

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL

Francine Adriane Baldigen

POTENCIAIS E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL
SOBRE OS RECURSOS PÚBLICOS:
O Caso do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

Porto Alegre

2014

FRANCINE ADRIANE BALDIGEN

POTENCIAIS E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL
SOBRE OS RECURSOS PÚBLICOS:
O Caso do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração, com formação em Administração Pública e Social, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do grau em Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Junior

Porto Alegre

2014

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus pelas oportunidades que apareceram em minha vida.

Aos meus pais e irmão, pelo amor, incentivo e apoio incondicional, sem os quais não teria tido a oportunidade de concluir esse sonho.

Ao Francisco, pelo carinho, paciência e pela capacidade de me trazer paz nos momentos mais difíceis dessa jornada.

Aos demais familiares e amigos, sempre presentes em minha vida.

Ao professor e orientador Aragon Érico Dasso Junior, pela confiança e ensinamentos transmitidos.

Aos colegas do curso, pela fraternal convivência e pelo apoio constante.

À Escola de Administração da UFRGS e seu corpo de docentes e servidores, aos quais devo a minha formação acadêmica, e a quem prometo retornar à sociedade os investimentos públicos feitos na minha educação.

Aos meus colegas de trabalho da UFRGS, pelo apoio e compreensão.

Aos funcionários da CGU e da ONG Avante que contribuíram para que fosse possível concretizar a pesquisa que integra este trabalho.

A todos que de alguma forma me ajudaram na realização deste sonho.

*“Um dia me disseram
Quem eram os donos da situação
Sem querer eles me deram
As chaves que abrem esta prisão”
(Engenheiros do Hawaii)*

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público sob a perspectiva do controle social. Esta monografia apresenta um referencial teórico sobre o controle do orçamento público, em especial o controle social. Neste referencial teórico são apresentados temas como orçamento público, políticas públicas e controle sobre a Administração Pública. Após, apresenta a descrição do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, considerando os antecedentes, a criação, as fases e os resultados alcançados. Para isso, são analisados o projeto e o convênio que o originaram, bem como dois guias elaborados para sua implementação e o seu material didático. Posteriormente, é analisado o ciclo da política pública do Programa. Finalmente, este é analisado à luz da teoria neo-institucional. O método empregado é o hipotético dedutivo, com técnicas como pesquisa documental, bibliográfica, análise observacional e envio de questionário. Constatou-se, como resultado da pesquisa realizada, que o Programa contribuiu para a ampliação do controle social. Para os responsáveis por ele, sugere-se a realização de uma avaliação de impacto para testar a real efetividade do Programa.

Palavras-chave: Programa Olho Vivo no Dinheiro Público; controle social; orçamento público; política pública.

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the "Olho Vivo no Dinheiro Público" Program from the perspective of social control. This monograph presents a theoretical referential on the control of public budget, especially the social control. In this theoretical framework are presented topics such as public budget, public policies and control over public administration. Following presents the description of the "Olho Vivo no Dinheiro Público" Program considering the background, the creation, the stages and the achievements. For this, we examine the project and the covenant that originated it, and two guides developed for their implementation and their teaching materials. Subsequently, we examine the program's public policy cycle. Finally, it is analyzed in the light of neo-institutional theory. The method is deductive hypothetical, through such techniques as literature and documentary research, observational analysis and questionnaire. It appears as a result of the research, which the Program contributes to the expansion of social control. For those in responsibility, it has been suggested to performing an impact assessment to evaluate the real effectiveness of it.

Keywords: "Olho Vivo no Dinheiro Público" Program; social control; public budget; public policy.

LISTA DE SIGLAS

- CAGE – Contadoria e Auditoria Geral do Estado
- CGM – Controladoria Geral do Município
- CGU – Controladoria Geral da União
- CONSOCIAL – Conferência Nacional de Controle Social e Transparência
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MP – Ministério Público
- NAP – Núcleo de Ação de Prevenção
- OVDP – Olho Vivo no Dinheiro Público
- PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- PPA – Plano Plurianual
- PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
- STPC - Secretaria Executiva de Transparência e Prevenção da Corrupção
- TCE – Tribunal de Contas do Estado
- TCM – Tribunal de Contas do Município
- TCU – Tribunal de Contas da União
- UFBA – Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O CONTROLE SOBRE OS RECURSOS PÚBLICOS.....	12
2.1	ORÇAMENTO PÚBLICO	13
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
2.3	CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
2.3.1	Controle.....	19
2.3.2	Controle Oficial	19
2.3.3	Controle Social	23
2.3.4	Controle Social sobre o Orçamento Público.....	29
2.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2	33
3	O PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO	36
3.1	ANTECEDENTES	38
3.2	CRIAÇÃO	41
3.3	FASES	46
3.3.1	Primeira Fase – Sensibilização de atores	47
3.3.2	Segunda Fase – Instrumentação dos atores	48
3.4	RESULTADOS DO PROGRAMA	50
3.4.1	Capacitação Presencial	51
3.4.2	Capacitação à Distância: “Controle Social e Cidadania”	53
3.4.3	Material Didático	55
3.5	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3	56
4	ANÁLISE DO PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO.....	58
4.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	58
4.2	ANÁLISE DOCUMENTAL	59
4.2.1	Projeto do Programa Olho Vivo	60
4.2.2	Convênio entre CGU e ONG Avante.....	61
4.2.3	Guia do Multiplicador	64
4.2.4	Guia do Aplicador	64
4.2.5	Material Didático	65

4.3	ANÁLISE OBSERVACIONAL.....	65
4.4	ANÁLISE DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA	67
4.4.1	Fase de Formulação	67
4.4.2	Fase de Implementação.....	69
4.4.3	Fase de Monitoramento e Avaliação	71
4.4.4	O Ciclo do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.....	72
4.5	O PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO À LUZ DA ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONAL	74
4.6	POTENCIAIS DO CONTROLE SOCIAL SOBRE OS RECURSOS PÚBLICOS	77
4.7	DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL SOBRE OS RECURSOS PÚBLICOS	79
4.8	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
	REFERÊNCIAS.....	85
	APÊNDICE A - Perguntas enviadas à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção - STPC.....	90
	ANEXO A - Capacitação Olho Vivo no Dinheiro Público – Lajeado, RS.....	91
	ANEXO B - CURSO “CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA”.....	92

1 INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é o controle social sobre os recursos públicos. Sabe-se que algumas políticas públicas, em especial as voltadas à educação, saúde e assistência social, frequentemente não alcançam os resultados esperados pela população. Por vezes, os motivos que levam a essa situação são os desvios do dinheiro público, ou até mesmo a ineficiente formulação e execução dessas políticas. A centralização em que essas decisões ocorrem também gera insatisfação. Tais fatos foram evidenciados nos movimentos de junho de 2013, quando milhares de pessoas foram às ruas protestar contra o aumento das passagens, contra a corrupção existente no setor público, dentre outras reivindicações. A percepção da corrupção no Brasil é elevada, assim como a descrença na efetividade dos mecanismos de controle. A impunidade em relação aos corruptores apenas eleva o inconformismo.

Nesse sentido, torna-se imperativo o estudo do controle social dos recursos públicos. Para Correa e Capanema (2009), a busca por valores de justiça, transparência e eficiência, relacionados ao conceito de integridade, “promove um ambiente no qual as possibilidades de corrupção tornam-se mínimas, em virtude dos constrangimentos à prática de ações que desvirtuem a fronteira ética”. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, trouxe a possibilidade de participação do povo na gestão do país, ao afirmar que “todo poder emana do povo”. Com isso, se faz presente a ideia de que o povo deve decidir e também controlar a aplicação dos recursos públicos.

Para a boa aplicação do dinheiro público, é imprescindível que os servidores responsáveis pela sua gestão estejam preparados e conscientes do seu papel na sociedade. Entretanto, a realidade demonstra que há grandes dificuldades nesse sentido. Além disso, importa que os cidadãos estejam interessados no controle desses recursos. Mas não basta o interesse se não há o conhecimento de como agir para exercer o controle social.

Portanto, para a análise do exercício do controle social, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público (OVDP) foi escolhido como referência devido ao fato deste capacitar não apenas para a instrumentação voltada à transparência ou ao acesso à informação, mas também para o controle social.

O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, da Controladoria Geral da União (CGU), surgido em 2003 após uma aproximação do órgão com os municípios, visa ampliar o controle social, oferecendo capacitações a estudantes, professores, cidadãos e, principalmente,

conselheiros, para que possam exercer o controle social dos recursos públicos. Com o programa, a CGU inovou estimulando o controle da sociedade civil sobre a Administração Pública.

É importante analisar o quanto as ações do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público podem contribuir para o efetivo exercício do controle social, de forma a verificar se o Programa atinge aos seus objetivos. Caso essas ações realizadas pela CGU venham a ser efetivas para o controle social, é um modelo a ser seguido em outras instituições, a fim de contribuir para a alteração da cultura existente no Brasil da não fiscalização da Administração Pública pela sociedade civil. Sendo assim, o trabalho parte do seguinte problema de pesquisa: a estrutura do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público permite ampliar o controle social sobre os recursos públicos? Em caso afirmativo, de que forma se dá essa contribuição para o exercício do controle social?

Nesse sentido, uma hipótese central foi formulada: o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público permite ampliar o controle social sobre os recursos públicos, sobretudo no âmbito local.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público a partir de uma perspectiva do controle social sobre o orçamento público. Para tanto, a pesquisa possui os seguintes objetivos específicos: descrever a trajetória do Programa; revisar as conexões existentes entre controle oficial e controle social; analisar as exigências normativas que incorporam necessidades de transparência e controle social na elaboração, execução e monitoramento do orçamento público; identificar os fatores limitadores do exercício do controle social no âmbito do Programa; identificar os fatores potencializadores do exercício do controle social no âmbito do Programa.

