âmbito da Ciência Política, o conceito de *accountability*, ora é colocado como princípio, ora como mecanismo e, por vezes, como instrumento, *accountability* refere-se ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros, mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (MIGUEL, 2005). *Accountability* inclui a obrigação de prestar contas mais a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos.

O desdobramento do conceito de *accountability*, em societal e vertical, é percebido como instrumento analítico valioso para o entendimento da relação entre a *polity* e *policy*. Uma vez que o conceito de *accountability* vertical diz respeito a relações de controle internas ao Estado, enquanto *accountability* societal tem se apresentado como remédio para o aprofundamento e reconhecimento da democracia participativa no Brasil, por meio do controle externo do Estado.

Desta forma, a hipótese é de que enquanto instituição promotora de *accountability*, o ObservA, se constitui como uma peça de participação democrática importante na construção da política pública de controle social brasileira.

Importante ressaltar, ainda, que a contribuição para a sociedade se faz no sentido da compreensão para o aperfeiçoamento das instituições democráticas que compõem o Estado brasileiro e de mecanismos que ampliem a participação da sociedade na promoção do bem comum.

As relações entre as instituições, entre os órgãos públicos e suas interações com a sociedade, normalmente por meio de políticas públicas, é um assunto de grande importância e interesse a ser pesquisado, bem como a utilização de recursos públicos e a prestação de contas, haja vista os constantes e contínuos desvios e má aplicação destes recursos, junto à falta de penalização das autoridades responsáveis pela sua destinação. Evidente que sem o uso das informações ou sendo essas obscuras acaba tornando-se fácil e rápida o alastramento da má aplicação dos recursos públicos facilitando a ocorrência de corrupção no país.

Uma vez que as políticas públicas afetam a vida dos cidadãos, seja por meio dos tributos, pela distribuição de benefícios, pela resolução de conflitos, pela organização de mercados e pela regulamentação dos comportamentos dos integrantes da sociedade; seja para entender por que motivo determinada política pública é adotada e outra não ou porque o Governo age de determinada maneira com relação a um problema específico, destaca-se que estudos deste tipo interessam ao público em geral.

A criação de um mecanismo como o ObservA, voltado para ampliação do fluxo de informação entre estado e sociedade, de alimentação regular, filtrado de acordo com ações específicas, justifica uma pesquisa que observe o potencial de utilização do mecanismo e seus impactos não apenas no trato dos recursos públicos, mas na condição de instrumento de monitoramento das políticas públicas, que permitem correção de rumos rápidos e o desperdício de recursos.

O fato de constituir um novo mecanismo de controle, que se submeteu ao “I Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União” se confrontando com 67 trabalhos para o aperfeiçoamento da gestão e ser reconhecido com o Prêmio da categoria “Promoção da transparência”, sendo o único trabalho selecionado oriundo de uma IFE (Instituições Federais de Ensino) é mais um motivo para justificar a atenção despertada por esta investigação.

Deste modo, o ObservA merece ser pesquisado com mais destaque, a fim de se entender por que, em que pese a sociedade civil tenha um papel importante no controle da corrupção, ela possui limites que a impedem de assumir um papel mais proeminente na construção da *accountability* e no enfrentamento da corrupção e do aperfeiçoamento das políticas públicas de controle social, com o intuito de se obter uma sociedade plenamente democrática.

Importante destacar que o presente projeto se alicerça nos seguintes conceitos: políticas públicas, *polity* (referente às instituições, instituições de controle social), políticas públicas de controle social, democracia participativa, *accountability* e ObservA. O marco teórico será organizado em torno de três debates, a saber: políticas públicas, *accountability* e controle social para subsidiar o estudo de caso e análise do ObservA. Objeto do estudo será o Observatório de Auditoria da UFPel – ObservA², sua estrutura, função, os canais e fluxos de informações que o alimentam.

Assumindo a abordagem dos estudos políticos (*policy studies*), e combinando elementos dos modelos de análise neo-institucionais, em níveis macro e micro, busca compreender o processo de criação do ObservA, enquanto mecanismo institucional que se relaciona com a política de controle social no regime democrático brasileiro no âmbito da Universidade Federal de Pelotas.

A democracia, portanto, é uma questão que subsidia a discussão travada, uma vez que, volta-se para relação entre sociedade e Estado por meio da aproximação com o público atingido pela UFPel promovida pelo ObservA que abre a possibilidade de desenvolver um *accountability* capaz de produzir informação destinada à elaboração de processos de avaliação do funcionamento e da operacionalização dos

²“O ObservA disponibiliza para a comunidade acadêmica, representada por professores, alunos e servidores técnico-administrativos, além da comunidade em geral, informações que possibilitam acompanhar a gestão universitária da instituição, com repercussão determinante na transparência pública, na medida em que permite à comunidade o acesso, em uma única plataforma, a informações relacionadas à gestão orçamentária e financeira, contratos, convênios, aquisições e recursos humanos”. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/observa/>>. Acesso em: 30.04.2014.

serviços, a partir do ponto de vista do usuário, de suas reivindicações, denúncias e reclamações; e do ponto de vista da sociedade, propicia mecanismos de fiscalização e manifestação acerca dos serviços públicos.

Além desta introdução, a dissertação se subdivide em três capítulos. O primeiro capítulo aborda a revisão teórica das políticas públicas explicando a definição dessa, junto com os modelos de análise de políticas públicas. Após, o segundo capítulo, dispõe sobre a relação e definição de controle social e políticas públicas, além do controle social com relação ao difícil exercício da ação pública no Brasil. Na segunda seção deste capítulo, discorre-se sobre as políticas públicas de controle social e a *accountability*. O terceiro e último capítulo faz-se o estudo de caso e análise do Observatório de Auditoria (ObservA) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), dispondo sobre o contexto de criação, objetivos, funções, características, avaliação do papel e desempenho deste referido instrumento institucional.

2 POLÍTICA PÚBLICA - REVISÃO TEÓRICA

2.1 Introdução - O que é política pública:

Sabe-se que qualquer teoria da política pública precisa explicar as inter-relações entre Estado, economia e sociedade, uma vez que as políticas públicas repercutem em todas elas (SOUZA, 2006). Nota-se que muitos intelectuais da área da ciência política debateram o conceito de política pública, mas não existe uma definição única do que seja esse termo. A política pública está encarnada na vida política de uma sociedade e por isso é importante compreender as dimensões da Política que são classificadas por Frey (2000, p. 17) como *politics*, que designam os processos políticos (política no sentido de governabilidade), *policy* que diz respeito aos conteúdos da política, (programas e políticas públicas); e *polity*, que faz referência às instituições políticas (partidos políticos, auditorias).

Ademais, denomina-se “*politics*” as análises que tem por foco os processos políticos, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”; e “*policy*” para os estudos que se voltam para os conteúdos da política. A “dimensão material ‘*policy*’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”.(FREY, 2000, p. 216-217).

Vinculando-se a esta compreensão sobre a política de um modo geral, o significado particular mais conhecido de análise de políticas públicas é o de Laswell (1936) o qual enfatiza que “as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Em que pese a definição de Laswell seja a mais conhecida, outros autores arriscam conceituá-la de outras formas, a saber: Mead (1995) a define como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” (MEAD, 1995, apud SOUZA, 2006, p. 24); Lynn (1980) como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (LYNN apud SOUZA, 2006, p. 24); Peters (1986) do mesmo modo “política pública é

a soma das atividades dos governos” (PETERS, 1986, apud SOUZA, 2006, p. 24); por fim, Dye (1984) sintetizando a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

As políticas públicas consoante entendimento de Rodrigues (2010) são resultado da atividade política envolvendo várias ações estratégicas e envolvendo mais de uma decisão política (RODRIGUES, 2010, p. 52). Além disso, o autor ainda argumenta o significado por meio da passagem abaixo:

(...) constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. Essas ações são desencadeadas por atores que lidam com algum problema público e são desenvolvidas por instituições públicas governamentais pelo processo político (legislativo, judiciário, tribunais de contas, ministério público, etc.) que as condicionam. O objetivo é assegurar que o desempenho dessas instituições esteja a serviço do interesse público e submetido ao controle democrático. (RODRIGUES, 2010, p. 52-53)

A definição mais sucinta de política pública está na visão de Thomas Dye definindo que a política pública é “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p. 2). Já Howlett et al. (2013, p. 6) critica Dye por entender que por ser tão sucinto o seu significado identifica-se alguns problemas, pois esse conceito acaba reunindo todo e qualquer comportamento não governamental.

Ademais, Dye e Jenkins tem posicionamentos diferentes com relação ao conceito de política pública. Jenkins (1978, p. 9) entende que política pública consiste em uma “série de decisões inter-relacionadas tomadas como um processo dinâmico visando um objetivo, definindo objetivos, metas e meios para alcançá-los”, ao passo que Dye (1972, p. 2) aponta que a “política pública pode ser uma decisão tomada isoladamente”.

Tendo em vista que não há um conceito específico e nem um consenso dos autores sobre o que é realmente uma política pública, Birkland (2005, p.17-18) acredita que “política pública geralmente é feita ou iniciada pelo governo em nome do público, sendo o que o governo escolhe fazer ou não fazer e interpretada e implementada por atores públicos e privados”.

Na visão de Heidemann (2009) “o desenvolvimento de uma sociedade resulta das decisões formuladas e implementadas pelos governos em suas diversas instâncias, em conjunto com as demais forças da sociedade, sobretudo as de mercado” (HEIDMANN, 2009, apud SILVA E BASSI, 2012, p. 17). Assim, a política pública comporta dois elementos, a saber: ação e intenção; e ele dispõe: “Pode haver

uma política sem intenção formal manifestada, porém não haverá uma política positiva se não houver ações que materializem a intenção, ou seja, não há política pública sem ação”. Ainda, afirma que “não há sociedade sem governo” (Idem, p. 18).

Segundo Lahera (2004) políticas públicas “são um fator comum da política e das decisões do governo e da oposição. (...) a política pode ser analisada como a busca para estabelecer ou bloquear políticas públicas sobre determinados temas, ou de influenciar sobre as mesmas”. Portanto, “parte fundamental da missão do governo se refere à implantação, gestão e avaliação de políticas públicas” (LAHERA, 2004, apud SILVA E BASSI, 2012).

Como se pode perceber as definições sobre política pública de todos os autores citados até agora apontam para os governos, pois nestes as ideias são concebidas e há tomada de decisões. Em que pese haja diferentes abordagens nota-se que os conceitos mantêm a perspectiva de que o todo é mais importante que as partes (SOUZA, 2006).

Rua (2009, p. 20) afirma que “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”. Desta maneira, evidencia-se que a política pública não é uma decisão isolada, e sim um conjunto de decisões. Consoante Rua (2009, apud, LIMA, 2012, p. 51) “a dimensão pública de uma política é dada pelo seu caráter jurídico imperativo, assim políticas públicas (*policy*) compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”. Completa mencionando que “ações e decisões privadas, ainda que sejam de interesse público não se confundem com atividade política e com política pública”.

Neste diapasão, Rua (2009) afirma que se tem uma ação privada de interesse público no caso de tratar de um problema público, por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, ao passo que o Programa Bolsa Família é uma política pública de combate à fome e à miséria

Dessa forma, as políticas públicas apesar de não poderem ser reduzidas a uma decisão, envolvem um processo de decisão chamando atenção para a influência do poder nas tomadas de decisões. A visão de Robert Dahl (1958) ao estudar as “elites governantes”, tomou por base os trabalhos de Wright Mills (1956) com relação ao poder nacional nos EUA, concluindo que o país possui elites formadas por diversos grupos como militares, agências estatais e corporações. Já no estudo de Floyd Hunter (1953) propaga visão oposta, pois considera o poder local, onde um pequeno grupo

de indivíduos-chave detinha o controle. No entanto, Dahl reafirma que em suas investigações não encontrou vestígios da existência de uma elite monolítica a qual seria beneficiada por orientações e decisões das políticas públicas (GAPI/UNICAMP, 2002).

Dahl (1958, p. 203), levando em consideração a visão pluralista, entende que se deve analisar casos em que exista *diferenças de preferência*, uma vez que para este autor: “Atores cujas preferências prevalecem em conflitos sobre questões políticas-chave são os que exercem o poder em um sistema político”. Neste sentido, a crítica que Dahl faz com relação aos estudos elitistas volta-se ao fato de que a conclusão da existência de beneficiários de políticas públicas teria analisado a “reputação de poder” (status) dos indivíduos na comunidade. Assim, na visão de Dahl os estudos não deram a importância necessária às decisões reais as quais teriam sido tomadas e, também, se nestas decisões as preferências ditas por algum grupo de poder teriam sido efetivamente atendidas no lugar das decisões de outros grupos (GAPI/UNICAMP/2002).

Bachrach e Baratz (1963) criticam as constatações de Dahl, pois afirmam que a análise do poder não pode ficar restrita a um comportamento efetivo ou a decisões chave. Estes autores apontam duas faces do exercício do poder, a saber: “uma explícita, atuando no nível dos conflitos abertos sobre decisões chave e outra, não aberta, em que os grupos jogam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada ao processo de elaboração da política (à agenda de política)” (GAPI/UNICAMP, 2002).

Um exemplo muito claro das duas faces do poder citado por Bachrach e Baratz e que estes denominam de “*não-tomada de decisão*” é a questão do preconceito de cor, onde se nota por um lado os conflitos abertos sobre decisões-chave e, por outro lado busca-se suprimir conflitos fazendo um grande esforço para que o assunto não entre no processo político (BACHRACH E BARATZ, 1963, apud GAPI/UNICAMP, 2002).

Neste diapasão, merece destaque a definição de “*não-tomada de decisão*” explicada por Bachrach e Baratz nas palavras de GAPI/UNICAMP (2002):

BACHRACH e BARATZ definem a não-tomada de decisão como sendo a prática de limitar o alcance real da tomada de decisão a questões seguras, através da manipulação de valores dominantes na comunidade, mitos, procedimentos e instituições políticas. A não-tomada de decisão existe quando os valores dominantes, regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas reclamações transformem-se em assuntos

maduros que exijam decisão, diferindo de assuntos que não se devem tornar objeto de decisão (entrar na agenda de política).

Vale ressaltar que a denominação de não-tomada de decisão pode ser distinguida da decisão de não agir ou da decisão de não decidir. Em ambos casos, os assuntos são explicitados entrando na agenda e sendo objeto de uma decisão de não agir. Todavia, no caso da *não-tomada de decisão* os assuntos não se tornam temas para uma eventual decisão (GAPI/UNICAMP, 2002). Deste modo, nota-se que era legítimo considerar a não-tomada de decisão como um tipo de decisão.

Para Lukes (1974), há algo diferente da definição de não-tomada de decisão, pois para ele os assuntos nem sequer tornam-se matéria de decisão e, assim, conforme este autor há três dimensões de poder:

1. a dos *conflitos abertos* entre atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder pode ser observado através da metodologia proposta pela concepção pluralista;
2. a dos *conflitos encobertos*, quando ocorre a supressão das reclamações impedindo que cheguem a ser incluídas na agenda de decisão, como em BACHRACH e BARATZ, com a não-tomada de decisão; e
3. a dos *conflitos latentes*, quando o exercício do poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos nem encobertos venham a se manifestar (conflitos latentes ou “potenciais”). (GAPI/UNICAMP, 2002)

Assim, surgiu uma nova visão de poder na concepção de Lukes (1974), quando este pode ser usado para manipular os interesses e preferências das pessoas aumentando mais o poder de quem já o detém. O que pode ser definido como poder por Lukes (1974) toma sentido de influência, sendo a definição a seguinte: “A exerce poder sobre B na medida em que A influência ou afeta B de um modo que contraria os interesses de B” (GAPI/UNICAMP, 2002). Constata-se da visão de Lukes, que esse autor entende o poder como uma forma difusa e sutil, mas ao mesmo tempo abrangente de impedir até que determinados desacordos relacionados a assuntos potenciais, os quais poderiam vir a entrar na agenda política e que poderiam se transformar em disputas que demandem decisões, se conformem entrando em consenso (GAPI/UNICAMP, 2002).

Merece ressaltar o seguinte trecho:

Neste tipo de situação, a existência de consenso não indica que o poder não esteja sendo exercido. As “preferências” das pessoas (tal como entendidas pelos pluralistas) já seriam conformadas pela sociedade em que vivem (socialização pela educação, mídia etc.), dando lugar a uma situação em que estas poderiam ser significativamente diferentes de seus “interesses reais”. Estes, então, só poderiam ser por eles percebidos como tais, dando margem a conflitos abertos ou mesmo encobertos, em situações de elevada autonomia relativa dos atores sociais sobre os quais atua este processo de mobilização – ou manipulação - de opinião. (GAPI/UNICAMP, 2002)

Merece destaque as cinco formas de não-tomada de decisão, a saber:

- usar a força de forma indireta ou velada para impedir que demandas cheguem ao processo político (no limite, o terrorismo);
- usar o poder para impedir o surgimento de questionamentos através da cooptação;
- invocar regras ou procedimentos existentes, criar novos ou modificar os existentes como forma de bloquear reivindicações (“mandar fazer estudo detalhado”, “criar uma comissão”)
- invocar a existência de valores supremos para evitar ou desviar contestações não desejadas (referência a valores como impatriótico, imoral);
- dissuadir atores mais fracos de agir indicando “sutilmente”, por antecipação, as reações que poderão ocorrer. (GAPI/UNICAMP, 2002)

O quadro a seguir sistematiza o entendimento de Ham e Hill e a contribuição de Bachrach e Baratz, bem como de outros autores, os quais sugerem cinco formas que a não-tomada de decisão pode assumir. Assim, veja:

Quadro 1 – As três faces do poder e os processos de decisão

O ESTUDO DO PODER E DOS PROCESSOS DE DECISÃO (As três faces do poder)		
Tipos de conflito		
Conflitos abertos (DAHL: visão pluralista)	Conflitos encobertos (BACHRACH e BARATZ)	Conflitos latentes (LUKES)
Concepções de poder:		
A tem poder sobre B, na medida em que A leva B a fazer algo que de outra forma não faria	A cria ou reforça valores e práticas institucionais que restringem o debate a questões politicamente inócuas à A	A exerce poder sobre B quando influencia B de um modo que contraria seus interesses
Pesquisa sobre situações de:		
Conflitos abertos e decisões-chave	Não-tomada de decisão	Limitação do alcance da tomada de decisão através da manipulação de valores

Fonte: GAPI/UNICAMP, 2002. Metodologia de Análise de Políticas Públicas.

Apesar de isto não ser o foco deste trabalho, a compreensão sobre não-tomada de decisão é importante para entender que a política pública pode ter sido aprovada e estar sendo implantada pelo governo e, mesmo assim, encontrar resistências ou conflitos encobertos (BACHRACH e BARATZ). A política de controle social no Brasil, como será visto posteriormente, parece apontar para resistências internas ao Estado e ser alvo de jogos políticos que, por vezes, reforça valores de controles sociais, outras vezes, restringe a efetividade das ações.

Importante salientar que mesmo não existindo um único nem melhor conceito de política pública, o significado de políticas públicas resumido por Souza (2006, p. 26) é o transcrito a seguir:

(...) resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)". A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

As políticas públicas podem ser entendidas, ainda como um conjunto de atividades ou programas direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Estado com o intuito de assegurar determinado direito de cidadania. Frente a esta diversidade de definições, merece destacar o entendimento da Organização Católica Cáritas (2005), sobre o conceito de políticas públicas, o qual será utilizado como premissa no presente trabalho:

(...) conjunto de ações permanentes que asseguram e ampliam direitos civis, políticos, econômicos, sociais e coletivos de todos(as), que devem ser amparados em lei, de responsabilidade do Estado (financiamento e gestão) e com controle e participação da sociedade civil.

Tal conceito é considerado mais apropriado por combinar três elementos chaves que não se apresentam dessa maneira em outros conceitos, anteriormente expostos, sendo eles: a ampliação de direitos amparados em lei, a responsabilidade do Estado e o controle social. Compreende-se que a produção de tal conceito foge aos padrões de neutralidade acadêmica, mas respeita o de cientificidade, uma vez que a Cáritas é uma organização internacional da sociedade civil, vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Contudo, tal organização tem atuado na produção e participação da formulação de políticas públicas, através da presença em diversos Conselhos Gestores.

As reflexões sobre o tema de políticas públicas calcados nessas experiências e responsabilidades os legitima para publicá-las de forma sistemática e tem influenciado nas tratativas com o Estado, bem como orientado as ações estratégicas de atuação da Cáritas Brasileira, como é o caso das estratégias de controle social e participação nas mobilizações cidadãs. A compreensão da organização é de que "o controle social é compreendido como processo de participação popular na gestão – formulação, planejamento, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação – das diversas políticas públicas e das instâncias estatais e governamentais".

Cabe considerar, como chamam atenção Howlett et al (2013), que para efetuar uma análise de políticas públicas deve-se levar em conta o capitalismo e a democracia enquanto duas metainstituições, que informam as estruturas nas quais se desenvolvem os processos da política pública na maioria das sociedades modernas. As referidas instituições são fundamentais, uma vez que influenciam os *policy makers*, mas não são intrinsecamente compatíveis entre si, precisando serem constantemente conciliadas. Nota-se isso porque o capitalismo assim como o liberalismo referem-se a direitos individuais, enquanto que a democracia refere-se a direitos coletivos. Este conflito, portanto, perpassa o Estado e está representado no conflito de interesses entre os particulares ou individuais e o coletivo ou social.

Neste sentido, cita-se o trecho de Howlett et al. (2013, p. 65) abaixo:

A democracia oferece, assim, um mecanismo político que pode moderar os efeitos econômicos do capitalismo. O grau de harmonia alcançado entre estas duas metainstituições é um fator de contribuição fundamental para a coesão social que pode reduzir a necessidade de autoridade coercitiva (por exemplo, polícia e prisões) para manter a ordem doméstica. O potencial de simbiose entre capitalismo e democracia se realiza através de opções políticas específicas e seus *outcomes*. (...).

Howlett et al. (2013) salienta que as tarefas de *policy-making* e de implementação numa sociedade capitalista tornam-se mais complexas numa democracia, visto que os *policy makers* além de servirem aos interesses do Estado e de seus aliados empresariais precisam pelo menos parecer que disponibilizam atenção aos desejos de crianças e idosos, de fazendeiros, homens, mulheres, trabalhadores entre outros segmentos da sociedade com interesses diferentes e contraditórios. Desta forma, os regimes democráticos buscam aperfeiçoar o controle social sobre as políticas públicas e os recursos públicos, moderando os efeitos econômicos do capitalismo.

Levando em consideração o papel da *policy making* junto ao capitalismo e a democracia extrai-se o seguinte ensinamento:

Ao lado do liberalismo, o capitalismo e a democracia formam uma parte importante do contexto metainstitucional e macroideal ou 'político econômico' da *policy-making* em muitos países modernos. Tomados em conjunto, eles exercem grande influência sobre os atores e ideias na maioria dos processos de *policy-making*. Entretanto, a capacidade de um governo de agir autonomamente ou de forma relativamente independente dentro desse contexto é moldada não apenas pela existência do capitalismo e da democracia, das ideias e dos interesses que geram, mas também pela maneira como o governo e os vários atores mais ou menos empoderados estão organizados sob o capitalismo liberal existente em cada país ou área temática. (HOWLETT ET AL., 2013, p. 66)

Por isso, ao examinar os processos de redemocratização da América Latina, O'Donnell (1998) caracteriza esses países, incluindo o Brasil, como portadores de uma democracia "delegativa", ou seja, é a situação em que as eleições livres ocorrem, porém o vencedor está autorizado a governar conforme lhe convém, não precisando atuar conforme o prometido durante a campanha eleitoral, uma vez que o cidadão delegou para o representante seu poder. Este cenário destaca a pouca vivência dos cidadãos em relação ao controle social, pois estes ao delegarem o poder exercem o papel de punição ou premiação nas eleições e não o controle social que vigia e exige o cumprimento de promessas de campanha e governo.

Contudo, o diagnóstico de O'Donnell não leva em consideração o processo acelerado em que se observa a substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes. É possível afirmar que a democracia "delegativa" está sendo questionada no Brasil. A multiplicação de instituições políticas participativas junto ao controle das políticas públicas e o aumento de manifestações públicas de protestos que assolam o país nos últimos anos servem de evidência para isso. Registra-se uma certa dualidade na nossa cultura política, uma vez que consoante Pinho e Sacramento (2009) se observa que um processo político é ordenado e possui seu significado pelo conjunto de atitudes, sentimentos e crenças os quais formam a cultura política, evidenciando os pressupostos que orientam o comportamento de seus atores, enquanto as democracias delegativas resultam numa cultura política onde o interesse individual se sobrepõe sobre o coletivo.

Nas últimas décadas a combinação entre a democracia participativa e a democracia representativa parece estar ampliando a democratização no Brasil, sendo que uma das possibilidades resultantes é a complementariedade entre essas concepções diferentes, ou seja, criar procedimentos participativos, formas públicas de controlar os governos, por um lado, e a institucionalização e organização administrativa, de outro.

Assim, nas palavras de Vieira e Molin (2012, p. 275) "mesmo considerando que a democracia possa, eventualmente, não atender questões do tipo justiça social e participação ampliada para além do voto, (...), há a formulação de que a alternativa é o aumento da pluralidade da representação e da participação", não substituindo a democracia representativa, mas contemplando uma gama maior da sociedade.

No mesmo sentido, o debate democrático encontra-se mais voltado para "as possibilidades de democratização das instituições representativas, ampliando os

meios para a participação da sociedade, e não mais na oposição entre democracia direta e democracia representativa” (VIEIRA E MOLIN, 2012, p. 275). Concordando com esta compreensão é possível pensar o ObservA como um mecanismo institucional que possibilita a democratização ao promover o controle social, sendo mais um meio de participação da sociedade que busca aperfeiçoar a ação do Estado.

Dessa feita, torna-se interessante olhar os modelos de análise de políticas públicas para subsidiar a questão sobre qual a relação do ObservA com a política pública de controle social no Brasil.

2.2 Os modelos de análise de políticas públicas

A análise de políticas públicas nasceu nos Estados Unidos no início dos anos 1950 enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, diferentemente da Europa onde a política pública surge com estudos e pesquisas de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel dos estados e das instituições. Resumindo, a Europa volta-se a debater sobre o papel do Estado, enquanto nos EUA passam direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

De acordo com os problemas de investigação levantados, na Ciência Política costuma-se distinguir três abordagens, a saber:

Em primeiro lugar, podemos salientar o questionamento clássico da Ciência Política que se refere ao sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira: o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade foram as preocupações primordiais dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles. Em segundo lugar, temos o questionamento político, propriamente dito, que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório. E, finalmente, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos. (FREY, 2000, p. 213)

Merece destacar, ainda, os pais fundadores da análise de políticas públicas citados por Souza (2006, p. 23), os quais são: Laswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959;1979) e Easton (1965).

Laswell (1936) insere nos anos 30 a expressão *policy analysis* (análise da política) “como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre os cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p. 23). Simon (1957) apontou o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*),

argumentando que esta limitação acontece por informações incompletas ou imperfeitas, tendo em vista o tempo e o auto interesse dos decisores, todavia a referida racionalidade pode ser maximizada pela criação de estruturas que enquadrem o comportamento dos atores impedindo a busca da maximização de interesses próprios (SOUZA, 2006).

Lindblom (1979) questionou o racionalismo de Laswell e Simon propondo a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas como a relação de poder, integração entre as fases do processo, papel dos grupos de interesse, entre outros. Lindblom (1979) desenvolveu o processo incremental da política pública acreditando que estas nascem de decisões marginais, que as decisões dos governos são incrementais e pouco substantivas. Desta ideia é que surge a visão de que decisões do passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade de adotar novas políticas públicas (SOUZA, 2003)

Por fim, Easton (1965) definiu política pública como um sistema com formulação, resultados e ambiente, isto é, as políticas públicas recebem *inputs* dos grupos de interesses, dos partidos, da mídia, mandando *outputs* que são os resultados e os efeitos (SOUZA, 2006, p. 23-24).

Tratando ainda de modelos de análise de políticas públicas o modelo de arenas políticas, elaborada a partir da máxima “a política pública faz a política”, analisa o tipo da política pública apresentando quatro formatos e trazendo uma classificação dos espaços de disputas consoante de Theodor Lowi (1972) através dos tipos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas, as quais serão explicadas no trecho a seguir:

“(…) Primeiro, é o das políticas públicas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. Segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente”. (LOWI, T. 1972, apud SOUZA, 2006, p. 28)

Dentre os modelos de análise de políticas públicas um dos mais conhecidos é o ciclo da política pública (*policy cycle*) que toma por base o processo de elaboração

da política pública (*policy-making process*), sendo um esquema de visualização e interpretação que organiza a política pública em fases seqüenciais e independentes. São cinco importantes fases da política pública, que começa desde a formação da agenda (prioridades) até a última etapa que é a de avaliação. Souza (2006, p. 29) ainda menciona que os estágios do ciclo da política pública são os seguintes: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

Cohen, March e Olsen (1972) desenvolveram o modelo *garbage can* ou “lata de lixo”, fundamentando que as alternativas para as escolhas de políticas públicas são feitas como se estivessem em uma “lata de lixo”, existindo vários problemas e poucas soluções, acabando por ser um método de tentativa e erro, visto que são as soluções que procuram os problemas (SOUZA, 2003).

No chamado modelo de coalizões de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith, estes autores entendem que a política pública é um conjunto de subsistemas que se articulam com acontecimentos externos. Assim, “cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos que dispõe” (SOUZA, 2003, p. 8).

Nas *policy network* a política pública é vista como uma iniciativa de empreendedores políticos, os quais mostram os problemas e tentam solucioná-los por meio de três mecanismos, a saber: divulgação de indicadores, repetição continuada do problema e *feedback* que acuse falhas ou resultados ruins, tentando obter apoio à sua causa pelas redes sociais. Para Souza (2003, p. 9), “a força desse modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos ou grupos”.

No modelo do “Equilíbrio Interrompido” longos períodos de estabilidade caracterizam a política pública, os quais são interrompidos por fases de instabilidade gerando mudanças nas políticas anteriores (SOUZA, 2003). Vale, ainda, salientar que para este modelo a mídia possui um papel fundamental na construção da imagem da política pública ou sua decisão.

No modelo do “Gerencialismo Político” e Ajuste Fiscal novas questões introduzidas no estudo das políticas públicas voltam-se na busca pela eficiência aliada à importância do fator credibilidade junto à delegação de políticas públicas para as instituições com independência política (SOUZA, 2003). Associa-se a consolidação

da democracia no Brasil a uma Administração Pública regida pelo princípio da eficiência nos gastos públicos tendo em vista que as políticas públicas são elaboradas conforme as demandas da sociedade.

Com relação à eficácia, eficiência e a efetividade das políticas públicas na Administração Pública, Torres (2004) as distingue da seguinte maneira:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. **Eficiência:** aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

Nas estruturas político-econômicas e na política pública, quando se trata de eficácia da *policy-making* e da implementação o Estado deseja que tanto ele como a sociedade sejam fortes, equilibrando a capacidade e a autonomia política do Estado, sendo chamada por Peter Evans (1992) de “autonomia estranhada”. Neste caso é possível que o Estado juntamente com grupos sociais consiga políticas coesas e de longo alcance. Por outro lado, quando a sociedade é fragmentada e o Estado é fraco a eficácia político-administrativa é mínima, sendo que neste caso é propício que o Estado desenvolva, em geral, políticas de curto alcance, ineficazes e de difícil implementação (HOWLETT ET AL., 2013).

Enriquecendo a compreensão dos modelos de análise de políticas públicas deve-se considerar as origens de demandas de ações públicas, que conforme Silva e Bassi (2012) tem origem em: desejos, interesses, necessidade, sobrevivência e ideologia, sendo explicadas a seguir:

Política pública com origem em desejo: demanda por uma nova praça, demandado pela população local.

Política pública com origem em interesses: ações de infra-estrutura rodoviária, que atenderá o coletivo, mas possui forte articulação e pressão política das fábricas de caminhões, por exemplo.

Política pública com origem em necessidade: expressa-se um problema coletivo pela necessidade básica, como o saneamento, que é um problema necessário para se resolver, mas vive-se sem.

Política pública com origem em sobrevivência: quando a população não tem acesso a condições básicas de sobrevivência. Por exemplo, alimentação básica em situações de miserabilidade da população.

Política pública com origem em ideologia: são ações que o governo entende como estratégias para o Estado e prioriza aquelas ações. Por exemplo, o Pró-álcool na década de 1970. (SILVA E BASSI. 2012, p. 19-20)

Para Klaus Frey (2000), a análise das políticas públicas no Brasil unindo abordagens como o neo-institucionalismo e a análise de estilos políticos na esfera político-administrativa de países em desenvolvimento, precisa de uma adaptação do conjunto de instrumentos que analisam as políticas públicas nas democracias não consolidadas como é o caso do Brasil, uma vez as políticas das sociedades em desenvolvimento e as suas peculiaridades socioeconômicas não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos

Consoante o pensamento de Frey (2000):

Levando em conta a instabilidade e fluidez das estruturas institucionais e dos padrões político-administrativos de países em desenvolvimento, caracterizados por democracias do tipo delegativo, como é o caso do Brasil, podemos concluir que nesses países, mais ainda do que em democracias consolidadas, a *'policy analysis'* deve focar os fatores condicionantes das políticas públicas *'polity'* e *'politics'* dando ênfase na sua dimensão processual, a fim de poder fazer justiça à realidade empírica bastante complexa e em constante transformação. A integração de elementos da análise de estilos políticos e do neo-institucionalismo no quadro da *'policy analysis'* parece pois imprescindível, se quisermos compreender a complexidade e a dinâmica dos campos de investigação em questão. (FREY, 2000, p. 251)

Considerando frutíferas as preocupações de Frey (2000) sobre os limites dos modelos de análise de políticas públicas aplicados à países em desenvolvimento, como os expostos anteriormente, e os citados de forma mais direta pelo autor, considera-se importante pensar na combinação de outros modelos de análise possível para pensar a relação entre *polity* e *policy* propiciada pelo novo mecanismo institucional, ObservA.

O debate sobre as diferentes abordagens para o tratamento das políticas públicas remete de acordo com Secchi (2010, p. 2) ao fato de que “alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas”. Consoante Secchi (2010, p. 2) na abordagem estatista as políticas públicas são monopólio de atores estatais. É a personalidade jurídica do formulador que determina se uma política é “pública” ou não, isto é, somente quando a política

pública é emanada de um ator estatal. (SECCHI, 2010 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2003). Nesta mesma linha de entendimento, Salisbury (1995) argumenta que a política pública significa os resultados de processos governamentais, ou seja, é quando os atores governamentais autorizam decisões. Para abordagem estatista, Secchi (2010, apud LIMA, 2012, p. 51) “admite que atores não estatais têm influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não lhes confere o privilégio de estabelecer e liderar o processo”.

A política pública tem uma abordagem estatista também para Theodoulou (1995, p. 2), conforme o trecho extraído de sua obra a seguir:

(...) a primeira idéia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental. O segundo elemento é a noção de que política pública envolve idealmente todos os níveis de governo e não é necessariamente restrito aos atores formais, informais atores também são extremamente importantes. (THEODOULOU, 1995, p. 2)

Para a abordagem multicêntrica, na sua caracterização fundamental o importante é a origem do problema a ser enfrentado e não quem formula a política. Desta maneira, se o problema que tenta enfrentar for público a política recebe o adjetivo de “pública” (LIMA, 2012). Assim, Secchi (2010, p. 2) considera que a essência conceitual de políticas públicas é o problema público e considera a abordagem multicêntrica como:

(...) organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001 apud SECCHI, 2010, p.2).