A importância de analisar o controle social está no fato de ser um elemento emancipador da formação do cidadão, e a efetiva presença do cidadão na Administração Pública torna-se vital com vistas a reduzir a aplicação irregular dos recursos públicos (intencional ou não). Assim, torna-se relevante a presente pesquisa, pois contribui para a compreensão do melhor uso do dinheiro público, bem como colabora com a instituição responsável pela sua execução (a CGU), pois a análise do Programa pode auxiliá-la a melhor executá-lo.

Os resultados obtidos na pesquisa são importantes para a análise dos gestores públicos quanto à contribuição do Programa para o controle social e para a redução do gasto público. A verificação da efetividade das atividades educativas e de estímulo ao controle social do

Programa Olho Vivo servirá de reflexão sobre a cultura e os limites do controle social no Brasil.

O método utilizado neste trabalho foi o hipotético dedutivo, e a pesquisa possui caráter descritivo e exploratório com abordagem qualitativa. As técnicas utilizadas foram: levantamento bibliográfico e documental; questionário; observação simples e participante. É apresentada análise documental, análise observacional das capacitações, uma análise do ciclo da política pública presente no Programa OVDP e ainda, uma análise do Programa à luz da teoria neo-institucional.

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos. A estrutura do trabalho é composta por: introdução; revisão teórica, com temas pertinentes ao objeto de pesquisa, como orçamento público, políticas públicas e controle; descrição do Programa, onde se explica como se deu sua criação e como funciona até os dias de hoje; análise do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, com explicitação da metodologia utilizada; e considerações finais.

2 O CONTROLE SOBRE OS RECURSOS PÚBLICOS

O Estado brasileiro possui três funções econômicas como instrumentos de ação estatal na economia: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora. A função alocativa diz respeito à promoção de ajustamentos na alocação de recursos para a oferta de bens ou serviços públicos, uma vez que esses bens ou serviços não podem ser fornecidos pelo mercado de forma compatível com as necessidades da sociedade. Isso ocorre porque não há pagamentos voluntários aos fornecedores desses bens, na medida em que seus benefícios são disponíveis para todos os consumidores, levando à necessidade de intervenção do governo para garantir o seu fornecimento (GIAMBIAGI, 2012). Assim, o Estado oferece os chamados bens públicos, semipúblicos ou meritórios, podendo produzir tais bens ou serviços, ou apenas ser responsável pela sua provisão. Os bens “semipúblicos” ou “meritórios” geram altos benefícios sociais e externalidades positivas, o que justifica a produção total ou parcial pelo setor público, como exemplo, educação e saúde (Ibid.).

A função distributiva relaciona-se à promoção de ajustamentos na distribuição de renda e riquezas de uma forma que a sociedade considere justo. Para isso, o governo utiliza os seguintes instrumentos: transferências, impostos e subsídios. Através das transferências o governo promove redistribuição direta de renda ao tributar em maior medida os indivíduos que possuem maior renda, e estes tributos podem ser utilizados para financiar programas voltados a parcelas da população de mais baixa renda. Além disso, o governo pode impor alíquotas de impostos mais altas aos bens considerados de luxo ou supérfluos e impostos menores aos bens que compõem a cesta básica (Ibid.).

Já a função estabilizadora objetiva manter a estabilidade econômica, por meio de políticas econômicas que visam à promoção do emprego, do desenvolvimento e da estabilidade (GIACOMONI, 2012; BRASIL, 2005; GIAMBIAGI, 2012). De acordo com Giambiagi (2012, p. 15), “o funcionamento do sistema de mercado não é, por si só, capaz de assegurar altos níveis de emprego, estabilidade dos preços e altas taxas de crescimento econômico”. Dessa forma, a intervenção estatal torna-se relevante para evitar alto nível de desemprego ou inflação. O governo utiliza políticas fiscais e monetárias para realizar essa função.

Essas funções do Estado são demonstradas através do orçamento público ao informar quais programas e setores receberão investimentos. Dependendo dos objetivos do governo,

uma ou outra função receberá mais atenção. Portanto, sabendo da existência destas três funções, o cidadão não só pode como deve controlar o orçamento público a fim de verificar se este está contemplando as funções econômicas citadas, de que forma estão sendo contempladas e quem são os beneficiários.

Para melhor compreender o controle social sobre os recursos públicos, será efetuada uma revisão teórica sobre alguns temas pertinentes ao assunto, como o orçamento público, as políticas públicas e o controle oficial e social. A relevância de abordar o orçamento público se dá, pois este se mostra uma importante ferramenta de análise das políticas públicas ao demonstrar aonde serão aplicados os recursos públicos. Ainda será abordado o conceito de políticas públicas, bem como o seu ciclo, para melhor percepção do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, tema do próximo capítulo. Para finalizar, será realizada uma revisão teórica sobre o controle – oficial e social.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é o instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, pois contém a previsão estimada das receitas e a autorização de todas as despesas que serão realizadas pelos três Poderes do governo em um determinado exercício. Nesse contexto, é relevante discuti-lo, pois o orçamento público reflete as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, considerando a escassez de recursos. Sendo assim, o orçamento público é uma ferramenta de análise de políticas públicas.

O orçamento público possui uma série de princípios que, ao serem observados, permitem o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, uma vez que o próprio orçamento aprimora-se e, assim, permite a transparência da gestão fiscal, possibilitando o acesso da sociedade às informações orçamentárias. Ao serem respeitados, os princípios orçamentários colaboram para as diversas formas de controle sobre a gestão pública.

Os princípios orçamentários são os seguintes: a) unidade - cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento¹ anual, composto pelo orçamento fiscal,

¹ Antigamente o princípio era descumprido em situações de excepcionalidade (guerras, calamidades, crises econômicas, etc.), que justificavam o emprego de orçamentos especiais que operavam em paralelo ao orçamento ordinário (GIACOMONI, 2012, p. 63).

pelo orçamento de investimento das empresas estatais e pelo orçamento das entidades de seguridade social; b) universalidade - o orçamento deve conter a previsão de todas as receitas e a autorização de todas as despesas da administração direta e indireta dos três poderes e da seguridade social; c) orçamento bruto - todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos; d) anualidade ou periodicidade - deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano; e) não afetação das receitas - as receitas dos impostos não podem ser vinculadas a órgãos, fundos ou despesas, salvo exceções legalmente previstas; f) discriminação ou especialização - as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber a origem dos recursos e a sua aplicação; g) exclusividade - na lei orçamentária não pode haver matéria estranha ao seu objeto²; h) equilíbrio - a despesa autorizada não pode ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período; i) outros: clareza – o orçamento deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível; publicidade – o orçamento deve ter ampla publicidade; e exatidão - deve existir grande preocupação com a realidade e com a efetiva capacidade do setor público de nela intervir (GIACOMONI, 2012, p. 70-82; BRASIL, 1988).

O documento orçamentário, apresentado em forma de lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que ainda deverão ser vencidas. O documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário (GIACOMONI, 2012). A viabilização dos projetos estratégicos e, conseqüentemente, dos grandes objetivos e das metas fica possibilitada pela adoção de políticas básicas que condicionarão as ações e decisões dos setores público e privado (Ibid.). O autor apresenta as quatro etapas principais do processo orçamentário como um ciclo: controle de avaliação da execução orçamentária; elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; e execução orçamentária. Entretanto, para Giacomoni (2012), o processo orçamentário não é autossuficiente, pois a elaboração da proposta orçamentária é resultado de programações de médio prazo que detalha planos de longo prazo, que são materializadas pelos seguintes instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que orienta as ações governamentais pelo período de quatro anos, definindo suas diretrizes, para que se atinjam as metas e objetivos

² “Esse princípio surgiu com o objetivo de impedir que a Lei de Orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras” (GIACOMONI, 2012, p. 78).

fixados pelo governo federal, estadual e municipal. Assim, são planejadas as políticas públicas e programas de governo. O PPA é elaborado para três exercícios do atual governante e para um exercício do próximo mandatário. Há vasta abrangência de conteúdos que integram o PPA, e a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais é feita em consonância com ele (GIACOMONI, 2012).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a lei que antecede a Lei Orçamentária Anual, definindo metas e prioridades em termos de programas a serem executados pelo governo. O projeto de lei da LDO da União é enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo e define as metas e as prioridades governamentais para o exercício seguinte, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política das agências de desenvolvimento. A LDO

[...] dispõe ainda sobre política salarial e concursos públicos e estabelece os percentuais de recursos que serão descentralizados para os Poderes e Administração Indireta, como fundações, autarquias e sociedades de economia mista. Elege, a partir do PPA, os programas e metas físicas a serem executados, sempre no exercício seguinte ao de sua elaboração (BRASIL, 2012, p. 19).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento propriamente dito, elaborada anualmente pelo Poder Executivo. “A LOA se ocupa de definir as fontes de arrecadação, estimar as receitas e prever as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração” (BRASIL, 2012, p. 19). As despesas, para serem realizadas, têm que estar autorizadas na LOA.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, as despesas efetuadas na Administração Pública possuem três estágios: empenho, que é o ato que cria a obrigação de pagamento para o Estado; liquidação, que é a verificação do direito adquirido pelo credor, por meio de documentos que comprovam o crédito; e pagamento.