No mesmo sentido Heidemann (2010, p. 31) entende que a política pública deve ter a abordagem multicêntrica:

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas” (HEIDEMANN, 2010, p.31, grifo nosso).

Por fim, resumindo ambas as abordagens Lima (2012, p. 52) tem o seguinte entendimento:

Resumidamente tem-se que a abordagem estatista adjetiva o termo política em função do decisor e a abordagem multicêntrica adjetiva em função do objetivo da política. (...) Para a abordagem estatista sugere-se dois nomes: política pública estatal para as políticas cujo ator protagonista seja o Estado (mesmo que para os que adotam a abordagem estatista neste nome contenha um pleonasma); e política privada de interesse público para as

políticas cujo ator protagonista não seja o estado, mas tenham o objetivo de enfrentar um problema da sociedade.

Contudo, conforme Howlett et al. (2003) é possível identificar na base dos diferentes métodos e abordagens das análises de políticas públicas a distinção entre o que ficou conhecido como análise política (*policy analysis*) e estudos políticos (*policy studies*), onde o primeiro tende a se voltar para avaliação, efeito, ou “impactos políticos”, por meio de método quantitativo do tipo custo-benefício, de programas ou políticas específicas; enquanto o segundo, diz respeito à consideração do processo que envolve as causas e pressupostos da política pública e sua adoção, envolvendo a busca do estabelecimento de uma relação entre os tipos específicos de políticas públicas e os regimes políticos. Busca-se, ainda, em variações dos estudos políticos (*policy studies*) identificar as variáveis causais ou “determinantes das políticas públicas”.

Consoante Howlett et al. (2003) as abordagens com diferentes níveis de análise ou multiníveis e multidisciplinares dos estudos políticos (*policy studies*) serviram para avaliar ou criticar as políticas públicas nos estudos políticos. Sendo possível classificar essas teorias de acordo com a unidade de análise básica utilizadas pelas abordagens teóricas dos estudos políticos (*policy studies*). A teoria da escolha racional, por exemplo, adota o indivíduo como unidade de análise básica, enquanto a análise de classe e análise de grupo, representadas nas teorias do corporativismo e pluralismo, tem a coletividade como unidade de análise; e o institucionalismo, o neo-institucionalismo e o estatismo adotam as estruturas dos arranjos políticos e econômicos como unidade de análise. Esta última se volta para atuação da burocracia, dos poderes legislativos e judiciários no processo político ou forma como atua a indústria e as finanças.

Quando fala-se no neo-institucionalismo enfatiza-se a importância das regras e o papel das instituições na decisão e formulação das políticas públicas, sendo que são as instituições e as regras que moldam os comportamentos dos atores (SOUZA, 2003).

As instituições podem ser classificadas em formais ou informais, sendo que as primeiras são “normas escritas, estruturadas hierarquicamente em constituições, leis, estatutos, disposições especiais e contratos individuais e podem complementar e reforçar a efetividade das normas informais, ou mesmo modificá-las, revisá-las ou substituí-las” (BUGARIN, VIEIRA E GARCIA, 2003, p. 18). Já as segundas são

“acordos ou códigos, idealizados inconscientemente, não escritos, que resolvem o problema da coordenação das relações de troca e que interessa a todos observar, sendo subjacentes e complementares às normas formais” (BUGARIN, VIEIRA E GARCIA, 2003, p. 19).

É partindo desta compreensão que se define o ObservA como um mecanismo institucional da Auditoria Interna da UFPel, uma vez que esta última pode ser classificada como uma instituição formal que compõe a estrutura legal e hierarquicamente constituída e, o ObservA, um instrumento ou mecanismo regulado e formalmente constituído por meio de disposição regulamentar.

Segundo Frey (2000, p. 10-11), o neo-institucionalismo:

não desenvolve uma macroteoria de instituições políticas como pretendem Parsons ou Luhmann com sua teoria dos sistemas mas salienta apenas a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos. O neo-institucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas.

O mesmo autor menciona que o neo-institucionalismo não explica tudo por meio de instituições, sendo por isso que se difere do institucionalismo tradicional.

Hall e Taylor (2003), argumentam que há três escolas de pensamento como o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Estes três métodos buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos e são fundamentais na análise institucional com relação à duas questões, a saber: “(1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam” (HALL E TAYLOR, 2003, p. 194).

O método do institucionalismo histórico propõe que uma vez instituídas as instituições políticas (instituições formais ou organizações) da qual fazem parte as normas constitucionais e os procedimentos burocráticos, estas instituições tem impactado de forma decisiva com relação ao comportamento dos agentes inseridos no sistema político, como os grupos de interesse e o eleitorado, determinando resultados políticos (CAVALCANTE, 2015). Nesta perspectiva as instituições estabelecem referenciais históricos que estruturam ou restringem o caminho e as opções de políticas públicas a serem adotadas, ou seja, as instituições e decisões existentes antes da formulação de uma política pública causariam uma dependência

de trajetória (*path dependent*), que moldaria preferências. Mas, os teóricos esclarecem que por várias vezes as instituições geram consequências imprevistas (HALL E TAYLOR, 2003, p. 194).

A perspectiva da escolha racional considera a ideia de que as informações disponíveis nos mercados políticos tem um custo, e o acesso a elas é assimétrico remetendo a um alto custo de transação para estabelecer cooperação entre atores dentro de um mercado político e entre mercados políticos diferentes (NORTH, 1990). Assim, arranjos institucionais estruturam padrões de interação entre os atores políticos, o que implica que toda instituição opere com custo para formulação de políticas públicas.

De acordo com o institucionalismo da escolha racional as instituições podem ser sistemas de regras e incentivos, por meio do qual indivíduos baseados nas suas conveniências, tentam maximizar seus interesses e definem preferências conforme normas e valores, modelos morais, que além de estipularem o funcionamento de organizações também determinam o comportamento individual por meio de várias categorias de percepção determinando seus interesses, objetivos e preferências (CAVALCANTE, 2015).

Dentre as três maneiras diferentes de se pensar a influência das instituições na explicação da vida social encontra-se, ainda, o neo-institucionalismo “clássico” ou “sociológico”, no qual as instituições podem ser normas e valores, sistemas simbólicos, modelos morais, entre outros. Este institucionalismo determina o comportamento individual através de uma série de categorias de percepção que guiam a prática social dos agentes e estipulam o funcionamento de organizações determinando as suas preferências, objetivos e interesses (CAVALCANTE, 2015). Hall e Taylor (2003, p. 207) mencionam que o institucionalismo sociológico surgiu da teoria das organizações e que esse movimento remonta o momento em que certos sociólogos se puseram a “contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura”.

Para além das ideias e das estruturas institucionais para compreender a política pública de controle social é necessário considerar também os atores políticos, que lutam para criar e conformar essas instituições. São eles, os atores, que também operam essas instituições e exercem o controle social ou não. Podem ser

classificados como públicos (políticos, burocratas) e privados (cidadãos coletivos ou individualmente). Suas ações e conflitos conduzem os rumos do controle social no Brasil, sua intensidade e direção. A interação entre eles, atores privados e públicos, caracterizam as políticas públicas de controle social e a base comum que compõe uma política pública: ideias, estruturas e atores (HOWLETT ET AL., 2013). Assim, a crítica à escola de pensamento racional pode ser apontada na ausência de análises aprofundadas sobre o papel da burocracia e dos movimentos característicos das instituições sobre o desenvolvimento das políticas públicas. As instituições condicionam comportamentos de atores políticos, mas estes também moldam as instituições.

Na maior parte dos países capitalistas tidos como liberais-democráticos, devido a natureza da economia política e do seu sistema político, existem os seguintes conjuntos de atores políticos que exercem influência sobre o processo de uma política pública, a saber: os políticos eleitos, o público, a burocracia, os partidos políticos, os grupos de interesse ou de pressão, as organizações de pesquisa, as comunicações de massa, os *experts* e os consultores acadêmicos de política pública (HOWLETT ET AL., 2013).

Dentre os atores políticos destaca-se neste trabalho a burocracia, a qual é composta por funcionários nomeados que lidam com a política e a administração pública denominados de “servidores civis” e “servidores públicos”, sendo que a sua função é ajudar o executivo na realização das tarefas (KAUFMAN, 2001). Como as responsabilidades do governo moderno são muito numerosas e complexas para serem executadas apenas pelo gabinete, a maior parte das funções de *policy-making* que antes eram conduzidas pelo executivo político e pelo legislativo passaram a ser realizadas pela burocracia (HOWLETT ET AL., 2013).

Com relação ao papel da burocracia no estado capitalista contemporâneo, consoante Ham e Hill, Weber apontou as características definidoras da burocracia com o intuito de explicar a importância do seu crescimento estabelecendo um tipo genérico de organização, como exposto a seguir:

1. uma organização contínua, com uma ou mais funções específicas, cuja operação é delimitada por certas regras: a consistência e a continuidade, no interior da organização, são garantidas pelo registro de todos os atos, regras e decisões inerentes à organização;
2. a organização dos funcionários está na base da hierarquia: o escopo da autoridade, no interior dessa hierarquia, é claro, definindo os direitos e deveres dos funcionários, em cada nível hierárquico então especificado;

3. os funcionários são separados da propriedade dos meios de administração e produção: eles são livres, estando sujeitos à autoridade somente no que diz respeito a suas obrigações oficiais, enquanto funcionários de uma organização;
4. os funcionários são indicados, não eleitos, baseando-se essa indicação em critérios pessoais, e são promovidos por mérito; e
5. pagam-se salários fixos aos funcionários e as regras de emprego e relações de trabalho são previamente definidas: a escala de salários é graduada de acordo com a posição dos funcionários na hierarquia, e o emprego é permanente, estando garantida uma certa estabilidade e previsto o pagamento de pensões após a aposentadoria. (GAPI/UNICAMP, 2002)

A influência e o poder da burocracia tem base sobre variados recursos políticos importantes, uma vez que a própria lei estipula que certas funções importantes sejam desempenhadas pela burocracia conferindo ampla discricção a burocratas para que estes tomem decisões em nome do Estado; as burocracias modernas tem acesso a uma grande quantidade de informações sobre a sociedade; a longa carreira estável da burocracia por vezes lhe confere vantagem sobre o executivo eleito; a burocracia é vista como uma organização de alta importância na sociedade devido às suas amplas habilidades e *expertises*; a burocracia tem acesso a muitos recursos materiais a fim de seus próprios objetivos organizacionais e, se quiserem, até mesmo pessoais; e como as deliberações políticas, na maior parte das vezes, ocorrem em segredo nega aos outros atores políticos montar oposição a seus planos (HOWLETT ET AL., 2013).

Nos processos da política pública em nível setorial, como são as políticas desenvolvidas nas Universidades Federais Brasileiras, é que a estrutura da burocracia possui seu efeito mais forte, conforme dispõe a passagem da obra de Howlett et al. (2013, p. 75):

(...) A concentração do poder em apenas alguns órgãos reduz as oportunidades de conflito e permite planejamento político de longo prazo. A difusão do poder, em contraste, fomenta conflitos entre as repartições e a falta de coordenação; as decisões podem ser tomadas com base em sua aceitabilidade pelos órgãos envolvidos e não fundamentada em seu mérito intrínseco. A autonomia da burocracia em relação às políticas e aos grupos societários também contribui para sua força e eficácia na *policy-making*. Para ser forte, a burocracia deve ter mandato claro, caráter profissional e gozar de forte apoio, mas não de interferência, dos políticos em suas atividades do dia a dia. Laços estreitos com grupos de clientes também não devem ser permitidos, para que a burocracia seja eficaz. A capacidade de produzir e processar suas próprias informações é igualmente importante, para se evitar a dependência de grupos de interesse.

Como visto, além da burocracia temos também como atores políticos os políticos eleitos que estão divididos em membros do Executivo e legisladores. Howlett (2013) aduz que no processo da política pública o público como ator político possui um papel direto relativamente pequeno.

Abrucio (2005, p. 8), também, destaca a diferença entre um político e um burocrata:

(...) Os políticos no mundo atual têm de tomar posições e decidir sobre temas e assuntos técnicos cada vez mais especializados. Por isso, devem conhecê-los com relativa profundidade, sob pena de não responder devidamente às demandas da população e, conseqüentemente, perder seus eleitores. Por outro lado, os burocratas mais eficientes têm não só que dominar os assuntos técnicos, mas igualmente articular ideias, interesses e, sobretudo, ser hábeis negociadores.

Abrucio (2005) ressalta ainda, que nas democracias contemporâneas constata-se é a emergência de *policy makers*, os quais “ampliam a qualidade de suas decisões na medida em que aliam competência técnica com habilidades ou virtudes políticas, tais como capacidade de negociação e articulação de interesses” (Idem. p. 8).

Para melhor entender sobre a relação entre os políticos e os burocratas, Aberbach, Putnan e Rockman (1981) fizeram um estudo comparativo analisando os seguintes países, Estados Unidos, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Holanda, Itália e Suécia e estes autores constataram que é equivocado adotar a ideia de que o político apenas governa e que o burocrata apenas administra. O que se nota é que em assuntos públicos supõe tanto a “burocratização da política” como a “politização da burocracia” na qualidade das decisões, fazendo com que ambos os grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação. (ABRUCIO, 2005). Desta maneira, políticos e burocratas tornam-se *policy makers* tendo responsabilidade política e a necessidade de legitimação por meio da política de cada país, sempre com a tecnicidade dos assuntos de Estado.

Neste contexto, entende-se que o reitor de uma Universidade, como a UFPel, apesar de estar a frente de uma organização pública e ser responsável pelas decisões das políticas a serem adotadas nessa instituição não é considerado um burocrata de carreira, porque é eleito pela comunidade acadêmica e nomeado pelo Presidente da República, mas também não é um político eleito como representante parlamentar, sendo um funcionário docente de carreira. Dessa forma, acredita-se que se encaixe no conceito de dirigente público. Tal característica tem impacto direto nas relações político-sociais da criação do ObservA.

Conforme, Bonis e Pacheco (2010) o debate sobre a dinâmica das relações entre burocracia e políticos no Estado Contemporâneo é marcado pela lacuna de estudos de Ciência Política sobre o dirigente público. Desta maneira, merece destaque a diferença entre o dirigente, o político e o burocrata e as especificidades

brasileiras com relação a suas escolhas, funções e competências, dentre outras atividades específicas de cada cargo.

A efetividade dos serviços públicos tem relação direta com a atuação daqueles que estão à frente das organizações públicas, pois influenciam muito sobre os resultados alcançados. E estes atores sociais se denominam de dirigentes públicos, visto que possuem um alto grau de responsabilidade, o que não diminui a importância da responsabilidade dos demais atores diretamente envolvidos como os políticos e os burocratas, a fim de termos uma responsabilização democrática completa (BONIS E PACHECO, 2010).

Segundo Bonis e Pacheco (2010, p. 330), o dirigente público são "as pessoas que ocupam cargos de alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações públicas, respondendo diretamente aos ministros ou secretários de Estado". Ainda de acordo com Bonis e Pacheco (2010) os dirigentes são escolhidos entre servidores públicos concursados (funcionários públicos) ou um *outsider* (profissionais não integrantes de carreiras públicas, recrutados externamente), que integram uma equipe do governo e são corresponsáveis por implementar um programa de governo mobilizando recursos para a maximização dos resultados, sendo fiscalizados tanto pelos políticos que os nomearam como pela sociedade.

Longo (2007) considera que nas democracias avançadas a função pública está repartida numa classe política investida de autoridade, por meio da democracia representativa e um serviço público profissional regido pelo mérito. Moore (2002) entende que os dirigentes devem ser "criadores de valor público" e considera os dirigentes públicos mais estrategistas do que técnicos os comparando com os gerentes do setor privado. Ademais, este autor entende ainda que os dirigentes devem ser exploradores comissionados pela sociedade para buscar valor público rejeitando a visão de que o dirigente deveria ser apenas executor de ações decididas pelos políticos.

Consoante as premissas de Moore, Longo (2007, p. 183) no seu entendimento cita o seguinte:

Em todo o caso, o importante não é se a gerência pública se encaixa, em maior ou menor medida, em um determinado conceito de profissão (...) Em definitivo, isso é o mais importante: o fato de que os sistemas públicos contemporâneos precisam, (...) definir e organizar um espaço diretivo profissional, diferente dos que correspondem à política e às outras profissões

públicas e subordiná-los a pessoas dotadas do elenco de competências necessárias e imbuídas do *ethos* gerencial.

A diferença entre burocratas e dirigentes públicos é evidente, uma vez que o burocrata com relação ao *ethos* tem aplicação impessoal da regra, deve possuir conhecimento técnico necessário para a correta compreensão dos complexos sistemas de regras que regem a máquina pública, baixa discricionariedade, o acesso à posição é por meio de concurso público e progressão na carreira, a sua permanência no cargo é longa e a responsividade é baixa. Já o dirigente público precisa fazer uso eficiente dos recursos visando maximização dos resultados, deve possuir competência gerencial que incluem a capacidade de dirigir e motivar equipes, analisar dados financeiros, orçamentários, coordenar compras e investimentos, entre outros, média discricionariedade, o acesso à posição dá-se por indicação ou seleção aberta conforme laços pessoais e competências, a permanência no cargo é curta e a responsividade é média-alta (BONIS E PACHECO, 2010).

Ainda merece destacar a diferença entre o dirigente público e o político. Começa-se caracterizando o político, este ator possui a ética da responsabilidade (WEBER, 1967; BEETHAM, 1996), suas propostas e ações buscam interesses coletivos sendo avaliadas pelos eleitores (PITKIN, 1997; MANIN, PRZEWORSKI E STOKES, 2005), altos níveis de politização onde envolvem assuntos presentes na pauta da mídia ou de movimentos sociais, funções que exigem do ocupante atividades de intermediação de diferentes atores sociais, configurações de menor duração, maior instabilidade estando mais sujeitas a mudanças e reorientações. Já dirigente público possui níveis baixos de politização, baixos graus de proximidade com relações e transações com atores políticos na sociedade, configurações de maior duração e maior estabilidade, suscetibilidade de padronização (níveis maiores de previsibilidade, maior facilidade de medição e avaliação), altos níveis de sofisticação (sistemas complexos e monitoramento e gerenciamento de processos e estruturas) (BONIS E PACHECO, 2010).

Bonis e Pacheco (2010) expõem que cabe ao político eleito a nomeação ou demissão do dirigente bem como a determinação dos recursos disponíveis e resultados esperados, sendo que o dirigente passa por um *feedback* político o qual estrutura a relação de responsividade entre o dirigente e o político. Assim, descreve-se o trecho a seguir:

A condução dos negócios públicos no mundo contemporâneo exige do político a nomeação de profissionais que possam converter seus propósitos

e propostas em resultados concretos: o dirigente político. Assim, a relação entre político e dirigente parece num primeiro momento se estabelecer simplesmente como uma relação de subordinação pautada pela corresponsabilidade na implementação de um plano de governo enquanto o político realiza a interface com os interesses da sociedade e define continuamente em função dela a direção dos negócios públicos e o dirigente cabe fazer uso dos recursos disponíveis para transformar os propósitos em realidade. Suas ações e resultados são avaliados continuamente pelo político, que pode a qualquer momento substituir o dirigente como resultado dessa avaliação. (BONIS e PACHECO, 2010, p. 339-340)

Uma das características mais importantes que distingue o político do dirigente público são as formas de responsabilização destes. Neste sentido, Bonis e Pacheco (2010, p. 340) dispõe a passagem a seguir:

Para o político, a responsabilização se dá essencialmente pelo processo eleitoral, onde as ações passadas e as propostas futuras, além de suas preferências, características e valores - seus e de seu partido - são submetidas ao juízo da população. No caso do dirigente público, os meios de responsabilização são avaliações formais e informais, relativa ao uso dos recursos e aos resultados por ele obtidos, realizadas, em última instância, por seu superior político, mas também, mais amplamente pela sociedade. Embora o político responda também pelos resultados das políticas públicas, este é um dos elementos julgados pelos mecanismos de representação democrática, não sendo possível, com raríssimas exceções, distinguir, a partir de um determinado resultado eleitoral, a percepção da maioria sobre o resultado de uma política pública específica. No caso do dirigente, entretanto, são os resultados visíveis da sua atuação, bem como a informação sobre o uso dos recursos à sua disposição, que pautarão a avaliação do seu superior político sobre o seu desempenho (incluindo-se aí a influência da percepção de outros atores sociais - mídia, partidos opositores, movimentos sociais - sobre a sua atuação).

Dependendo do contexto, a mesma posição pode exigir o perfil de um dirigente público ou de um político profissional, ou seja, considerando um determinado contexto específico, uma função ocupada por um dirigente poderia ser melhor ocupada e executada por um político ou vice-versa. (BONIS E PACHECO, 2010).

A importância demasiada com a responsividade no papel dos dirigentes leva ao risco do déficit de resultados ou a desvios dos padrões éticos levando a atuação do dirigente a ter consequências negativas para o interesse coletivo. Em contrapartida, Hecló (1975) defende a *competência neutra* que seria quando o dirigente oferece cooperação independente a diferentes lideranças políticas.

Para melhor compreender a competência neutra nas palavras de West (2005):

(...) não significa a posse de uma linha direta com uma concepção ampla e não partidária do interesse público. Ela consiste em oferecer a sua cooperação e o seu melhor julgamento independente dos temas em questão a superiores de perfil político-partidário - e de ser suficientemente não comprometido para fazê-lo para uma sucessão de superiores de orientações distintas. A independência que a competência neutra supõe (...) existe precisamente para servir os objetivos da liderança político-partidária. (HECLO, 1975 apud WEST 2005, p.150, TRADUÇÃO DOS AUTORES)

No Brasil, os burocratas concursados, imunes à politização e representantes legítimos do interesse público seria a solução para o controle da máquina pública, tendo em vista a visão predominante de um Estado voltado aos interesses clientelistas. Como não há um sistema institucionalizado de seleção, o acesso às funções de direção passa a ser por meio de redes de relações sociais e as necessidades de competência e responsividade são escolhidas por meio do personalismo. Assim, Bonis e Pacheco (2010, p. 362) explicitam que "de um lado, os políticos têm dificuldades em encontrar profissionais com perfil e interesse para assumir posições de direção; de outro, eventuais interessados em atuar na área pública dificilmente têm acesso às redes de relações necessárias para assumir essas posições".

Os partidos políticos são atores políticos que exercem um papel fundamental nos processos da política pública, visto que possuem inegável influência nas eleições. (HOWLETT ET AL., 2013). Outro ator de fundamental importância são os grupos de interesse ou de pressão, os quais influenciam consideravelmente na política, enquanto as decisões políticas são tomadas pelo governo e implementadas pelo Executivo e a sua burocracia (Idem, 2013). Os pesquisadores que trabalham em universidades são atores societários significativos que influenciam também o processo político, bem como os meio de comunicação.

A relação entre opinião pública e *policy making* pública nas sociedades democráticas é complexa e tênue, embora inúmeros estudos destacaram a natureza abstrata e transitória da opinião pública enfatizando que encontraram dificuldades para agregar o 'murmúrio da vontade coletiva' (HOWLETT ET AL., 2013). Assim, o conjunto de atores sociais que atuam na defesa de interesses, as vezes complementares e muito frequentemente opostos, torna o conflito em torno das políticas públicas um campo vasto para investigação, ao mesmo tempo que dificulta o mapeamento das interações dada entre eles. A relação entre os atores sociais permite a promoção ou a não ação em torno das políticas públicas e em um país que guarda diversos vícios autoritários, inclusive em sua máquina burocrática, as formas de controle social vão se relacionar diretamente com a promoção ou não da democracia no país.

Pensando na promoção da democracia no Brasil e nas ações que tem incentivado a consolidação do regime, em sua relação com o Estado e a sociedade volta-se para a discussão sobre a política de controle social e as políticas públicas.

3 O CONTROLE SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 INTRODUÇÃO: Controle Social

A filosofia política possui uma longa tradição no debate sobre qual é o papel do governo e qual o papel do cidadão. Contudo, o debate sobre o controle social ganha destaque a partir dos escritos dos chamados contratualistas ou jusnaturalistas. Destaca-se como representantes dessa escola Hobbes, Locke e Rousseau.

Para Hobbes o controle social, depois de firmado um contrato social de submissão que funda o Estado, seria exercido pelo rei através do poder absoluto de controlar os membros da sociedade civil. O objetivo do contrato e do controle do Estado seria acabar com a guerra de todos contra todos e garantir a segurança para sociedade. Já para Locke o contrato de consentimento limita o poder do Estado no exercício do controle social, pois o objetivo do contrato é a garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e bens. Desta forma, se o contrato não for cumprido a sociedade tem o direito e o dever de resistir a este controle e retomar o poder para que o contrato seja cumprido. Enquanto Rousseau, seu contrato social responsabiliza claramente a sociedade civil pelo controle social, pois a democracia que propaga se assenta na ideia de que o poder é pertencente ao povo e que a liberdade só existe para o povo que faz sua própria lei, por isso é necessário a vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana da sociedade ou da vontade geral (WEFFORT, 2004).

Outrossim, controle social é sinônimo da consolidação da liberdade de um povo. Assim, Weffort (2004), numa interpretação de “O Contrato Social” de Rousseau (1762), sintetiza a questão dizendo que somente quando um povo tiver todas as condições de elaborar suas leis num ambiente de igualdade é que será realmente livre, ou seja, sendo o cidadão submisso não à vontade de um indivíduo em particular ou a um grupo, mas é a submissão à vontade geral.

No pensamento clássico da Ciência Política o debate contido em “O Federalista” também é precioso para compreender o lugar do controle social. Ao falar

sobre a necessidade de cidadãos virtuosos para o exercício da democracia, em uma clara referência às ponderações de Montesquieu, é alegado que dada as imperfeições da natureza humana, cabe a sociedade através de suas instituições controlar o Estado e este aos indivíduos, pois se os seres humanos fossem bons não seria necessário haver governo, nem leis (WEFFORT, 2004).

Bobbio (2005) coloca o Controle Social no contexto dos Estados modernos, mencionando o seguinte:

“[] o Estado, transformando-se de Estado de direito em Estado social [] mal se distingue da sociedade subjacente que ele invade por inteiro através da regulação das relações econômicas.[] a este processo inverso mas não menos significativo de socialização do Estado através do desenvolvimento de várias formas de participação nas opções políticas, do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, donde a expressão “Estado Social” pode ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade mas também do Estado permeado pela sociedade. (BOBBIO, 2005 p. 51)

Um dos mecanismos para estimular a participação da sociedade civil no controle social trata-se de um esquema de “compartilhamento de riscos” (risk sharing) entre o principal e o agente, envolvendo custo e risco para o agente. Esse modelo com incentivo é melhor detalhado a seguir:

(...) Para estimular a participação do agente, o governo oferece então uma parte do retorno em caso de sucesso. Mecanismos dessa natureza são amplamente usados tanto em modelos teóricos – sendo a essência do modelo principal – agente – quanto em situações práticas. Um dos exemplos mais típicos e antigos desse princípio consiste nos contratos entre agricultores e donos de terras segundo os quais o proprietário (o principal) cede a terra, e o agricultor (o agente) divide com o proprietário o fruto de seu trabalho: a colheita. (BUGARIN, VIEIRA E GARCIA, 2003, p. 191)

Assumindo uma perspectiva teórica distinta dos filósofos políticos liberais, Gramsci (2001) entende que a sociedade civil pertence ao momento da superestrutura e não ao momento da estrutura, sendo que os dois planos estruturais são a sociedade civil e a sociedade política ou Estado, correspondendo à hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e ao domínio direto do Estado. Do mesmo modo, tanto em Gramsci como em Marx a sociedade civil representa o momento positivo do desenvolvimento histórico com a diferença de que este momento para Marx é estrutural enquanto para Gramsci é superestrutural. Já em Hegel é o Estado quem representa esse desenvolvimento.

É de fundamental importância o avanço cultural e político da sociedade civil em seu processo de organização e na constituição da participação nos espaços com relação à estrutura estatal em seu conjunto. Tendo em vista que, para Gramsci (2001),

uma cultura subalterna acaba por fortalecer relações autoritárias tanto no âmbito da sociedade civil como no Estado. Por isso, é necessário o fortalecimento da sociedade democrática, a fim de se constituir uma nova cultura repleta de elementos ético-políticos (GRAMSCI, 2001).

Assim, frente a perspectiva da transformação da sociedade pode-se “empregar a expressão 'catarse' para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens” (GRAMSCI, 2001, p. 314)

Neste sentido, Gruppi (1978, p. 91) salienta o seguinte a respeito da cultura subalterna:

[...] uma cultura é subalterna precisamente enquanto carece de consciência de classe, enquanto é cultura de classe ainda não conscientes de si. Com efeito, Gramsci sublinha como tal cultura é heterogênea, como nela convivem a influência da classe dominante, detritos de cultura de civilizações precedentes, ao mesmo tempo que sugestões provenientes da condição da classe oprimida.

Devido à ocorrência de crescentes processos de socialização da política, o Estado em Gramsci compreende que as relações de poder são construídas no interior do Estado pelas articulações e relações existentes entre a sociedade civil e a sociedade política (SILVA E LUIZ)³.

Consoante Silva e Luiz (Idem, p. 3), “a participação ativa e consciente da sociedade civil é dada pela construção de uma consciência crítica dos sujeitos que se incorporam à sociedade política”. Segundo Semeraro (1999) somente inicia-se a história das verdadeiras liberdades sociais com a emancipação e a hegemonia das classes subalternas.

Mostra-se relevante ressaltar que “a política, para Gramsci, é ato de criação e recriação da sociedade, expressão viva dos inúmeros movimentos sociais, momento privilegiado da formação dos sujeitos livres e conscientes, ativos e associados, instrumento de elevação e de humanização das massas” (SEMERARO, 1999, p. 176).

Deste modo, nota-se que a cultura política e a democracia brasileira na perspectiva de Gramsci (2001), impõe novas reformas econômicas, sociais, culturais e políticas no esforço pela continuidade da democratização da política favorecendo uma maior socialização do poder, da riqueza e da política no Brasil.

³ Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7sneq/docs/022.pdf>>. Acesso em: 05.10.2015.

Argumenta-se que quanto maior o controle da sociedade sobre o governo, mais difícil é a ocorrência da prática de clientelismo político e o abuso de poder. Dessa forma, é necessário perceber o que se compreende por controle social e sua vinculação com as políticas públicas no Brasil para poder pensar na relação entre instituições e políticas de controle social.

Este cenário conforma a relação entre *policy* e *polity* que permite a criação do ObservA, uma vez que oferece uma determinada conformação histórico-social que ambienta as condições e incentiva o comportamento social dos atores sociais, inspira soluções para determinados problemas públicos e oferta referências para construção de saída como o ObservA.

3. 2 Controle social: o difícil exercício da ação pública no Brasil

O processo de redemocratização brasileiro, na década de 1980, estabeleceu um novo tipo de interação entre Estado e sociedade, valorizando a atuação desta última e reforçando a preocupação com o controle governamental. O debate em torno da necessidade de democratizar e aperfeiçoar as formas de atuação do Estado conduz para sua reforma e para o melhor controle dos gastos públicos. Como resultado da demanda por maior controle dos gastos públicos é possível observar a ampliação do escopo de atuação dos Tribunais de Contas, o surgimento de novas instituições como as Controladorias e os auditores gerais, bem como a abertura de canais de participação direta e democrática com os cidadãos.

Desde a Constituição de 1988, o Brasil tem inovado na ampliação e incentivo à participação do controle social cidadão sobre o Estado através da criação de instituições como o plebiscito, *referendum* e os Conselhos gestores, na institucionalização de políticas públicas de e-gov, na adoção de mecanismos que compõe essa política, como o portal da transparência. A participação mais direta e incisiva da sociedade remete às formas de democracia direta percebidas como maneiras importantes e necessárias para qualificar o regime democrático e incentivar o processo de controle social nos regimes democráticos representativos.

O cenário traçado reflete a dimensão da *politics*, conforme identificado por Frey (2013), pois diz respeito à criação de instituições que buscam promover a governabilidade democrática brasileira. Irá incidir nas dimensões da *policy*, pois a

compreensão de que a participação da sociedade deve ser incentivada pelo Estado modela conteúdos de programas e políticas públicas. Assim como de *polity*, que serve de estrutura para essas políticas públicas, sendo o caso do ObservA em relação à política de controle social.

As manifestações populares de junho de 2013 no Brasil, levadas a cabo por organizações da sociedade civil com a adesão de cidadãos de todas as classes sociais, independente das distintas análises/interpretações sobre as suas origens, (re)colocam para a democracia brasileira duas agendas, quais sejam: (a) a relação entre Estado e sociedade pelo binômio participação-controle social da ação do Estado, ou seja, na formulação e implementação das políticas públicas; e (b) o monitoramento e a avaliação do nível de serviços públicos e da qualidade das políticas públicas pelos usuários-cidadãos.

Tal cenário traz para os refletores o controle social cidadão no Brasil e as formas como ele se manifesta. Para que as ruas não sejam a forma preferencial de exercício de participação política e de controle social do Estado faz-se necessário a multiplicação de instituições que permitam o exercício efetivo do controle social. Para que ele se amplie e concretize de fato é preciso superar a cultura política autoritária que marcou as relações de poder no Brasil, a fim de que a participação da sociedade se efetive; superar desigualdades de gênero, raça, território, classe, educação, etc, que prejudicam o direito à participação e as informações de forma adequada; superar a falta de recursos como transporte e alimentação, para que os interessados e com muito a contribuir possam participar.

Isso porque, é possível identificar o ‘controle social’ a partir de perspectivas opostas seja do Estado, seja da sociedade civil. O controle social pode ser empregado para tratar do controle do Estado sobre a sociedade ou do controle da sociedade sobre as ações do Estado. Isso torna a participação da sociedade no controle social do Estado, em particular em uma sociedade que viveu período recente de ditadura, algo muito importante para a construção da democracia.

Enriquecendo a compreensão sobre o papel da sociedade civil em sociedades democrática, para Gohn (2005, p. 30) a participação tem a seguinte definição:

[...] um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova.

Outrossim, o cidadão para fiscalizar as ações governamentais requer a contrapartida do governo para que este facilite o acesso aos dados e informações geradas no âmbito público, disponibilize informações tempestivas e confiáveis, bem como se esforçar para disponibilizar as informações em linguagem compreensível para o público em geral. Com relação ao papel do governo no exercício do controle social efetivo é de suma importância que este reconheça o papel da sociedade civil e do controle social para a gestão de políticas públicas, com um governo e funcionários comprometidos com a gestão democrática.

Entretanto, há de se considerar a experiência histórica brasileira ao falar de cultura e participação política, e as consequências geradas por experiências como as políticas populistas que têm incorporando em sua estrutura que o governado não é sujeito de direitos, mas receptor de favores, os quais são oferecidos pelos governantes em troca de gratidão e do compromisso de que irão continuar no poder. Mesmo que no processo de redemocratização brasileiro a luta pelos direitos humanos frente ao Estado foi capaz de congrega as diferentes classes sociais e tendências políticas de oposição (CHAUÍ, 1986). O peso de vivências e arranjos políticos que clientelistas perduram na sociedade brasileira, sendo importante compreender o que Chauí (2000, p. 87) diz sobre a cultura populista:

[...] poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, e que o governante se apresenta como aquele que é o único que detém não só poder, mas também o saber sobre o social e sobre o significado da lei. Por ser o detentor exclusivo do poder e do saber, considera os governados como desprovidos de ação e conhecimento políticos, podendo por isso tutelá-los. Essa tutela se realiza numa forma canônica de relação entre o governante e o governado: a relação de clientela.

Para a efetivação do exercício do controle social leva-se em consideração o papel da sociedade, do governo e do Estado. Com relação ao papel da sociedade, é necessário que os representantes da sociedade possuam uma opinião sobre a política pública discutida e suas peculiaridades, sendo fundamental que os participantes conheçam seus direitos e espaços de atuação para intervir com mais qualidade. Ainda, é preciso debater tais políticas de determinado setor para somente depois dialogar com o governo, bem como a sociedade possui o papel importante de cobrar o acesso às informações necessárias para efetivar o controle social e democratização do Estado.

O avanço na construção de uma sociedade democrática se dá por meio do controle social, visto que este determina profundas alterações nas formas de relação

do Estado com a sociedade. Consoante Lira et al. (apud, EVANGELISTA, 2010, p. 10) o cidadão pode interferir de forma preventiva no processo de programação governamental:

As ações preventivas de controle (controle prévio ou concomitante) podem ser melhor implementadas se houver participação social, pois a política ou a conduta do Estado pode ser programada com o auxílio da sociedade, que passa a dar sugestões ou propostas e a verificar a observância dos atos empreendidos, com vistas ao bom atendimento do interesse público.

A importância do controle social é destacada por Ribeiro e Borborema (2006, apud EVANGELISTA, 2010, p. 11) da seguinte forma:

Por conseguinte, pode-se afirmar que o controle da administração pública se manifesta de duas maneiras. É exercido, internamente, pela própria administração, ou externamente, por outros órgãos públicos e pelos cidadãos. Sendo que, segundo a autora, provavelmente o mais eficaz meio de controle da Administração Pública é o controle social.

Perpassada uma longa tradição que dá continuidade ao debate acima pontuado, o controle social de modo geral diz respeito à relação entre Estado e sociedade e nos limites de atuação destes. Talvez, seja por isso que no Brasil, mais recentemente a ideia de controle social tenha sido associada à participação social nas políticas públicas. Para Carvalho (1995, p. 8), “controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Enquanto para Bravo e Correia (2012, p. 127) “a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980”.

Assim, destaca-se a passagem da Cartilha da CGU (disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial.pdf>) sobre o controle social:

o controle social é tema atual, de interesse tanto do Estado quanto da sociedade. Mais do que isso, o controle social tornou-se atitude concreta em muitas instâncias. Há uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar ao cidadão a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos.

Analisando melhor o conceito de controle social Ricci (2009) ao buscar precisar uma definição começa pelo que não é controle social. Segundo o autor o controle social não é uma consulta, não é um *feedback*, não é um processo de convencimento sobre uma política ou receber demandas para elaboração de projeto ou programa,

pois essas ações apesar de estabelecer uma relação entre sociedade e Estado não geram controle. Assim, compreende Ricci que:

“O conceito de controle social indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos”. (RICCI, R. 2009, p. 9)

A Controladoria-Geral da União (CGU), um dos órgãos de controle da administração pública brasileira, ao tratar do controle social explica que: “Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem”. Desta forma a instituição ensina ao cidadão brasileiro que o controle pode ser institucional ou social. O controle institucional é entendido como “a forma de controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações privadas” (CGU. 2012. p.16), enquanto o “controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”. (Idem, ibidem)

O controle social institucional tem sido exercido no Brasil desde 1890, no Brasil-República, quando foi criado o Tribunal de Contas por meio do Decreto nº 966/A, de 07 de novembro de 1890 com competências para exame, revisão e julgamento das operações que envolviam a receita e a despesa da União, porém o Tribunal apenas começou a funcionar em 1891 e, posteriormente, o Tribunal de Contas passou a se chamar Tribunal de Contas da União. (BUGARIN, VIEIRA E GARCIA, 2003, p. 59).

Atualmente, o controle social no país, além dos órgãos de controle, busca se consolidar em espaço de diálogo e deliberação direta entre representantes do governo e da sociedade como, por exemplo, os Conselhos de Políticas Públicas, os Orçamentos Participativos e as Conferências. Os Conselhos gestores de políticas públicas têm sua existência garantida em lei, enquanto que os espaços como grupos de trabalho e Orçamento Participativo dependem da vontade políticas dos governos para implementá-los. Além destes espaços, há outros em que se exerce o controle social com a participação ativa da sociedade, como em ONGs, fóruns, associações, movimentos, entre outros, discutindo o que esperam das políticas públicas e participando como co-gestores dessas. Têm sido essenciais também a fiscalização e o monitoramento das ações e até mesmo, quando necessário, o acionamento do Ministério Público, a fim de este fazer auditorias e punir atos ilegais praticados pelo

poder público, cumprindo assim, o papel importante na defesa de direitos e do controle social.

Contudo, o exercício do controle social, por mais valorizado que tenha sido com a redemocratização brasileira exige um conjunto de pressupostos institucionais e culturais para que efetivamente aconteça. Ao observar o conjunto de estruturas institucionais que formam os pressupostos da política de controle social no Brasil constata-se claramente a eleição dos níveis municipais e estaduais de governo para esse exercício deixando a União em segundo plano.

A criação de espaços de exercício participativos voltou-se de forma clara para os municípios no Brasil, e a política de descentralização das políticas públicas agilizou a criação dos Conselhos Gestores como instituições de controle social no país. A abundante literatura que vincula controle social e Conselhos Gestores corrobora essa afirmação. (CARVALHO, 1995; TATAGIBA, 2002; RUDÁ, 2009; BRAVO E CORREIA, 2012). Assim como, o pensamento de Evangelista (2010) que ilustra essa situação onde primeiramente, o cidadão deveria ser incentivado a fiscalizar atividades governamentais mais próximas de si, ou seja, verificar se no hospital não faltam médicos, se há remédios suficientes na farmácia, se não faltam professores nas escolas, se o transporte escolar possui o mínimo de segurança, entre tantas outras.

Soma-se a esta argumentação a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101) criada de 04/05/2000, que teve de ser alterada pela Lei Complementar 131, criada somente em 27 de maio de 2009, e denominada de Lei da Transparência. Esta última se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Chama atenção dessa forma, uma espécie de inversão na gênese das estruturas institucionais que permitem a efetividade de uma política de controle social no Brasil, uma vez que, um Estado com ações ocultas ou opacas não permitem de fato uma fiscalização.

Reforçando ainda mais essa linha de raciocínio, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/ 2011) regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas transformando, assim, o cidadão em fiscal da lei. Esta Lei foi publicada em 18 de novembro de 2011,

mas só entrou em vigor 180 (cento e oitenta) dias após essa data, ou seja, em 16 de maio de 2012.

Os legisladores durante a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal perceberam que as suas proposições com relação ao controle social, não atendiam os ditames da atualidade. Por isso, foram introduzidas mudanças significativas na disponibilização de informações à sociedade, como a apresentação das informações sobre a execução orçamentária e financeira que deverão estar disponíveis em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público (EVANGELISTA, 2010).

Nota-se que no sistema jurídico brasileiro os mecanismos de acesso à informação pública são recentes, tendo em vista que durante a ditadura militar por razões de segurança nacional era regra o sigilo praticamente absoluto das ações governamentais; que nos breves períodos democráticos antes do golpe de 64 a preocupação com a transparência dos atos estatais quase não existia; já com o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 na reabertura democrática o acesso à informação pública passou a ser discutido no país. (GRUMAN, 2012). Ainda, segundo Gruman (2012), estabelece-se o princípio de que o acesso às informações sob guarda do Estado é sempre a regra e que o sigilo é a exceção.

A Lei de Acesso à Informação regula, especialmente, o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, no seu inciso XXXIII, que: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, as quais “serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, bem como o artigo 37, segundo o qual “toda a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O direito de acesso à informação faz parte do debate internacional há bastante tempo, especialmente no âmbito da garantia dos direitos civis e políticos e do combate à corrupção.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em seus artigos 10 e 13, menciona o seguinte:

Cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...] procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (informações) sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública [...].

No mesmo sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 19 menciona o seguinte:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

O acesso às informações é direito fundamental de todo cidadão conforme o dispositivo 3º, da Constituição federal Brasileira de 1988 e também conforme o disposto na Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão em seu item 4, “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”. Ainda se ressalta o trecho do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que em seu artigo 19 cita que “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...]”.

Outrossim, há o espaço da cidadania que é o espaço público, sendo este tanto o espaço físico como também as instituições. O espaço público é considerado o espaço para tratar dos temas e problemas considerados relevantes pela sociedade. Assim, “muitos temas ‘entram’ no espaço público e se transformam em políticas públicas a partir de reivindicação da sociedade civil, através dos movimentos sociais, daí a importância da participação dos cidadãos” (GRUMAN, 2012, p. 100).

O acesso à informação é que dá o suporte para que a transformação de um tema da agenda política se transforme em política pública. Por isso, salienta Gruman (2012, p. 101) que “na administração pública, a assimetria de informação é a diferença de conhecimento das ações governamentais entre os agentes do Estado e a população, que precisa ser progressivamente superada para poder tornar visível o que está oculto nas ações governamentais”.

Abramo (2006) cita que informação é poder e que o poder se disputa concluindo que numa democracia verdadeira deve existir livre fluxo de ideias, a fim de que haja maior ou menor capacidade de convencimento entre diversos grupos integrantes da sociedade.

O controle social é considerado um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos (GRUMAN, 2012), uma vez que os governantes submetem o seu desempenho à avaliação da

sociedade, ou seja, do controle social, ao estarem obrigados a prestar contas da sua gestão. Segundo Gruman (2012, p. 102), “passamos de uma ‘transparência passiva’, onde a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade para uma ‘transparência ativa’, em que a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria”, ou seja, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação.

Vale ressaltar a seguinte passagem de Lopes (2007, p. 23):

Sempre é bom lembrar que a manipulação de dados divulgados por governos com o intuito de fazer com que seus resultados pareçam melhores do que realmente são é algo bastante comum em democracias, mesmo nas mais consolidadas. Metodologia, forma de divulgação, base de comparação, apresentação de informações, enfim, uma série de fatores pode ser utilizada para a maquiagem de dados oficiais.

A Lei Complementar 131/2009, assim como já exposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçou que qualquer cidadão, associação, sindicato ou partido político são partes legítimas para denunciar perante o Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público (EVANGELISTA, 2010).

Neste diapasão, importante salientar a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porque dedicou uma Seção específica à transparência na gestão fiscal, a qual foi inserida dentro do Capítulo da “Transparência, Controle e Fiscalização” e sendo aprimorado com os acréscimos da Lei Complementar nº 131/2009 delineando a relação entre o cidadão (controle social) e o setor público (transparência pública). Outrossim, dessa feita os setores que se subordinam ao regime da Lei de Acesso à informação são ampliados, conforme a Lei 12.527/2011⁴, a saber:

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Merece ressaltar o seguinte dispositivo da Lei nº 12.527/2011 como estrutura institucional para política pública de controle social brasileira; o qual menciona o acesso à informação como direito fundamental de todos os cidadãos, além de promover o desenvolvimento do controle social, bem como outras diretrizes:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em

⁴ 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.

conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

Culau e Fortis (2006) ao analisarem as inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal analisaram que os portais de transparência ainda precisam melhorar em conteúdo e usabilidade. A transparência das informações encontra duas principais dificuldades, a saber: baixa escolarização da população brasileira junto com o baixo nível de politização do brasileiro e o hermetismo da linguagem técnica.

Evidencia-se que a omissão das informações que devem ser públicas é tão ou mais grave que a má utilização da informação em benefício próprio. A principal finalidade da transparência alcança-se por meio da conversão da informação em instrumento de ação do cidadão.

Por isso, mostra-se imprescindível salientar este trecho:

“A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas públicas” (GRUMAN, 2012)

A transparência é vista como um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, visto que esta foi criada com a finalidade de elaborar regras de finanças públicas a fim de responsabilizar a gestão pública, sendo que recai sobre os três poderes, a saber: as três esferas do governo, o Ministério Público e todos os órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública. (BUGARIN, VIEIRA E GARCIA, 2003). De acordo com Bugarin, Vieira e Garcia (2003), a referida lei determina os seguintes instrumentos de transparência: 1) “transparência fiscal – planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos – prestação de contas e respectivos pareceres prévios; 2) relatório resumido de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal; 3) versões simplificadas desses documentos”.

A transparência entendida como produção e divulgação de informações, ou seja, entendida como a abertura sobre concepção, formulação e implementação de políticas é um dos fundamentos da chamada boa governança (OCDE, 2011). Deste modo, a transparência da gestão pública e das ações do governo depende:

- da publicação de informações;

- de espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
- da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;
- do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
- da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
- da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário. (Cartilha CGU)

A transparência implica um trabalho simultâneo do governo e da sociedade, por meio do qual o governo leva a informação à sociedade e esta busca essa informação de forma consciente. Assim, é interessante transcrever o pensamento de Pinho (2008, apud VICENTIN, 2012, p. 147), a seguir:

Uma das formas mais comuns na disponibilização de informação pública tem sido a construção de portais governamentais. Estes já são utilizados como um mecanismo para incrementar a transparência pública, já que neles podem ser divulgados dados e informações a respeito das ações governamentais não só em tempo real, mas também em tempo integral (24 horas por dia, sete dias por semana). E por intermediário deles a sociedade pode coletar, analisar e distribuir informações, propiciando o aumento das possibilidades e fiscalização e pressão popular sobre a gestão pública. No caminho da informação pública aberta e disponível ao cidadão, este deve ser visto como um parceiro do governo para melhoria dos serviços eletrônicos governamentais.

Ainda relativo à transparência, o Professor Português Costa (2009) estabelece a seguinte cadeia de relação:

Sem informação não há transparência e sem esta não há liberdade. Tudo serve de reflexão na senda do melhor equilíbrio. Onde não há Justiça não há transparência e a inversa também é verdadeira. Uma sociedade que se pretende transparente exige igual oportunidade para todos. Transparência não significa desventrar a intimidade das pessoas. Pelo contrário, é o respeito pela privacidade. Que não sirvam estes princípios para que nas funções públicas se esconda seja o que for do cidadão. Quem não deve não teme.

A diferença entre a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à informação é de que aquela menciona que todos os órgãos públicos precisam atualizar diariamente o orçamento, suas despesas com pessoal, investimento, custeio, aquisições, entradas e saídas. Já a Lei de Acesso à Informação cria dispositivo e ferramentas para que qualquer pessoa possa obter qualquer informação pública.

Relativo aos dispositivos criados e ferramentas para o acesso à informação pública no Brasil que constituem uma política de controle social a grande contribuição das últimas décadas tem ocorrido por meio das políticas de e-gov, compreendida como o uso de tecnologias da informação para permitir o acesso à informação sobre

os processos internos de governo e na entrega de produtos e serviços do Estado à sociedade civil e ao mercado buscando aproximar governo e cidadãos. Ela tem sido uma ação efetiva do Estado em cumprir com seu papel de informar e dar transparência para o exercício do controle social dos cidadãos (VICENTIN, 2012).

O governo eletrônico surge como um importante instrumento de gestão pública, possibilitando a transparência e o controle social por meio da criação de canais eletrônicos contínuos de informações e disponibilizando serviços a sociedade. Agune e Carlos (2005, p.1), conceituam governo eletrônico da seguinte forma:

Governo Eletrônico, ao contrário do que o nome pode a princípio sugerir, significa muito mais do que a intensificação do uso da tecnologia da informação pelo Poder Público. Em verdade, ele deve ser encarado como a transição entre uma forma de governar fortemente segmentada, hierarquizada e burocrática, que ainda caracteriza o dia-a-dia da imensa maioria das organizações públicas e privadas, para um Estado mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, seguindo um figurino mais coerente com a chegada da sociedade do conhecimento, fenômeno que começou a ganhar contornos mais visíveis no último quarto do século passado.

Ferreira e Araújo (2000, p.1) entendem que por meio do governo eletrônico é possível obter uma gestão pública mais participativa e eficiente, assim como mostra o trecho a seguir:

- a) a de propiciar maior transparência no *modus operandis* da gestão pública, facilitando o exercício do que tem se convencionado chamar de *accountability*, que compreende em grande parte a obrigatoriedade do gestor de prestação de contas ao cidadão (votante, consumidor e financiador dos bens públicos); e
- b) a de permitir a troca rápida de informações entre membros do governo, como, por exemplo, preços cotados em licitações, divulgação de experiências bem sucedidas de gestão, dentre outras atividades que intensifiquem o aumento da eficiência na máquina pública.

A Calpirg Education Fnd (2009) em seu relatório Transparency 2.0 sobre a Transparência nos Estados Unidos/Califórnia mostrou que o uso da internet como ferramenta online foi um meio utilizado que surtiu avanços na transparência das contas públicas para o bom governo. O relatório apontou três características relevantes para esse avanço, quais sejam: 1) um portal amigável/compreensivo; 2) um site para os habitantes saberem as informações que desejam; 3) site com fácil acesso aos dados.

Conforme os autores do referido relatório, o uso da internet como uma ferramenta de transparência traz muitos benefícios, como: possui baixo custo de criação, promove o aumento do engajamento cívico, poupa dinheiro dos cofres públicos, com menos tempo e dinheiro para disponibilizar as informações, melhora o

alvo para as despesas, tendo em vista que se pode saber dos projetos falhos e cobrar para que o governo invista em outros e melhor coordenação dos contratos do governo.

Ressalta-se que o governo eletrônico se tornou uma nova forma de relacionamento entre a Administração Pública e a sociedade civil, uma vez que esse instrumento não é mais visto só como um meio de disponibilização de informação ao cidadão, mas vem tornando-se um novo espaço democrático de interação e participação entre o governo e a sociedade (VICENTIN, 2012).

O governo eletrônico engloba três atores institucionais, a saber: G2G (*Government to Government*), G2B (*Government to Business*) e G2C (*Government to Citizen*). Segundo Goes e Damasceno (2004, p.3) que podem ter três tipos de transações, as quais são mostradas abaixo:

Governo para Governo, que envolve o próprio governo, na sua relação horizontal com seus próprios órgãos (ministérios, secretarias, departamentos etc.) e na sua relação vertical entre governo de esferas diferentes (União, estados, municípios);

Governo para Empresas, que corresponde à relação que o governo tem com as empresas, de que são exemplos a aquisição de bens e serviços junto ao setor produtivo, via meios eletrônicos, os chamados pregões eletrônicos;

Governo para Cidadão, diz respeito às ações que o governo realiza no sentido de colocar à disposição, por meio eletrônico, ao cidadão, serviços e informações pertinentes à esfera pública.

Todavia, se a população não obtiver o conhecimento necessário para usufruir da oferta eletrônica dos serviços governamentais, o e-gov não atingirá os objetivos apregoados mesmo com seus níveis elevados (VICENTIN, 2012).

Loiola (2001) classifica o e-gov em quatro níveis, a saber:

- 1) Nível 1: sites de baixa atratividade e interatividade, apresentando basicamente informações institucionais e de divulgação do governo, num nível inicial de presença na internet.
- 2) Nível 2: sites de baixa atratividade e interatividade, apresentando um pequeno número de serviços online.
- 3) Nível 3: sites de média atratividade e interatividade, apresentando um número significativo de serviços online.
- 4) Nível 4: sites de alta atratividade e interatividade, apresentando informações de grande interesse do público, constantemente atualizadas, e muitos serviços online.

Já segundo Mateus (2008), são cinco fases de e-gov:

- 1) Informação: presença na internet, por meio da disponibilização de informação básica para iniciar o procedimento, está disponível ao público;
- 2) Interação simples: presença na internet, oferecendo ao usuário a possibilidade de obter formulários para iniciar o procedimento de obtenção do serviço;
- 3) Interação bidirecional: presença na internet, aceitando a submissão de formulários para iniciar o procedimento de obtenção de serviço;
- 4) Transação: presença na internet, permitindo que a efetivação do serviço, decisão e pagamento sejam tratados com recurso ao website, não sendo

necessário nenhum procedimento via papel. Implica disponibilizar online o serviço em sua totalidade;

5) Personalização: por meio da proatividade por parte do governo com a emissão de, por exemplo, alertas e mensagens.

De acordo com Igov (2009) são três classificações, expostas a seguir:

- 1) Modelo da ONU com cinco estágios: emergente, aperfeiçoado, interativo, transacional e unificado.
- 2) Modelo do Banco Mundial com três estágios: publicação, interação e transação.
- 3) Modelo do GartnerGroup: presença, interação, transação e transformação.

Destas três classificações surgiu o modelo a seguir formado por cinco estágios:

Quadro 2: Os níveis de e-gov

Estágio	Descrição
1) Presença inicial	É equivalente ao “emergente” do modelo da ONU. Inclui os primeiros movimentos com a presença na web. O objetivo é simplesmente estar presente na internet, disponibilizando informações úteis e documentos de interesse e relevância para o público. Os conteúdos disponibilizados são estáticos, com pouca ou nenhuma atualização. Colocados no website com uma visão desvinculada das expectativas da sociedade. Muitos agentes de governo e pequenas prefeituras ainda estão neste estágio.
2) Presença intensiva e interação	A presença na web é consolidada e enriquecida com conteúdos de interesse da comunidade, visando atender às expectativas desta. Do ponto de vista técnico os websites são mais sofisticados, permitindo que sejam incorporados recursos para interação com o governo (e-mail, download, formulários, enquetes, pesquisas de opinião, fóruns, consulta à legislação e regulamentos, dentre outros serviços). Devido a possibilidade de interação, permite que os cidadãos se envolvam em processos de governança e definição de políticas públicas, bem como se inicia um processo de engajamento entre os cidadãos e o governo.
3) Transações financeiras e serviços	É possível realizar transações online entre governo e cidadãos, governo e empresas e entre agentes de governo. Como, por exemplo, o pagamento de tributos, taxas e multas, compra de produtos e serviços pelo governo (normais, leilões e pregões), registro de imóveis, licenças, etc. Este estágio possibilita significativa economia em custos operacionais do governo e de deslocamento dos cidadãos. Aumenta a possibilidade de transparência nos processos e transações do governo. Surge a necessidade de desenvolvimento de aplicações que possibilitem transações entre mais de um agente de governo.
4) Integração vertical e horizontal	Os serviços se tornam mais sofisticados e completos, com um ponto de acesso único pelo cidadão, o que torna o governo muito mais transparente. A entrada neste estágio implica o uso de sistemas de informações altamente integrados, cobrindo processos como um todo. Também ocorrem transformações relacionadas à integração vertical e horizontal de processos

		no governo, inclusive as integrações com a sociedade. Neste estágio se insere o rompimento das fronteiras entre os limites tradicionais entre empresas e governo. É também nele que existem as maiores possibilidades de uso do governo eletrônico no combate à corrupção.
5) Integração fronteiras	sem	Desaparecem as fronteiras entre agentes de governo e entre estes e a comunidade, os processos são altamente integrados. Neste estágio é possível, por exemplo, taxar diretamente as operações empresariais por meio de processos integrados das empresas e do governo, bem como a receita pessoal, seja por trabalho, aplicações financeiras, investimento etc., sem a necessidade de reentrada de informações, e imediatamente o governo ter os correspondentes depósitos, da mesma maneira. Não há limite para as possibilidades de integração a partir do quinto estágio.

Fonte: Igov, 2009, in VICENTIN, Ivan Carlos. Governo Eletrônico.

É importante mencionar a definição mais usual de e-gov a qual é a de que "o governo eletrônico é a utilização pelo setor governamental de novas tecnologias da informação para a prestação de serviços e informações para servidores, fornecedores e aos cidadãos" (BNDES, 2001).

A troca de informação por meio dos portais beneficia tanto a sociedade como o governo, uma vez que as informações e os serviços em tempo real, rapidez no acesso, sem necessidade de deslocamento e com mais qualidade, torna possível implantar as boas práticas observadas e evitar prejuízos. Assim, o governo se utiliza de custo reduzido, maior capacidade de atendimento e mais transparência na sua gestão (SILVA E LIMA, 2007, p.8).

Dentre as ações governamentais, que contemplam a Lei de Acesso à Informação e Transparência no Brasil para o exercício de fiscalização, a prestação de conta ocorre, sobretudo, por meio da Contabilidade Governamental se utilizando, primordialmente, dos dados administrados pelo Sistema Integrado de Informações do Governo Federal (SIAFI), o qual contempla a execução orçamentária, financeira e contábil dos órgãos e entidades. Enquanto exemplo de e-gov é possível destacar como uma das principais fontes de informações, atualmente, o Portal Transparência, que pertence a Controladoria-Geral da União (CGU) e disponibiliza dados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal.

O Portal da Transparência do Governo Federal foi criado em 2004 pela Controladoria-Geral da União (CGU), com a característica de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos e com o objetivo de aumentar a transparência

da gestão pública, deste modo o cidadão acompanha a utilização do dinheiro público e ajuda a fiscalizar⁵. Assim, o Portal da Transparência do Poder Executivo “é um instrumento de controle social que possibilita ao cidadão acompanhar a arrecadação das receitas e a aplicação dos recursos públicos” (Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina). O principal objetivo deste sítio “é aumentar a transparência das informações acerca da gestão pública, permitindo ao cidadão participar e fiscalizar a utilização dos recursos públicos pelo Poder Executivo Estadual” (Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina).

Entretanto, segundo Ribeiro e Borborema (2006) a vinculação com o Executivo Federal é uma das possíveis limitações do site “Portal da Transparência”, visto que o cidadão pode entender que há possibilidade de interferência do Governo Federal nas informações, fazendo com que o cidadão duvide quanto à transparência. O site fornece relatórios já formatados dificultando assim, a localização das informações desejadas. Deste modo, o cidadão precisa acessar vários links até encontrar a informação que deseja. (RIBEIRO E BORBOREMA, 2006, p. 76)

Outro instrumento de informação para o exercício do controle social brasileiro é o sítio do Senado Federal, e nele são encontrados textos das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Soma-se a este o SIGA BRASIL, que é um sistema de informações com acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais, no qual qualquer indivíduo pode utilizá-lo por meio da internet. O SIGA BRASIL reúne ainda os dados do SIAFI e outras bases em um único portal.

Em seguida, cita-se o sítio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, onde estão disponíveis, informações contábeis, orçamentárias e cadastrais de todos os entes da federação (União, Estados e Municípios). O sítio da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, disponibiliza textos legais das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como outros documentos. Outra iniciativa do Tribunal de Contas da União dispõe de informações sobre as auditorias feitas pelo órgão quando alguma obra ou serviço apresentaram algum indício de irregularidade, bem como julgamentos das contas e convênios. O portal da Câmara dos Deputados traz alguns dados consolidados sobre o orçamento. O interessante do sítio é a possibilidade de o cidadão poder acompanhar todo o processo legislativo dos orçamentos públicos.

⁵ Disponível em: < <http://transparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em 20 de janeiro e 2016. Acesso em: 10.10.2015.

Tem ocorrido iniciativas governamentais voltadas a educação da população para manipulação e interação com o governo eletrônico e o exercício do controle social. É possível citar como exemplo o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público que foi criado desde setembro de 2003 por meio de parceria entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a organização não-governamental (ONG) Avante - Qualidade, Educação e Vida visando incentivar o controle social com o objetivo de fazer com que os cidadãos dos mais diversos municípios brasileiros atuem para melhor aplicação dos recursos públicos. Este programa visa a capacitação dos cidadãos com atividades presenciais e à distância, a criação e distribuição de questionários, cartilhas e manuais com informações sobre o exercício do controle social⁶.

Apesar do governo eletrônico e a política pública de e-gov não constituírem o objeto deste trabalho é importante destacar que esse contexto propício a iniciativas de informação ao cidadão e estímulo a sua participação vai ser um fator de influência significativa para efetividade da política de controle social destacando os aspectos, muitas vezes, complementares das políticas públicas. Essas ações não ocorrem apenas no nível federal do Estado, mas os dados sobre orçamento público são disponibilizados por meio de ferramentas digitais e, atualmente, é possível encontrar páginas eletrônicas de transparência orçamentária tanto em nível federal como estadual e municipal.

Os órgãos públicos criaram, progressivamente, formas de dar acesso aos dados e, atualmente, nota-se páginas eletrônicas por unidade orçamentária, isto é, por órgão, ou seja, cada Agência Pública, Empresa Estatal, Ministérios, entre outras, possuem seu próprio website com dados abertos e, também, com ferramentas que concentram os dados do orçamento das diversas unidades em um só portal, como o Portal Siga Brasil.

No tocante à acessibilidade da informação Ribeiro e Borborema (apud EVANGELISTA, 2010, p. 9) discorrem o seguinte:

Entretanto, um alto grau de detalhamento e a presença de termos muito técnicos faz com que esses relatórios sejam de difícil compreensão para grande parte da sociedade. Um controle social efetivo só será alcançado por meio da criação de novos instrumentos que possam traduzir e resumir essa grande quantidade de informações de modo a facilitar o entendimento de como são executadas as contas públicas. Somente assim a sociedade poderá ocupar seu lugar de co-participante do controle dos gastos públicos.

⁶ Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo>>. Acesso em: 20.01.2016.

O acesso às informações e à transparência pública são questões de cidadania, uma vez que o cidadão possui o direito de conhecer, opinar e acompanhar as decisões governamentais, a fim de tomar conhecimento que as ações produzidas pelo Estado surtiram efeitos em prol da coletividade, sendo que a denominação de controle social é a atuação popular defendendo os interesses coletivos perante a Administração Pública (EVANGELISTA, 2010). A interação entre controle social e transparência pública visam contribuir para a evolução e o aprimoramento da cidadania, basta verificar se o cidadão demonstra interesse em fazer uso dessas informações. (EVANGELISTA, 2010).

Em relação ao interesse e uso dos cidadãos brasileiros das informações disponibilizadas pelo Estado é conveniente lembrar os aspectos histórico-culturais dos cidadãos, pois estes nem sempre reclamam, pleiteiam e fiscalizam os seus direitos, mesmo que já consagrados na legislação, especialmente, quando necessitam buscar esses direitos perante à Administração Pública. (EVANGELISTA, 2010). Com relação ao controle social atuante, a fim de promover a cidadania ressalta-se as palavras de Evangelista (2010, p. 8) abaixo:

Vislumbra-se por intermédio de um controle social atuante ser possível garantir melhores serviços prestados pelo setor público e melhor qualidade de vida à população, pois a partir do momento em que o Estado cumpre o dever de permitir que os gastos governamentais sejam fiscalizados estará fomentando o controle social direto e a participação da sociedade que lhe financia, ou seja, estará promovendo a cidadania e a otimização de recursos.

Destaca-se que o ObservA vai se somar a este processo histórico que vem ampliando os aparatos e mecanismos que promovem e permitem um efetivo controle social no Brasil. Apesar dos tempos e formas diferentes dessas iniciativas acima citadas, a política de controle social vem, dessa forma, estruturando-se no país. A ideia de controle social tem de enfrentar posturas tradicionalmente refratárias em uma sociedade com cultura política autoritária acostumada a ser controlada pelo Estado.

3. 3 Políticas Públicas de Controle Social e *Accountability*

Atualmente, em diversas áreas das Ciências Sociais a ideia de *accountability* está presente: seja na Administração Pública e na Ciência Política, seja desde a administração de empresas até à educação. A ideia central de *accountability* refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos. Dessa forma, o procedimento de *accountability* possibilita racionalizar, demonstrar e gerir as informações advindas

de entes estatais e, dessa forma, se vincula a perspectiva de políticas públicas, pois aumenta a informação e a qualificação da ação dos interlocutores em torno de uma política pública.

As constituições evoluíram ao promover a abertura do Estado à efetiva participação do povo em sua gestão e o controle ao reconhecer os direitos sociais e direitos individuais civis e políticos aumentando, conseqüentemente, a participação popular no Estado Brasileiro. No Preâmbulo e no art. 1.º de nossa Constituição Federal de 1988 está expresso que o Brasil deve ser um Estado Democrático de Direito e o povo é o titular legítimo do poder estatal e o exercício é feito de forma direta ou por meio de seus representantes.

No art. 1º, incisos I, II e III da nossa Carta Magna, aparecem como fundamentos da República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. No parágrafo único, consagrando o princípio da soberania popular dispõe: "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Assim, normativamente a democracia brasileira é participativa, a forma de governo é republicana priorizando direitos fundamentais, o sistema de governo é o presidencialista e a forma de Estado é federativa e deve sempre seguir os objetivos firmados no art. 3º da Constituição Federal Brasileira.

Para compreender o poder público brasileiro, ainda, é necessário entender a separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário exercendo cada um uma função do Estado. Importante esclarecer que nenhum destes poderes é soberano, visto que o poder popular é uno e indivisível e o povo apenas atribui competências, como no Legislativo há fiscalização contábil, orçamentário e patrimonial da União.

Entretanto, o Estado brasileiro redefiniu seu papel e deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social via produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função de Estado gerencial, devido a reforma administrativa na década de 1990. Segundo Bresser Pereira (2001), ultrapassando esse caráter regulador do Estado brasileiro, é também e ao mesmo tempo, democrático e eficiente.

Neste sentido, um objetivo dos regimes democráticos é aumentar a responsabilização, ou seja, *accountability* dos governantes, visto que os representantes devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos de modo que quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos e

a cobrança destes em relação ao governante, conseqüentemente o regime será mais democrático.

Numa visão mais simples, a conceituação de *accountability* encontra-se nesse trecho:

Uma das tarefas mais importantes das sociedades nos regimes democráticos atuais consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes. (ROCHA, 2012)

No âmbito da Ciência Política, o conceito de *accountability*, ora é colocado como princípio, ora como mecanismo e, por vezes, como instrumento. *Accountability* refere-se ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros, mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (MIGUEL, 2005). *Accountability* inclui a obrigação de prestar contas mais a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos.

Com efeito, observa-se que *accountability* não possui tradução precisa para o português e o vocabulário da Ciência Política em língua portuguesa no Brasil possui o vocábulo "responsividade", que ainda não está dicionarizado, porém alguns dicionários registram apenas o adjetivo "responsivo".

Consoante Pinho e Sacramento (2008, p. 2) entende que não há um termo único em português para definir *accountability*, portanto buscam uma síntese para conceituar, como asseveram abaixo:

Claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva.

Conforme o pensamento de O'Donnell (1991), a representação acarreta a ideia de *accountability*, assim como salienta a seguir:

A representação acarreta a idéia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, "verticalmente" em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades. Representação e *accountability*, por sua vez, acarretam o

que em trabalho anterior chamei de dimensão republicana da democracia: uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos. (O'DONNELL, 1991, p. 32)

Conforme o pensamento de Bresser-Pereira (2006), *accountability* tem por desafio redesenhar um modelo que permita e estimule a participação social de grupos com menos propensão a participar, assim merece salientar a seguinte parte do que significa *accountability* para este autor, a saber:

O *accountability* é um instrumento eficiente para aprimorar os serviços públicos e desenvolver a capacidade do Estado em responder as demandas dos cidadãos. Adotar mecanismos de controle social como forma de *accountability* fortalece o espaço público e estimula o engajamento cívico dos grupos organizados da sociedade ampliando a qualidade dos canais de participação da sociedade civil na esfera pública e a consciência republicana (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006, p. 47).

Tendo em mente o exposto até então, é importante mencionar a gestão compartilhada que é a “gestão realizada em conjunto por vários entes, que se reúnem para gerir um projeto, política ou programa público em busca de um objetivo comum. O diferencial é a participação da sociedade civil” (GRUMAN, 2012, p. 103). Nos conselhos de políticas públicas, por exemplo, os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados da ação de governo.