Para que o cidadão possa fiscalizar o orçamento público, é importante que ele conheça seus instrumentos, suas etapas e seus princípios, a fim de que tal matéria não seja demasiado técnica e o impeça de realizar o controle social dos recursos públicos.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para compreender o que são políticas públicas, é relevante entender as diferenças entre a *politics* e a *policy*. O termo *politics* se refere à política de fato, às negociações realizadas entre membros do governo, parlamentares e outros atores com a finalidade de construir

acordos. Já o termo *policy* refere-se à atividade do governo de desenvolvimento de políticas públicas, que abarcam a formulação de propostas, a tomada de decisões e suas implementações por meio de organizações públicas, tratando de temas que afetem a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Parada (2006) defende que a política pode ser analisada como a busca de estabelecer políticas públicas sobre determinados temas, e que os governos são instrumentos para a realização dessas políticas públicas.

As políticas públicas, ou as *policies*, situam-se em um ambiente tenso e com alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder entre os atores políticos, que são aqueles indivíduos, grupos ou organizações cujos interesses poderão ser afetados pelo rumo de uma política pública, de forma positiva ou negativa (RUA, 2009, p. 36-39). As demandas de políticas públicas são diversas. Rua (2009, p. 31-32) afirma que elas podem ser para reivindicar bens e serviços (tais como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, entre outros), para demandar participação no sistema político (como o reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, direito de greve, entre outros), ou para controlar a corrupção, preservar o meio ambiente, obter informações políticas, estabelecer normas para o comportamento de agentes públicos e privados, entre outros.

Para que uma política pública seja considerada de qualidade, é importante que ela tenha um objetivo político definido de forma democrática, e que inclua orientações, instrumentos, definições ou modificações institucionais necessárias e a previsão de seus resultados (PARADA, 2006). Uma política pública de excelência possui uma ampla fundamentação, estimativa de custos e alternativas de financiamento, fatores para uma avaliação de custo benefício social, benefício social marginal, consistência interna e agregada, conhecimento dos apoios e críticas prováveis, oportunidade política, sequência de medidas importantes, objetivos claros, instrumentos funcionais e indicadores (Ibid.).

Uma importante abordagem para o estudo das políticas públicas é o ciclo de políticas públicas, que identifica fases sequenciais e interativas no processo de produção de uma política (RUA, 2009). As etapas não correspondem a um processo linear, pois atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente. As fases do ciclo, de acordo com o exposto por Rua (2009, p. 37-38), são: formação da agenda, que é quando uma situação é reconhecida como um problema político e sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo; formação das alternativas, que ocorre quando os atores começam a apresentar propostas para a resolução dos problemas da agenda, expressando interesses diversos; tomada de decisão, que é o momento em que é possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada; implementação, que refere-se ao

conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política; monitoramento, que ocorre juntamente à implementação, sendo um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política; e a avaliação, que é o conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores.

Segundo Parada (2006, p. 72), há quatro etapas relacionadas à política no ciclo de políticas públicas: origem, projeto, gestão e avaliação. Para o autor, as políticas raramente se extinguem por completo – o comum é que mudem ou se combinem com outras. Parada (2006, p. 73) ainda afirma que há limitações deste ciclo na realidade, pois em todas as etapas há a possibilidade de fugas ou discrepâncias. Com relação à origem, o autor declara que nem todas as ideias entram na agenda, da mesma forma que nem todos os temas da agenda se convertem em programas. Já o projeto da política pública pode ser imperfeito por não considerar aspectos institucionais ou por não incluir modalidades de avaliação das políticas. Na etapa de gestão das políticas, é possível que sejam gastos mais recursos do que o previsto, sem que os resultados melhorem em mesma proporção. Além disso, é importante ressaltar que boa parte dos equívocos dos servidores públicos ocorre por causa de políticas mal projetadas. O autor ainda afirma que os problemas da etapa de avaliação podem ser ainda piores: pode simplesmente não existir (gerando perdas de eficiência e efetividade enormes), ou ser realizada parcialmente ou por terceiros (com resultados planejados), ou ainda, feita para políticas não tão importantes e menos complexas.

Um dos problemas que ocorre nas políticas públicas, de acordo com Parada (2006), é que tem ocorrido politização e degradação de um segmento considerável das atividades de políticas públicas, ao invés da despolitização das decisões governamentais. O autor ainda afirma que os temas econômicos e sociais são tão dinâmicos e relacionados e as atividades governamentais que os afetam são tão numerosas e interconectadas, que a precisão na interpretação dos desenvolvimentos ou da prestação de contas de qualquer nova intervenção parece duvidosa. Portanto, o autor credita ênfase à importância da discussão social.

Toda sociedad tiene un debate sobre si misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente (Ibid., p. 74).

A competição entre interesses particulares na formação das políticas públicas faz parte da essência da democracia, segundo Parada (2006, p. 74). Entretanto, deve haver regras iguais

aos participantes do jogo. Infelizmente, o que tem acontecido é que algumas pessoas e corporações possuem uma capacidade maior para incluir, hierarquizar e excluir temas na discussão social. Dessa forma, a agenda pública torna-se um jogo de poder onde valores são legitimados e ordenados. O ideal seria que as regras entre os atores fossem iguais, mas muitas vezes o *lobby*, a corrupção e a falta de transparência no financiamento de políticas são utilizados como instrumentos desiguais. Com relação a esse tema, Parada (2006, p. 75) afirma que “la participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea”. Para que ocorra a participação de numerosos grupos sociais nas políticas públicas, é essencial que existam organização e capacitação, além de um ordenamento das modalidades de participação (PARADA, 2006, p. 82).

A Constituição Federal prevê instâncias de deliberação de políticas públicas, os chamados Conselhos de políticas públicas sociais. Os Conselhos surgem em uma sociedade com novos valores, a qual reconhece que os mecanismos de representação não são mais suficientes para garantir o exercício da democracia e os interesses dos cidadãos, assim como, a importância de conhecer as decisões governamentais, saber por que foram adotadas e poder reorientá-las para que os problemas prioritários sejam enfrentados primeiro. Assim, os Conselhos são órgãos colegiados, com composição paritária entre governo e sociedade civil, com atuação autônoma, sem subordinação.

A existência de Conselhos é pré-condição para repasse intergovernamental para algumas políticas sociais, tornando-os obrigatórios. Essa relação demonstra que, quanto mais democrático for o processo de formulação das ações do Estado, melhores serão os resultados alcançados.

Por serem as estratégias selecionadas pelo governo para solucionar problemas sociais, as políticas públicas são relevantes na discussão de controle social. É preciso que os cidadãos saibam quais são as políticas públicas na agenda dos governos, e, principalmente, que possam participar da escolha, da execução e da avaliação dessas políticas. Nesse sentido, os conselhos de políticas públicas tornam-se especialmente importantes.

2.3 CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dentre as funções clássicas da Administração estão o planejamento, a organização, a coordenação e o controle, que é um dos focos deste capítulo. Tanto a gestão privada como a gestão pública necessita do controle em suas atividades. No caso da Administração Pública, o controle se torna mais abrangente e necessário, tendo em vista o dever de prestação de contas a que os entes estatais se submetem (BRASIL, 2005, p. 16).

2.3.1 Controle

O controle é indispensável para qualquer organização – seja ela pública ou privada. Por meio do controle é possível avaliar o desempenho da gestão, permitindo a imediata adoção de medidas corretivas caso uma falha em um processo seja identificada. Na gestão pública, o controle auxilia no atendimento das necessidades da população.

Diversos autores buscam explicar as formas de controle existentes sobre a Administração Pública e serão abordados nesse item. Com enfoque na área do Direito, serão utilizadas as autoras Di Pietro (2012) e Odete Medauar (2013). Avritzer e Filgueiras (2011) buscam analisar as formas de controle da corrupção. As cartilhas da Controladoria Geral da União, impressas para o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, também serão utilizadas, bem como a legislação pertinente ao tema.

2.3.2 Controle Oficial

O controle tem por finalidade assegurar que a Administração Pública atue de acordo com os seus princípios, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade (DI PIETRO, 2012). O controle também pode ser realizado sobre os aspectos discricionários da atuação administrativa. O quadro abaixo ilustra a classificação de controle utilizada por Di Pietro.

Quadro 1 - Classificação de controle

Órgão	Momento	Aspecto a ser controlado	“Localização”
Administrativo	Prévio	Legalidade	Interno
Legislativo	Concomitante	Mérito	Externo
Judicial	Posterior	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de Di Pietro (2012).

O controle, para Di Pietro (2012), pode ser classificado de acordo com o órgão que exerce o controle, como o Administrativo, o Legislativo e o Judicial.

Além dessa classificação, Di Pietro (2012) e Medauar (2013) definem que o controle pode ser classificado de acordo com o momento: prévio (a priori; preventivo; para impedir que um ato ilegal ou contrário ao interesse público seja praticado); concomitante (acompanha o ato no momento em que ele ocorre); e posterior (a posteriori; sucessivo; revê os atos já praticados).

Di Pietro (2012) também classifica o controle com base em aspectos da atividade administrativa a ser controlada: legalidade (os três Poderes podem exercer); e mérito (cabe à própria Administração e limitadamente ao Poder Legislativo). Odete Medauar (2013) também defende essa classificação, porém, além do controle da legalidade (legal ou contábil-financeira) e do mérito, Medauar ainda cita o controle da “boa administração”, baseado na eficiência, produtividade e gestão. A CGU, que é o órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal, também afirma que a legalidade é algo a ser verificado por meio do controle, mas vai além: o dever-poder de vigilância, orientação e correção visa a verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade da atividade pública, para que os interesses coletivos sejam assegurados (BRASIL, 2005). A visão da CGU se aproxima do exposto no artigo 70 da Constituição Federal, que prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, sejam exercidas pelo Congresso Nacional (controle externo) e pelo sistema de controle interno de cada Poder nos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subsídios e renúncia de receitas. A Carta Magna, em seu artigo 31, § 3º, determina que as contas municipais fiquem à disposição de qualquer contribuinte por sessenta dias, a fim de questionar-lhes a legitimidade.