Desta forma, o controle social pode ocorrer tanto no planejamento como na execução das ações do governo, sendo que há outras formas de exercer o controle social, mesmo sem participar dos conselhos. Conforme o caso, podem ser contatados órgãos como a Controladoria-Geral da União, o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal, os Tribunais de Contas do Município, do Estado e da União, as Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas, e os Conselhos responsáveis pelo acompanhamento da respectiva política vinculando a ação de controle social a ideia de *accountability*.

A Administração Pública deve trabalhar para incrementar cada vez mais a transparência pública, assim contribui para o fortalecimento da democracia e valoriza e desenvolve as noções de cidadania e, conseqüentemente, “quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições ele tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso possibilita a eficiência da gestão pública e contribui para o combate à corrupção” (Cartilha da CGU).

A questão da transparência passa a ter destaque como um fator de inibição da corrupção e consolidação democrática neste Estado gerencial e democrático, de forma que "a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade civil" (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 23).

Como já mencionado, o controle das ações governamentais se faz por meio do controle institucional e do controle social. O controle da Administração Pública não deve restringir ao controle institucional, sendo fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público por meio do denominado "controle social". Assim, "o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos" (Cartilha da CGU). Neste sentido, "essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente" (Cartilha da CGU).

O controle institucional é exercido pela própria Administração Pública e por organizações privadas, ao passo que o controle social ao servir de mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania, é visto como a participação do cidadão na gestão pública, fiscalizando, monitorando e controlando as ações da Administração Pública (cartilha da CGU). Vale ressaltar que os dispositivos 70, 71 e 74 da Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelecem que, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

É necessário que os cidadãos sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos, a fim de desempenhar de maneira mais eficaz o controle social. Ao exercer o controle, o cidadão verifica se determinada atividade está sendo realizada conforme os objetivos, normas e princípios que a regem, assim como na Administração Pública, o significado do ato de controlar examina se a atividade governamental atendeu à legislação, princípios aplicáveis ao setor público e à finalidade pública proposta (Cartilha da CGU).

Merece relevância o trecho citado abaixo a respeito dos controles interno e externo:

Dessa forma, o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União – TCU é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder.

Quanto ao controle interno, na esfera federal, a Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. À CGU compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção: o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, apenas para citar os órgãos mais evidentes.

Ademais, nota-se que a fiscalização da aplicação dos recursos públicos necessita do apoio da sociedade, devido à descentralização geográfica dos órgãos públicos e em razão da extensão territorial do país. Nesse sentido, os educadores, têm papel importante no incentivo ao controle social, uma vez que são agentes formadores de consciências e a contribuição deles é essencial na divulgação das formas de controle social (Cartilha da CGU).

O controle social tem relação direta com a co-responsabilidade, com a justiça social e com a participação. A co-responsabilidade pela “coisa pública” vislumbra objetivos comuns baseada numa relação de trabalho coletivo. A justiça social baseia-se nas críticas sobre fatores que causam injustiça social, tendo uma visão abrangente dos limites, responsabilidades e possibilidades da realidade. A participação é feita pela coletividade a qual precisa reconhecer os conflitos de um modo geral como parte integrante do processo social. (STRECK E ADAMS, 2006).

A autora Di Pietro (2004, p. 622-623) afirma que:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (...) Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da 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.

Com relação ao controle popular a referida autora assinala que:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do

interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Em contraponto na perspectiva de O'Donnell (1991), a ideia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) “a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer”. (O'DONNELL, 1991, p. 31). Isso acontece ancorado na definição de democracia delegativa mencionada por O'Donnell (1991, p. 31), conforme o trecho citado a seguir:

A democracia delegativa não é alheia à tradição democrática. Na verdade, ela é mais democrática, embora menos liberal, que a democracia representativa. A democracia delegativa é fortemente majoritária: democracia é a constituição, era eleições limpas, de uma maioria que autoriza alguém a se tornar, por um determinado número de anos, a encarnação e o intérprete dos altos interesses da nação. Frequentemente, as democracias delegativas usam artifícios como eleições em dois turnos: se as eleições não geram diretamente uma maioria, essa maioria *tem de ser* criada para sustentar o mito da delegação legítima. Além do mais, a democracia delegativa é fortemente individualista, porém com um corte mais hobbesiano do que lockiano: pressupõe-se que os eleitores escolhem, independentemente de suas identidades e filiações, a pessoa que é mais adequada para cuidar dos destinos do país. (...)

Representação e delegação não são polos opostos, uma vez que representação envolve um elemento da delegação, pois uma dada coletividade autoriza uma pessoa a falar em seu nome, e assim esta pessoa se compromete a aceitar o que o representante decidir, sendo que este invocará sua condição de representante (O'DONNELL, 1991). É deste modo que fica difícil distinguir os tipos de democracia para O'Donnell (1991), o que ele chama de “delegação representativa”.

Seguindo o ensinamento de O'Donnell (1991, p.30) e como ele próprio dizia: “as democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: (...) quem ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato”.

Com relação a figura do presidente de uma nação, O'Donnell (1991, p. 30) expôs o seguinte:

O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. Como essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um *movimento*, a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos

conflitos que caracterizam os partidos. Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. (O'DONNELL, 1991, p. 30)

Nas palavras de O'Donnell (1991, p. 33) “não é de surpreender que esses presidentes sofram vertiginosas variações em sua popularidade: hoje são aclamados como salvadores providenciais, amanhã são amaldiçoados como só acontece aos deuses caídos. Com relação à democracia o autor reflete que se, de um lado, na democracia representativa a tomada de decisão é lenta e incremental, uma vez que as políticas públicas devem passar por vários poderes relativamente autônomos e por esse mesmo motivo não possui tantos erros grosseiros e muitas das decisões possuem grandes chances de serem implementadas, por outro lado, a democracia delegativa possui um grau baixo de institucionalização, sendo indiferente em relação ao seu fortalecimento não possuindo obrigatoriedade de prestar contas, ou seja, *accountability* horizontal. Ainda possui grande probabilidade de erros grosseiros devido a vantagem que possui de elaboração rápida das políticas, havendo muitas vezes implementação incerta dessas políticas e elevada concentração da responsabilidade pelos resultados na pessoa do presidente. (O'DONNELL, 1991).

Porém, o Brasil nas últimas décadas tem valorizado e buscado estimular mecanismos participativos que se contrapõe à lógica de democracia delegativa caracterizada por O'Donnell, e nesse sentido Campelo (2004, p. 119), ao explanar sobre o controle social como uma nova modalidade de controle dos atos dos gestores públicos, afirma que:

Ao lado dos controles institucionais da gestão pública – administrativo, judicial e político -, temos hoje também o chamado controle social, que, agindo de modo informal, vem-se constituindo num poderoso e indispensável instrumento em defesa do bom uso dos recursos públicos, favorecendo sobremaneira a transparência das políticas de governo.

O controle social é a concretização do ideal de democracia participativa. Revela-se promissor na medida em que os indivíduos e as suas entidades representativas podem deflagrar ações efetivas para proteger os interesses da coletividade. É a participação cidadã emergindo como agente de mudança e mostrando o papel de cada um ante a conduta do Estado. É o homem comum sentindo-se responsável pelos seus rumos.

Nesta toada, há três tipos de *accountability*, a saber: *accountability* horizontal, *accountability* vertical e *accountability* social ou societal que serão analisados logo a seguir.

Primeiro, o *accountability* horizontal ocorre por meio da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes (os freios e contrapesos), ou entre os órgãos, por

meio dos Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e Agências fiscalizadoras, pressupondo uma ação entre iguais ou autônomos. Este *accountability* se refere a “transparência das ações da gestão pública em relação aos agentes que podem fiscalizá-las e puni-las” (AMARAL, 2007).

Além disso, há o *accountability* vertical ocorrendo nos casos em que os cidadãos controlam os políticos e governos por meio de plebiscito, referendo e voto, ou mediante o exercício do controle social, pressupondo uma ação entre desiguais. O *accountability* vertical refere-se à “transparência das gestões em relação aos eleitores que podem assim fiscalizá-las e puni-las, principalmente por meio do voto em eleições livres e justas” (AMARAL, 2007).

Por fim, há o *accountability* social ou societal, o qual é o foco principal do presente trabalho, e que não está ligado ao cidadão e ao voto, mas ligado às diversas entidades sociais como associações, sindicatos, ONGs, mídia, etc, que investigam e denunciam abusos cometidos, e cobram responsabilização. É uma espécie de controle social realizado pela sociedade civil, que procura alcançar também os burocratas gestores e não somente políticos ou governos, sendo incapaz de aplicar sanções contra os agentes públicos em casos de transgressões. Segundo Miguel (2005) suas advertências e denúncias ganham efetividade apenas quando sensibilizam alguma instituição de controle: Ministério Público, Tribunal de Contas ou o eleitorado.

Carneiro (2002, apud Barros, 2008, p. 38) apresenta a noção de *accountability* social já disposta pelos autores Przeworski, Stokes e Manin, transcrita abaixo:

[...] um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

Ainda em relação ao significado do termo em análise, Vieira (2005) postulou uma possibilidade equivalente em português do mecanismo de *accountability*, sendo que este corresponderia a três alternativas que podem ocorrer de modo concomitante, a saber: responsabilização, transparência e prestação de contas. (VIEIRA, 2005, p.621). Dessa forma, levando em conta que não há tradução precisa para o nosso idioma, ressalta-se a diferença entre “responsividade” e *accountability* nas palavras de Miguel (2005), a saber:

‘Responsividade’, entretanto, corresponde mais de perto ao inglês *responsiveness*, um conceito que está muito próximo, mas pode ser distinguido do de *accountability*. A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo. Já a responsividade refere-se à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados.

Todavia, cabe ressaltar que a ideia de responsabilização transcende a ideia da simples prestação de contas, assim como explana Ceneviva (2006, p. 2):

A *accountability* não se limita à necessidade da justificação e da legitimação da discricionariedade daqueles que exercem o Poder Público em nome dos cidadãos, mas também deve incluir a possibilidade de sanção. Por outro lado, não se pode minorar a inegável importância da atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa na fiscalização e no controle do exercício do Poder Público pelos governantes e burocratas.

Segundo Willison (1985 apud FILGUEIRAS, 2011) o conceito de *accountability* é entendido conforme o trecho transcrito abaixo:

A propagação do conceito de *accountability* deveu-se à forte influência da teoria da agência. De acordo com essa perspectiva, o conceito de *accountability* deve ser compreendido a partir dos processos de delegação de autoridade, observando um sentido relacional, havendo o *principal*, que delega poder a alguém, e o *agent*, que age em nome do *principal*. Nos Estados democráticos o *principal* é a cidadania em sua concepção mais ampla e os *agents* são os políticos e burocratas que devem perseguir o interesse do público.

Nota-se que Willison leva em consideração a teoria da agência para definir *accountability*, todavia Przeworski (1985, apud FILGUEIRAS, 2011) explicita o seguinte problema com relação a questão disposta do *principal* e do *agente*:

O problema do *agent* é que ele não pode ter certeza de que, se agir bem, será recompensado, cabendo a ele uma autonomia decisória que lhe dá informação privilegiada diante do *principal*. O problema desse último, por outro lado, é que a assimetria de informação em relação ao *agent* lhe dá pouca margem de decisão, fazendo com que, na verdade, ocorra uma série de custos da delegação. Quanto maior for a assimetria de informação entre o *principal* e o *agent*, maiores serão os custos da delegação e menor a qualidade da democracia. Esses custos implicam ampliação da corrupção, do clientelismo e da ineficiência administrativa do Estado, que surgem, fundamentalmente, do uso que os *agents* fazem da informação privilegiada e do poder de decisão para auferir vantagens indevidas.

Ainda dentro do contexto da teoria da agência, vale salientar a passagem a seguir que conceitua *accountability* de acordo com Przeworski, Cheibub (apud FILGUEIRAS, 2011):

A assimetria entre o *principal* e o *agent* estabelece os custos de delegação e reduz a qualidade da representação política e da organização burocrática. Por esta perspectiva, o conceito de *accountability* compreende que a representação demanda um processo formal de prestação de contas e a consolidação de mecanismos de transparência.

Tendo em vista a crise do Estado de bem-estar social, nota-se que essa promoveu um conjunto de transformações nas instituições tradicionais de representação política. Neste contexto cita-se Pharr (2005 apud FILGUEIRAS, 2011):

Por um lado, as instituições políticas passaram a encontrar dificuldades para exercer seu papel de representação dos interesses e intermediar a relação entre políticos e cidadãos. De outro lado, tem sido comum nas democracias um processo de alargamento da corrupção e de outras patologias institucionais que ampliaram a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições de representação, trazendo déficits e dificuldades em relação à legitimidade da democracia representativa. De forma geral, os partidos e os parlamentos são instituições pelas quais os cidadãos nutrem profunda desconfiança. Nesse contexto, formularam-se diferentes teorias sobre uma crise de legitimação que assolaria as democracias contemporâneas. A desconfiança ampliou-se à medida que a corrupção se tornou uma espécie de lugar comum nos Estados democráticos.

Neste contexto, a participação da sociedade nos processos de decisão sobre as políticas públicas e o papel delas no controle dessas políticas é ampliada pela reconfiguração da representação política. Filgueiras (2011, p. 4) aponta que “a reconfiguração da representação, portanto, passa pelo aprofundamento da ideia de *accountability* como regra fundamental da democracia e princípio fundamental para a legitimidade”.

É de suma importância ressaltar que antes de exercer o controle sobre o Estado, a sociedade atual precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados. Consoante Esther (2009) “a extensão, qualidade e força dos controles são consequências do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação”. E completa: “O desenvolvimento da consciência popular é condição essencial para uma democracia participativa”. (ESTHER, 2009, p.2)

Consoante Oliveira (2002, apud BARROS, 2008, p. 31) as condições exigidas quando se fala de *accountability* estão descritas no trecho a seguir destacado:

(...) a despeito de seu sentido geral ser facilmente compreendido, ou seja, a ideia de que, para que o cidadão fiscalize competentemente o Estado, duas condições são exigidas: a) do lado da sociedade, cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, b) da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população, expandindo assim o número de controladores e

reforçando – pela prestação de contas direta ao titular do poder, o povo – a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos.

É evidente que a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*, visto que se trata de um conceito que se tornou um princípio fundamental do ordenamento democrático. Por sua vez, as demandas por *accountability* reforçaram a criação de outro princípio para a democratização do Estado: o da transparência.

Outrossim, há diferença entre *accountability* e transparência, sendo aquele a relação de responsabilidade mútua entre sociedade e governo, que permite ao Estado ser um instrumento, uma organização para possibilitar o bem-estar dos seus cidadãos, já esta segunda é a ação do governo de dar satisfação de seus atos à sociedade.

Diante da definição separada de *accountability* e de transparência, transcreve-se um recorte do artigo de Filgueiras (2011):

(...) a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público. A política da transparência articula uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática balizada por desenhos institucionais e pelo discurso político. Dessa forma, as crescentes delinquências do homem público tornam necessária uma política da transparência que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam.

O conceito de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade”, conforme menciona Filgueiras (2011) e, todavia, ainda, segundo este autor, “o contexto de reforma do Estado nas democracias contemporâneas confere ao conceito de *accountability*, uma visão normativa”.

Importante salientar que Filgueiras (2011) evidencia a perspectiva crítica à “política da transparência” em favor do que chamamos de “política da publicidade”, explicitando que “esta última tem como perspectiva fornecer um argumento normativo para o conceito de *accountability*, no sentido de aprofundar a democracia e fortalecer os processos de gestão pública”.

Observa-se que segundo Heald (2006, apud Filgueiras, 2011) a ideia de transparência é tida como um valor instrumental para o exercício do *accountability*,

por isso o cidadão tem que possuir livre conhecimento e para que este se torne viável é fundamental que as instituições sejam claras e informem e façam a prestação de contas ao cidadão comum.

Ainda com relação ao conceito de transparência compartilha-se da definição de Filgueiras (2011), a seguir:

A teoria política contemporânea atribui ao conceito de transparência derivado da teoria da agência uma acepção de economia da informação, como se ele fosse uma espécie de remédio para o mal da corrupção e o Estado, por definição, um mau gestor dos recursos públicos. A política da transparência, dessa forma, reduz os segredos de Estado, permite o livre-conhecimento da sociedade e potencializa, supostamente, o exercício da cidadania.

Segundo Filgueiras (2011) “a transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a ideia de responsabilidade política seja constitutiva de qualquer projeto de democracia”.

Ademais, Christiano (2004, apud Filgueiras, 2011) diferencia a definição de transparência da definição de publicidade, concatenando ambas da seguinte forma:

A publicidade, aqui, não se confunde com a transparência. Como observamos anteriormente, a transparência refere-se à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas. A publicidade, entretanto, vai além da transparência. Ela demanda, muitas vezes, a transparência. Mas vai além da transparência ao ser um princípio de autoridade. Enquanto princípio de autoridade, a publicidade exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, pelas quais as instituições considerarão igualmente os interesses dos diferentes cidadãos, observada a pluralidade dos interesses e as diferenças de condições sociais.

Rawls (2002, apud Filgueiras, 2011) aduz o seguinte sobre publicidade:

A publicidade exige que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja por meio da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas. No contexto de sociedades democráticas, a publicidade é a realização de decisões balizadas em uma razão pública, que é a razão da própria cidadania.

A noção de política da publicidade, dá ao conceito de *accountability* uma dimensão normativa não abordada pela política da transparência ao permitir uma abordagem crítica da política no âmbito da esfera pública, bem como permite uma abordagem mais democrática para a questão da *accountability*. Dessa maneira, “a *accountability* desencadeia o processo de julgamento da cidadania e o exercício da autoridade democrática, sendo, portanto, um elemento central à legitimação”. (FILGUEIRAS, 2011, p. 21).

Partindo dessa noção de política da publicidade formula-se outra abordagem do conceito de *accountability*, conforme dispõe Filgueiras (2011, p.21):

Dessa forma, *accountability* é o princípio institucional da democracia de acordo com o qual se exige o cumprimento das seguintes regras: (1) – a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões, em uma esfera pública inclusiva e autônoma; (2) – a existência de um sistema de direitos que assegure o *status* de participação na formação da vontade, no limite dos direitos fundamentais, e; (3) – a transparência de ações, políticas e decisões do governo, no limite do processo de justificação pública. Estas regras da *accountability*, por sua vez, exigem os correlatos de uma reciprocidade do discurso realizado no plano de uma esfera pública inclusiva, tendo em vista uma noção de responsabilidade política no plano do Estado democrático.

No entanto, Roberts (2004 apud ROCHA, 2011) entende que *accountability* é tanto fundamental para a preservação da democracia como também é indispensável à participação dos cidadãos para que a *accountability* se realize. Explica ainda que ser cidadão significa possuir uma gama de direitos, dentre os quais estão a participação na escolha de seus governantes e a influência nas suas decisões. Ademais, significa também em uma série de obrigações sociais, sendo a participação nas atividades vinculadas ao processo de seleção dos governantes e a vigilância sobre as suas ações. “Nesse sentido, a participação é a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com agentes públicos visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade” (idem, 2011).

Neste diapasão, é importante para a participação ser efetiva que as informações sejam precisas e confiáveis, a fim de permitir ao cidadão construir um referencial de atuação do governo, para que possam exigir dos representantes explicação de suas ações e formas de agir (idem, 2011).

De acordo com o IPEA (2010, p. 194): “Publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos”. Nesta linha de raciocínio, devido aos anseios e as demandas da sociedade há essa necessidade de cobrar respostas dos agentes públicos sobre seus atos representativos.

Destaca-se o entendimento de Schedler (1999) sobre a *accountability* e o poder, o qual vê a *accountability* como forma de cobrar respostas dos governantes e isso ocorre exatamente porque existem deficiências nas informações que são passadas ao público. Assim sendo, Schedler (1999, p. 25) destaca que “Nesse caso, a *accountability* (como *answerability*) pretende criar mais transparência em relação ao exercício do poder”. Logo, complementa com a seguinte frase: “Se o exercício do

poder fosse transparente, não seria preciso que alguém fosse *accountable*. A demanda por *accountability* origina-se da opacidade do poder” (Schedler, 1999, p. 25).

Tendo em vista o pensamento de Rocha (2008, p.3) referente à capacidade de sanção por parte dos mecanismos e agentes de *accountability*, ao sintetizar várias definições, aponta a *accountability* como a “responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade”, desde que se estabeleça que a responsabilização se dê mediante algum tipo de sanção. Na mesma linha de raciocínio, citam-se Dunn (1999), Kenney (2003), Moreno e Elster (1999), os quais argumentam que uma atividade ou mecanismo de controle e fiscalização só pode ser considerado instrumento de *accountability* se for capaz de impor sanções aos governantes.

Por outro lado, O’Donnell (2003) e Schedler (1999), alegam que alguns mecanismos de *accountability* sustentam-se apenas pela capacidade de demandar justificção ou prestação de contas dos agentes públicos por seus atos e omissões limitando-se à exigência de “*answerability*” sem necessariamente impor qualquer tipo de sanção.

Mostra-se imprescindível salientar o entendimento distinto e bastante promissor de Mainwaring (2003) a respeito dessa questão. Conforme este autor, a *accountability* envolve inevitavelmente alguma forma de sanção mesmo que de maneira indireta não se limitando à exigência de justificção ou prestação de contas.

Outrossim, *accountability* previne e remedia o abuso do poder político implicando poder subjetivo para ameaçar com sanções, obriga-o a ser exercido de maneira transparente e força-o a justificar seus atos (BARROS, 2008, p. 32).

Merece destaque a passagem de Mosher (apud SILVA, 2002, p. 38) sobre o assunto em questão:

[...] como sinônimo de responsabilidade objetiva e, portanto, como um conceito oposto ao de responsabilidade subjetiva. Enquanto responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability* (responsabilidade objetiva) acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, por algum tipo de desempenho.

Desta forma, nota-se que *accountability* é uma relação bilateral, na qual se tem de um lado o Estado agindo como representante e, de outro lado, a sociedade com o seu papel de exercer o controle sobre as formas de agir do representante. Assim sendo, “a *accountability* deve ser compreendida como uma questão de democracia,

pois quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*” (ESTHER, 2009, p.3).

Vale ressaltar, ainda, que a noção de controle social “vincula-se, tradicionalmente, a recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a estabilidade social de seus membros mediante um conjunto de princípios e regras estabelecidas em contrato social: a Constituição federal” (PEDRINI, ADAMS, SILVA, 2007, p. 223).

Neste sentido, o controle social, segundo Caritas (2005):

é o processo (conjunto de mecanismos e instrumentos) de participação popular na gestão (formulação, planejamento, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação) das diversas políticas públicas e das instâncias estatais e governamentais. É, também, a responsabilização dos gestores públicos (CARITAS, 2005).

Controle social e políticas públicas se relacionam de forma bem peculiar como mostra o relato de um conselheiro de representação de um Conselho Municipal de Assistência Social e de Desenvolvimento Rural de Santa Catarina na obra de Pedrini, Adams e Silva (2007, p. 193):

O controle social, no caso, é a avaliação das políticas públicas. Pode ser feito através do CMAS, das organizações, enfim da sociedade civil organizada, para garantir os direitos sociais e, se preciso for, pressionar o poder público para que as políticas aconteçam. Neste sentido, todo cidadão pode exercer o controle social, desde que tenha o conhecimento e postura ética, relativos às ações de inclusão e proteção social em todas as esferas. É uma oportunidade de defender os direitos de todos, e principalmente entender o que é ser coletivo, e que todos somos cidadãos de direito. Temos que resgatar valores para se ter efetivamente uma sociedade mais justa e igualitária. “É necessário vencer os egos, e que as pessoas esqueçam ‘os seus próprios umbigos’.”.

Importante mencionar o conceito de *fire alarms* (“alarme de incêndio”), um mecanismo utilizado nos trabalhos de órgãos de controle como auditorias, que é visto por alguns autores como um instrumento que se aproxima do controle social, favorecendo a *accountability* da burocracia pelos cidadãos. Nas palavras de Garcia, Vieira e Bugarin (2003, p. 39) *fire alarms* é definido a seguir: “(...) É um tipo de supervisão reativo e é exercido de forma descentralizada e indireta, por meio da fixação de um conjunto de normas básicas para o desempenho das várias agências”. Este tipo de supervisão apresenta basicamente duas vantagens: a) permite que o principal obtenha a informação de que necessita a um menor custo quando comparado com a supervisão do tipo *police patrol* (“patrulha de polícia”), sendo este entendido como um tipo de controle *a priori* dos processos, “que não permite o estabelecimento de relação direta entre incentivo e desempenho”. “Isso ocorre por se

tratar de um controle pró-ativo, exercido de forma centralizada, por um órgão encarregado em analisar as atividades e os gastos realizados por cada agência governamental” (MCCUBBINS E SCHWARTZ, 1984), e b) além disso, provê melhores informações. Assim, ao contrário do *police patrol* em que alguma agência (ou as próprias comissões do Congresso) procura por problemas para corrigir constante e permanentemente, o *fire alarms* é criado na própria legislação da agência, contemplando a possibilidade de grupos de interesse específicos acionarem o alarme ao menor sinal de fogo se essas agências desviarem.

Finalmente, vislumbra-se que “a aplicação dos mecanismos de *accountability* surgiriam, nesse sentido, como uma busca de aproximação entre sociedade e Estado, além da ampliação da legitimidade das ações do governante” (VIEIRA, 2005, p. 621). E completando, “a *accountability* depende de uma dupla condição: capacidade dos cidadãos atuarem e ‘mecanismos institucionais’ que viabilizam o ‘controle sobre as ações do governo’.” (BARROS, 2008, p. 40). E que a responsabilização dos governantes e seu controle é mesmo o coração da democracia.

4 ESTUDO DE CASO E ANÁLISE DO OBSERVA (OBSERVATÓRIO DE AUDITORIA DA UFPEL)

4.1 INTRODUÇÃO

O município de Pelotas está localizado no sul do Rio Grande do Sul, onde fica a respectiva Universidade Federal – UFPEL – há 47 anos. A origem da UFPEL faz referência à Universidade Rural do Sul (URS), cujo surgimento, em 1960, resultou de esforços movidos por professores da Escola de Agronomia Eliseu Maciel. Em 1967, durante período de ditadura militar no Brasil, o decreto nº 60.731 federalizou a Universidade Rural do Sul passando a se denominar Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul (UFRRS) e as unidades passam de cursos a faculdades. Em 8 de agosto de 1969, outro decreto transformou a Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul, em Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Criada pelo decreto-lei nº 750, de 8 de agosto de 1969, a Universidade Federal de Pelotas, em sua formação contou, com a Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Faculdade de Veterinária, Faculdade de Ciências Domésticas, Faculdade de Direito (fundada em 1912), Faculdade de Odontologia (1911) – as duas últimas pertencentes à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e o Instituto de Sociologia e Política (ISP), fundado em 1958. Somam-se, também, instituições privadas já existentes em Pelotas, como o Conservatório de Música de Pelotas, a Escola de Belas Artes Dona Carmen Trápaga Simões e o Curso de Medicina do Instituto Pró-Ensino Superior no Sul do Estado (Ipesse). Somou-se, ainda, o Conjunto Agrotécnico Visconde da Graça (CAVG). (UFPEL- 2014 -Resenha histórica -IN: <http://portal.ufpel.edu.br/historico/>).

Atualmente a Universidade é composta por quatro campi: Campus Capão do Leão, Campus da Saúde, Campus das Ciências Sociais e o Campus Anglo, onde está instalada a Reitoria e demais unidades administrativas, tendo em seus quadros 1.315 Docentes Permanentes, 81 Docentes Temporários, e 1.364 Servidores Técnico-Administrativos. A UFPEL conta também de diversas unidades dispersas, como a Faculdade de Odontologia, a Faculdade de Direito, o Serviço de Assistência

Judiciária, o Conservatório de Música, o Centro de Artes (CA), o Centro de Desenvolvimento Tecnológico (CDTEc), o Centro das Engenharias (CEng), a Escola Superior de Educação Física (ESEF), o Museu de Arte Leopoldo Gotuzzo (MALG), o Museu de Ciências Naturais Carlos Ritter e a Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM). Ela oferece 98 cursos de Graduação presenciais, 19 cursos de doutorado, 41 cursos de mestrado, 17 cursos de especialização, nove programas de residência médica e quatro residências multiprofissionais. Congregando 19.623 discentes de Graduação, 1.447 discentes de mestrado, e 742 discentes de doutorado. (UFPEL- Resenha histórica; 2014).

A UFPEL participa também do programa do governo federal “Universidade Aberta do Brasil (UAB)”, promovendo a modalidade de ensino de educação a distância conjuntamente aos conselhos locais de municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, e coordena 42 polos que ministram cinco cursos.

Vincula-se a UFPEL, enquanto fundações de apoio à pesquisa, ensino e extensão, a Fundação Delfim Mendes Silveira (FDMS), a Fundação Simon Bolívar (FSB) e a Fundação de Apoio Universitário (FAU), enquanto a estrutura administrativa da UFPEL é composta por:

Quadro 3 – Estrutura Administrativa da UFPel

CONSELHOS	COMISSÕES
CONSUN – Conselho Universitário	CE - Comissão de Ética
COCEPE – Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão	CPA - Comissão Própria de Avaliação
CONDIR – Conselho Diretor da Fundação Secretaria dos Conselhos Superiores	CPPD - Comissão Permanente de Pessoal Docente
	CPPAD - Comissão Permanente de Processos Administrativos Disciplinares
	CIS - Comissão Interna de Supervisão
GABINETE DO REITOR	GABINETE DO VICE-REITOR
Direção de Gabinete	Direção de Gabinete
Agência da Lagoa Mirim	Coordenação de Bibliotecas
Hospital Escola	Coordenação de Processos de Seleção e Ingresso
Coordenação de Convênios	Coordenação de Ensino a Distância
Coordenação de Comunicação Social	Centro Agropecuário da Palma

Coordenação de Tecnologia da Informação	
Coordenação de Relações Interinstitucionais	ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO
Coordenação de Relações Internacionais	Auditoria Interna – AudIn
Coordenação de Processos Participativos	Procuradoria Jurídica – PJ/AGU
PRO-REITORIAS	
Pró-Reitoria de Graduação – PRG	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP
Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PRAE	Pró-Reitoria Administrativa - PRA
Pró-Reitoria de Extensão e Cultura – Prec	Pró-Reitoria de Infraestrutura - PROPLAN
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – PRPPG	

Fonte: site da UFPel - 2015.

Nota-se que a universidade dentro do Estado brasileiro é subordinada ao Ministério da Educação (MEC), do Poder Executivo, mas possui autonomia. A autonomia universitária consiste na capacidade de autonormação e de autodeterminação dentro dos limites fixados pelo poder que a instituiu. (FERRAZ⁷).

A inserção da autonomia universitária no plano constitucional foi uma inovação da Constituição Federal Brasileira, conforme dispõe o seu art. 207: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Cabe esclarecer a diferença conceitual entre a soberania, que determina a si mesma os limites da sua competência, e a autonomia, pois esta última atua dentro de limites que a soberania lhe tenha prescrito. (SAMPAIO DÓRIA⁸). Importante explicar que o exercício da autonomia universitária não está condicionada à lei, mas é exercida dentro dos limites da Constituição, sendo assim, a autonomia é exercitável pela universidade.

A característica da autonomia universitária aponta para duas variáveis, que em um país de dimensão continental, produzem resultados muito diversos, a saber: as Universidades não precisam aderir de forma automática as políticas propostas pelo governo federal, e elas tem liberdade para gestar os recursos destinados a elas no Orçamento da União. Cabe ressaltar, ainda, que em um contexto de município do

⁷ Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>>. Acesso em 20.01.2016.

⁸ Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>>. Acesso em 20.01.2016.

interior brasileiro os recursos destinados à manutenção da Universidade e captados via Fundações de Apoio representam monta significativa. O quadro 4 abaixo ilustra o montante de recursos manipulados pela UFPEL de forma direta.

Quadro 4 – Execução Orçamentária UFPEl – 2010-2015

<u>Orçamento inicial e suplementação</u>					
Fonte Tesouro					
Em R\$ 1,00					
Exercício	Especificação do Crédito	Montante R\$			
		Pessoal	Custeio	Capital	Total
2010	Total (*)	315.668.509	54.133.903	7.836.654	377.639.066
2011	Total (*)	329.144.754	60.361.876	21.597.804	411.104.434
2012	Total (*)	358.047.923	67.826.501	19.990.936	445.865.360
2013	Total (*)	416.926.840	82.946.796	11.865.649	511.739.285
2014	Inicial (**)	402.011.531	81.272.107	26.016.913	509.300.551
2015	Proposta (***)	445.862.872	88.148.708	25.940.545	559.952.125

Notas: (*) Exercícios de 2010 a 2013 – As dotações referem-se ao orçamento inicial mais créditos suplementares.

(**) Exercício de 2014 – As dotações referem-se ao orçamento inicial que, ao longo do exercício de 2014, receberá créditos suplementares.

(***) Exercício de 2015 – Recursos previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA); até sua aprovação definitiva, os valores poderão ser alterados.

Fonte: Orçamentos retirados da Coordenadoria de Orçamentos – site da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento - PROPLAN da UFPEl - 2010 a 2015.

Desta maneira, o controle social dos recursos e a aplicação eficaz, eficiente e efetiva, como definiu Torres (2004), assumem um caráter importante característico das políticas públicas não só para comunidade acadêmica como beneficiária direta, mas também para os cidadãos de forma geral, que financiam esses recursos, e para o município de Pelotas e seu entorno em particular. Este exercício de cidadania passa também pelo papel do Estado ao pensar em formas de garantir ao cidadão acesso à informação e mecanismos que promovam *accountability*. Para além da aplicação de recursos, a possibilidade de instituições autônomas como as Universidades aderirem ou não às políticas públicas e programas propostos pela União amplia a possibilidade de exercício do controle social para a implantação destas políticas públicas, como será discutido posteriormente, conferindo-lhe ritmos e características diferentes. Mas, criando possibilidades de novas práticas e inovações.

Diante deste cenário, este trabalho pode ser considerado mais próximo da abordagem dos estudos políticos (*policy studies*), uma vez que é produzido a partir da comunidade acadêmica e, portanto, sem compromisso com financiadores e patrocinadores, mas buscando compreender o contexto de criação, as características, o objetivo e a função desse novo mecanismo institucional democrático participativo da UFPEL, o ObservA, em sua relação com a *policy*, ou seja, políticas públicas de controle social no Brasil.

Desta maneira, combina elementos das abordagens neo-institucionais em níveis macro e micro à medida que olha para relação da política de controle social no regime democrático brasileiro possibilitando a atuação de atores que promovem inovação através da criação de um mecanismo institucional na promoção dessa política na Universidade Federal de Pelotas.

Olhar para o contexto de criação de um novo mecanismo institucional, que possibilita *accountability* e promove a participação cidadã, visa responder o problema de pesquisa sobre qual a relação entre *polity* e *policy* propiciada pelo novo mecanismo institucional? Enquanto, analisar o contexto de criação do ObservA, como será feito a seguir, permite também alcançar objetivo secundário que busca identificar os motivos de criação do ObservA.

4.2 Contexto de criação do ObservA

O Brasil, como exposto anteriormente, vem transformando sua estrutura institucional para aliar sua democracia representativa a uma concepção de democracia participativa; sendo exemplos dessa lógica as leis de controle fiscal, as leis de transparência e mecanismos participativos, como o plebiscito, o referendun, e os Conselhos gestores, na institucionalização de políticas públicas de política de controle social, além da política de e-gov que busca garantir ao cidadão instrumentos de informação, que permitam o exercício da cidadania.

O conjunto dessas instituições orientam o comportamento dos agentes públicos a adotarem as diretrizes da política de controle social no país (*parth dependence*). Esse processo, contudo, não se dá ao mesmo tempo, nem da mesma forma em todas as partes do Estado brasileiro, assim como, a sociedade vai acionar e fazer uso delas de forma e intensidade diferentes. Olhar para a criação do mecanismo institucional

ObservA tem de se considerar esses pressupostos institucionais e políticos já criados como condicionantes.

Cabe lembrar que conforme Frey (2000) o neo-institucionalismo não desenvolve uma macroteoria de instituições políticas, mas salientam a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos. Concernente com esse contexto histórico surgiu o ObservA (Observatório de Auditoria) da Universidade Federal de Pelotas, o qual foi criado com o intuito de possibilitar à comunidade acadêmica e à comunidade em geral o acesso, em uma única plataforma e de forma rápida e fácil, aos assuntos relacionados à gestão da Universidade Federal de Pelotas, com a disponibilização de várias informações sobre vários setores da instituição como orçamento e finanças, contratos e convênios, aquisições, patrimônio e recursos humanos, a fim de manter a comunidade atualizada.

No tocante à Universidade, a chegada do governo do Partido dos Trabalhadores no âmbito federal, em 2003, propagava ideário de esquerda levando a ideia da política de democratização do acesso ao ensino superior via políticas como o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que visa expansão das Universidades Federais, e o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), que impactaram na ampliação e administração das universidades. O Programa Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6096/2007, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior⁹. O Sistema de Seleção Unificada (SiSU) foi regulamentado pela Portaria Normativa nº 2, de janeiro de 2010 e é uma das principais formas de acesso à universidade, por meio do qual as instituições públicas que aderem a este sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, reservam um número de vagas para os participantes da avaliação de qualidade denominada Enem, os quais fazem suas inscrições dentre as vagas ofertadas em qualquer ponto do país. O diferencial do SiSU é que o candidato agora pode concorrer a nível nacional não sendo necessário deslocamento até a cidade de realização da prova como era feito no vestibular tradicional, uma vez que pode realizar a prova no seu próprio estado e cidade¹⁰.

As Universidades não eram obrigadas a aderirem ao SiSU, mas o Programa Reuni previa, enquanto política pública, formas de atração e captação da adesão das

⁹ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/reuni-sp-93318841>>. Acesso em: 21.01.2016.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.brasildamudanca.com.br/educacao/ensino-superior-0>>. Acesso em: 21.01.2016.

Universidades, que passavam por ampliação de dotação orçamentária, ampliação de vagas docentes e aprovação de novos cursos.

A UFPel tornou-se protagonista no processo de adesão a esta política de democratização do acesso, sem ignorar que tal decisão passou por disputas internas e conflitos de diversos tipos na tomada desta decisão, desde os conflitos abertos (DAHL, 1997), passando por conflitos encobertos (BACHRACH E BARATZ, 1963) e conflitos latentes (LUKES, 1974), conforme ilustrou o Quadro 1 deste trabalho. A implantação desta política conferiu novas características à Universidade que, atualmente, praticamente dobrou o número de alunos, ampliou significativamente o número de docentes e se espalhou pela cidade de Pelotas por meio da aquisição e aluguel de prédios. Promoveu, também, uma certa oxigenação das ideias que impactam nas relações sociais locais ao receber um contingente significativo de estudantes, professores e técnicos administrativos com novas práticas e cultura, uma vez que a população acadêmica dobrou de tamanho.

Entretanto, a implantação desta política apresentou, também, diversos problemas que eclodiram na ocasião das eleições à reitor da UFPel em 2012. Surgiram escândalos do então reitor César Borges de superfaturamento das vendas de terrenos e do processo do hospital-hemodiálise. O reitor da Universidade Federal de Pelotas (2004-2012), Antônio César Borges, teria supostamente negociado diretamente dois terrenos de cinco hectares junto a empresas privadas que se tornaram alvo de investigação do Ministério Público Federal e de auditores da União¹¹. A Justiça Federal de Pelotas condenou o reitor da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Cesar Borges, a prisão em regime semiaberto e pagamento de multa à União por dispensa irregular de licitação na contratação de serviços, bem como a perda do cargo na universidade¹²

Com relação ao processo do setor de hemodiálise do hospital, a participação do ex-reitor César Borges no esquema teria sido decisiva, ao assinar protocolo de intenções que deu efeitos concretos à transferência dos serviços de terapia renal da empresa para o prédio da universidade. Na decisão, foram consideradas comprovadas as vantagens

¹¹ Site ZH Notícias, disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2012/06/corretor-afirma-que-reitor-negociou-terrenos-diretamente-com-empresas-3789243.html>>. Acesso em: 13.03.2016

¹² Site ZH Notícias, disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/05/reitor-da-ufpel-e-condenado-prisao-e-perda-do-cargo-por-irregularidades.html>>. Acesso em: 13.03.2016.

obtidas indevidamente e a dispensa ilícita de licitação, tendo a sentença condenado o ex-reitor¹³.

Estes escândalos tiveram grande repercussão na comunidade acadêmica da UFPel, que viu a instituição estampada em manchetes nacionais associadas a práticas ilícitas. Tal cenário se refletiu de forma direta nas eleições para reitoria que se apresentou extremamente disputada entre cinco chapas, inclusive uma composta pelo vice-reitor identificado como a chapa da situação. O tom do discurso dos candidatos (as) falavam em resgatar a imagem da instituição. A comunidade clamava por mudanças de rumos e por uma nova postura dos dirigentes.

A proposta democrática e de transparência estava contida no programa eleitoral do candidato vencedor e atual reitor da UFPel, Mauro Del Pino (2013-2016), o qual propôs o Projeto Reconstrução. Este projeto ia ao encontro do que a comunidade da UFPel já buscava há tempos, ou seja, democracia, mais participação e formas de controle social, as quais foram reforçadas pela vitória da proposta do Projeto Reconstrução¹⁴.

O atual reitor que, conforme definição de Bonis e Pacheco (2010), pode ser visto como um líder político, se encontrava apoiado pelo Movimento Reconstrução, composto por professores, técnicos e estudante, e se baseia em cinco princípios: compromisso social, qualidade acadêmica, desenvolvimento de pessoal, democracia e transparência. O compromisso eleitoral destacava que a qualidade acadêmica é consequência de seu compromisso social, visando cumprir com sua função de universidade pública, gratuita e de qualidade social, garantindo a autonomia universitária e a função social de uma universidade pública por meio do diálogo e da participação¹⁵.

Os princípios propagados no Programa político da candidatura vencedora legitima a ação posterior da Auditoria da UFPel na compreensão da implantação de uma política de controle social com participação da sociedade. Tal política pode ser classificada, mediante este contexto, como uma política pública com origem em desejo (SILVA E ASSIS, 2012), uma vez que, corresponde aos desejos apontados

¹³ Site ZH Notícias, disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2012/05/justica-condena-reitor-da-ufpel-a-prisao-e-perda-do-cargo-3767490.html>>. Acesso em: 13.03.2016.

¹⁴ Disponível em: <<http://reconstrucaoufpel.blogspot.com.br/p/programa.html>> Acesso em: 13.03.2016.

¹⁵ Disponível em: <<http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2013/01/06/em-ato-no-mec-as-15h-desta-segunda7-mauro-del-pino-e-empossado-como-reitor-da-ufpel/>>. Acesso em: 12.01.2016.

pela comunidade, mas corresponde, também, a uma necessidade mediante a postura dos órgãos de controle.

Ressalta-se que a gestão que assume a UFPel em 2013 propõe uma nova organização da Universidade visando cumprir com seu programa. A mudança implicava organização de estruturas administrativas menos hierárquicas por meio das Coordenações dentro das Pró-Reitorias e novidades como a criação de uma Ouvidoria e de uma Coordenação de Processos Participativos. A nova estrutura para ser implantada necessitava da aprovação do Conselho Universitário e o processo de apresentação e aprovação da nova estrutura levou um ano. Apenas, no dia 23 de maio de 2014, o Conselho Universitário aprovou um novo organograma para a Universidade.

A demora em aprovar a nova estrutura administrativa tem relação direta na criação do ObservA, mesmo que isso não tenha sido planejado. Cabe aqui ressaltar o papel dos atores políticos e das consequências não previstas das ações políticas. A decisão de criar uma ouvidoria fez com que a nova equipe de gestão da UFPEL buscasse um profissional com capacidade técnica e que não estivesse envolvido na carreira direta da Universidade para garantir a imparcialidade e funcionalidade do novo órgão. A escolha recaiu sobre o profissional requisitado junto ao Tribunal Regional do Trabalho com experiência e formação em práticas de controle institucional, sendo professor nas áreas de Direito e de Ciência Política, e tendo trabalhos de pesquisa com ênfase em estudos sobre Instituições Políticas Brasileiras, Políticas Públicas, Gestão Universitária e *accountability*. Sua experiência remetia, ainda, à implantação de ouvidoria junto ao Tribunal Regional do Trabalho.

Desta forma, concluído o trâmite burocrático de cedência do servidor Elias Medeiros Vieira do Tribunal para Universidade a nova estrutura organizacional da UFPEL não se encontrava aprovada, o que levou o reitor recém eleito a nomear o servidor na Auditoria Interna, uma vez que sua qualificação permitia, garantindo o quadro para realocação futura. A posse da nova gestão provocou uma série de realocações na ocupação dos cargos da reitoria que se somou à troca de servidores da auditoria por funcionários novos.

O funcionamento da antiga Auditoria Interna da UFPel era visto como sem operacionalidade e transparência, conforme reforçam os escândalos protagonizados pelo antigo reitor Cesar Borges e a inexistência de recomendações explícitas da Auditoria Interna da Universidade contra tais práticas ou comprovação de alguma

forma de controle sobre elas, uma vez que, uma auditoria é um órgão técnico de controle, fortalecimento e avaliação da Gestão.

A auditoria tem como função principal racionalizar as ações de controle visando fortalecer a gestão universitária; possui o papel de assessorar, orientar, acompanhar e avaliar os atos e fatos administrativos de Gestão, objetivando assegurar o cumprimento de leis, normas e regulamentos; avalia a regularidade e operacionalidade dos controles internos, de gestão, contábil, financeira, orçamentária pessoal e patrimonial da Universidade com vistas à eficiência, eficácia e efetividade observados os princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, bem como realiza *accountability*¹⁶

Ressalta-se que a nova gestão assume a Universidade com o encargo de sanar práticas ilícitas e promover boas práticas de gestão. Os escândalos vivenciados chamaram atenção dos órgãos de controle e fiscalização da União, TCU e CGU, para Universidade, que pouco após a posse da nova gestão tratou de fazer visita local para lembrar e promover acordos de ajustes de conduta da Universidade. Desta forma, a Auditoria Interna é pressionada a sair da condição que se encontrava para assumir os princípios democráticos da política de controle social no Brasil. Outro fator importante para pautar a conduta da nova Auditoria Interna é o compromisso programático da nova gestão, a qual tomou posse em 2013, com a transparência, a publicação dos documentos públicos e a participação democrática da comunidade acadêmica (Programa Reconstrução).

Desta forma, o controle social na UFPEL abre espaço para uma transformação qualitativa indo ao encontro do que ressalta Gruman (2012) como um complemento indispensável ao controle institucional alterando sua conduta identificada pelo autor como uma 'transparência passiva', onde a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade, para uma nova postura de 'transparência ativa', em que a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria", ou seja, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação.

No âmbito da Unidade de Auditoria Interna foi realizada a primeira reunião de trabalho do ano 2013, dentre as pautas abordadas a função da auditoria e a definição de mecanismos de *accountability* possíveis de serem implementados na UFPel. Neste

¹⁶ Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/audin/>>. Acesso em: 11.09.2015.

momento, a compreensão de que a ação deveria partir da visão dos usuários e propiciar meios ou instrumentos de avaliação do grau de efetividade dos serviços prestados deram o tom das conversas e das discussões nessa reunião que se voltaram para a concepção de um projeto destinado a propiciar uma aproximação da instituição com a comunidade acadêmica e comunidade em geral. (Manual do Observatório de Auditoria – ObservA - da UFPel - 1º Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União, p. 8, 2013).

O entendimento era de que, a partir do ponto de vista do usuário, de suas reivindicações e reclamações, surgiria a possibilidade de desenvolver algum tipo de *accountability*, capaz de produzir informação destinada à elaboração de processos de avaliação do funcionamento e da operacionalização dos serviços. Do ponto de vista da sociedade, propiciaria mecanismos de fiscalização e manifestação acerca dos serviços públicos, sendo que a opinião dos usuários e da gestão se aproximaria, na medida em que levaria em conta este conjunto de informações para aperfeiçoar e adequar os seus serviços prestados, repercutindo, assim, na transparência, na participação e na *accountability*. (Manual do Observatório de Auditoria (ObservA) da UFPel - 1º Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União, p. 8, 2013). Tal visão aponta para uma concepção de controle que se aproxima da definida por Ricci (2009) de controle social.

Para subsidiar a equipe de trabalho foram realizadas pesquisas e visitas técnicas sobre boas práticas de controle social e *accountability* em Instituições de Ensino Superior do Rio Grande do Sul. Era necessário definir escopo, prioridades e avaliar a capacidade técnica necessária para implementação desse tipo de política na UFPEL. Neste momento é possível observar a condicionalidade provocada pelas instituições existentes ao restringir alternativas, e ir moldando preferências para os problemas encontrados. O primeiro passo para formulação de uma política pública é o diagnóstico e este vai delinear as trajetórias possíveis de serem seguidas por cada política, havendo existência ou não de instituições balizadoras fundamentais para ações futuras.

Mediante a premência de ações corretivas e transformação na atuação da Auditoria da UFPEL, o 1º Seminário de Gestão da Universidade, ocorrido no mês de fevereiro de 2013, foi um marco para criação do novo mecanismo institucional ObservA. Neste foi apresentada a proposta de plano de trabalho da Auditoria, no qual a equipe de servidores buscava formas de efetivar os princípios propostos de

transparência e democracia. Desta feita que surge a ideia de um mecanismo de comunicação que sistematizasse e filtrasse as informações públicas já existentes sobre a Universidade, que exibisse a dinâmica de funcionamento da Auditoria por meio da prestação de contas pública dos resultados das ações realizadas e, principalmente, que estabelecesse um canal direto com a comunidade através da recepção de e-mails, a resposta apontava para criação de um portal: o ObservA.

O ObservA foi construído em dois meses, contando com uma equipe de quatro profissionais da Auditoria Interna e dois estudantes bolsistas, ou seja, em fevereiro e março de 2013. Apesar do curto prazo, muitos entraves foram vencidos. Em decorrência da falta de operacionalidade da auditoria interna, a Universidade não contava com infraestrutura mínima que permitisse uma comunicação com os órgãos de controle e acesso as suas planilhas, o que leva ao questionamento sobre se a causa dessa falta de operacionalidade não era condicionada por esta falta de condição de trabalho. A infraestrutura precária se traduzia na ausência de um servidor potente ou computadores com capacidade para rodar os programas dos Órgãos de controle, TCU e CGU, com rapidez e segurança para os dados acessados, e que permitissem a alimentação dos relatórios e o monitoramento dos processos ocorridos na UFPel para delinear um plano de trabalho.

É preciso compreender que a passagem de poder não foi tranquila na UFPel, o grupo representado pelo reitor Cesar Borges estivera por oito anos à frente da Universidade, sendo substituído nesta eleição por outro grupo político. Isso fez com que muitos dos técnicos apoiadores do antigo reitor se retirassem dos cargos que se encontravam deixando a administração central da Universidade sem servidores nomeados. Tal situação propiciou que a equipe de trabalho existente na Auditoria fosse renovada nomeando servidores recém concursados e outros que estavam alocados em outros setores. Essa situação exigiu também da auditoria um plano de capacitação de servidores para que pudessem cumprir com o exercício de suas funções.

A primeira providência tomada pelo novo auditor foi tentar sanar o déficit de infraestrutura solicitando junto ao reitor um provedor e computadores. Neste ponto, se destaca as características do funcionamento interno do Estado e da Universidade e o seu peso para ocorrências de ações públicas. O auditor buscou demonstrar um pouco das operações realizadas pela auditoria e o quanto era fundamental acessar certas fontes para coletar informações e poder efetivar suas atividades. Apesar do aceite do

reitor das reivindicações da Auditoria os pedidos foram delegados para responsabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento, que alegou não poder fornecer um servidor próprio para Auditoria, pois estava redimensionando o serviço de internet da Universidade. Além disso, os computadores deveriam aguardar um processo licitatório. Assim, mediante esses entraves a única demanda atendida pela Universidade foram dois bolsistas, sendo um deles da computação e dedicado à construção específica do ObservA.

Para quebrar com a lógica de engessamento instituída, o auditor utilizou recursos próprios trazendo computador pessoal e buscando conexões privadas para acessar os protocolos do TCU e CGU, além de dados dos portais disponíveis pelo governo eletrônico. Dessa forma, o portal foi criado e disponibilizado com o intuito de continuar, após sua implementação, em processo de construção e releitura.

O portal ObservA contou, ainda, com testes, divulgação, e rodadas de apresentação internas do mecanismo ObservA. Aconteceu, por exemplo, a apresentação da proposta ao Sindicato dos Servidores Federais em Educação de Pelotas e Capão do Leão (Asufpel) e a publicação do artigo “Quero te dizer nenhum segredo” no jornal Diário Popular, da cidade de Pelotas, ações importantes as quais ampliaram este debate.

Apesar de vencidas as dificuldades iniciais, chama atenção neste episódio o conflito existente entre a decisão anunciada pelo reitor de priorizar o funcionamento da Reitoria e a decisão da Pró-reitoria de Planejamento em atrasar esse processo, conforme classificação exposta no Quadro 1, o conflito pode ser identificado como um conflito encoberto (BACHRACH E BARATZ, 1963), uma vez que a Pró-Reitoria de Planejamento reforçou valores e práticas institucionais que restringiram o debate sobre o controle social na UFPel a questões politicamente inócuas, através de detalhes técnicos pouco relevantes, provocando uma não-tomada de decisão. Reforça essa ideia a informação de que os equipamentos e informações a serem acessadas nos programas dos órgãos de controle e que deveriam ser acessadas pela auditoria foram providenciados em poucas semanas, mas colocadas à disposição exclusiva do planejamento. Tal situação remete ao fato de o programa político proposto pela gestão de 2013 apontar para democratização do acesso à informação e à participação social no exercício do controle social da Universidade, mas a burocracia da instituição mostrar resistência com a proposta de ser controlada e fiscalizada, reforçando velhas práticas e buscando refrear as novas ações.

Com esse referencial histórico é que foi criado o Observatório de Auditoria da UFPel – ObservA, disponibilizado aos professores, alunos, técnico-administrativos e comunidade em geral no mês de março de 2013. Para melhor entender o surgimento do ObservA, expõe-se a ordem cronológica das etapas de criação deste portal de transparência:

13/02 – Reunião da Equipe Técnica da Auditoria Interna. Pauta: a definição de mecanismos de *accountability* possíveis de serem implementados na UFPel;
 18/02 a 22/02 – Estudo de Boas práticas (Benchmarking); Visita Técnica ao IFSul; UFSM; UFRGS;
 25/02 – Reunião da Equipe Técnica. Pauta: opção pela construção do observatório de Auditoria e como viabilizar essa ação;
 27/02 – Apresentação da proposta em Reunião de Gestão e solicitação de apoio material e técnico;
 28/02 – Disponibilização pela Gestão de dois bolsistas para atuarem no projeto;
 28/02 – Disponibilização de apoio técnico de dois servidores da Coordenação de Tecnologia da Informação para atuarem em colaboração técnica com a Equipe Técnica da Auditoria;
 28/02 – Recebimento do equipamento para o projeto;
 01/03 a 07/03 – Construção do ObservA;
 08/03 - Disponibilização do ObservA à Comunidade Acadêmica da UFPel. (1º Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União, p. 9, 2013).

Ao promover este resgate sobre a criação do ObservA é possível identificar o desejo da comunidade acadêmica por maior transparência dos processos decisórios, por acesso à informação sobre o funcionamento e recursos, sobre a forma como a UFPel estava sendo gestada como um dos motivos para criação desse novo mecanismo institucional. Soma-se a este motivo a atuação de atores que ao chegarem na Universidade acreditaram e se imbuíram em cumprir com a missão apresentada no programa de governo da instituição. Para isso pesquisaram e se inspiraram nas ações mais dinâmicas para a promoção de *accountability*, propiciada pela combinação das leis de transparência e informação, além do governo eletrônico, passando a utilizar o acúmulo institucional nacional para definição de um caminho que promovesse a política de controle social através da criação de um portal interativo, o ObservA.

4.3 O objetivo e a função deste novo mecanismo institucional democrático participativo, ObservA

O Observatório de Auditoria da Universidade Federal de Pelotas – ObservA é uma ferramenta usada como um espaço para o exercício da cidadania e tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da gestão pública da UFPel e, conseqüentemente, sendo uma política de controle social.

A Unidade de Auditoria Interna apresentou a sua proposta de trabalho na Gestão 2013-2016, se posicionando quanto às funções da seguinte maneira:

Entende a auditoria interna como um instrumento de *accountability* e que atue a partir da Gestão (demandada pelos usuários) e no sentido inverso atue com expertise de auditoria sobre os controles internos da instituição, ou melhor, sobre a efetividade da Gestão – ações que se retroalimentam numa espécie de sinergia potencialmente capaz de auxiliar na definição do seu campo de ação – enquanto processo em construção. (VIEIRA, E.M. 1º Seminário de Gestão da Universidade Federal de Pelotas, Gestão 2013-1016).

Destaca-se a clara adesão aos princípios da política de controle social que vem sendo construída no Brasil desde a redemocratização, e que só nesse contexto, chega a esta ramificação do Estado brasileiro, a UFPEL, através da definição funcional de *accountability* e de uma gestão a partir do usuário.

Nessa perspectiva, o ObservA pretende funcionar como um instrumento de *accountability*, por meio do qual cada integrante da comunidade acadêmica possa efetivamente exercer o seu direito de ver bem aplicados os recursos públicos da Universidade e de atuar como agente indutor de mudança institucional. O Observatório de Auditoria busca promover a transparência da gestão universitária, ao possibilitar que a comunidade acadêmica e a comunidade em geral tenham acesso rápido e fácil a informações sobre a gestão universitária: orçamento e finanças, contratos, convênios, aquisições, patrimônio e recursos humanos.

Da perspectiva da sociedade, propiciaria mecanismos de fiscalização e manifestação acerca dos serviços públicos. Tal instrumento tornaria possível a aproximação entre a opinião dos usuários e a gestão, a qual, num plano ideal, levaria em conta este conjunto de informações para aperfeiçoar e adequar os seus serviços prestados, com repercussão na transparência, participação e *accountability*.

Deste modo, um dos objetivos é facilitar a busca dos internautas por informações relativas à Administração Pública da UFPel e, assim, os cidadãos podem

fiscalizar constantemente todas as movimentações de todos os setores da instituição de ensino UFPel.

Outro objetivo que pode ser identificado é permitir que os órgãos de controle TCU e CGU tenham acesso aos processos de auditorias desenvolvidos na UFPel em tempo real, permitindo um *accountability* de tipo horizontal, conforme (AMARAL, 2007), tendo em vista que estes órgãos possuem competências mútuas para fiscalizar a transparência das ações da gestão pública podendo punir os agentes que descumprirem as regras legais.

Sua função, portanto, vincula-se de forma direta à implantação da política de controle social na UFPel, uma vez que seus objetivos cumprem com os princípios adotados na referida política pública.

4.4 Características do ObservA

O ObservA possui características de acordo com a sua aplicabilidade de forma e conteúdo. Este instrumento de *accountability* possui transparência ativa, uma vez que a Administração Pública por meio do ObservA divulga informações à sociedade por iniciativa própria, ou seja, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação. Todavia, não deixa de ter transparência passiva, visto que Administração Pública divulga informações em atendimento às solicitações da sociedade recebidas por e-mail relacionadas à denúncias, sugestões e críticas, as quais são apreciadas pelo auditor interno para a tomada de providências.

Quanto a outra característica do Observa, verifica-se que este propicia os três tipos de *accountability*. Nota-se que por meio do ObservA há a *accountability* horizontal, ou seja, ocorre a mútua fiscalização e controle entre os poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo) ou entre os órgãos (TCU, CGU, Agências Fiscalizadoras) sobre a gestão da Universidade Federal de Pelotas, pressupondo uma ação entre iguais ou autônomos se referindo a transparência das ações da gestão pública da Universidade Federal de Pelotas.

Também se considera o ObservA como um mecanismo de *accountability* social ou societal, porque é uma espécie de controle social realizado pela sociedade civil, que procura alcançar também os burocratas gestores e não somente políticos ou governos. No caso da UFPel, a comunidade acadêmica e em geral faz esse *accountability* por meio do ObservA utilizando-se deste canal de transparência para

analisar os dados de todos os setores da Universidade e, caso grupos de cidadãos encontrem irregularidades, podem denunciar no site do ObservA, além de poderem também fazer elogios e críticas. Estes grupos, como sindicatos, ONGs, mídia, associações, dentre outras investigam e denunciam abusos e cobram responsabilização.

Ainda, não deixa de ser um tipo de *accountability* vertical. Ao invés de ocorrer nos casos em que os cidadãos controlam os políticos e governos por meio de plebiscito, referendo e voto, neste caso, ocorre mediante o exercício do controle social, pressupondo uma ação entre desiguais. O *accountability* vertical ocorre por meio de consulta à comunidade no caso das eleições à reitor da Universidade Federal de Pelotas, sendo que os cidadãos eleitores, se utilizando do mecanismo ObservA podem ter acesso à transparência das gestões, contribuindo a medida que existe uma consulta eleitoral na comunidade.

Outros mecanismos de fiscalização aplicados como vimos no decorrer deste trabalho são dois: o *police patrols* e o *fire alarms*. Em resumo, o primeiro mecanismo funciona como monitoramento direto por meio do qual os legisladores obtêm conhecimento e informações privilegiadas sobre a proposta da burocracia para de acordo com seus interesses fazerem retificações. O segundo mecanismo é uma situação por meio da qual terceiros passam informações para o principal como alerta a respeito da proposta da burocracia. (LUIPIA E MCCUBBINS, 1994)

No presente caso em análise o instrumento ObservA engloba o mecanismo institucional de supervisão do tipo *fire alarms*, uma vez que dentro do contexto de políticas de controle social promove *accountability*, e por meio do ObservA há um controle social feito pela comunidade acadêmica e em geral, favorecendo a *accountability* da burocracia pelos cidadãos, obtendo a informação de que necessita. O mecanismo institucional ObservA foi criado dentro do site da UFPel, contemplando a possibilidade de grupos de interesse (no caso a comunidade acadêmica e em geral) acionarem o “alarme”, ou seja, denunciarem por meio do ObservA quando há suspeitas de práticas ilegais por parte de integrantes da instituição.

O ObservA está assentado em uma plataforma digital relativamente simples, mas é importante considerar que a sua construção somente foi possível com o trabalho de uma equipe multidisciplinar. O esforço para materializar o projeto foi norteado pela máxima “dois clicks” para o caminho crítico”. Para a implementação do ObservA, foi utilizada como plataforma o *WordPress*, que é um software livre, sem

custo para a Universidade. Além disso, é distribuído na modalidade de código aberto, podendo ser livremente modificado para se adequar a necessidades específicas da instituição. É uma solução facilmente replicável em outras instituições (Manual do Observatório de Auditoria - ObservA - da UFPel - 1º Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União, 2013)

A plataforma utilizada proporciona ao administrador do site total autonomia sobre o conteúdo, através de um ambiente similar a um processador de textos, dispensando conhecimentos técnicos. A manutenção do site é feita a partir de qualquer computador com acesso à internet, de posse da senha de acesso, através do próprio navegador (browser), não sendo necessário instalar programas adicionais. As informações publicadas no ObservA podem ser obtidas também através de fluxos RSS (*feeds*) e notificações por e-mail, permitindo aos visitantes manterem-se informados sobre as atualizações da página, sem a necessidade de acessá-la frequentemente. (Manual do Observatório de Auditoria – ObservA - da UFPel - 1º Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União, 2013).

O projeto teve a preocupação com a segurança, mas sempre tendo como norte que essa ação não poderia inviabilizar ou significar a negação do acesso à informação. Desse modo, a segurança das informações é garantida através das atualizações periódicas de segurança da própria plataforma *WordPress*, reforçada pelo controle de acesso à interface administrativa do site, restrito à intranet da Universidade (Manual do Observatório de Auditoria - ObservA - da UFPel - 1º Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União, 2013).

O ObservA considerou melhorar a portabilidade da informação, com uma adequação futura para acessibilidade por outras mídias, como por exemplo telefones e *tablets*. A transparência do ObservA é ativa por essência, mas a parte do conteúdo que necessita de alimentação, que denominamos de transparência passiva, é realizada diariamente, na primeira hora de expediente. Essa atividade consiste basicamente em consultar o *WebMail* do ObservA e verificar os Ementários, Resenhas, Opina ObservA, *PUSH TCU*, Alerta Google CGU, Alerta Google TCU, Alerta Google UFPel, encaminhá-los para o E-Clipping ou encaminhar as demandas relacionadas às críticas, sugestões e denúncias para a apreciação do Auditor Interno, Chefe da Unidade de Auditoria, para a tomada de providências. As atualizações das

informações da base de dados da Unidade de Auditoria também são realizadas diariamente. As atualizações que dependem de informações dos demais setores da Universidade são atualizadas mensalmente (Manual do Observatório de Auditoria - ObservA - da UFPel - 1º Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União, 2013)

De acordo com o relatado acima, o ObservA se encaixa perfeitamente na definição mais usual de e-gov onde “o governo eletrônico é a utilização pelo setor governamental de novas tecnologias da informação para a prestação de serviços e informações para servidores, fornecedores e aos cidadãos” (BNDES, 2001). Contudo, avalia-se pela sua característica de vinculação a uma ação maior da auditoria, e de o ObservA, enquanto mecanismo institucional, se enquadrar dentro dos ditames da referida lei de informação, uma vez que este instrumento serve para auxiliar na transparência e no desenvolvimento do controle social da gestão universitária da Universidade Federal de Pelotas, seu enquadramento vincula-se mais aos objetivos da política de controle social. Entendida como, ações de iniciativa do governo que permitam controlar que “significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem” (CGU, 2012, p.16).

Acredita-se que o ObservA dado as suas características de informação, objetivo e função vinculada a *accountability*, pode ser caracterizado dessa forma como um mecanismo institucional que promove e permite a materialidade da política pública de controle social no Brasil, e foi a partir desta definição que se elaborou a hipótese deste trabalho de que enquanto instituição promotora de *accountability*, o ObservA, se constitui como uma peça de participação democrática importante na construção da política pública de controle social brasileira.

A Controladoria-Geral da União (CGU), um dos órgãos de controle da administração pública brasileira, ao tratar do controle social explica que: “dessa forma a instituição ensina ao cidadão brasileiro que o controle pode ser institucional ou social”. O controle institucional é entendido como “a forma de controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações privadas” (CGU. 2012. p.16), enquanto o “controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (Idem, ibidem).

Para melhor compreensão, quando clicamos no “orçamento” podemos fazer a consulta por programa de governo ou natureza de despesa; no link “financeiro” podemos escolher pesquisar as receitas ou despesas; nos contratos possui as opções por modalidade, por ano, por situação, por contratado, por unidade gestora e por busca avançada; nos convênios tem o link convênios por ordem concedente Pelotas; nas aquisições tem a possibilidade de pesquisar sobre licitações, mapa de processos sobre licitações, empresas inidôneas e suspensas (CEIS), entidades impedidas (CEPIM); no link de Recursos Humanos tem as seguintes opções: diárias e passagens, relação de servidores UFPel, quadro de referência de TA's, relação de servidores, relação de servidores com chefia CD/FG, Hospital Escola – APH, processos em trâmite no TCU; no patrimônio possui a situação dos imóveis da UFPel e um mapa com a localização dos imóveis com as especificações na legenda de: alugado, próprio ou tombado; na legislação possui As leis, emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, decretos, medidas provisórias, resoluções CONSUN e resoluções CONCEPE. No *e-clipping* estavam contidos todos os e mentários, porém hoje não é mais atualizado.

Os relatos são arquivados no *WebMail* do ObservA, para que haja dados para uma oportuna análise longitudinal da iniciativa. Paralelamente, foi criado um Google alerta sobre o próprio ObservA para que se possa monitorar e refletir sobre os indicadores de sucesso com a possível utilização das informações por órgãos de comunicação (jornais, blogs, redes sociais etc.).

Tendo em vista a estrutura e o funcionamento do ObservA, nota-se que a sua natureza é administrativa, consultiva, participativa e vinculada à Auditoria Interna da Universidade Federal de Pelotas, visto que foi neste setor que este portal foi criado, mais especificamente pelo ex-auditor chefe Elias Medeiros Vieira, que foi o grande responsável pelo seu surgimento.

Ao comparar a Observatório de Auditoria – ObservA com o Portal da Transparência, nota-se a facilidade de usar e navegar pelo portal do ObservA (anexo 1), uma vez que com apenas dois clicks o usuário já chega na informação desejada, sendo que possui fácil acesso à legislação uma vez que ao clicar abre direto no site do Planalto.

Desta forma, nota-se que o ObservA disponibiliza para a comunidade acadêmica, representada por professores, alunos e servidores técnico-administrativos, além da comunidade em geral, informações que possibilitam

acompanhar a gestão universitária da instituição, com repercussão determinante na transparência pública.

4.5 Avaliação do papel e desempenho do ObservA

A iniciativa do ObservA já tem impactado dentro e fora da Universidade. Dentre os exemplos de repercussão, podemos citar a realização de trabalhos acadêmicos nas áreas de Ciências Sociais e Ciência da Computação. Este último consiste em trabalho de conclusão de curso (TCC) realizado pelo bolsista técnico-pedagógico que participou da equipe de construção do ObservA. Recentemente, as Auditorias Internas da UFSM, UFRGS e IFSUL solicitaram apoio para a construção/replicabilidade do ObservA, a ser viabilizada por intermédio de colaboração técnica. Auditores do TCU informaram ao Gestor Máximo da Instituição, em reunião de conclusão dos seus trabalhos de auditoria, que farão constar em seus relatórios a iniciativa do ObservA como boa prática.

Tal repercussão deve-se ao fato de que o ObservA concorreu com outros 67 trabalhos para o aperfeiçoamento da gestão e ganhou o “I Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria-Geral da União”. Foi reconhecido com o Prêmio da categoria “Promoção da transparência” sendo o único trabalho selecionado oriundo de uma IFE (Instituições Federais de Ensino). Assim, ao analisar o desempenho do ObservA, constata-se que este possui vários pontos positivos com relação a *accountability* e demais mecanismos, o que se comprova com o ganho do referido prêmio da Controladoria-Geral da União.

O ObservA promoveu de fato o controle social através de sua utilização ativa por meio de denúncias por e-mails, os acessos diretos. O caso emblemático desse controle e da ação de *accountability* promovida pelo mecanismo institucional foi que, além do papel da Auditoria Interna de fiscalizar e levar à instância superior possíveis irregularidades praticadas por funcionários dentro da universidade, conforme a Auditoria de Regularidade nº 06/2013 – AUDIN - UFPel, houve denúncias efetivas que acionaram o Ministério Público Federal sobre um esquema de distribuição de bolsas de pesquisa que foi articulado dentro da Universidade Federal de Pelotas e suas fundações de apoio. “A apuração do MPF descobriu que bolsas que deveriam ter sido divulgadas para toda a UFPel eram distribuídas entre poucas pessoas, sem

publicidade, favorecendo pessoas próximas ao reitor, Mauro Del Pino”¹⁷. Além disso, o ObservA permitiu cumprir com as recomendações do TCU para implementação da política de controle social, por meio da aplicação da Lei de Transparência e da Lei de Acesso à Informação, como fica visível no Acórdão nº 3309/2013 – TCU Plenário do Tribunal de Contas da União, que discorreu sobre a boa atuação da gestão da UFPel e da Auditoria Interna desta universidade dando ênfase ao instrumento denominado ObservA, o qual foi criado pelo ex-auditor chefe da Unidade de Auditoria Interna da UFPel no ano de 2013, Elias Medeiros Vieira, com a ajuda e apoio da sua equipe técnica à época, o qual serviu como mecanismo de *accountability* (controle social).