Nesse sentido, a Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/1964), no artigo 75, afirma que o controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos que envolvam arrecadação ou despesa, a fidelidade funcional dos agentes responsáveis pelos bens e recursos públicos, bem como o cumprimento do programa de trabalho na questão monetária e na realização de obras e prestação de serviços.

Outra forma de classificar o controle oficial é a separação entre controle interno e controle externo. Di Pietro (2012) afirma que o controle interno refere-se ao controle que um Poder exerce sobre ele mesmo, ou seja, o controlador integra a própria Administração e controla seus órgãos e suas entidades da Administração indireta, e, segundo Medauar (2013), tem por objetivos: analisar o cumprimento do princípio da legalidade; avaliar a observância dos preceitos da boa administração; estimular a ação dos órgãos; verificar a conveniência e a oportunidade das medidas e das decisões em relação ao interesse público (controle de mérito); e verificar a eficácia das medidas tomadas na solução dos problemas. A Constituição Federal, no artigo 74, afirma que o sistema de controle interno será exercido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Já o controle externo ocorre quando um Poder exerce controle sobre o outro, ou seja, o controle é realizado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração (DI PIETRO, 2012). A Constituição Federal confia ao Poder Legislativo a titularidade do controle externo. É de competência exclusiva do Congresso Nacional: julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. No artigo 71, a Constituição Federal define que o controle externo é de responsabilidade do Congresso Nacional, mas que será auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, pois as atividades de controle e fiscalização possuem tantas especificidades que o seu exercício pelo Poder Legislativo dependerá de suporte e auxílio técnico especializado. A Lei 4.320/1964 prevê os seguintes papéis para o Poder Legislativo no que diz respeito ao controle externo: o controle da execução orçamentária, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Além dessas classificações, outros autores sugerem diversas modalidades para o controle sobre a Administração Pública. Odete Medauar (2013) considera a classificação quanto à amplitude, ou seja, se o controle se dará sobre um ato específico ou sobre um conjunto de atuações (controle de atividade). Medauar (2013) ainda cita a modalidade quanto ao modo de se desencadear: controle de ofício (iniciativa do agente); controle por provocação

(quando a atuação do agente controlador é solicitada); ou controle compulsório (realiza-se no momento oportuno, em atendimento a normas que o disciplinam).

Avritzer e Filgueiras (2011), por sua vez, propõem uma tipologia de controle da corrupção. A corrupção é a ação ilegítima realizada por agentes públicos, pois fere os preceitos normativos da burocracia. Logo, o controle burocrático deriva da “existência de agências especializadas, capazes de averiguar, vigiar e corrigir a eventual ação ilegítima praticada pelos agentes públicos, no exercício de suas funções, conforme a legalidade que define o conteúdo da ação legítima” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 16-17). Para os autores, as tipologias são as seguintes.

- Controle administrativo-burocrático: é exercido pelo Estado, por agências especializadas de controle interno e externo; fundamenta-se na legalidade; pratica sanções administrativas; tem como consequência a regulação; relaciona-se ao caráter racional das organizações do Estado moderno, que controla as ações dos agentes públicos, por meio de arranjo institucional impessoal e neutro; abriga os processos de auditorias, controle de contas, correição, averiguação de cumprimento dos deveres funcionais e resultados de políticas e decisões de governo.
- Controle judicial: exercido pelo Estado, exclusivamente pelo Poder Judiciário; fundamenta-se na legalidade; pratica a interpretação canônica da legalidade; tem como consequência a criminalização; é exercido no campo do Direito; tem duas esferas de controle, que são as esferas cível (direito administrativo) e criminal (direito penal).
- Controle público não estatal: exercido pela sociedade civil e representante funcional; tem como fundamento a participação; pratica o exercício da liberdade política; tem como consequência a publicidade; sustenta-se no interesse público; assenta-se nos processos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública; pode ocorrer através de instituições políticas ou pela criação de fortes mecanismos não estatais ou semiestatais de controle (movimentos, associações civis).

O último tipo, o controle público não estatal, está na esfera do controle social, que será tratado com mais atenção na sequência deste Capítulo.

Para os autores, “nas ordens democráticas, o controle da corrupção deve ser exercido na integração dessas três dinâmicas, conforme uma concepção mais ampla de *accountability*³” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 16). Segundo os autores, “o controle administrativo-burocrático deve equilibrar o respeito ao interesse público com a eficiência da gestão pública” (2011, p. 17). No Brasil, o controle judicial se sobrepõe ao administrativo-burocrático, pois o Judiciário pode rever as decisões administrativas.

Na análise de Avritzer e Filgueiras (2011), o exercício do controle administrativo-burocrático no Brasil possui uma contradição: por um lado, aumentou o controle burocrático, especialmente desde o ano de 1993, quando a presença das instituições de controle se tornou generalizada nos órgãos da Administração Direta; por outro lado, poucas foram as condenações de atos ilícitos relacionados à corrupção por parte do Judiciário e forte é a presença do debate sobre a persistência dela na imprensa. Para os autores, “o controle aumenta, a punição permanece baixa e os casos de corrupção continuam existindo e pautando negativamente a opinião pública” (Ibid., p. 22), fazendo com que se crie uma sensação de impunidade no país em relação à política brasileira, pois o índice de condenações criminais é baixo. Nesse contexto, “o controle público não estatal da corrupção, no Brasil, é o tipo mais enfraquecido, porquanto as instituições tenham privilegiado a expansão dos sistemas de vigilância burocrática e criminal” (Ibid., p. 28). A transparência, para o controle social, é essencial. Entretanto, não pode ser um fim em si mesmo para a Administração Pública.

É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, sua participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados (Ibid., p. 20-21).

2.3.3 Controle Social

Discutir o controle social remete ao reconhecimento das condições necessárias para que a democratização da gestão pública seja promovida. No contexto brasileiro, historicamente permeado por um Estado ditatorial com o predomínio de decisões centralizadas, tecnicismo e autoritarismo, a década de 1980 foi marcada pelo reconhecimento da importância da ampliação da participação popular nas decisões e da descentralização da gestão pública, expressadas na Constituição Federal de 1988. Essa discussão baseia-se na

³ *Accountability* é a obrigação de prestar contas a uma instituição de controle ou à sociedade.

noção de que, quanto maior a participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, mais elas irão responder ao interesse do coletivo.

O controle social não pretende apenas conseguir implementar mecanismos que eliminem, reduzam ou previnam os desperdícios, os desvios e as malversações na aplicação dos recursos públicos, e sim, assegurar que os gestores públicos e sociais se comprometam com a excelência na concepção e implementação dos programas, projetos e serviços. Em um Estado marcado por uma cultura patrimonialista, em que pequenos grupos possuem acesso privilegiado ao poder, a simples possibilidade de inserir agendas de diferentes setores é um impacto modernizante e alterador da cultura política existente.

De acordo com a CGU (BRASIL, 2012, p. 16), “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”, podendo “ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada” (Ibid., p. 21). Para a CGU, o cidadão “será sempre o melhor agente de controle da gestão pública, pois está presente em toda atuação estatal, quer na condição de agente público, quer na condição de beneficiário das políticas públicas” (BRASIL, 2005, p. 18). Para exercer o controle social, o cidadão

[...] deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar. [...] A efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir (BRASIL, 2012, p. 25).

O tema do controle “relaciona-se em profundidade com o tema da corrupção. Certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a Administração, menor seria o índice de corrupção” (MEDAUAR, 2013, p. 422). Medauar (2013) defende que o controle social, ou controle não institucionalizado, como “as manifestações de entidades da sociedade civil, as manifestações de partidos políticos, os abaixo-assinados, as passeatas, a imprensa falada, escrita e televisiva, as cartas à imprensa” (2013, p. 423), pode não resultar em medidas diretamente, mas contribui para a melhoria da Administração Pública pela repercussão que causa. Entretanto, para Medauar (2013), há uma generalizada descrença quanto aos mecanismos de controle sobre a Administração, já enfatizada por Avritzer e Filgueiras (2011), que pode acarretar no imobilismo, mas que “deve ser substituída justamente por mais estudos e debates sobre o tema, na busca de maior efetividade dos controles, inclusive com a criação de novos mecanismos e melhoria dos atuais” (MEDAUAR, 2013, p. 423).

Segundo Di Pietro, o controle social se mostra essencial, pois,

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 (DI PIETRO, 2012, p. 791).

Nesse sentido, o acesso a informações e a transparência, conceitos complementares, são necessários para o efetivo controle social.

É preciso compreender o contexto brasileiro para o surgimento da transparência e do controle social. De acordo com Inostroza (2009, p. 4), as demandas por maior controle e transparência aumentaram devido a problemas de corrupção, de uso ilimitado de poder político em benefício de pessoas e grupos, bem como a demanda por maior eficiência do aparato estatal, maior eficácia das políticas públicas e maior proximidade e legitimidade da ação pública. Mesmo que os mecanismos de transparência e controle ainda não sejam os ideais, eles têm permitido que os cidadãos conheçam decisões e dados, o que em outros tempos seria impensável.

No Brasil, os negócios públicos foram historicamente orientados por uma cultura de segredo, o que justifica que ainda hoje muitos cidadãos aceitem como comum essa forma de relação entre Estado e cidadãos (OLIVEIRA JR; JORDÃO; CASTRO JR., 2014). De acordo com Oliveira Jr, Jordão e Castro Jr., a partir da década de 1980 a transparência passou a se destacar na agenda política, mesmo período em que ocorre a ascensão do neoliberalismo que responsabilizou o Estado pela crise econômica mundial que teve início na década de 1970, e por isso defendia a adoção de políticas de austeridade fiscal e de controle da corrupção. Então era necessário vigiar os agentes públicos, e para isso foram criadas ações de promoção da transparência e de estímulo ao controle social.