Contudo, os escândalos promovidos por denúncia no Ministério Público com base em documentos expostos no ObservA e outros documentos referentes à distribuição e ao acúmulo de bolsas de pesquisa na UFPel impactaram nas pretensões políticas do dirigente público (BONIS E PACHECO, 2010) da instituição, o reitor Mauro Del Pino, que já se encontrava muito desgastado com um processo anterior de renúncia do vice-reitor e de demissão de quatro pró-reitores. Apesar de, na condição de dirigente público, ser ele em grande parte responsável pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações na implementação de programas de governos enquanto corresponsáveis (Idem. p. 329), os dirigentes públicos são também, em grande parte, responsáveis pela não decisão (BACHRCH E BARATZ apud GAPI/UNICAMP 2002) e pela suspensão ou interrupção de políticas públicas.

Houve uma reação política do reitor da UFPel provocada pelas consequências das ações da auditoria, mencionadas acima, pois por meio do ObservA havia transparência e acesso indiscriminado às informações dos processos auditados. A equipe de gestão em ato incomum busca a CGU para solicitar uma auditoria das ações da Auditoria Interna. A CGU dirige diligência específica para auditar a ação da auditoria e não investiga ou se pronuncia sobre nenhum dos achados ou investigações específicas que haviam sido denunciados no Ministério Público Federal e que se encontram sobre investigação. Tal episódio demonstrou a incompatibilidade e pouca disponibilidade da gestão em levar adiante a política de controle social que vinha sendo implantada levando o auditor a pedir seu afastamento de suas funções, e um novo auditor foi nomeado pelo reitor.

¹⁷ Site ZH Notícias, disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/09/mpf-investiga-esquema-de-distribuicao-de-bolsas-de-pesquisa-na-ufpel-4589019.html>>. Acesso em: 23.11.2015.

Em que pese os inúmeros aspectos positivos do portal em análise, a página do ObservA deixou de ser atualizada pelo novo auditor interno em razão da recomendação nº 9.3.5., do Acórdão nº 3464/2014, do TCU – Plenário, Sessão de 05/12/2014, a qual dispõe o seguinte: “abstenha-se de praticar atos de gestão, típicos de outros setores administrativos da universidade, inclusive da Ouvidoria, alinhando-se aos preceitos do *Institute of Internal Auditors* (IIA) e às disposições do Decreto 3.591/2000”. Chama atenção que por ser recomendação não precisava ser acatada pelo novo auditor a não funcionalidade do portal ObservA, mas com o funcionamento da Ouvidoria, após aprovada a nova estrutura da Universidade, bastava redistribuir funções.

Outrossim, o portal transparência ObservA que antes disponibilizava em seu site documentos elaborados na Auditoria Interna da UFPel, a transparência de vários setores da universidade, bem como recebia denúncias e as encaminhava para possíveis providências, apesar de ainda existir a página na internet passou a ficar sem função, uma vez que o ObservA não está mais sendo atualizado pelo integrantes da Auditoria Interna da UFPel.

Deste modo, o número de acessos ao portal, o *feedback* à comunidade, o prêmio que recebeu da Controladoria-Geral da União, o Acórdão do Tribunal de Contas da União, a *accountability* que promoveu, as denúncias e acionamentos gerados no Ministério Público são consequências políticas que contribuíram para que o ObservA tenha sido realmente retirado do ar.

Contudo, no relatório final do TCU - TC 004.982/2015-0, resultado de visita realizada na mesma época da visita da CGU, o referido órgão público em contradição com a recomendação da CGU, pediu para que a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) dê transparência para os seus processos. Isto é analisado nos achados de auditoria realizados por meio de exame técnico, visto que foi feita a seguinte recomendação à UFPel, dentre várias outras:

A fim de atender à Lei de Transparência, deverá a UFPel tornar públicas em seu sítio informações sobre todos os projetos por ela desenvolvidos, com ou sem auxílio das fundações de apoio, indicando o objeto, o plano de trabalho, recursos porventura envolvidos, prazo de vigência, quem são o coordenador, fiscal e supervisor, docentes, técnico-administrativos, bolsistas, discentes e terceiros, qual a carga horária que cada um dos envolvidos dedica ao projeto, valor das bolsas eventualmente pagas e outras informações relevantes. Conforme o Acórdão TCU 2569/2014, ‘dados abertos são aqueles disponibilizados em formato legível, facilmente acessíveis por meio da internet, que qualquer pessoa pode livremente usar, reutilizar e redistribuir. Dados governamentais são públicos por princípio e devem ser abertos, ter qualidade, utilidade, inteligibilidade e reusabilidade, no intuito de propiciar a

participação do cidadão na gestão pública e a inovação e melhoria desta.'. (TC 004.982/2015-0, p. 8)

No exame técnico dos achados de auditoria foi verificada ausência de transparência nas Fundações de Apoio e foi relatado o seguinte:

Deve ser registrado que, em que pese a inexistência de sistema informatizado que permita o controle centralizado dos projetos, os setores das fundações responsáveis por acompanhar e registrar todos os eventos a eles relacionados estão organizados e foi dado livre acesso, à equipe de auditoria, à totalidade das informações a eles referentes, sendo possível constatar que, a despeito de não existirem as condições ideais, o gerenciamento dos projetos vem sendo feito em nível adequado. Fica pendente a transferência desta transparência para o público em geral por meio de informações em formato legível, facilmente acessíveis por meio da internet, que qualquer pessoa possa livremente identificar no sítio das fundações. (TC 004.982/2015-0, p. 9)

Na conclusão do relatório TC 004.982/2015-0, o TCU ressaltou a importância da fiscalização para evitar ou corrigir irregularidades:

Considerando que a transparência é o elemento fundamental para o exercício do controle da sociedade sobre a aplicação de recursos públicos e a utilização da infraestrutura das universidades, a simples divulgação das informações exigidas em lei tem o efeito potencial de coibir irregularidades e contribuir para melhoria da gestão, o que foi tema de parte das determinações propostas, as quais deverão ser monitoradas pela Secex-RS nos prazos estabelecidos.

Dessa forma, os benefícios esperados desta fiscalização, nos termos do Anexo Único da Portaria SEGECEX 10, de 30 de março de 2012, são: correção de irregularidades ou impropriedades – 42.3, incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública – 42.4 e a expectativa de controle – 66.1 (TC 004.982/2015-0, p. 20)

Deste modo, após analisar o exposto acima se classifica o reitor Mauro Del Pino como sendo um dirigente público e o anterior auditor interno, Elias Medeiros Vieira, como sendo burocrata, assim como seu substituto (BONIS E PACHECO, 2010), sendo importante ainda ressaltar que o ex-auditor Elias Medeiros, apesar de ter sido nomeado pelo reitor Mauro Del Pino não era subordinado deste, pois tinha a tarefa de auditar, entre outras atividades de fiscalização.

Nota-se que o ObservA, apesar de não estar mais em funcionamento, possuiu um papel muito importante na transparência da gestão universitária da Universidade Federal de Pelotas, uma vez que teve vários acessos dos usuários enquanto estava no ar; mostrando várias informações da Universidade Federal de Pelotas e documentos elaborados pela Auditoria Interna à comunidade acadêmica e em geral, bem como serviu como um canal que captava denúncias relativas à instituição, o que fez com que o ObservA tenha sido uma ferramenta de *accountability* promissora.

A relação entre *polity* e *policy* propiciada pelo novo mecanismo institucional, ObservA, que permite a promoção de políticas públicas de controle social e *accountability* é de fundamental importância para a conclusão deste trabalho. Neste sentido, é a partir do contexto de criação, das características, dos objetivos e da função desse novo mecanismo institucional democrático participativo na UFPEL, o ObservA, que sua relação com as políticas de controle social no Brasil começa a se delinear.

Ao promover políticas públicas de controle social temos que ter em mente que o que define uma política pública é o problema público, considerando que uma política pública pode ser elaborada pelo Estado ou por instituições privadas, se referindo sempre à “coisa pública”. No caso em tela, o problema público é a falta de controle social e *accountability* por parte da população com relação aos governantes e à administração em geral e, ao criar políticas públicas de controle social aumentaria essa supervisão por parte dos cidadãos fazendo com que a transparência pública fosse cada vez mais dissipada pelo Brasil.

A seara das políticas públicas consolidou um instrumento voltado para compreender os fenômenos de natureza político-administrativa, uma vez que ao aproximar a *polity* da *policy*, ambas entram em conexão e com a participação da sociedade acabam surgindo as políticas públicas. As ideias e o conhecimento são cruciais para a compreensão e formação de uma agenda de implementação de políticas pública (FARIA, 2003).

Chamamos de Processos de Gestão Democrática o fato de como tais políticas devem ser construídas atualmente com a participação social e, assim, neste sentido:

A participação social é considerada importante elemento de gestão e componente fundamental para a elaboração das políticas públicas. As propostas do programa de governo são [ou devem ser] construídas a partir das demandas e necessidades da sociedade. Essas, na medida do possível, são incorporadas às políticas públicas (LAMBERTUCCI, 2009, p. 74).

É preciso de atores políticos com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que a população vive, negociando de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo, a fim de que as políticas públicas transformem uma sociedade. Desse modo, “tudo isso envolve habilidades para gerenciar complexidades (em cenários de incertezas e turbulência, por exemplo) e conseguir colaboração de todos os que estão envolvidos na implementação de determinadas ações de governo” (RODRIGUES, 2011, p. 25).

Ainda neste contexto e levando-se em consideração que o Estado Democrático de Direito é o responsável por implementar políticas públicas que garantam a efetividade dos direitos, cita-se o trecho de Rodrigues (2011):

“a eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da gestão – o que, por sua vez, implica não apenas a qualidade dos gestores para exercer seu ofício público, mas também um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilização política” (RODRIGUES, 2011, p. 24).

Ainda no entendimento de Rodrigues (2011), extrai-se a passagem abaixo:

“Jogar o jogo da política democrática, ética, e da justiça social é o desafio que os gestores de políticas públicas têm de enfrentar para planejar, administrar e extrair recursos e formatar políticas redistributivas que busquem promover sociedades mais iguais e mais livres, num contexto mundial de profundas mudanças econômicas, demográficas e ideológicas” (RODRIGUES, 2011, p. 78).

Mas, a fragilidade da política de controle social no Brasil e talvez o motivo de sua lenta implantação no território nacional é que os conflitos existentes entre os modelos democráticos delegativos e participativos, por exemplo, envolvem também os gestores públicos. A decisão política de adesão a uma política pública participativa é do dirigente público, e resistências como da burocracia em ser fiscalizada pode conter essa decisão ou demanda da comunidade levando a uma situação de não decisão. Outra possibilidade é que órgãos de controle especializados passem a aderir à máxima da democracia participativa e busquem implantar a política de controle social, uma vez que tem autonomia em relação à administração que fiscalizam, nesse caso, abre-se o espaço para invenção e criação de mecanismos institucionais como o ObservA que sirvam de pressupostos necessários para política.

Neste caso, a fragilidade está na dependência política do burocrata em relação à gestão, seja para destinação de recursos, seja na construção de relações políticas ao exercício administrativo que busquem barrar ou controlar as ações que promovam a política de controle social.

5 CONCLUSÃO

Como foi visto e analisado, o ObservA auxilia a promoção da publicidade das ações de gestão, administrativas e operacionais, na medida em que permite à comunidade o acesso, em uma única plataforma, a informações relacionadas à gestão orçamentária e financeira, contratos, convênios, aquisições e recursos humanos.

Realizou-se um estudo de "*polity*", identificando um novo mecanismo institucional democrático participativo e a sua relação com as políticas públicas de controle social no Brasil (*policy*). Identificou-se o contexto e motivos de criação do ObservA; analisou-se a natureza do mecanismo institucional por meio de alguns aspectos como sua estrutura, função, objetivos e funcionamento; bem como foi avaliado o papel e limites desempenhado por este mecanismo institucional.

Como vimos, a *polity*, abrange a análise das instituições políticas e das questões administrativas; a *politics*, que compreende os processos da dinâmica política; e a *policy*, que diz respeito às políticas públicas, ou seja, os conteúdos concretos da política. Essas três dimensões possuem reciprocidade e permanência das relações no funcionamento estatal. Para se compreender o funcionamento das políticas públicas é necessária uma mínima compreensão com relação ao modelo atual de Estado, uma vez que este e a Administração Pública passam por um constante processo evolutivo, por meio do qual a aplicação das políticas públicas sofre várias reformas e transformações.

O problema de pesquisa proposto: é qual a relação entre *polity* e *policy* propiciada pelo novo mecanismo institucional? Inicialmente o trabalho conclui que a construção institucional de leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei de Transparência (Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), as políticas de governo eletrônico (e-gov) e suas circunstâncias, são pressupostos importante para a implantação de uma política de controle social no Brasil formando em conjunto instituições basilares para a criação de novas instituições, como o ObservA, que permitam a efetividade de uma política de controle social democrática participativa em âmbito local ou em setores periféricos do Estado brasileiro.

Com relação aos objetivos de identificar as características, o objetivo e a função, entende-se que o ObservA pode ser caracterizado como um mecanismo de governo eletrônico, de e-gov, que compõe uma política pública de controle social que tem por função a promoção e o aprofundando da *accountability* societal e institucional para o controle, interno e externo, do Estado, uma vez que essa *accountability* tem se apresentado como remédio para a qualificação e o reconhecimento da democracia participativa no Brasil.

Constatou-se que a natureza do ObservA é administrativa e consultiva, uma vez que possui capacidade para realizar a *accountability* horizontal, social e vertical em âmbito da gestão administrativa da Universidade Federal de Pelotas.

Entende-se que o ObservA é um mecanismo que possibilita a implementação da política de controle social, visto que este tipo de política possui como pressupostos básicos para sua implantação o atendimento, a transparência e a participação, caracterizando as boas práticas do Estado. Enquanto mecanismo pode ser visto como e-gov, pois “é a utilização pelo setor governamental de novas tecnologias da informação para a prestação de serviços e informações para servidores, fornecedores e aos cidadãos” (BNDES, 2001). Exemplos disso são os vários portais transparência que existem nos sites dos órgãos dos estados, municípios, entre outros, colocando em prática e difundindo essa ideia.

Além de um mecanismo de e-gov, o ObservA seria um mecanismo institucional de supervisão que contém mecanismos do tipo “*fire alarms*” que dentro do contexto de políticas de controle social é acionado ao promover *accountability*. É um mecanismo deste tipo, visto que por meio do ObservA há um controle social feito pela comunidade acadêmica e em geral, favorecendo a *accountability* da burocracia pelos cidadãos, obtendo a informação de que necessita. O mecanismo institucional ObservA foi criado dentro do site da UFPel, contemplando a possibilidade de grupos de interesse (no caso a comunidade acadêmica e em geral) acionarem o “alarme”, ou seja, denunciarem por meio do ObservA quando há suspeitas de práticas ilegais por parte de integrantes da instituição. Assim, as denúncias são encaminhadas para o auditor interno para possíveis providências e, dependendo da gravidade das ações, as denúncias podem ser encaminhadas para o Ministério Público Federal.

A hipótese levantada é de que enquanto instituição promotora de *accountability*, o ObservA, se constitui como uma peça de participação democrática

importante na construção da política pública de controle social brasileira. Efetivamente de todo o exposto nota-se que a *accountability* promovida pelo mecanismo institucional ObservA tem impactado na implementação de políticas públicas na UFPel e a *accountability* societal tem se apresentado como remédio para o aprofundamento e reconhecimento da democracia participativa no Brasil.

O objetivo de identificar o contexto de criação desse novo mecanismo institucional, ObservA, busca explicar como um problema público foi originado buscando soluções e alternativas. No caso da implantação da política de controle social na UFPel com base no desejo da comunidade expressos nas urnas por maior transparência, acesso à informação e participação. Faz-se necessário entender, também, porque certas soluções ainda não foram implementadas, analisar os possíveis resultados e os impactos de uma política pública, e analisar quais obstáculos existem para que se efetive certas medidas ou procurar novas possibilidades para a ação político-administrativa. Assim, o que define uma política pública é o problema público e as políticas públicas vão além das políticas governamentais, visto que o governo não é a única instituição a promover políticas públicas, pois estas podem ser elaboradas pelo Estado ou pelas instituições privadas.

Desta maneira, o portal ObservA, sendo uma ferramenta de controle social enquanto estava no ar funcionava efetivamente, uma vez que por meio dos dados disponibilizados no seu site os cidadãos monitoravam todos os setores da Universidade Federal de Pelotas, a fim de obterem diversas informações e também como e onde estaria sendo gasto o dinheiro público.

Tendo em vista as responsabilidades complexas, o Estado busca recursos por meio de processo de cooperação com outros atores sociais. O Poder Executivo, o Poder Legislativo (Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores), Conselhos Gestores de Políticas Públicas, entre outros, são considerados locais fundamentais no âmbito da esfera pública para o debate, negociação e o processo de formulação de uma política.

No Congresso Nacional as demandas são debatidas junto com a sociedade, por meio de portais como o Portal da Câmara de Deputados (e-democracia) e do Portal do Senado Federal (e-cidadania). Outro local de negociação é o Poder Executivo, no qual atuam diferentes atores envolvidos com uma específica política pública: Ministérios, Secretarias.

A Constituição Federal de 1988 abriu espaço para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente, entre outros, por meio de plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular (AVRITZER, 2009, p. 29-30). Mas, diante de um problema público, como por exemplo, falta de leis para punir pessoas que cometem crimes pela internet, passa a ser complementada através de iniciativas como o Marco Civil da Internet, o qual passa a prever penalidades para quem transgredir as normas. Um paralelo desse tipo pode ser feito em relação ao controle social e *accountability*, uma vez que a *accountability* institucional pode ser complementada pela *accountability* societal e mecanismos como o ObservA podem tornar o trabalho da auditoria mais eficiente através de mecanismos como o *fire alarms*.

Independentemente de as políticas serem distributivas, redistributivas, regulatórias ou constitutivas, todas as políticas públicas têm em comum o principal destinatário que é a sociedade. As políticas que atualmente possuem uma melhor definição quanto à necessidade de controle social são as distributivas e as redistributivas, mas as políticas regulatórias e as estruturadoras devem fazer parte da agenda de ampliação dos processos participativos dentro do contexto de busca de uma democracia mais participativa porque provocam grande impacto na vida cotidiana dos cidadãos (SILVA, 2010).

Como foi visto, é importante o estudo da diferença entre o político, o burocrata e o dirigente, pois assim evidencia-se que, no caso em análise, o dirigente é o reitor Mauro Del Pino e o ex-auditor Elias é classificado como burocrata, sendo importante ainda ressaltar que este, apesar de ter sido nomeado pelo reitor Mauro não era subordinado deste, pois tinha a tarefa importante e imprescindível de auditar e fiscalizar as ações e atividades realizadas pela gestão da UFPel. Esta explicação tem importância no caso em análise, uma vez que o burocrata (auditor interno) possui autonomia para realizar atos de fiscalização e monitoramento de todos os setores da instituição e das atividades de gestão e, encontrando possíveis irregularidades, encaminhá-las para os órgãos superiores para análise e tomada de providências.

Assim, os dirigentes públicos como hábeis estrategistas, por meio da chamada “competência neutra” oferecem cooperação independentemente da liderança política, sendo considerados como “criadores de valor público”, uma vez que ao otimizar o conjunto dos meios postos à sua disposição possuem a missão de transformar recursos escassos em resultados positivos para a sociedade.

Finalmente, como afirma Hogwood e Gunn (1984, apud LABRA, 2007):

o sucesso de uma política vai depender, em última instância, da vontade e habilidade de algum grupo dominante (ou coalizão de grupos) para impor sua vontade. Onde não existe tal dominância, a implementação mais próxima da política desejada somente pode ser alcançada mediante um longo processo de "incrementalismo" e "ajuste partidário mútuo". Em algumas circunstâncias, a distribuição de poder pode ser tal que produz um impasse na fase de implementação, mesmo quando a política tem sido autorizada e legitimada formalmente. (Idem p. 216)

Por fim, é por meio das políticas públicas de controle social bem executadas e com a participação de pessoas engajadas na causa que fazem com que a criação de novos mecanismos institucionais no Brasil, como por exemplo, o ObservA, aumentem a cada dia e, assim, estes instrumentos possam ajudar na transparência das informações prestadas por órgãos públicos tornando o Brasil um país mais democrático. Contudo, a naturalização de ações de controle social ainda está longe de ocorrer e a política pública de controle social sofre resistência por parte de um conjunto de atores sociais que preferem manter um nível menor de controle sobre suas ações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio Weber. **Acesso à informação e eficiência do Estado**. n. 2. Revista do Governo de São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/5894-5886-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24.11.2015.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Volume 41, número especial. Revista Administração Pública, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

AGUNE, Roberto Meizi e CARLOS, José Antônio. **Governo eletrônico e novos processos de trabalho**. 2005. Disponível em: <https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/04/governo_eletronico_roberto_agune.pdf>. Acesso em: 05.03.2016.

AKUSTSU, Luis; PINHO, José Antônio G. de. **Sociedade da informação *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais do governo no Brasil**. v. 36, nº 5. Revista de Administração Pública, set./out. 2002.

AMARAL, Marcelo S. ***Accountability*, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia**. Dissertação. UFBA, 2007.

ARATO, A. **Representação e soberania popular e *accountability***. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 55/56, p. 85-103. São Paulo: CEDEC, 2002.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan. São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 40, p. 111-141. São Paulo, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Volume 14. Número 1. Opinião Pública. 2008.

AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. **Two faces of power**. American Political Science Review, 1962.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. **Power and poverty**. Cambridge: Oxford University Press, 1970.

BARROS, Jorge Luiz Rodrigues de. **Qualidade da democracia e accountability: o Brasil pode ser medido?** 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/Flavio/Downloads/qualidade_democracia_barros.pdf> Acesso em 17.07.2014.

BEETHAM, David. **Bureaucracy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 2. Ed. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2005.

BOBBIO, Norberto. **ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE: Para uma teoria geral da política**. 12ª Edição. 173 p. (Pensamento Crítico, 69). Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORBOREMA, Ernani Avelar e RIBEIRO, Cyro de Castilho. **A Homepage Contas Públicas: Um Diagnóstico de Contribuição para o Controle Social**. 2006. Disponível em < file:///C:/Users/usuario/Downloads/2057198.PDF>. Acesso em 02.02.2016.

BONIS, Daniel de. PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. Organizadores: Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz

Abrucio, Regina Silva Pacheco. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, outorgada em 5 de dez. de 1988. Brasília: publicada pela Subsecretária de Edições Técnicas do Senado Federal, 2008.

_____. **Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101>. Acesso em 06.02.2016.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **As formas de responsabilização na gestão pública**. In BRESSER – PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, NuriaCunill (coord). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Clad/Fundcap, 2006.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE, 1).

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil. Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CALPING EDUCATION FUND. **Report California Budget Transparency 2.0**. 2009. Disponível em: <<http://www.calpirg.org/reports/caf/california-budget-transparency-20>>. Acesso em: 11.05.2015.

CAMPELO, Valmir. **Controle social da gestão pública**. n.º 16. p. 119-123. Ceará: Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, 2004.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** v. 24. n.º 2. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública.

CAMPOS, Rosana. PAIVA, Denise e GOMES, Suely. **Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás**. Disponível em: <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000200012>. Acesso em 16.02.2015.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Política de formação**. Série Políticas 2. Brasília: Secretariado Nacional, 2006.

_____. **Controle social e participação nas mobilizações cidadãs são estratégias de atuação da Cáritas Brasileira**. Disponível em: <<http://caritas.org.br/projetos/programas-caritas/politicas-publicas>>. Acesso em: 20.01.2016

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. **Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001. Disponível em: <<http://www.clad.org>>. Acesso em: 12.12.2015.

Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público. **Um Guia para o cidadão garantir os seus direitos**. Publicação da CGU. Brasília, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 10ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Antonio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase, 1995.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública**. EnANPAD 2006, 30º Encontro da ANPAD. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 26.03.2015.

CAVALCANTE, Pedro. **Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, v. 21, n. 1, p. 87-104, abr. 2015. Disponível em: <<http://adrianocodato.blogspot.com.br/2009/02/o-neo-institucionalismo-historico-uma.html>>. Acesso em: 11.12.2015.

CENEVIVA, R. (2006). **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo. Disponível em:

<<http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/03/ricardoceneviva.pdf>>. Acesso em 17.07.2014.

CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. **Brasil: Mito fundados e sociedade autoritária**. I.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. **Democracia, eleições e responsabilidade política**. ANPOCS, v. 12, n. 35, p. 49-61, out. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1997.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**. Washington, 2000.

CÔRTEZ, Soraya. **Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura**. In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia; e COELHO, Denilson Bandeira (Org). *Desenho institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo*. Petropolis: Editora Vozes, 2005.

COSTA, José Eduardo Pinto. **O Significado da Transparência**. Janeiro de 2009. Disponível em: <<http://cepen.org/portaldacidadania/2009/01/osignificado-da-transparencia>>. Acesso em 06.06.2015.

COTANDA, F. C; SILVA, M. K.; ALMEIDA, M. L.; ALVES, C.F.; **Processos de pesquisa nas Ciências Sociais: uma introdução**. IN: PINTO, C. R. J. GUAZZELLI, C.A.B. *Ciências Humanas: pesquisa e método*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Cidade da Guatemala, Anais... Cidade da Guatemala: Instituição promotora do Evento, 2006

CGU - Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 20.11.2015.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. Brasil: EDUSP, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ESTHER, Rejane. **Accountability, Democracia e Cidadania Organizada: Uma Análise do Conceito de Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública**, 2009. Disponível em:

<<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/accountability-democracia-e-cidadania-organizada-uma-analise-do-conceito-de-accountability-como-ferramenta-de-controle-e-transparencia-na-gestao-publica/35351/>>. Acesso em 10.06.2014.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Trabalho de conclusão de Curso de Mestrado. Brasília, 2010.

FERREIRA, Sérgio G. e ARAUJO, Erika A. **Modernização da gestão: E-governo o que ensina a experiência internacional**. n. 17, agosto. Rio de Janeiro: Informe SF (Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES), 2000.

FILGUEIRAS, Fernando. **Transparência, publicidade e accountability**. 2011.

Disponível

em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia_publicidade_e_accountability.pdf>. Acesso em 17.07.2014.

_____. **Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil**. 2011. Disponível em:

<http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=872&Itemid=353>. Acesso em 20.06.2014.

_____. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. São Paulo: Lua Nova, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em 19.07.2014.

FILHO, J.C.M.B. Loiola, E. (2001). **"The Public Services Provided By Brazilian Governmente Over The Internet"**. New York Social: Science Eletronic Publishing, abr.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, 2000.

GAPI/UNICAMP, 2002. **Metodologia da Análise de Políticas Públicas**. Organización de Estados Liberoamericanos para la educación, la ciência y la cultura. 2002. Disponível em: < <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 14.10.2015.

GELISNKI, Carmen Rosario Ortiz G. SEIBEL, Erni José. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**. Florianópolis: Revista de Ciências Humanas, 2008.

GOES, Hélio Santos de O. e DAMASCENO, José Carlos dos S. **Governo eletrônico: uma proposta de cidadania, democracia e inclusão na “era digital”**. v.5. Belém: Adcontar, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais – A Construção da Cidadania dos Brasileiros**. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. **O Protagonismo da Sociedade Civil**. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GOV.BR (2016). **Programa de Governo Eletrônico Brasileiro**. Disponível em: < <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 22.01.2016.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. 2.ed. vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRUMAN, Marcelo. **Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.6, n.3, p.97-108, set.-dez. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/34229-142175-1-PB.pdf>. Acesso em 18.10.2015.

GRUPPI, L. **Conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio e Janeiro: Graal, 1978.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. nº 58. Lua Nova, 2003.

HEALD, David. 2006. **“Transparency as na instrumental value”**, in: HOOD, Christopher; HEALD, David (Eds.). *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. cap. 1, p. 23-40. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. 1. ed. Zahar.

HOWLETT, Michael et al. (1955); **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2010). **Estado, Instituições e Democracia: república**. Livro 9, v. 2. Brasília. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_pdf>. Acesso em: 10.01.2016.

KAUFMANN, Herbert. **Major Players: Bureaucracies in American Government**. In **Public Administration Reblew**, v. 61, n. 1, p. 18-42, 2001.

LABRA, Maria Eliana. **Existe Uma Política De Participação E Controle Social No Setor Saúde?** Contribuições para um debate urgente. Texto preparado para o Centro Brasileiro de Estudos da Saúde – CEBES. Rio de Janeiro, dezembro de 2007. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2013/10/PAPER_POL%C3%8DTICA_PARTICIPA%C3%87%C3%83O_E_CONTROLE_SOCIAL.pdf>. Acesso em: 20.03.2015.

LAHERA, P.E. **Política y políticas públicas**. [s.l.]: Cepal [Série Políticas Sociales, n. 9], 2004.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa)

LIMA, Waner Gonçalves. **Política pública: discussão de conceitos**. NEMAD – Núcleo de Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento. 5. ed. Interface (Porto Nacional), 2012.. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT26022013171120.pdf>>. Acesso em: 15.01.2016.

LOPES, Cristiano Alencar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso**

brasileiro. v., n. 8, p. 5-41, dez. Brasília: Caderno de Finanças Públicas ESAF, 2007.

LONGO, Francisco. **El desarrollo de competencias directivas em los sistemas públicos, uma prioridad del fortalecimiento institucional**. In: CONGRESSO DO CLAD, 7. Lisboa, 2002.

LUPIA, Arthur. McCUBBINS, Mathew D. **Designing Bureaucratic Accountability. Law and Contemporary Problems**, vol. 57, Nº 1. 1994

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro – Revan. São Paulo: FAPESP, 2000.

MATEUS, J.C. **O governo electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das tecnologias de comunicação para a sua estratégia**. Polytechnical Studies Review, vol. VI, n. 9. Portugal: Barcelos, 2008.

MEDEIROS, Alexsandro M.. **Políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ci%C3%AAncia-politica/politicas-publicas/>>. Acesso em: 26.02.2016.

MIGUEL, Luis Felipe. **Impasse da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política: 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004>. Acesso em: 20.08.2015.

_____. **Autorização e accountability na representação democrática**. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Papers_II_Coloquio/Luis_Felipe_Miguel_Paper_Coloquio_DCP_USP_2012.pdf> Acesso em 19 de julho de 2014>. Acesso em: 26.07.2015.

MOREIRA, Carlos Henrique de Azevedo. BORGES, Erivan Ferreira. FERNANDES, Bruno Vinicius Ramos. MARCELINO, Gileno Fernandes. **Políticas públicas de governo eletrônico: uma análise das práticas de controle e avaliação na gestão de convênios das entidades privadas sem fins lucrativos com o governo federal**. Disponível em:<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/politicas_publicas_de_governo_eletronico.pdf>. Acesso em 26-02-2016.

MOORE, Mark H. **Criando valor público: gestão estratégia no governo**. Rio de Janeiro/Brasília: Enap/Uniletras, 2002.

MULLER, Pierre. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OECD. **Best Practices for Budget Transparency Organization for Economic Cooperation and Development**. Maio de 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/1905258.pdf>>. Acesso em: 04.07.2015.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. nº 44. Revista de Cultura e Política, Lua Nova, 1998.

_____. **Democracia delegativa?** Novos Estudos nº 31 — Outubro 1991.

Disponível em:

<http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf>. Acesso em: 06.04.2015.

PEDRINI, Dalila Maria. ADAMS, Telmo. SILVA, ViniRabassa. **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

PINHO, J. A. G. SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability já podemos traduzi-la para o Português?** Salvador: Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008.

PRADO, Otávio. **Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel**. Revista Administração Pública. Volume 40, número 4. 2006.

PRZEWORSKI, Adam. **“Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal”**, in: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio (1999). **“Democracy, elections, and accountability for economic outcomes”**, in: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2002.

REIS, Jorge Renato dos. LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e políticas públicas. Desafios contemporâneos**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

RICCI, Rudá. **Controle social: um conceito e muitas confusões**. Revista Espaço Acadêmico, nº 98, julho de 2009, ano IX, ISSN 1519-6186. Disponível em: <<http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/7590/4362>>. Acesso em: 13.01.2016.

ROBERTS, N. Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. **The American Review of Public Administration**, (34)4, 315-353. Dezembro, 2004.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v. 14, n. 2, mai./ago. 2011. p. 82-97. Disponível em: <file:///C:/Users/Flavio/Downloads/Rocha_2011_Accountability-na-administraca_8380.pdf>. Acesso em: 17.07.2014.

_____. **Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas**. 2012. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/ReFAE/article/viewFile/3750/3732>>. Acesso em: 10.10.2015.

_____. **Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas**. Revista da Faculdade de Administração e Economia, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/ReFAE/article/viewFile/3750/3732>>. Acesso em: 14.12.2015.

_____. **O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability**. São Paulo: Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008.

_____. **Democracia, Accountability e Participação**, 2002. Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/45.pdf>>. Acesso em: 20.06.2014.

_____. **Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas**. 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/usuario/Downloads/3750-13668-1-PB.pdf>> Acesso em: 08.07.2014.

ROCHA, A. C. Quintiere, M. M. R. **Auditoria Governamental. Uma abordagem metodológica da Auditoria de Gestão**. Curitiba: Juruá, 2008.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. 1ª ed. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.

_____. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: _____. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. 2 v. Brasília: CNPD, 1998.

SABATIER, Paul A.. **Political Science and Public Policy**. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 2, p. 10-15.

SALISBURY, Robert H. *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles*. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 5, p. 34-37.

SCHEDLER, A. *Conceptualizing Accountability*. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) **Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: LynneRiennerPublishers, 1999.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. 2. ed. Petrópolis: RJ, Vozes, 1999.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. Dissertação. UNIFOR, 2010.
Disponível em:
<<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp135433.pdf>>. Acesso em 13.01.2016.

SILVA, Christian Luiz da. BASSI, Nadia Solange Schmidt. **Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda., 2012.

SILVA, Celso Fraga da Silva. **Accountability e controle social**. 2011. Disponível em: <<http://repap.ina.pt/handle/10782/591>> Acesso em: 20.07.2014.

SILVA, Silmara Carbeiro. LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. **Cultura política, participação e democracia no Brasil: reflexões a partir da perspectiva Gramsciana**. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7sneq/docs/022.pdf>>. Acesso em: 10-01-2016.

SILVA, Helena Pereira da; LIMA, Jussara Borges de. **Governo eletrônico e informação utilitária: uma relação necessária para uma efetiva inclusão digital**. 2007. Artigo [on-line] disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/29560/29114>>. Acesso em: 14 jan. 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Ano 8, nº 16, p. 20-45. Porto Alegre: Sociologias, 2006.

_____. **“Estado da Arte” da área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias**. Versão Preliminar. Minas Gerais: Caxambu, 2003

_____. **Sistema Brasileiro de Governança Local: Inovações Institucionais e Sustentabilidade**. In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia; e COELHO, Denilson Bandeira (Org). Desenho institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Editora Vozes. 2005.

STRECK, Danilo. ADAMS, Telmo. **Lugares da participação e formação da cidadania**. v.6, nº 1. Civitas – Revista de Ciências Sociais, 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das Políticas Públicas no Brasil**. In DAGNINO, Evelina (org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Homepage Contas Públicas**. Disponível em: <<http://www.contaspublicas.gov.br>>. Acesso em: 9.07.2014.

VICENTIN, Ivan Carlos. Governo eletrônico. In: Christian Luiz da Silva (org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Local**. v. 1, p. 127-150. 1. ed. Petropolis: Vozes, 2012.

VIEIRA, Elias Medeiros. MOLIN, Naiara Dal. **A construção da Memória Política**. Pelotas: UFPel, 2012.

VIEIRA, Elias Medeiros. MARTINS, Cleber Ori Cuti. **Desenho institucional e processos de *accountability*: uma análise das Ouvidorias da Justiça do Trabalho**. 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2179&Itemid=229>. Acesso em: 17.02.015.

VIEIRA, Jorge Blascoviski. **Estado, sociedade civil e *accountability***, 2005. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2095/2477>> Acesso em: 20.07.2014.

VEIRA, Flávia Monaco. SANTOS, Vando Vieira Batista dos. **Governo eletrônico: a busca por um governo mais transparente e democrático**. III Congresso Consad de Gestão Pública. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_5/governo_eletronico_a_busca_por_um_governo_mais_transparente_e_democratico.pdf>. Acesso em: 16.02.2016.

VISHWANATH, Tara. KAUFMANN, Daniel. **Towards Transparency in Finance and Governance**, 1999. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=258978> Acesso em 14 de novembro de 2013.

THEODOULOU, Stella Z.. **The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point**. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WAMPLER, Brian. **Expandindo *accountability* através de instituições participativas?**In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia; e COELHO, Denilson Bandeira (Org). *Desenho institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo*. Petropolis: Editora Vozes, 2005.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo. Editora Cultrix. 1ª Edição - 1967

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"**. 13. ed. 3 v. São Paulo: Ática, 2004.

WEST, William F. **Neutral competence and political responsiveness: an uneasy relationship**. Policy Studies Journal. v. 33, n. 2, p. 147-160, 2005.

WILLIANSO, Oliver E. 1985. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press.

ZIGONI, Carmela, CRAVEIRO, Gisele e TAVARES, Marcelo. **Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e sub-nacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil**. Organização: Nathalie Beghin e Carmela Zigoni. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

ANEXOS

Anexo A – Página do Observatório de Auditoria (ObservA) da UFPel

The image shows a screenshot of a web browser displaying the homepage of the Observatório de Auditoria da Universidade Federal de Pelotas (ObservA). The browser's address bar shows the URL wp.ufpel.edu.br/observa/. The website has a dark blue header with a navigation menu containing links for [Início](#), [Auditoria](#), [Concursos](#), [Editais](#), [Portarias](#), [Guia telefônico](#), [Webmail](#), and [UFPel](#). A yellow "BRASIL" logo is visible in the top right corner of the header. Below the header, the main content area features a large, colorful geometric pattern in shades of blue, red, and white. To the left of this pattern is a vertical list of menu items: [Orçamento](#), [Financeiro](#), [Contratos](#), [Convênios](#), [Aquisições](#), [Recursos Humanos](#), [Patrimônio](#), [Legislação](#), and [E-clipping](#). To the right of the pattern is a search bar labeled "Procurar". Below the pattern, the main heading reads "ObservA – Observatório de auditoria da Universidade Federal de Pelotas". The introductory text states: "É um espaço para o exercício da cidadania e tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da gestão pública da Universidade Federal de Pelotas. Nessa perspectiva, o ObservA pretende funcionar como um instrumento de accountability, onde cada integrante da comunidade acadêmica possa efetivamente exercer o seu direito de ver bem aplicados os recursos públicos da Universidade e de atuar como agente indutor de mudança institucional." Below this text, it says "ObservA – Observatório de Auditoria da UFPel". At the bottom of the page, a note reads: "Nota: Esta página deixou de ser atualizada em razão da recomendação nº 9.3.5, do Acórdão Nº 3464/2014, do TCU – Plenário, Sessão de 05/12/2014. .". The browser's status bar at the bottom left shows the URL wp.ufpel.edu.br/observa/.

Anexo B – Página da internet – Resultado da seleção da 1ª fase Concurso Controladoria-Geral da União – Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/arquivos/1o-concurso-de-boas-praticas/resultadofase1.pdf>>.

Ministério	Órgão	Prática
AGU	Procuradoria-Geral da União	Demandas Externas
MEC	UFG- Universidade Federal de Goiás	Matriz de Indicadores
		Sistema de Informação de Extensão e Cultura.

2) CATEGORIA "PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA"

Ministério	Órgão	Prática
MEC	CAPES-Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	Acervo de dados digitais
MC	Correios/VIPAD/DGSS	Audiência Pública
MRE	Departamento de Promoção Comercial e Investimentos	Diário de Atividades dos Setores de Promoção Comercial
MS	Fundo Nacional de Saúde	Sistema de Acesso aos repasses
Mtur	Ministério do Turismo	Sistema de Acompanhamento de Contrato de Repasse
MPAS	Secretaria de Políticas de Previdência Social	SIPREV-Gestão RPPS
Mintegração	Secretaria Nacional de Defesa Civil	Cartão de Pagamento de Defesa Civil/CPDC
MPOG	SPIE- Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos	Infraestrutura Nacional de Dados Especiais
MEC	Univ. Fed. Pelotas-RS	ObservA - Observatório de Auditoria da UFPel
MEC	Univ. Federal do Paraná	Sistema Integrado de Gestão de Acordos

Anexo C – Página da internet da UFPel – Disponível em:
<<http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2013/10/08/observatorio-auditoria-melhores-concurso-cgu/>>.

Observatório da Auditoria

ccs2.ufpel.edu.br/wp/2013/10/08/observatorio-auditoria-melhores-concurso-cgu/

NOTÍCIAS

Observatório da Auditoria está entre os melhores de concurso da CGU

O ObservA, Observatório da Auditoria da UFPel, foi selecionado entre os dez melhores trabalhos que concorreram no I Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência da Controladoria Geral da União (CGU), na categoria Promoção da Transparência, disputando com projetos de grandes órgãos do serviço público federal. Este foi o resultado da seleção da primeira fase do Concurso, que escolheu práticas por categoria, que agora serão objeto de visita técnica.

Projetos de órgãos como a Capes do MEC, Correios, Fundo Nacional da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Defesa Civil e UFPR também foram selecionados nesta etapa, dando uma dimensão da parceria dos trabalhos concorrentes no Concurso.

O Observatório é um espaço para o exercício da cidadania e tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da gestão pública da UFPel e será lançado oficialmente nesta quinta-feira(10), às 14h, no Auditório da Reitoria. O trabalho foi construído pela equipe técnica da Auditoria Interna da Universidade, com o apoio das Coordenações de Tecnologia da Informação e de Comunicação Social.

O Observatório de Auditoria promove a transparência da gestão universitária, ao possibilitar que a comunidade acadêmica e a comunidade em geral tenham acesso rápido e fácil a informações sobre a gestão universitária: orçamento e finanças, contratos e convênios, aquisições, patrimônio e recursos humanos.

Os menus são relacionados a assuntos da Universidade Federal de Pelotas e foram concebidos de forma que com apenas dois cliques a comunidade possa acessar as informações disponibilizadas na plataforma digital.

Conheça a multiplicidade de possibilidades de consultas oferecida, bem como o histórico da implementação, a relevância do ObservA e as primeiras opiniões sobre o programa no arquivo [Concurso CGU – ObservA](#).

Compartilhe:

Facebook 23 Twitter G+ Google Email

MANCHETE

UFPel dá início a mais um semestre letivo

DESTAQUE



Centro Acadêmico da Odontologia realiza Calourada

Na última sexta-feira (18), o Centro Acadêmico da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) promoveu uma Calourada [...]

LINKS DESTACADOS

PUBLICAR NOTÍCIA

Anexo D – Página da internet ANDIFES – Disponível em:
<<http://www.andifes.org.br/nova-ferramenta-dara-transparencia-e-publicidade-as-aco-es-da-ufpel/>>.

The screenshot shows the ANDIFES website with the following content:

- Header:** ANDIFES ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. Navigation menu: INÍCIO | INSTITUCIONAL | COLÉGIOS E FÓRUMS | UNIVERSIDADES | NOTÍCIAS | COMISSÕES | CONTATOS. Search bar: O QUE PROCURA? BUSCAR. Social media icons: Facebook, Twitter, RSS.
- Breadcrumbs:** INÍCIO » NAS IFES » NOVA FERRAMENTA DARÁ TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE ÀS AÇÕES DA UFPel
- Section Header:** Nova ferramenta dará transparência e publicidade às ações da UFPel
- Publication Date:** Publicação: Sexta-Feira, 11/10/2013
- Text:**

Foi lançado, na tarde desta quinta-feira (10), o ObservA, Observatório da Auditoria da UFPel que tem como objetivo contribuir para a melhoria da gestão pública na Universidade ao possibilitar que a comunidade acadêmica e a comunidade em geral tenham acesso rápido e fácil a informações sobre a gestão universitária: orçamento e finanças, contratos e convênios, aquisições, patrimônio e recursos humanos.

Ao abrir a cerimônia de lançamento, o auditor interno, Elias Medeiros Vieira, agradeceu as Coordenações de Tecnologia da Informação e de Comunicação Social pelo apoio e parceria no projeto que, segundo ele, é um presente para a comunidade acadêmica e comunidade em geral. O ObservA está em funcionamento, em caráter de teste, há dois meses e, segundo Elias, já coleciona muitos acessos e contribuições da comunidade. "A ideia é estimular a comunidade a auxiliar a administração e, em contrapartida, buscar meios mais eficientes de auxiliar a comunidade em suas demandas", disse.

Em seu pronunciamento, o reitor Mauro Del Pino, falou que a Universidade enfrentou muitos problemas por não possuir um mecanismo de transparência que amparasse as ações da gestão. Para o reitor, a ferramenta tornará a UFPel um modelo de Universidade em alguns pontos importantes da administração pública, como o controle público e a transparência. "Estamos mais tranquilos com o que fazemos, pois agora temos uma ferramenta que observa as boas práticas, dando transparência e publicidade a todos os atos da administração", comemorou.
- Right Sidebar:**
 - CONHEÇA E PARTICIPE DO NOSSO PROGRAMA DE MOBILIDADE ACADÊMICA** (with logo)
 - Destaques**
 - Andifes discute ocupação de vagas discentes nas Universidades Federais, em seminário realizado, em Brasília
 - Reitores de universidades federais apresentam proposta à presidente Dilma
 - Reitores de Universidades Federais discutem a situação econômica do País

The screenshot shows the ANDIFES website with the following content:

- Header:** ANDIFES ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. Navigation menu: INÍCIO | INSTITUCIONAL | COLÉGIOS E FÓRUMS | UNIVERSIDADES | NOTÍCIAS | COMISSÕES | CONTATOS. Search bar: O QUE PROCURA? BUSCAR. Social media icons: Facebook, Twitter, RSS.
- Breadcrumbs:** INÍCIO » NAS IFES » NOVA FERRAMENTA DARÁ TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE ÀS AÇÕES DA UFPel
- Section Header:** ObservA
- Text:**

O ObservA foi construído pela equipe técnica da Auditoria Interna da Universidade, com o apoio das Coordenações de Tecnologia da Informação e de Comunicação Social.

Os menus são relacionados a assuntos da Universidade Federal de Pelotas e foram concebidos de forma que com apenas dois clicks a comunidade possa acessar as informações disponibilizadas na plataforma digital.

Conheça a multiplicidade de possibilidades de consultas oferecida, bem como o histórico da implementação, a relevância do ObservA e as primeiras opiniões sobre o programa no arquivo Concurso CGU – ObservA. O Observatório pode ser acessado pelo link <http://wp.ufpel.edu.br/observa/>.

Concurso

Em pleno lançamento, o ObservA, já é destaque no concurso da Controladoria Geral da União (CGU). O projeto foi selecionado entre os dez melhores trabalhos que concorrem no I Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência na categoria Promoção da Transparência, disputando com projetos de grandes órgãos do serviço público federal. Este foi o resultado da seleção da primeira fase do Concurso, que escolheu práticas por categoria, que agora serão objeto de visita técnica.

Projetos de órgãos como a Capes do MEC, Correios, Fundo Nacional da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Defesa Civil e UFPR também foram selecionados nesta etapa, dando uma dimensão da parceria dos trabalhos concorrentes no Concurso.
- Right Sidebar:**
 - Andifes discute orçamento das Universidades e novo código da Ciência e Tecnologia
- Footer:**

Núcleo de Imprensa (UFPel)
Coordenação de Comunicação Social

Anexo E – Página da internet da UFPel – Disponível em: <<http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2014/07/25/observatorio-da-auditoria-sera-apresentado-em-forum-nacional/>>.



Observatório da Auditoria x

← → ↻ ccs2.ufpel.edu.br/wp/2014/07/25/observatorio-da-auditoria-sera-apresentado-em-forum-nacional/

Imagem da Semana CCS/UFPEL - Volta às aulas na UFPEL - Campus Anglo

NOTÍCIAS

Observatório da Auditoria da UFPel será apresentado em fórum nacional

A Auditoria da UFPel, na pessoa do auditor Elias Medeiros Vieira, foi convidada a apresentar, durante o 41º Fórum Técnico das Auditorias Internas do Ministério da Educação (FONAITec), o Observatório da Auditoria Interna (Observa), trabalho desenvolvido pela Auditoria da Universidade e que esteve entre os dez melhores do Concurso de Boas Práticas, promovido pela Controladoria-Geral da União, em 2013.

O 41º FONAITec ocorrerá de 3 a 7 de novembro, na cidade de João Pessoa, estado da Paraíba e estima contar com a presença de 170 servidores federais.

O Observatório é um espaço para o exercício da cidadania e tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da gestão pública da UFPel, promovendo a transparência da gestão universitária, ao possibilitar que a comunidade acadêmica e a comunidade em geral tenham acesso rápido e fácil a informações sobre a gestão universitária: orçamento e finanças, contratos e convênios, aquisições, patrimônio e recursos humanos.

Compartilhe:

[f Facebook](#) [Twitter](#) [G- Google](#) [Email](#)

Publicado em 25/07/2014, em Notícias.

MANCHETE

UFPel dá início a mais um semestre letivo

DESTAQUE



Márcia Tiburi fala sobre Política, Feminismo e Ética

A professora Márcia Tiburi proferiu, na noite desta segunda-feira (21), na Faculdade de Direito, a palestra de abertura da Calourada [...]

LINKS DESTACADOS

PUBLICAR NOTÍCIA

Anexo F – Página da internet do Jornal Diário Popular – Disponível em: <http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=NzQ4ODA=&id_area=Mg==>.



Diário Popular - Tudo

www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=NzQ4ODA=&id_area=Mg==

Iniciativa

10 de Outubro de 2013 - 23h45

UFPel inaugura portal da transparência

Sistema antes utilizado internamente agora mostra com transparência as contas e atividades da instituição a toda comunidade

Tweeter Curtir 1,2 mil G+ 0

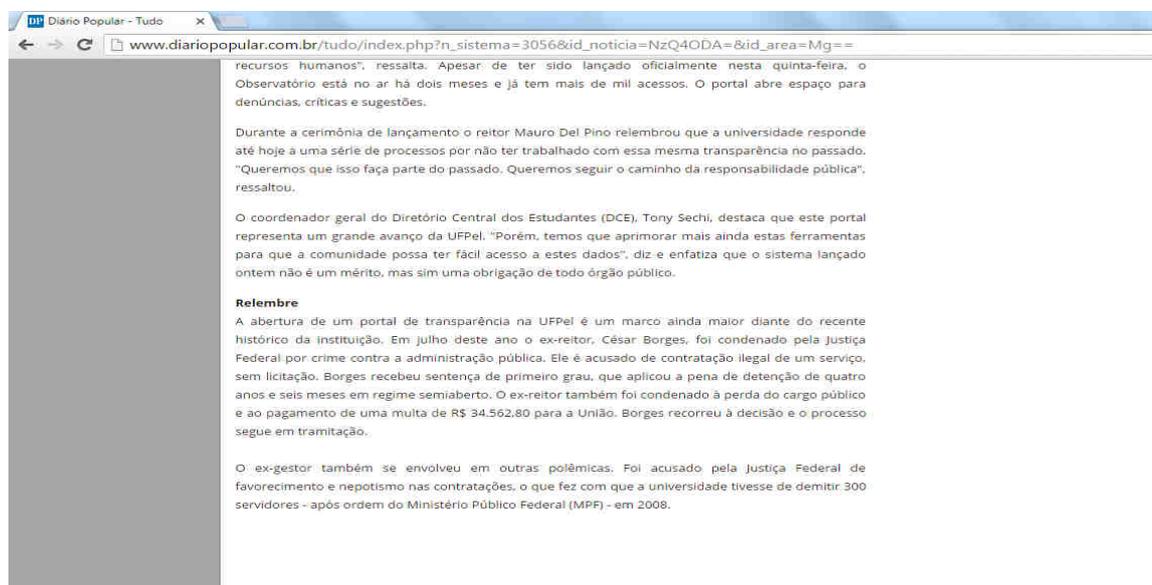
Sugerir a um amigo Curtir Comentar

Agora toda comunidade tem fácil acesso a informações referentes aos patrimônios da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e gastos com eles, além de convênios, contratos, compras e licitações da instituição. Foi lançado nesta quinta-feira, no campus Anglo, o Observatório da Auditoria, um sistema antes utilizado internamente que agora mostra com transparência as contas e atividades da UFPel a toda comunidade. A iniciativa pioneira entre as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) do Brasil está entre os dez finalistas do concurso de Boas Práticas da Controladoria Geral da União (CGU), na categoria Promoção de Transparência. O resultado final será divulgado no mês de novembro.



(Foto: Carlos Queiroz - DP)

O chefe da auditoria e idealizador do projeto, Elias Vieira, destaca que embora a instituição esteja sendo protagonista deste processo, o interesse da sociedade pela publicação dos gastos públicos é antigo. "Quem não ouvir isso não está escutando as ruas. Esperamos que isso sirva de modelo", diz. "Agora qualquer cidadão pode ter acesso a todas as contas da instituição, inclusive dos gastos com recursos humanos", ressalta. Apesar de ter sido lançado oficialmente nesta quinta-feira, o



Diário Popular - Tudo

www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=NzQ4ODA=&id_area=Mg==

recursos humanos", ressalta. Apesar de ter sido lançado oficialmente nesta quinta-feira, o Observatório está no ar há dois meses e já tem mais de mil acessos. O portal abre espaço para denúncias, críticas e sugestões.

Durante a cerimônia de lançamento o reitor Mauro Del Pino relembrou que a universidade responde até hoje a uma série de processos por não ter trabalhado com essa mesma transparência no passado. "Queremos que isso faça parte do passado. Queremos seguir o caminho da responsabilidade pública", ressaltou.

O coordenador geral do Diretório Central dos Estudantes (DCE), Tony Sechi, destaca que este portal representa um grande avanço da UFPel. "Porém, temos que aprimorar mais ainda estas ferramentas para que a comunidade possa ter fácil acesso a estes dados", diz e enfatiza que o sistema lançado ontem não é um mérito, mas sim uma obrigação de todo órgão público.

Relembre

A abertura de um portal de transparência na UFPel é um marco ainda maior diante do recente histórico da instituição. Em julho deste ano o ex-reitor, César Borges, foi condenado pela Justiça Federal por crime contra a administração pública. Ele é acusado de contratação ilegal de um serviço, sem licitação. Borges recebeu sentença de primeiro grau, que aplicou a pena de detenção de quatro anos e seis meses em regime semiaberto. O ex-reitor também foi condenado à perda do cargo público e ao pagamento de uma multa de R\$ 34.562,80 para a União. Borges recorreu à decisão e o processo segue em tramitação.

O ex-gestor também se envolveu em outras polêmicas. Foi acusado pela Justiça Federal de favorecimento e nepotismo nas contratações, o que fez com que a universidade tivesse de demitir 300 servidores - após ordem do Ministério Público Federal (MPF) - em 2008.

Anexo G – Página da internet da Controladoria-Geral da União – Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2013/10/cgu-divulga-trabalhos-selecionados-no-concurso-de-boas-praticas>>.

The screenshot shows the top portion of the CGU website. The header is dark blue with the CGU logo and the text "Controladoria-Geral da União" and "PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA". A search bar is on the right. Below the header, a navigation menu includes "Perguntas frequentes", "Contato", "Serviços e sistemas", and "Área de imprensa". The main content area features a sidebar with icons for "Denúncia", "Reclamação", "Solicitação", "Sugestão", "Elogio", and "Acesso à Informação". The main headline reads "CGU divulga trabalhos selecionados no Concurso de Boas Práticas". Below the headline, there is a "por" section with publication and modification dates, and social media sharing buttons for Twitter and Facebook. The main text begins with "A comissão organizadora do 1º Concurso de Boas Práticas da Controladoria-Geral da União divulgou, nesta terça-feira, dia 8, as 20 práticas selecionadas na segunda etapa do concurso para continuarem a participar do certame. Veja, abaixo, a relação, por categoria e por ordem alfabética de órgão."

This screenshot shows the detailed content of the "1. Categoria 'Aprimoramento dos controles internos administrativos'". It lists various government entities and their respective practices, such as "Ministério", "Órgão Prática MME ANEEL-Agência Nacional de Energia Elétrica SIGANEEL", "MC Correios/Central de Suprimento Sistema de Gestão de eventos para Suprimentos-SIGES", "MC Correios/Diretoria Paraná Pesquisa de Cliente Misterioso MEC FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação", "Gestão de Atas de Registros de Pregão - SIGARWEB MEC IFSC-Instituto Federal de Santa Catarina", "Plano Semestral de Atividade Docente MDIC INPI-Instituto Nacional de Propriedade Industrial", "Sistema de Requisição de Veículos-SRV MINT Ministério da Integração", "Sistema de Monitoramento MTUR Ministério do Turismo", "Sistema de Controle de Demandas Externas AGU Procuradoria-Geral da União", "Matriz de Indicadores MEC UFG- Universidade Federal de Goiás", and "Sistema de Informação de Extensão e Cultura".

2. Categoria "Promoção da transparência" Ministério Órgão Prática MEC CAPES-Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Acervo de dados digitais MC Correios/VIPAD/DGSS Audiência Pública MRE Departamento de Promoção Comercial e Investimentos Diário de Atividades dos Setores de Promoção Comercial MS Fundo Nacional de Saúde Sistema de Acesso aos repasses Mtur Ministério do Turismo Sistema de Acompanhamento de Contrato de Repasse MPAS Secretaria de Políticas de Previdência Social SIPREV-Gestão RPPS Integração Secretaria Nacional de Defesa Civil Cartão de Pagamento de Defesa Civil/CPDC MPOG SPIE-Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais MEC Univ. Fed. Pelotas-RS ObservA - Observatório de Auditoria da UFPel MEC Univ. Federal do Paraná Sistema Integrado de Gestão de Acordos

A seleção não tem qualquer relação com a atuação fiscalizatória da CGU ou sua avaliação quanto à gestão das unidades, sendo simplesmente o julgamento da boa prática apresentada por cada órgão, em acordo ao [Regulamento do Concurso](#).

A entrega do resultado final está prevista para o dia 18 de novembro, seguida da cerimônia de premiação no mês de dezembro.

Trabalhos inscritos

O Concurso recebeu, no período de dois meses, a inscrição de 47 trabalhos. Desses, 35 foram na categoria "Aprimoramento dos controles internos administrativos" e 12 em "Promoção da Transparência". Todos os ministérios e entidades vinculadas participaram, com destaque para as pastas da Educação (MEC) e da Defesa (MD), que juntas somaram 41% do total de fichas enviadas com informações sobre iniciativas que têm permitido, no âmbito de cada uma delas, uma gestão mais eficaz, eficiente e aderente aos princípios da Administração Pública.

- ACESSO À INFORMAÇÃO**
- Institucional
- Ações e programas
- Auditorias
- Convênios
- Despesas
- Licitações e contratos
- Servidores
- Informações classificadas
- Serviço de Informação ao Cidadão - SIC
- Legislação

Trabalhos inscritos

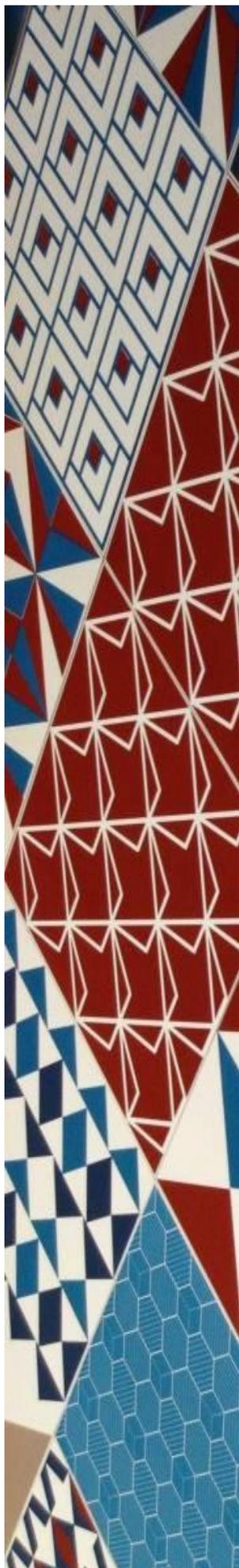
O Concurso recebeu, no período de dois meses, a inscrição de 47 trabalhos. Desses, 35 foram na categoria "Aprimoramento dos controles internos administrativos" e 12 em "Promoção da Transparência". Todos os ministérios e entidades vinculadas participaram, com destaque para as pastas da Educação (MEC) e da Defesa (MD), que juntas somaram 41% do total de fichas enviadas com informações sobre iniciativas que têm permitido, no âmbito de cada uma delas, uma gestão mais eficaz, eficiente e aderente aos princípios da Administração Pública.

Ministério Percentual de inscrições (%) Educação 29,8 Defesa 10,67 Comunicações 8,5 Justiça 8,5 Previdência 6,38 Integração 4,25 Minas e energia 4,25 Outros 4,25 Relações Exteriores 4,25 Saúde 4,25 Turismo 4,25 Ciência, Tecnologia e Inovação 2,13 Desenvolvimento, Indústria e Comércio 2,13 Fazenda 2,13 Pecuária e Abastecimento 2,13 Planejamento 2,13

Assessoria de Comunicação Social

[Voltar para o topo](#)

Anexo H – Trabalho apresentado para o Concurso de Boas Práticas da CGU.
Manual do Observatório de Auditoria (ObservA) da UFPel – Disponível em:
<<http://wp.ufpel.edu.br/observa/>>.



ObservA – Observatório de Auditoria da UFPel

Pelotas, setembro de 2013

SUMÁRIO

Apresentação	03
Parte 1: Descrição da Prática.....	04
Parte 2: Histórico da Implementação	08
Parte 3: Relevância da Prática em Relação aos Critérios do Regulamento.....	10
Anexos	14

APRESENTAÇÃO

O Observatório de Auditoria da Universidade Federal de Pelotas – ObservA é um espaço para o exercício da cidadania e tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da gestão pública da UFPel. Nessa perspectiva, o ObservA pretende funcionar como um instrumento de *accountability*, por meio do qual cada integrante da comunidade acadêmica possa efetivamente exercer o seu direito de ver bem aplicados os recursos públicos da Universidade e de atuar como agente indutor de mudança institucional.

O Observatório de Auditoria promove a transparência da gestão universitária, ao possibilitar que a comunidade acadêmica e a comunidade em geral tenham acesso rápido e fácil a informações sobre a gestão universitária: orçamento e finanças, contratos e convênios, aquisições, patrimônio e recursos humanos.

O ObservA é resultado do exercício coletivo de criação que envolveu a equipe de auditores da Unidade de Auditoria Interna da instituição, técnicos em TI, web designers e bolsistas de iniciação científica da área de informática. Foi esse exercício da sociabilidade do conhecimento o responsável por amalgamar sinergias para que o projeto se tornasse viável e possível de ser realizado.

DESCRIÇÃO DA PRÁTICA

A prática consistiu na idealização, construção e implementação do Observatório de Auditoria da Universidade Federal de Pelotas – ObservA, encontrado no endereço eletrônico: <http://wp.ufpel.edu.br/observa/>. O ObservA também pode ser acessado a partir da página da Auditoria Interna, por intermédio do endereço eletrônico: <http://wp.ufpel.edu.br/audin/>.

O ObservA disponibiliza para a comunidade acadêmica, representada por professores, alunos e servidores técnico-administrativos, além da comunidade em geral, informações que possibilitam acompanhar a gestão universitária da instituição, com repercussão determinante na transparência pública.

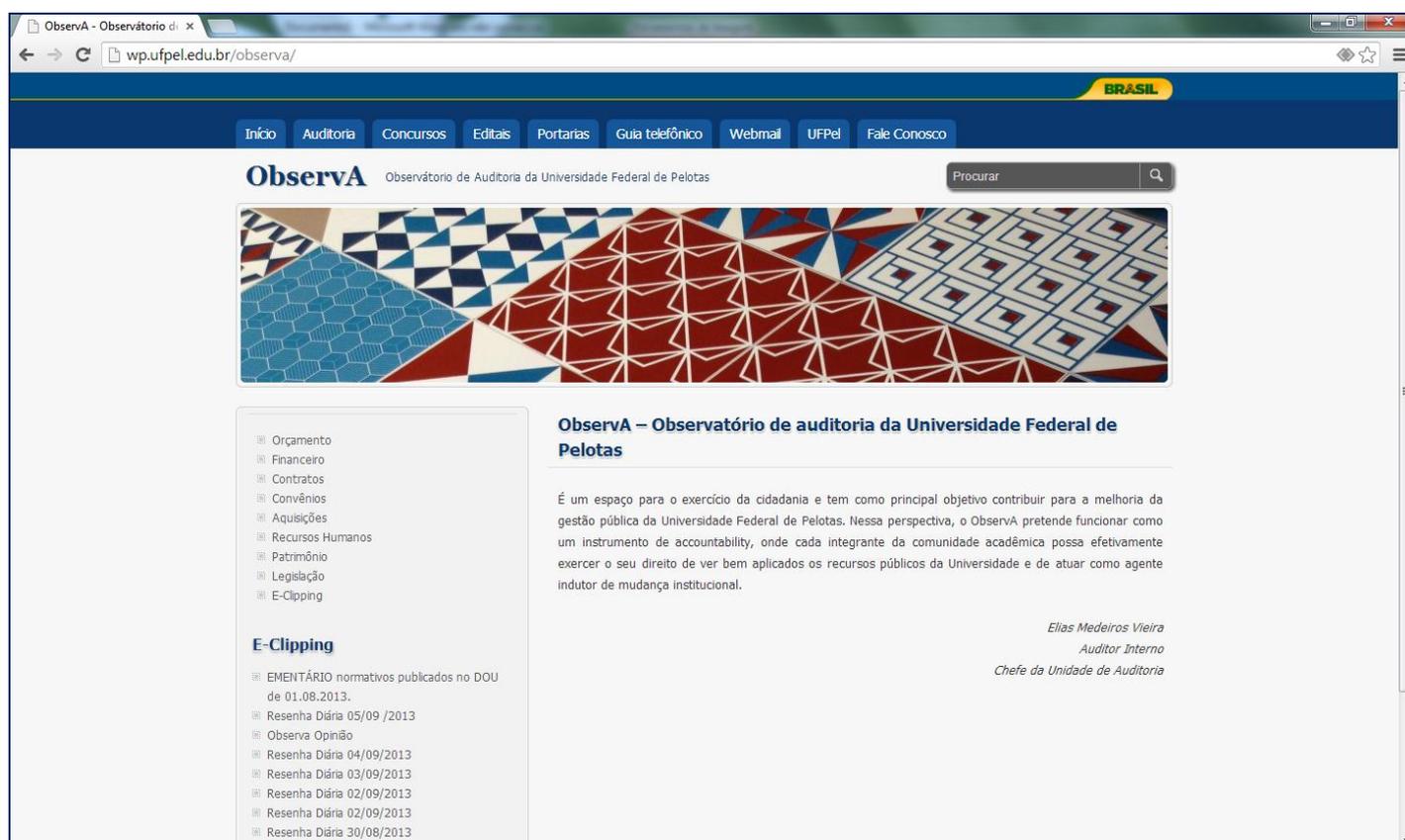


Imagem 01 – Página inicial do ObservA

O ObservA auxilia na promoção da publicidade das ações de gestão, administrativas e operacionais, na medida em que permite à comunidade o acesso, em uma única plataforma, a informações relacionadas à gestão orçamentária e financeira, contratos e convênios, aquisições e recursos humanos.

Os menus são relacionados a assuntos da Universidade Federal de Pelotas. E foram concebidos de forma que com apenas dois clicks a comunidade possa acessar as informações disponibilizadas na plataforma digital.

As fontes primárias e a base de dados que alimentam as informações disponibilizadas pelo ObservA advêm do Portal da Transparência, Portal da UFPel, site do Planalto, Portal dos Convênios, site do Tribunal de Contas da União e portal SIGA do Senado, dentre outros.

Como o ObservA oferece uma multiplicidade de possibilidades de consultas, vamos apresentar alguns exemplos. Dessa forma, no menu "Contratos", o ObservA direciona o usuário a submenus que relacionam contratos por modalidades, por ano, por situação, por contratado, por unidade gestora, busca avançada. Essa instrumentalidade tem por objetivo depurar as informações de forma pedagógica, acessível e de fácil operacionalidade.