Segundo Arnstein (2002), o controle cidadão está no último de oito degraus da escada da participação cidadã. Para compreender melhor a “figura” da escada elaborada por Arnstein, é necessário descrever cada degrau: 1º manipulação – é a distorção da participação por meio de convites para participar de comitês ou conselhos consultivos sem real poder de decisão, com o objetivo de “educar” as pessoas ou obter o apoio delas; 2º terapia – forma desonesta e arrogante de “participação”, pois a terapia grupal serve para curar as pessoas de suas “patologias”, envolvendo-as a tal ponto, que esquecem que o foco deveria ser mudar as causas que originaram tais “patologias”; 3º informação – é um grande passo para a legítima participação do cidadão, mas apenas a informação sem que exista um canal de comunicação é

um meio de dificultar a influência das pessoas nos programas; 4º consulta – pesquisas de opinião, assembleias de bairro e audiências públicas, são exemplos de consulta que não garantem que as preocupações da população sejam levadas em consideração, fazendo com que a participação permaneça como um ritual de fachada; 5º pacificação – “nesse nível os cidadãos passam a ter certa influência, mesmo que o acesso ao poder seja ainda limitado”, de modo que pessoas “confiáveis” e legitimadas pela comunidade sejam colocadas nos Conselhos, mas a tradicional elite do poder mantém a maioria dos assentos; 6º parceria – nesse degrau há redistribuição de poder por meio de negociação entre cidadãos e tomadores de decisão, em estruturas como conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos; 7º delegação de poder – “as negociações entre cidadãos e técnicos do setor público também podem resultar em cidadãos assumindo poder deliberativo em um determinado plano ou programa”; e 8º controle cidadão – é o poder (controle) que garante que a população possa gerir um programa público ou uma organização, responsável por definir as ações e aspectos gerenciais.

Portanto, o controle cidadão significaria um alto grau de participação da sociedade na gestão pública, inclusive deliberando sobre a aplicação de recursos públicos. “A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns. A participação vazia mantém o *status quo*” (ARNSTEIN, 2002).

Porém, para Britto (1992), o controle social do poder não é uma forma de exercício do poder político, pois quando o cidadão assiste alguma via de controle do Poder Público, ele não produz uma nova regra de Direito, mas apenas aplica uma norma constitucional preexistente. “Numa palavra, *não participa* do processo de elaboração jurídica, e, portanto, de participação popular não se cuida” (BRITTO, 1992). Se em decorrência do exercício do controle, uma nova regra de direito surgir, a autoria dela será exclusivamente do Estado. Por fim, Britto afirma que “(...) não há que confundir a participação popular com o controle social, pois o fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás”. Dessa forma, o conceito de controle social diverge do conceito de participação cidadã.

Nesse contexto, é importante compreender o conceito de transparência, que é um elemento fundamental na discussão do controle social, pois o acesso a informações transparentes e inteligíveis são imprescindíveis para sua existência. Segundo Inostroza (2009), a transparência e a prestação de contas são elementos inerentes ao regime político democrático, que tem sua qualidade melhorada na medida em que a sociedade pode conhecer

a forma como funcionários e políticos tomam decisões e executam os recursos públicos. Porém, para a melhoria da democracia, é necessário estabelecer mecanismos institucionais que tornem o monitoramento e acesso a informações viáveis.

Segundo Inostroza (2009), o acesso à informação é um mecanismo que possibilita a melhoria do desempenho das democracias emergentes, mas caso não funcione ou permaneça vazio pelas práticas tradicionais de acordos, negociações e intimidações, servirá para legitimar as ações do governo e não para que a sociedade saiba como se tomam as decisões e como os recursos são gastos.

Com a criação da Lei de Acesso a Informação (LAI), em 2011, a transparência se torna a “regra” e o sigilo, a “exceção” para a Administração Pública, pelo menos na teoria. Assim, em contraposição à cultura do segredo, a nova legislação impõe a transparência para o Estado. Ao institucionalizar instrumentos para o acesso a informação, reduz-se as possibilidades de haver abuso de poder pelos chamados “porteiros da informação”.

Oliveira Jr., Jordão e Castro Jr. (2014, p. 32), afirmam que as informações divulgadas pelo Governo Federal no Portal da Transparência restringem-se às de caráter orçamentário e financeiro, e que tais informações não permitem o monitoramento e avaliação dos resultados concretos dos programas, mas apenas do controle dos gastos. Outra limitação relacionada ao monitoramento e à avaliação da ação governamental no Brasil citada pelos autores, refere-se à preponderância da preocupação com a formulação dos programas em detrimento de seu monitoramento e avaliação. Além disso, há dificuldades em elaborar indicadores e em mensurar o impacto dos programas de acordo com os resultados sociais almejados, bem como em definir o tempo necessário para que os efeitos sejam alcançados. Tal situação reforça os elementos culturais de nossa formação (cultura do segredo). Como o controle social depende do acesso a informações compreensíveis, e nem sempre os portais da transparência as tem possibilitado, a mídia acaba fazendo o papel de capturar as informações e publicizar as ações governamentais.

Inostroza (2009) cita que a criação de agências de controle possui limites, tais como: ao fazer parte da Administração Pública, podem perder autonomia e correm o risco de politizar-se por interesses de grupos diversos, pois as instituições de controle do Executivo, por serem suas dependentes, podem esconder as ações da burocracia; se há a necessidade da presença de cidadãos, visto que são diretamente afetados pelas decisões, a possibilidade que a sociedade conheça o que realmente ocorre na gestão é bastante pequena. Para a autora, as normas legais são importantes para que os mecanismos funcionem e não sirvam apenas como meio de legitimar as ações do governo.

A criação de agências para realizar as prestações de contas possui o risco de não funcionar de forma adequada, caso não sejam criados outros elementos que garantam sua efetividade, tais como: institucionalidade; marco legal; e participação efetiva da sociedade (INOSTROZA, 2009, p. 10). A autora ainda afirma que criar uma agência com a finalidade de prestar contas e não proporcionar a ela força e legitimidade, não irá modificar as práticas da Administração Pública e pode isolar a agência e suas possibilidades de atuação. Os elementos de institucionalização são importantes para que a prestação de contas se torne legítima, sustentável e que constitua um verdadeiro controle cidadão.

Para Inostroza (2009, p. 5), o nível municipal de governo possui uma série de dificuldades em assumir as novas responsabilidades, tendo em vista a falta de recursos, de estruturas administrativas e de pessoal capacitado. O que ocorre em muitos municípios é apenas o cumprimento da lei, ou seja, o acesso à informação fica restrito às informações básicas, limitando a institucionalização do acesso à informação. Ainda de acordo com Inostroza (2009, p. 20), há obstáculos reais nos municípios, como as limitações organizacionais, a falta de capacidade administrativa, as dificuldades financeiras, a ausência de cidadãos envolvidos, a falta de sanção do governo, bem como as características culturais dos municípios, o tamanho de sua administração e os tipos de organizações que possuem. Portanto, as capacidades dos municípios são limitadas, mas ainda é preciso considerar que em muitos municípios há práticas políticas tradicionais, com relações autoritárias entre governo e cidadãos, personalização de poder e assimetria de informação.

Na prática, para Inostroza (2009, p. 6), é mais fácil os governos enunciarem os princípios de transparência e prestação de contas do que exercê-los. Uma das principais causas disso é a lacuna existente entre as formas e a cultura organizacionais e as condições que a transparência demanda. Há, por exemplo, resistência de funcionários para tornar realidade este direito. Para a autora, a prestação de contas como mecanismo horizontal somente pode ser efetiva, se as agências controladoras tiverem poder e se houver envolvimento de cidadãos. Infelizmente, a realidade é outra. O problema das agências e mecanismos de controle que se distanciam da sociedade e de outros níveis de governo, é que o trabalho ficará isolado e não responderá às exigências de prestação de contas para os quais foram criados (Ibid., p. 21).

O controle social, segundo o modelo conceitual de Ribeiro Filho, Teixeira e Silva (2008), divide-se em duas arenas – a arena estatal e a arena social. Na arena estatal está presente o controle legal, ou seja, o controle interno e externo formal do Estado, previstos constitucionalmente para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional

e patrimonial do governo. Já a arena social subdivide-se em duas: o controle semissocial e o controle social. O controle semissocial é um ambiente intermediário de controle, composto por instituições sociais (terceiro setor, sindicatos, procuradorias de defesa do consumidor, entre outras) que na prática, não realizam efetivamente o controle social por haver mesclagem de objetivos, pois visam defender os direitos dos cidadãos ao mesmo tempo em que administram conflitos de interesses. Na terceira dimensão do modelo conceitual está o verdadeiro controle social, que abriga o mais importante ator social: o cidadão.

Conforme foi analisado, há diferentes tipos de controle na gestão pública. Considerando a relevância das formas institucionais de controle e do controle social para a Administração Pública, neste trabalho, o foco será dado ao controle social sobre o orçamento público, que será o tema do próximo item.

2.3.4 Controle Social sobre o Orçamento Público

O orçamento público não é apenas uma peça financeira burocrática, ele é o resultado de uma articulação essencialmente política, utilizado como um instrumento de planejamento e de intervenção do Estado na economia. Ao indicar onde e como o dinheiro público será aplicado pelo poder público, o orçamento demonstra suas reais prioridades políticas.