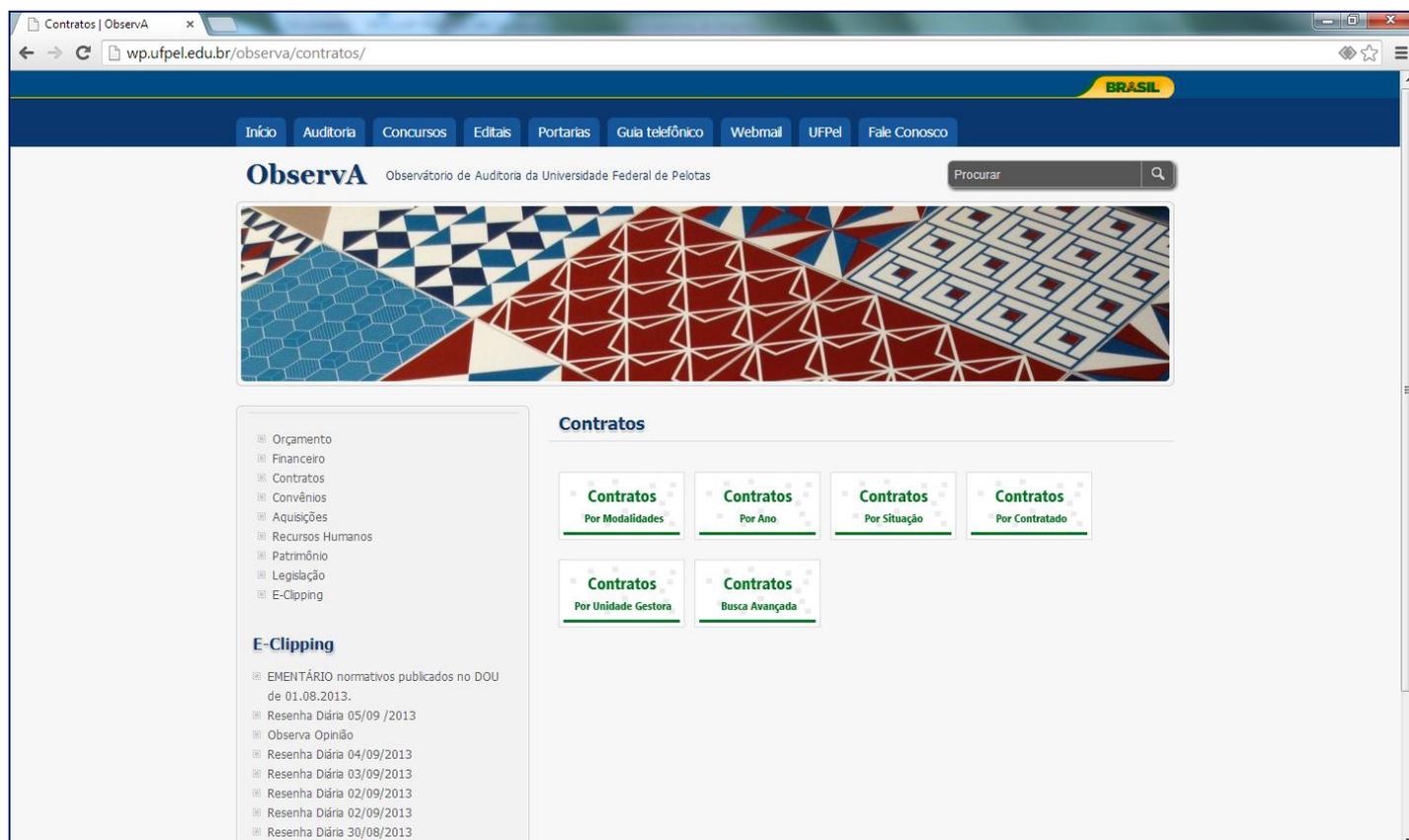


Imagem 02 – Página do ObservA (Submenu Contratos)

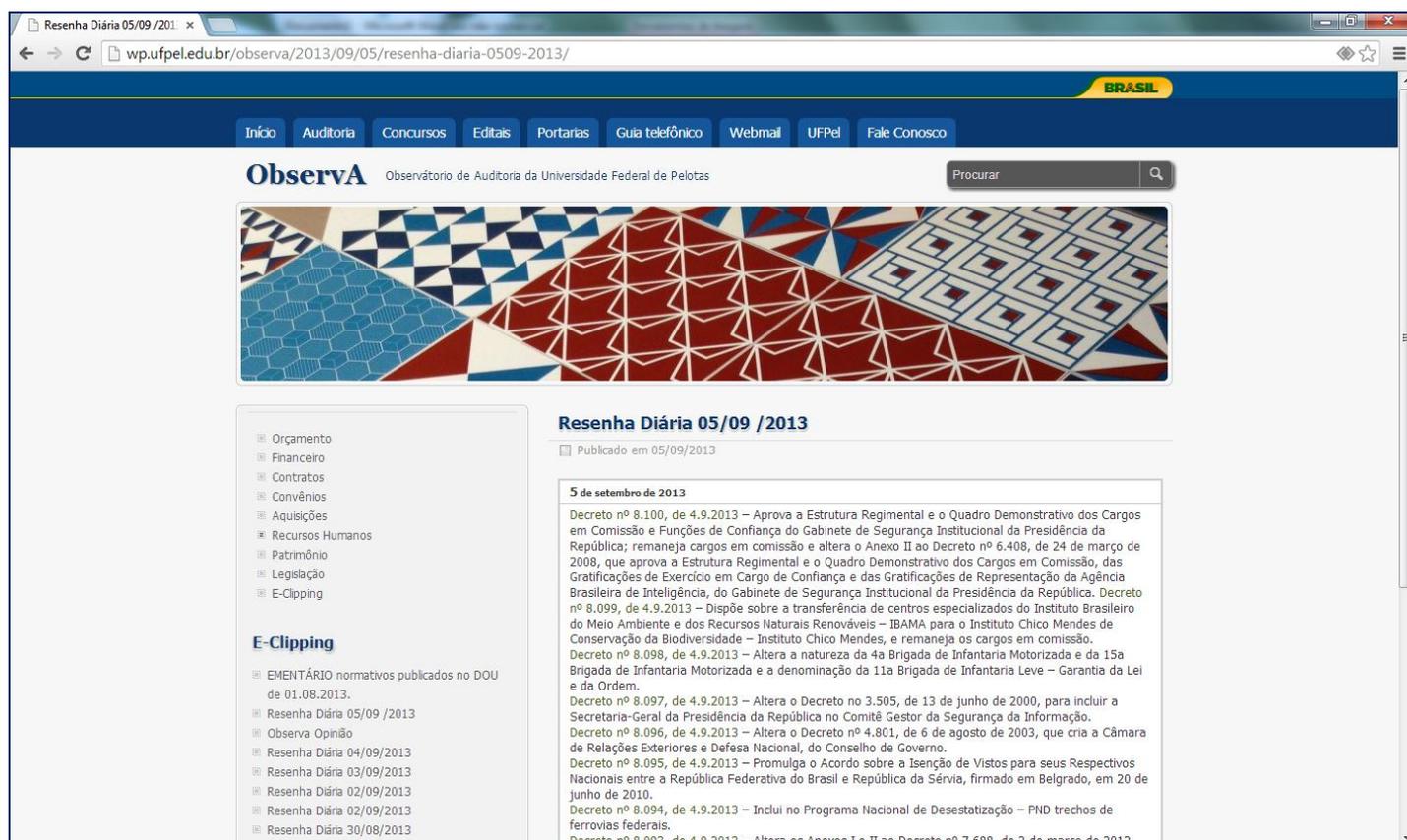
No menu "Orçamento", é possível fazer consultas por programa de governo e natureza de despesa. O menu "Financeiro" possui os submenus "receita" e "despesa".

O menu "Aquisições" reúne as seguintes informações: licitações, mapa de processo sobre licitações, CEIS (empresas inidôneas e suspensas de licitar), CEPIS (entidades impedidas de licitar).

O submenu "licitações" é subdivido ainda em licitações por modalidade, por ano, por situação, por unidade gestora e, ainda, busca avançada.

Quanto aos "Recursos Humanos", os submenus são: diárias e passagens, relação de servidores, quadro de referências de TA'S, relação de servidores e relação de servidores com chefia (CD/FG). Em relação ao "Patrimônio" da Universidade, há o submenu "situação de imóveis da UFPel" e um inovador recurso de localização dos imóveis da Universidade viabilizado com a utilização da plataforma Google Maps.

No menu "Legislação" há as leis, decretos e resoluções aplicáveis à Universidade: Emendas Constitucionais, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Decretos, Medidas Provisórias, Resoluções dos órgãos superiores da instituição (CONSUN e COCEPE). O menu "E-Clipping" aloja o Sistema Push do TCU, os Ementários da Gestão Pública, a Resenha Diária e o Observa Opinião.



The screenshot shows the Observa website interface. At the top, there is a navigation bar with links for "Início", "Auditoria", "Concursos", "Editais", "Portarias", "Guia telefônico", "Webmail", "UFPel", and "Fale Conosco". Below this is a search bar and a large decorative banner with a geometric pattern. The main content area is titled "Resenha Diária 05/09 /2013" and includes a list of legal acts under the heading "5 de setembro de 2013". On the left side, there is a sidebar menu with categories like "Orçamento", "Financeiro", "Contratos", "Convênios", "Aquisições", "Recursos Humanos", "Patrimônio", "Legislação", and "E-Clipping". The "E-Clipping" section lists several documents, including "EMENTÁRIO normativos publicados no DOU de 01.08.2013." and "Resenha Diária 05/09 /2013".

Imagem 03 – Página do Observa (Menu E-Clipping)

O "E-Clipping" ou "clipagem" de informações é um processo de selecionar notícias e dados relacionados (direta ou indiretamente) à Universidade.

A clipagem é atualizada diária e automaticamente, em acompanhamento às inovações legislativas (resenha diária), decisões do TCU sobre assuntos diversos (ementário), movimentações de processos no TCU em que figura como parte a UFPel (Sistema Push) e opiniões e manifestações da comunidade, através do Observa Opinião.

Além disso, o menu superior do "ObservA" contempla outros assuntos (todos referentes à UFPel): Auditoria Interna, Concursos, Editais, Portarias, Guia Telefônico, Webmail, UFPel e Fale Conosco. Este último acesso resume muito bem o objetivo do "ObservA", que é o de fomentar a participação da comunidade na gestão da Universidade, através do controle social, estreitando os vínculos da instituição com aqueles para os quais esta existe e presta os serviços.

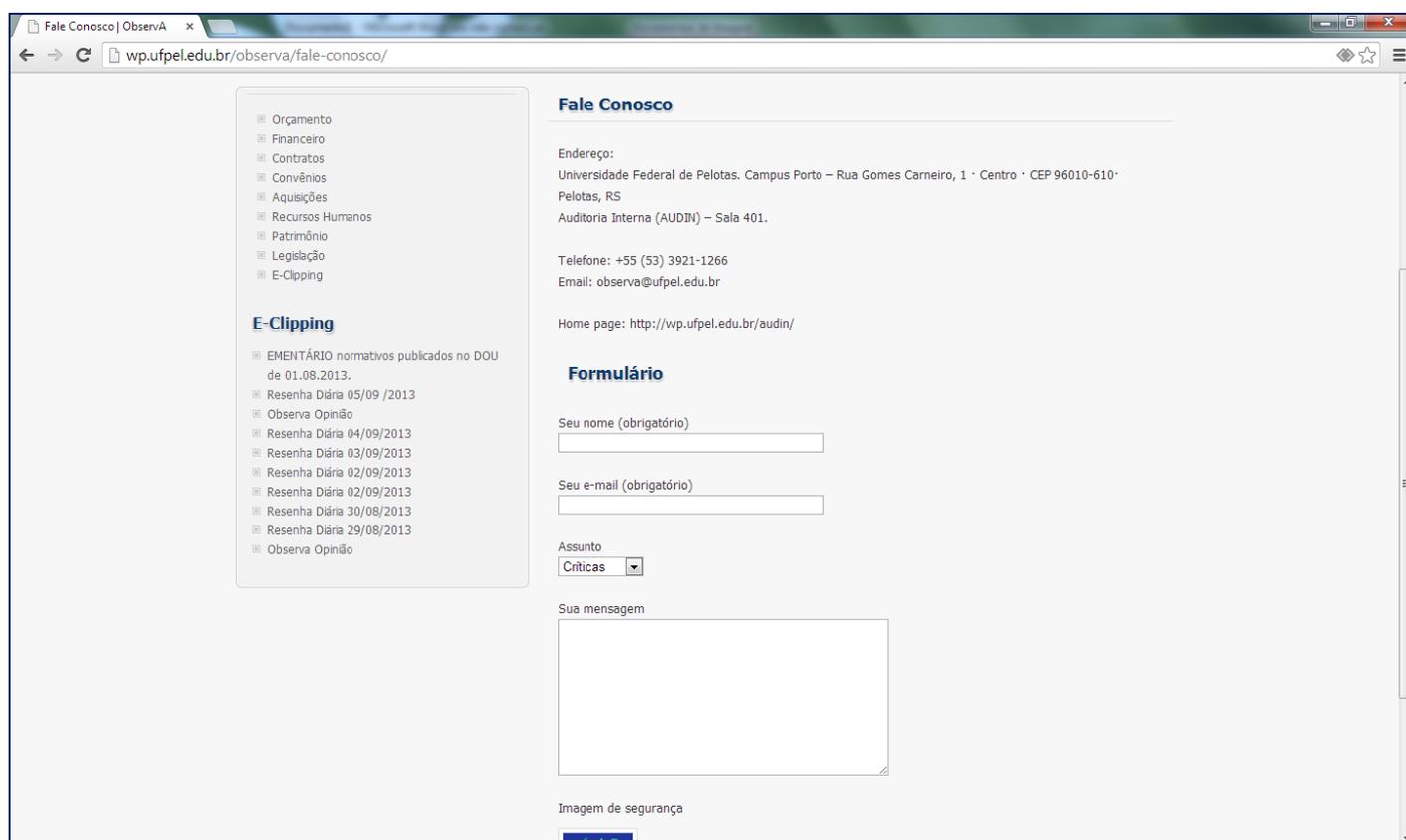


Imagem 04 – Página do ObservA (Fale Conosco)

Assim, o ObservA vai ao encontro da visão da UFPel, que é a de ser "reconhecida como universidade de referência pelo comprometimento com a formação inovadora e empreendedora capaz de prestar para a sociedade serviços de qualidade, com dinamismo e criatividade".

HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO

O referencial histórico do processo de implementação do ObservA nos remete às discussões encampadas pela Gestão 2013-2016 da Universidade Federal de Pelotas, no 1º Seminário de Gestão da Universidade, ocorrido no mês de fevereiro de 2013. A tônica do evento foi a de buscar ações de gestão universitária potencialmente capazes de tornar efetivas as propostas da Gestão no que se refere à definição de campo sobre a relação entre a Universidade e a comunidade acadêmica e comunidade em geral.

Nessa perspectiva, a Unidade de Auditoria Interna apresentou a sua proposta de trabalho e tomou posição quanto a suas funções:

Entende a auditoria interna como um instrumento de *accountability* e que atue a partir da Gestão (demandada pelos usuários) e no sentido inverso atue com expertise de auditoria sobre os controles internos da instituição, ou melhor, sobre a efetividade da Gestão – ações que se retroalimentam numa espécie de sinergia potencialmente capaz de auxiliar na definição do seu campo de ação – enquanto processo em construção. (Elias Medeiros Vieira, 1º Seminário de Gestão da Universidade Federal de Pelotas, Gestão 2013-2016).

Na sequência, no âmbito da Unidade de Auditoria Interna, foi realizada a primeira reunião de trabalho do ano 2013, com a seguinte pauta: definição de mecanismos de *accountability* possíveis de serem implementados na UFPel. Nessa reunião, as discussões giraram em torno da concepção de um projeto/mecanismo destinado a propiciar uma aproximação da instituição com a comunidade acadêmica e comunidade em geral, fundamentado na ideia de propiciar meios ou instrumentos de avaliação do grau de efetividade dos serviços prestados, a partir da visão dos seus usuários.

O entendimento era de que a aproximação com o público atingido pela UFPel abriria a possibilidade de desenvolver algum tipo de *accountability*, capaz de produzir informação destinada à elaboração de processos de avaliação do funcionamento e da operacionalização dos serviços, a partir do ponto de vista do usuário, de suas reivindicações e reclamações.

Da perspectiva da sociedade, propiciaria mecanismos de fiscalização e manifestação acerca dos serviços públicos. Tal instrumento tornaria possível a aproximação entre a opinião dos usuários e a gestão, a qual, num plano ideal, levaria em conta este conjunto de informações para aperfeiçoar e/ou adequar os seus serviços prestados, com repercussão na transparência, participação e *accountability*.

CRONOLOGIA

- 13/02 – Reunião da Equipe Técnica da Auditoria Interna. Pauta: a definição de mecanismos de *accountability* possíveis de serem implementados na UFPel;
- 18/02 a 22/02 – Estudo de Boas práticas (*Benchmarking*); Visita Técnica ao IFSul; UFSM; UFRGS;
- 25/02 – Reunião da Equipe Técnica. Pauta: opção pela construção do observatório de Auditoria e como viabilizar essa ação;
- 27/02 – Apresentação da proposta em Reunião de Gestão e solicitação de apoio material e técnico;
- 28/02 – Disponibilização pela Gestão de dois bolsistas para atuarem no projeto;
- 28/02 – Disponibilização de apoio técnico de dois servidores da Coordenação de Tecnologia da Informação para atuarem em colaboração técnica com a Equipe Técnica da Auditoria;
- 28/02 – Recebimento do equipamento para o projeto;
- 01/03 a 07/03 – Construção do ObservA;
- 08/03 - Disponibilização do ObservA à Comunidade Acadêmica da UFPel.

Esse debate foi ampliado com a apresentação da proposta ao Sindicato dos Servidores Federais em Educação de Pelotas e Capão do Leão (asufPel) e com a publicação do artigo “Quero te dizer nenhum segredo” no jornal *Diário Popular*, da cidade de Pelotas.

Com esse referencial histórico é que foi criado o Observatório de Auditoria da UFPel – ObservA, disponibilizado aos professores, alunos, técnico-administrativos e comunidade em geral no mês de março de 2013.

Nesse marco histórico, é relevante a informação de que o ObservA foi construído em dois meses (fevereiro e março de 2013), mas continua em processo de construção e releitura. Desse modo, reportamos que algumas ações foram sendo disponibilizadas, atendendo a demandas dos usuários internos e externos.

São exemplos disso o menu “Concurso”, implementado a pedido de usuário da comunidade, por intermédio do “Fale Conosco”, e a informação sobre a localização dos imóveis no menu “Patrimônio”, disponibilizada para atender solicitação do Diretório Central dos Estudantes. Outras ações foram sendo agregadas por iniciativa da equipe técnica da Auditoria Interna, como o menu “Portaria”, ante a constatação de que a Universidade ainda não conta com um boletim interno para publicação dos atos administrativos.

O ObservA está assentado em uma plataforma digital relativamente simples, mas é importante considerar que a sua construção somente foi possível com o trabalho de uma equipe multidisciplinar e com o apoio da Gestão da Universidade.

O esforço para materializar o projeto foi norteado pela máxima “dois clicks para o caminho crítico”. O ObservA, hoje, é parte indissociável do dia a dia dentro e fora da Universidade.

RELEVÂNCIA DA PRÁTICA EM RELAÇÃO AOS CRITÉRIOS DO REGULAMENTO

Pensar o ObservA – Observatório de Auditoria da UFPel como um instrumento de *accountability* demandou um esforço inicial da equipe técnica da Auditoria para verificar como as demais IFES e órgãos de controle interno e externo se comportavam frente a essa perspectiva de atuação e se existiriam exemplos práticos dessa iniciativa.

Para tanto, foram realizadas visitas técnicas à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, à Universidade Federal de Santa Maria e ao Instituto Federal Sul-Riograndense. Foi realizado estudo preliminar com a utilização de *Benchmarking* e 'visita' aos sítios das Auditorias das IFES. Dessas ações técnicas, resultou a conclusão principal de que as auditorias internas das IFES não atuam com a ideia de *accountability*, mas que todos compreendem a importância da transparência pública na qualidade da gestão.

Estudo comparativo das boas práticas atuais localizou o Observatório da Despesa Pública (ODP) da Controladoria-Geral da União (CGU), que apresenta como objetivo contribuir para o aprimoramento do controle interno e funcionar como ferramenta de apoio à gestão pública, sendo que os resultados gerados pela unidade servem, a priori, como insumo para realização de auditorias e fiscalizações conduzidas pela CGU.

Essa boa prática serviu de parâmetro para a construção do ObservA, muito embora os prismas de concepção sejam diferentes. Enquanto o Observatório da Despesa Pública (ODP) constitui-se numa plataforma que produz informações ou insumos para realização de auditorias, o ObservA produz informações para a comunidade acadêmica, para a comunidade em geral e para a Gestão da Universidade.

Desse modo, o ObservA se consolida como um instrumento de *accountability* à disposição da comunidade acadêmica: docentes, discentes e servidores técnico-administrativos, comunidade em geral e gestão universitária. Esses atores (usuários) têm em mãos, com dois clicks, a possibilidade de controlar os gastos públicos e verificar a efetividade da gestão universitária.

A efetividade de controle da gestão universitária em dois clicks é a maior contribuição do ObservA, enquanto instrumento de *accountability*. Esse diferencial é determinante para que se tenha uma melhor tradução da gestão universitária para o público a que se destina.

O processo de criação da solução adequada levou em consideração o desenho institucional da equipe de trabalho, sua *expertise* técnica e os horizontes que o problema propunha. Esse trabalho foi acompanhado de articulação política interna para reduzir as resistências às mudanças, com a apresentação da ideia/proposta à Gestão da Universidade e, na sequência, aos setores imprescindíveis de colaboração técnica, como a Coordenação de TI

e a Coordenação de Comunicação Social, além da Ouvidoria da Universidade. O diálogo para a realização de parcerias internas que somassem forças para o desenvolvimento do projeto foi determinante, assim como o modo de criação pautado no exercício coletivo e na sociabilidade do conhecimento, responsável por amalgamar sinergias para que o projeto se tornasse viável de ser realizado.

Com o objetivo de facilitar a transparência, o ObservA disponibiliza à comunidade acadêmica importantes informações e dados que superam em muito a obrigatoriedade legal de transparência das informações da gestão pública, como são exemplos o sistema PUSH do TCU; os Ementários; as Resenhas Diárias; o Fale Conosco, canal de interação com o usuário; o E-Clipping, que coleta, sistematiza e disponibiliza informações sobre a UFPel; o WebMail, que arquiva toda a clipagem realizada; o Opina ObservA, que possibilita ao usuário manifestar-se sobre o próprio ObservA (uma espécie de autocrítica); o Google Maps, com a localização real de todos os imóveis da UFPel (alugados, próprios, e tombados pelo patrimônio histórico e arquitetônico); o menu Legislação, que compila toda a leis, decretos, medidas provisórias, emendas constitucionais e os disponibiliza de forma rápida e prática; além das resoluções dos Conselhos Superiores da Universidade. Já se pensa na possibilidade de implementar alertas no ObservA que poderão ser acessados a partir de outras plataformas.

Os critérios delimitativos da solução perpassaram pela concepção de uma plataforma de informações com linguagem facilitada de compreensão escrita, compreensão visual, preocupação com a simbologia visual e preocupação com a inclusão social da informação. A acessibilidade foi definida a partir da ideia/concepção de “dois clicks para o caminho crítico”.

Para a implementação do ObservA, foi utilizada como plataforma o WordPress, que é um software livre, sem custo para a Universidade. Além disso, é distribuído na modalidade de código aberto, podendo ser livremente modificado para se adequar a necessidades específicas da instituição. É uma solução facilmente replicável em outras instituições.

O processo de criação e implementação está documentado, assim como os relatos das reuniões da equipe técnica com os demais setores da Universidade envolvidos no projeto.

A plataforma utilizada proporciona ao administrador do site total autonomia sobre o conteúdo, através de um ambiente similar a um processador de textos, dispensando conhecimentos técnicos.

A manutenção do site é feita a partir de qualquer computador com acesso à internet, de posse da senha de acesso, através do próprio navegador (*browser*), não sendo necessário instalar programas adicionais.

As informações publicadas no ObservA podem ser obtidas também através de fluxos RSS (*feeds*) e notificações por e-mail, permitindo aos visitantes manterem-se informados

sobre as atualizações da página, sem a necessidade de acessá-la frequentemente.

Recursos adicionais podem ser facilmente incorporados à plataforma através de módulos externos (*plugins*), elaborados por uma grande comunidade de desenvolvedores em todo o mundo. Um exemplo disso é o *plugin* Jetpack, o qual oferece o recurso de publicação por e-mail e foi utilizado no site do ObservA para permitir a integração automática com o Sistema Push do TCU.

O projeto teve a preocupação com a segurança, mas sempre tendo como norte que essa ação não poderia inviabilizar ou significar a negação do acesso à informação. Desse modo, a segurança das informações é garantida através das atualizações periódicas de segurança da própria plataforma WordPress, reforçada pelo controle de acesso à interface administrativa do site, restrito à intranet da Universidade.

O ObservA já pensa em melhorar a portabilidade da informação, com uma adequação futura para acessibilidade por outras mídias, como por exemplo telefones e tablets.

A utilidade foi ela própria um dos critérios delimitativos para a elaboração da ação, visando, acima de tudo, ao controle social das ações da gestão universitária. Havia, também, o propósito de que a prática adotada gerasse mudança institucional, ou seja, incrementasse a transparência dos atos administrativos universitários. O ObservA é um instrumento de *accountability* que poderá repercutir e pautar novos comportamentos por parte dos gestores públicos. É, de igual modo, de grande utilidade para as auditorias internas das IFES e dos órgãos de controle interno e externo, porquanto o sistema está estruturado em torno das principais categorias ordenadoras de recursos e despesas públicas, exatamente de maneira a facilitar o acompanhamento dessas ações.

A transparência do ObservA é ativa por essência, mas a parte do conteúdo que necessita de alimentação, que denominamos de transparência passiva, é realizada diariamente, na primeira hora de expediente. Essa atividade consiste basicamente em consultar o WebMail do ObservA e verificar os Ementários, Resenhas, Opina ObservA, PUSH TCU, Alerta Google CGU, Alerta Google TCU, Alerta Google UFPel, encaminhá-los para o E-Clipping ou encaminhar as demandas relacionadas às críticas, sugestões e denúncias para a apreciação do Auditor Interno, Chefe da Unidade de Auditoria, para a tomada de providências. As atualizações das informações da base de dados da Unidade de Auditoria também são realizadas diariamente. As atualizações que dependem de informações dos demais setores da Universidade são atualizadas mensalmente.

A iniciativa já tem impactado dentro e fora da Universidade. Dentre os exemplos de repercussão, podemos citar a realização de trabalhos acadêmicos nas áreas de ciências sociais e ciência da computação. Este último consiste em trabalho de conclusão de curso (TCC) realizado pelo bolsista técnico-pedagógico que participou da equipe de construção do

ObservA. Recentemente, as Auditorias Internas da UFSM, UFRGS e IFSUL solicitaram apoio para a construção/replicabilidade do ObservA, a ser viabilizada por intermédio de colaboração técnica. Auditores do TCU informaram ao Gestor Máximo da Instituição, em reunião de conclusão dos seus trabalhos de auditoria, que farão constar em seus relatórios a iniciativa do ObservA como boa prática.

Membros da comunidade acadêmica, da comunidade em geral e da equipe gestora já se pronunciaram sobre a iniciativa no Opina ObservA, conforme exemplos expostos no Anexo 02 deste documento.

Os relatos são arquivados no WebMail do ObservA, para que tenhamos dados para uma oportuna análise longitudinal da iniciativa. Paralelamente, foi criado um Google alerta sobre o próprio ObservA para que possamos monitorar e refletir sobre os indicadores de sucesso com a possível utilização das informações por órgãos de comunicação (jornais, blogs, redes sociais etc.).

Declaro que tomei conhecimento do Regulamento do 1º
Concurso de Boas Práticas de Controle e Transparência.

Elias Medeiros Vieira
Representante da Universidade Federal de Pelotas

ANEXOS

Anexo 01 - Portaria UFPel nº. 1972, de 05 de setembro de 2013

Anexo 02 - Opiniões sobre o ObservA

Anexo 03 - Artigo "Quero te dizer nenhum segredo"

Anexo 01 - Portaria UFPel nº. 1972, de 05 de setembro de 2013



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
GABINETE DO REITOR**

PORTARIA Nº 1.972, DE 05 DE SETEMBRO DE 2013

O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, no uso de suas atribuições legais,

RESOLVE:

DESIGNAR o servidor ELIAS MEDEIROS VIEIRA como representante da Universidade Federal de Pelotas junto ao I Concurso de Boas Práticas da Controladoria Geral da União.

Sala Prof. Delfim Mendes Silveira


Prof. Mauro Augusto Burkert Del Pino
Reitor



Anexo 02 - Opiniões sobre o ObservA

Nome: CARLOS ANTONIO BOSENBECKER JUNIOR

E-mail: carlos.bosenbecker@agu.gov.br

Assunto: Elogios

Mensagem: *Prezados, quero externar a satisfação com o trabalho realizado pela auditoria da UFPel, a qual passou por um processo de reestruturação na forma de atuar apesar das carências notórias (recursos humanos, material, espaço físico, etc), e em especial, no que concerne à integração com a Procuradoria Federal junto à UFPel. Assim, gostaria de parabenizar toda à equipe de Auditoria da UFPel pelo excelente desempenho. Carlos Antonio Bosenbecker Júnior Procurador-Chefe da PF junto à UFPel.*

Esta opinião foi enviada através do Fale Conosco do "ObservA".

O observatório de auditoria da UFPEL, (ObservA), constitui-se em um espaço fundamental de transparência interna e externa das atividades da universidade. O gerenciamento democrático dos espaços públicos só é possível a partir da universalização das informações, princípio básico de uma sociedade republicana e democrática. Esperamos que esse tipo de iniciativa sirva como exemplo para que outras instituições também se mobilizem no sentido da ampliação da democracia e que os indivíduos e movimentos sociais organizados possam se apropriar das informações para melhor orientar suas ações e reivindicações. Renato da Silva Della Vechia – Professor Doutor de Ciência Política da Universidade Católica de Pelotas.

Esta opinião foi enviada para o e-mail da Auditoria Interna: audin@ufpel.edu.br.

Caros amigos e colegas da UFPel: Capacitar a população a entender e refletir sobre as dinâmicas da estrutura do Estado brasileiro é a principal forma, no meu entender, de combater a corrupção; não aquela grosseira e estúpida, do roubo imediato e diretamente criminoso, mas aquela que permite pequenas acomodações em desperdícios e irracionalidades. Esta pequena e banal corrupção é que mantém a natureza escravista do Estado brasileiro. Parabéns! Continuem experimentando transparências. Dinah Lemos.

Esta opinião foi enviada através do "ObservA Opinião": <http://wp.ufpel.edu.br/observa/noticias/page/2/>.

Bela iniciativa! A criação de um observatório de auditoria, através do qual, tanto a comunidade acadêmica, quanto a sociedade em geral, poderão experimentar uma visão-controle de como são efetivadas as receitas da Universidade. Isto demonstra um verdadeiro esforço na busca da consolidação da transparência das contas públicas, propriamente na efetivação e cumprimento de um dos mais caros princípios da administração pública: Publicidade! Um ótimo exemplo a ser seguido pelos demais entes públicos, mormente em tempos como os de hoje, no quais a sociedade brasileira vem dando mostras de que está tomando consciência crítica do Estado como ente a serviço da sociedade e vem buscando uma efetivação de sua verdadeira cidadania. Parabéns! Cláudio Ricardo Reinhardt.

Esta opinião foi enviada através do "ObservA Opinião":
<http://wp.ufpel.edu.br/observa/2013/09/04/observa-opiniao-3/>.

A avaliação que os cidadãos fazem das instituições envolvem tanto a efetividade dos procedimentos operacionais, como a eficácia das instituições em prestar contas de suas ações relativos à realização de objetivos públicos. Nesta perspectiva, o ObservA, instrumento formal que possibilita a fiscalização e controle da Gestão Pública por parte da comunidade acadêmica da Universidade Federal de Pelotas, já é uma marco no incremento das condições efetivas de democratização das IES, ao compatibilizar direitos de participação em capacidades. Um abraço, Rosana Gomes.

Esta opinião foi enviada através do "ObservA Opinião":
<http://wp.ufpel.edu.br/observa/noticias/page/2/>.

Anexo 03 - Artigo "Quero te dizer nenhum segredo"*

A Constituição de 1988 preconiza o objetivo de tornar o exercício do poder não apenas incumbência dos representantes eleitos, mas também uma prerrogativa da sociedade, através de mecanismos de participação, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Contexto que está ligado às pressões por participação no Brasil desde a década de 1970, em contraste com o déficit de representação política no país, que esteve imerso, até 1984, em uma Ditadura Civil-Militar. Também ocorreu a definição de instrumentos para intervenção da sociedade civil e controle dos gastos e políticas públicas.

Uma das principais consequências dessas alterações, inserida na ideia de democratização do Estado, está na formatação de mecanismos de controle externo da administração pública. O Ministério Público, por exemplo, passou a exercer, também, a função de proteger os princípios da legalidade e da publicidade nos atos do Poder Público.

A implementação de vários tipos de órgãos destinados a propiciar uma aproximação com a sociedade e as instituições públicas tinha como fundamentação a busca por avaliar o grau de efetividade dos serviços prestados, a partir da visão dos seus usuários.

A aproximação com o público atingido por determinada instituição abriria a possibilidade de desenvolver algum tipo de accountability, capaz de produzir informação destinada à elaboração de processos de avaliação do funcionamento e da operacionalização dos serviços, a partir do ponto de vista do usuário, de suas reivindicações e reclamações. Do ponto de vista da sociedade, propiciaria mecanismos de fiscalização e manifestação acerca dos serviços públicos.

Essa situação também envolve uma tentativa de democratização da gestão, em maior ou menor nível, dependendo da instituição. Processo que leva em conta a ideia de que a implementação desses órgãos voltados à manifestação do público é um instrumento de ampliação do acompanhamento e, em última instância, do controle pela sociedade das atividades das instituições públicas. Tal instrumento propiciaria a aproximação entre a opinião dos usuários e a gestão, a qual, num plano ideal, levaria em conta este conjunto de informações para aperfeiçoar e/ou adequar os seus serviços prestados.

O estabelecimento de estruturas capazes de aproximar o público da instituição passou a integrar um determinado padrão de gerenciamento de cada instituição, fazendo parte da gestão e inserindo-se em um ambiente no qual a administração buscava apresentar respostas às demandas de participação nos procedimentos e nas ações públicas, decorrentes do avanço da democratização das relações políticas e sociais. Na busca de um papel mais relevante no processo decisório, a sociedade civil tem como demandas os processos de transparência, accountability e participação.

Entretanto, algumas experiências de participação podem ficar restritas a isto: a dar voz, proporcionando a manifestação de determinados atores. Outras têm por objetivo incorporar atores sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório, reduzindo desigualdades sociais e políticas. Os resultados variam de acordo com cada tipo de experiência.

Diante desse contexto, os mecanismos de interação entre os órgãos públicos e a sociedade possuem, dependendo do poder público envolvido, características peculiares.

A reestruturação da relação entre instituições públicas e sociedade, que vem ocorrendo desde a década de 1990 no Brasil, busca aplicar mecanismos que visem democratizar a gestão pública. Os resultados dessas iniciativas, que incluem a formação de conselhos e fóruns de cunho participativo e estruturação de auditorias e ouvidorias, geram resultados controversos sobre a sua efetiva capacidade de produzir uma maior democratização e ampliar o número de atores sociais envolvidos nos processos decisórios, com o propósito de, ao menos, possibilitar avaliação, fiscalização e accountability.

O debate que trata do tema sobre os limites e as possibilidades de as instituições brasileiras implementarem mecanismos institucionalizados, com o objetivo de democratizar as relações com a sociedade e como um elemento na avaliação acerca dos serviços prestados pelo Poder Público, ainda está longe de acabar. Isto é, o estabelecimento dos meios mais adequados para propiciar à sociedade mecanismos de controle e fiscalização, desenvolvendo algum tipo de accountability capaz de produzir informação destinada à elaboração de processos de avaliação do funcionamento e da operacionalização dos serviços, a partir do ponto de vista do usuário, de suas reivindicações e reclamações, demanda trilhar um caminho de (re)construção dos canais de diálogos, interlocuções e interações entre as instituições e os cidadãos.

Esse debate tão caro para a sociedade brasileira ingressou definitivamente na pauta da comunidade acadêmica da Universidade Federal de Pelotas. Nessa terra de Pelotas, professores, técnico-administrativos e alunos estão dando o tom da definição e ampliação do campo de ação dos mecanismos de accountability, que já começam a tomar forma. A Auditoria Interna já interage com a Administração e apresenta soluções técnicas capazes de auxiliar a gestão e a Ouvidoria, tão esperada pela comunidade acadêmica, logo, logo fará parte indissociável do dia a dia dentro e fora da Universidade.

Nesse contexto, como na música do Beto Guedes, todos estão convidados a viver essa nova realidade que se afigura. E é assim que "quero te dizer nenhum segredo, pois falo nesse chão, da nossa casa. Vem que tá na hora de arrumar...".

*** Elias Medeiros Vieira, auditor interno da UFPel. Publicado no Jornal Diário Popular, em 27 de abril de 2013. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/audin/publicacoes/>>.**