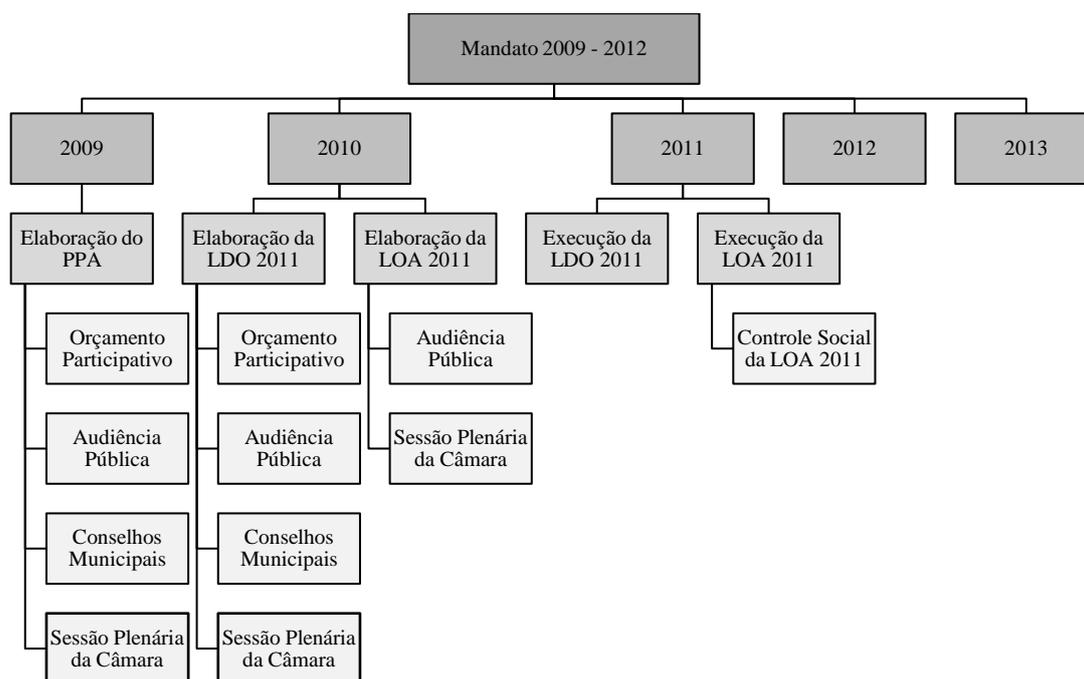
Como peça política que é, a proposta orçamentária e seu processo de aprovação refletem tanto os compromissos de quem está no poder quanto a relação de forças na sociedade civil, o poder de mobilização de seus setores organizados e a quem os parlamentares eleitos estão realmente representando (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003, p. 11).

A efetiva democratização da sociedade depende da participação da sociedade civil no planejamento, na gestão e no controle do orçamento público. Para que este processo aconteça, é essencial que o cidadão conheça como é realizado o orçamento em todos os níveis de governo, as determinações legais que devem ser seguidas, e os mecanismos e órgãos que possibilitam a participação da sociedade civil no planejamento e na aplicação dos recursos (Ibid., p. 11). Ao exercer a fiscalização da aplicação do dinheiro público, a sociedade pode evitar o desperdício de dinheiro e contribuir para que as receitas sejam aplicadas em áreas julgadas mais importantes pela sociedade. Nesse sentido, é de suma importância que a

sociedade esteja envolvida na elaboração e aprovação de uma lei orçamentária anual compatível com os interesses e necessidades da população, por exemplo.

De acordo com Freitas (2001), o controle social do orçamento público é o exercício do direito de fiscalização da atividade pública quanto à eficiência e à observância dos limites estabelecidos pela Constituição, por meio da participação popular, e requer uma cidadania ativa, certo grau de plausibilidade da ação fiscalizadora, e que seja um complemento às outras modalidades de controle. Não faz sentido para o orçamento público que a participação popular se esgote em uma das suas fases. “Daí segue que a transparência alcançada por meios tecnológicos inovadores precisa ser real e dinamicamente considerada (exemplo: os relatórios de gestão fiscal, além de disponíveis eletronicamente, não podem continuar sendo peças cifradas e excludentes da observação do cidadão medianamente informado)” (FREITAS, 2001). Com o propósito de reforçar a participação da sociedade no processo orçamentário, várias cartilhas vêm surgindo com explicações detalhadas do orçamento público, suas etapas, seus princípios e como o cidadão pode participar.

A participação social no Ciclo Orçamentário é exemplificada na Figura 1. A participação social pode ocorrer na etapa de elaboração do PPA através de demandas do Orçamento Participativo (quando for adotado pelo município) e de demandas dos Conselhos Municipais. Com o Projeto de Lei do PPA concluído, a prefeitura o apresenta aos vereadores e à população em uma Audiência Pública – nesse momento, a população deve observar se as demandas mais necessárias do município estão contidas na lei. Na Sessão Plenária da Câmara, onde é votado o Projeto de Lei do PPA, a população também pode estar presente, fiscalizando as emendas apresentadas pelos vereadores. Na elaboração da LDO, as formas de participação social são semelhantes às do PPA – por meio do Orçamento Participativo, dos Conselhos Municipais, de Audiência Pública e da Sessão Plenária da Câmara para votar o Projeto da LDO. As formas de participação da LOA são reduzidas, em função dos prazos, mas igualmente importantes: é nas Audiências Públicas e na Sessão Plenária da Câmara que a sociedade deve verificar se suas demandas serão realmente atendidas no orçamento do ano seguinte.

Figura 1 - Participação social no ciclo orçamentário municipal

Fonte: Elaboração própria a partir de IEB (2011) e Beitem, Morgado e Palmieri (2013).

A Constituição Federal define que toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos deve prestar contas (art. 70, parágrafo único). Ainda, no parágrafo dois do artigo 74, a Legislação define que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Aos poucos, a sociedade tem passado por uma mudança de mentalidade e compreensão das interconexões entre os orçamentos públicos mal feitos ou irresponsáveis e a falta da vigilância da sociedade interessada (FREITAS, 2001).

Na legislação brasileira, algumas leis versam sobre o controle, tais como: a Lei nº 4.320/1964, conhecida como a Lei de Finanças Públicas; a própria Constituição Federal de 1988; a Lei Complementar nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como a Lei da Transparência; e a Lei nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Lei de Finanças Públicas afirma que o controle da execução orçamentária compreende a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes, e o cumprimento do programa de trabalho.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) afirma, em seu § 1º do Art. 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal requer a ação planejada e transparente, para que os riscos

sejam prevenidos e os desvios, corrigidos. A responsabilidade na gestão fiscal seria atingida por meio do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e a condições sobre a renúncia da receita, sobre a geração de despesas com pessoal, como a seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, concessões de garantias e de inscrições em Restos a Pagar⁴.

Para haver o controle – principalmente o social – é de suma importância que haja transparência de dados e acesso à informação, para que o cidadão saiba o que está acontecendo na gestão. Nesse sentido, surgem a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, além da própria LRF conter um capítulo sobre o tema.

O capítulo IX da LRF versa sobre a transparência, controle e fiscalização, e afirma, em seu artigo 48, que deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, aos seguintes instrumentos de transparência na gestão fiscal: os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas (com parecer prévio), o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal (e versões simplificadas).

A Lei da Transparência complementa o artigo 48 da LRF da seguinte forma:

A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Além de complementar este artigo, a Lei da Transparência ainda complementa o artigo 73-A, de modo que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possa ser parte legítima para denunciar o descumprimento da Lei, o 73-B, determinando prazos para cumprimento da Lei, e o 73-C, determinando a sanção para o não cumprimento dos prazos.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) visa a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e tem como diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

⁴ Restos a Pagar são as despesas que foram empenhadas em um exercício financeiro mas que não foram pagas até o seu final (31 de dezembro).

- 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;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública (artigo 3º).

Para a LAI, de acordo com o artigo 5º, o Estado tem como dever garantir o direito de acesso à informação através de “procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara, e em linguagem de fácil compreensão”.

A efetiva democratização da sociedade possui como elemento central a participação dos cidadãos, individualmente ou por grupos representativos, no planejamento, na gestão e no controle do orçamento público. Porém, para que isso se concretize, é preciso conhecer como o orçamento é elaborado, as determinações legais que o regem, e os mecanismos e órgãos que permitem a participação da sociedade civil.

2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

Conforme analisado neste Capítulo, o orçamento público mostra-se um instrumento importante para a verificação das decisões políticas, pois nele constam as ações prioritárias escolhidas para atender as demandas da sociedade. O orçamento possui, desta maneira, diversos princípios que tem como objetivo padronizar este instrumento que busca retratar uma realidade extremamente complexa. Nesse sentido, o orçamento público pode ser considerado uma importante ferramenta de análise de políticas públicas.

As políticas públicas, por sua vez, são importantes formas de atuação do Estado, pois refletem as estratégias selecionadas para combater problemas, sobretudo, sociais. Entretanto, diversos interesses são colocados em disputa nas agendas de governo. Para evitar que apenas os interesses particulares ou os interesses de uma pequena parcela com poder sejam atendidos pelas políticas públicas, a sociedade precisa participar da formulação da agenda, do controle da execução dessas políticas e de sua avaliação.

Os controles legais que visam preservar a correção, a lisura e a honestidade nos procedimentos administrativo-financeiros públicos são de suma importância. Os agentes funcionais do governo devem colocar o interesse público acima de qualquer outro interesse. Toda a sociedade deve ter na moralidade administrativa um pressuposto ético a ser buscado

permanentemente por todos os meios, inclusive pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle.

Por mais que existam diversos mecanismos burocráticos e instituições formais que visem o controle do dinheiro público, este nunca será o suficiente perante um país com imensa extensão territorial e complexas relações burocráticas como no caso brasileiro. Nesse sentido, a participação do cidadão comum no controle dos recursos públicos é de importância crucial. Somente assim uma instituição formal poderá saber do desvio de recursos destinados à merenda de uma escola, ou até mesmo, à aquisição de medicamentos em um hospital, por exemplo.

Recentemente, a legislação brasileira vem definindo mecanismos que permitem o exercício do controle social. São os casos da Lei de Acesso à Informação, da Lei da Transparência e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Reconhecer o direito do cidadão de ter acesso a informações públicas – com raras exceções, reconhecer a importância da transparência e definir possibilidades de participação social é um passo importante para a existência do controle social. Ainda que distante do ideal por questões culturais, o controle social torna-se uma discussão importante na sociedade.

O controle social sobre os recursos públicos se mostra necessário em um cenário de insegurança onde são encontrados diversos casos de irregularidades na aplicação de recursos públicos. No Barômetro da Corrupção Global de 2013, realizado pela organização *Transparency International*, para 82% da população no Brasil o nível de corrupção permanece o mesmo ou aumentou nos últimos dois anos no país, sendo estas instituições bastante corrompidas: os partidos políticos (81%), o Legislativo (72%), o Judiciário (50%), a polícia (70%) e o funcionalismo público (46%). Essa percepção dos brasileiros leva a crer que há a ausência de confiança na Administração Pública, o que se justifica devido a uma série de eventos de corrupção e mau uso do dinheiro público. O referido Barômetro também demonstra que para 71% dos entrevistados, pessoas comuns podem fazer a diferença na luta contra a corrupção.

No Latinobarômetro de 2011, os dados também são alarmantes para o Brasil. Dentre os 1.204 entrevistados, muitos afirmaram que a confiança em certas organizações públicas era pouca ou nenhuma: na Administração Pública (67,1%), no Governo Municipal (71,4%), no Governo (60,4%), e no Estado (57,5%). Para 70,8% dos entrevistados, a corrupção é o problema do país, ou grande parte do problema.

Porém, no caso do orçamento público, a sociedade tem o direito e o dever de participar do PPA, da LDO e da LOA. O controle social se faz indispensável no orçamento público, pois

é neste instrumento que as decisões políticas são afirmadas e as demandas da sociedade são (ou não) atendidas.

Portanto, para que o controle social ocorra, é imperativo que a sociedade esteja informada de seus direitos e saiba como exercê-los. Desta necessidade surge o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que será abordado no próximo Capítulo.

3 O PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO

O Programa⁵ Olho Vivo no Dinheiro Público surgiu em setembro de 2003, e desde então atua por meio de capacitações presenciais, distribuição de material técnico sobre controle social e disponibilização, através da Escola Virtual da CGU, de um curso à distância, aberto ao público geral, de formação em controle social e cidadania. As capacitações presenciais visam à formação prática e técnica e são divididas em quatro fases: fase teórica, fase prática, discussão de resultados e encaminhamentos. O desenvolvimento de material didático aborda a participação e o controle social e, além de serem distribuídos fisicamente, os materiais são oferecidos para download gratuito no sítio eletrônico da CGU. Na capacitação à distância oferecida na Escola Virtual da CGU são tratados temas como cidadania, participação e controle sobre as contas públicas. Além disso, ocorre debate entre os participantes com a mediação de um auditor da CGU por meio de fóruns.

O Programa não é institucionalizado por uma norma específica. Porém, segundo o “Guia do Aplicador” do Programa, suas ações são baseadas na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que diz no artigo 13, que cada Estado deveria adotar medidas que fomentem a participação de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público na prevenção e na luta contra a corrupção (sociedade civil, ONGs e comunidade). Além disso, possui base na Convenção Interamericana contra a Corrupção, que afirma, no seu artigo 3º, que os Estados devem criar, manter e fortalecer mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e de ONGs nos esforços de prevenção da corrupção. No próprio Decreto que aprova a estrutura regimental da CGU, são previstas ações de controle social e participação cidadã (inciso IV do artigo 18 do Decreto nº 8.109 de Setembro de 2013).

Os recursos materiais, financeiros e humanos para o Programa são providos pela CGU, mas as Unidades Regionais possuem liberdade para estabelecer parcerias com outras organizações públicas e privadas, como prefeituras, Tribunais de Contas e Ministério Público, a fim de compartilhar custos e recursos humanos. As despesas das ações de prevenção da corrupção são apresentadas no Portal da Transparência de forma aglutinada, devido a estrutura programática das ações adotadas pela CGU.

⁵ Programa é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos e são mais utilizados em âmbito governamental para organizar políticas públicas e, por isso, subdivide-se em projetos que, por sua vez, subdividem-se em ações (DE TONI, 2003).

Os ministrantes das capacitações são, em grande maioria, servidores da CGU lotados nos Núcleos de Apoio à Prevenção (NAP) das Unidades Regionais. Porém, a CGU pode convidar participantes eventuais para ministrarem palestras, o que ocorre com relativa frequência. Todas as Unidades Regionais da CGU possuem um NAP, que participa da renovação contínua do conteúdo e do formato do Programa. Semestralmente, a CGU sugere os temas que serão abordados nas capacitações, o material de apoio que será utilizado e a frequência de realização das capacitações em cada Estado. A preparação dos ministrantes ocorre em Encontro Anual dos NAPs e por vídeo conferência, momentos em que é possibilitado o compartilhamento de experiências. O Órgão Central acompanha as atividades durante o ano inteiro.

O acompanhamento ocorre por meio de contato direto e ininterrupto com os NAPs. Há também uma avaliação anual do Programa, com levantamento de dados relativos ao seu alcance e à sua eficácia. Ainda não há, formalmente, uma avaliação de impacto das capacitações, embora haja a pretensão de realizá-la em um novo formato do Programa. São realizadas avaliações de satisfação e recolhidos depoimentos nos eventos que alimentam a reflexão da organização sobre o Programa.

No sítio eletrônico da CGU há um formulário padrão a ser preenchido pelo conselheiro de política pública municipal que desejar receber uma capacitação do Programa. Caso a Unidade Regional não receba nenhum pedido via formulário, deve pesquisar os conselhos municipais e agrupamentos civis proativos que possuam atividades voltadas à ética, à cidadania e ao controle social, com a finalidade de propor uma parceria para a realização do evento. Juntos devem selecionar o município que irá sediar o evento baseados na capacidade de mobilização da comunidade local, na atuação do conselho ou instituição parceira, na disponibilidade de infraestrutura do local e na possibilidade de participação de comunidades vizinhas (BRASIL, 2014, p. 12). Ainda, somente deve ser selecionado o município cuja prefeitura seja parceira na realização do evento. É de competência da CGU a mobilização dos conselheiros para participar do evento, pois se essa responsabilidade ficar a cargo poder público local, o evento corre o risco de esvaziamento, frustração ou captura.

O Programa Olho Vivo já possui onze anos de existência e vem se fortalecendo, apesar das mudanças de governo do período, de ministros e de legislação. Por esse motivo, é imperativo avaliar se a sua estrutura permite o aumento do controle social.

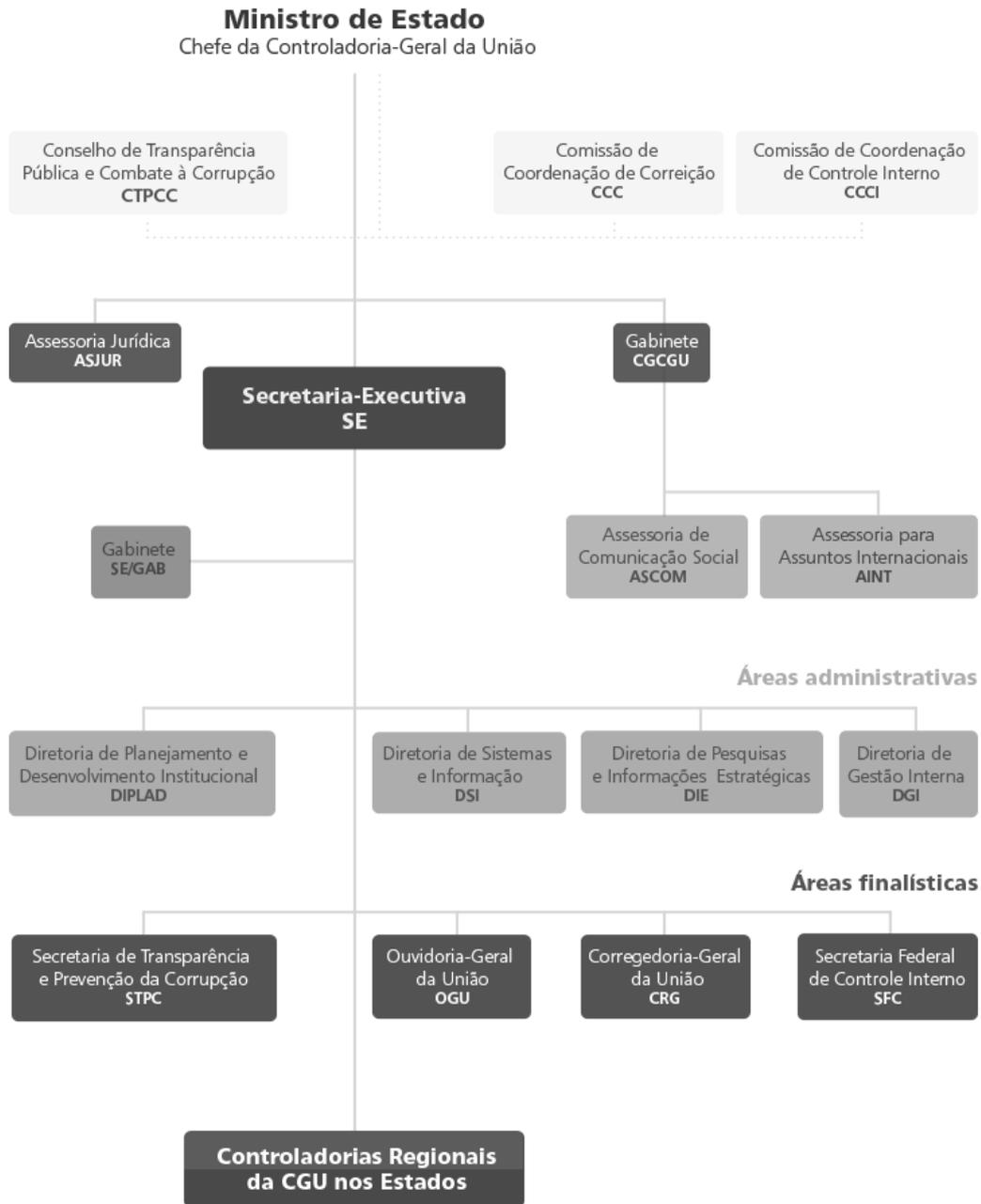
3.1 ANTECEDENTES

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reforçou os poderes das instituições de controle interno e externo sobre os recursos públicos. Dessa forma, o controle não fica exclusivamente em um único órgão. Antes da criação da Controladoria Geral da União (CGU) em 2003, o controle interno da Administração Pública Federal encontrava-se fragmentado nas Secretarias de Controle Interno (CISSETS), dentro de cada ministério. O “processo de centralização e fortalecimento do controle interno e a elevação da CGU ao status de ministério foram fundamentais para a superação da situação anterior de grande ineficiência do controle interno” (LOUREIRO et al, 2012, p. 57). As CISSETS eram subordinadas a ministros, fato que, na prática, inviabilizava uma atuação efetivamente de controle, de auditoria e indicação, e de correção de erros e de irregularidades.

A CGU é o órgão responsável pela assistência direta à Presidência da República sobre assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão do Poder Executivo. Tal responsabilidade envolve atividades de controle interno, auditoria pública, correição, ouvidoria, prevenção e combate à corrupção, além da supervisão dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal.

A estrutura da CGU, conforme a Figura 2, é composta por: Gabinete Ministerial, que abriga a Assessoria de Comunicação Social e a Assessoria para Assuntos Internacionais; Assessoria Jurídica; Secretaria Executiva; Secretaria Federal de Controle Interno; Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção; Corregedoria Geral da União; Ouvidoria Geral da União; Controladorias Regionais da União nos Estados; Assessorias Especiais de Controle Interno; e Órgãos Setoriais de Controle Interno. A Secretaria Executiva é composta por quatro Diretorias: Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas, Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, Diretoria de Gestão Interna e Diretoria de Sistemas e Informação, denominadas áreas administrativas. O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público é de responsabilidade da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC).

Figura 2 - Organograma da CGU



Fonte: Brasil (2014, on-line).

A CGU centraliza o controle interno da Administração Pública Federal no Brasil e abarca outras funções, como o “combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade civil, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes” (LOUREIRO et al, 2012, p. 55). A parceria com o cidadão pode ampliar a

capacidade fiscalizadora da CGU, pois o cidadão informado será mais instruído para o exercício de seu papel no controle dos gastos públicos.

Além da CGU, há outros órgãos que atuam no controle interno. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, a Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) é o órgão responsável pelo Controle Interno dos três Poderes do Estado. A missão da CAGE, que integra a estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda, é zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Em Porto Alegre, há a Controladoria Geral do Município (CGM), que é o órgão central do Sistema de Controle Interno unificado dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e vincula-se à Secretaria Municipal da Fazenda. A atribuição da CGM é coordenar, fiscalizar e avaliar as atividades de controle interno de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2014).

Até o ano de 2003, a fiscalização nos municípios visava a produzir informações sobre o desempenho dos programas federais e, por esse motivo, restringia-se a somente alguns programas escolhidos devido à sua relevância orçamentária ao passo que a seleção de municípios baseava-se em critérios estatísticos. Em 2003, surge o Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos, que mudou o foco da fiscalização, pois o critério passou a ser o sorteio, e a fiscalização ocorre sobre todos os programas federais implementados no município sorteado. “A seleção por sorteio tinha como objetivo criar em todos os municípios a expectativa de serem sorteados e, portanto, fiscalizados (e assim estimular a preocupação, em todos, com a qualidade e probidade da gestão), além de impedir qualquer alegação de que a seleção fosse feita com objetivo de perseguição ou retaliação política” (LOUREIRO et al, 2012, p. 59).

Foi constatado, então, que a principal causa das irregularidades encontradas nos municípios auditados é a má gestão e não a corrupção. “Erros devidos à falta de qualificação do pessoal levam a irregularidades no uso dos recursos federais pelos municípios, e em poucos casos os erros podem ser enquadrados como efetivo desvio de dinheiro” (BIDERMAN; AVELINO, 2010⁶ apud LOUREIRO et al, 2012, p. 60). O Programa de Fiscalização por Sorteios aproximou a CGU à gestão municipal e demonstrou a fragilidade da atuação dos Conselhos Municipais.

⁶ BIDERMAN, C.; AVELINO, G.. **A descentralização brasileira em perspectiva comparada: gestão das transferências federais para os municípios**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: CEPESP/FGV, 2010.

3.2 CRIAÇÃO

Da experiência com o Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos, surgiu o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. Em setembro de 2003, ele foi criado com o objetivo de ampliar o controle social, que facilitaria o controle do próprio órgão e contribuiria para a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos aos municípios. Foi realizada uma parceria por meio de convênio entre a CGU e a ONG Avante em dezembro do mesmo ano para viabilizar o projeto.

A ONG Avante – Qualidade, Educação e Vida surgiu no ano de 1991 para desenvolver estudos e executar ações nas áreas de educação, comportamento humano e processos grupais. Inicialmente, era um grupo de profissionais da Educação, da Psicologia, das Ciências Sociais e da Administração. A missão da Avante, como uma organização não governamental, é “contribuir para a melhoria da qualidade da educação e para a mobilização e organização social voltadas para o pleno exercício da cidadania” (AVANTE, 2003). A ONG atua na elaboração e execução de projetos de natureza educacional e social voltados à mobilização da sociedade civil para o desenvolvimento e inclusão sociais. Outra forma de atuação é no assessoramento de dirigentes de instituições públicas ou privadas no desenvolvimento de equipes, na implementação de processos de mudança, na criação de espaços de renovação e na avaliação de processos e resultados de ações implementadas. Desde 1998, a ONG desenvolve projetos na área de qualificação profissional.

A Avante elaborou, em 2003, três projetos de controle social para a CGU: Conselhos Municipais como Instrumento de Controle Social; Capacitação dos Agentes Públicos Municipais em Gestão e Controle de Recursos Públicos; e Revisão da Base Legal e Ampliação dos Mecanismos de Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Como justificativa para a elaboração de Projetos de Controle Social para a CGU, a Avante citou a Lei nº 10.683/2003, que versa sobre a competência da CGU de assistir à Presidência da República quanto a assuntos relativos à defesa do patrimônio público, ao controle interno e à auditoria pública, às atividades de ouvidoria geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. Ainda, a ONG citou o mecanismo de realização de fiscalização de municípios por meio de sorteios, que permitiu a constatação de que as irregularidades na aplicação dos recursos públicos podem ocorrer pela desinformação e pela

falta de conhecimento aprofundado sobre os princípios e normas da legislação. Como esses fatores tornaram-se mais relevantes devido ao descompasso “entre os investimentos feitos pelo governo brasileiro e as efetivas conquistas no campo social” (AVANTE, 2003), foi ressaltada a importância dos mecanismos de gestão de recursos, de controle dos gastos públicos e da participação direta da sociedade para a definição de prioridades e para a fiscalização do dinheiro público.

Considerando o processo histórico do Brasil, a ONG afirmou que “ampliar os espaços de participação da sociedade na gestão pública exige, mais do que nunca, esforço coletivo no sentido de multiplicar e qualificar diversos atores que possam protagonizar, daqui pra frente, a cena política” (AVANTE, 2003). Para a ONG, “o fortalecimento da sociedade civil pressupõe, além da ampliação dos espaços de participação, uma mudança de papel dos atores, de modo a ultrapassar a postura passiva e conformista do passado para assumir, cada vez mais, um papel proativo na gestão das políticas públicas” (Ibid.). Assim, os Conselhos Municipais ganham importância estratégica, sendo necessário investir na instituição, organização, visibilidade, autonomia, representatividade, na efetiva inserção deles na comunidade e na qualificação social e técnica dos conselheiros.

Especificamente para o Projeto⁷ de Conselhos Municipais como Instrumento de Controle Social, a justificativa da ONG foi que estudos e avaliações têm demonstrado que dentre as funções propostas para os Conselhos apenas algumas tem sido praticadas. Segundo a Avante (2003), “é mínimo o exercício da função mobilizadora, de identificação e articulação de demandas sociais bem como de controle social, na fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos”.

Então, como objetivo geral, a ONG apresenta: “contribuir para a melhoria do desempenho dos conselhos através da revisão do quadro normativo atinente à sua composição e atribuições, bem como da mobilização e qualificação social dos seus integrantes” (Ibid.). Dentre os seis objetivos específicos listados, estão:

Mapear e caracterizar a situação atual dos Conselhos Municipais como instrumentos de controle social.

Identificar estratégias e procedimentos adequados a uma atuação eficaz e efetiva dos conselhos nas suas comunidades.

Levantar e analisar a legislação bem como as normas infralegais que disciplinam os Conselhos Municipais que realizam o acompanhamento e controle social de fundos e ainda os projetos de alteração e inovação existentes a respeito desses mesmos conselhos.

⁷ Projeto “é um empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de tempo determinados. É a unidade mais operativa dentro do processo de planejamento, pode ser detalhado em operações, atividades e ações” (DE TONI, 2003, p. 233).

Propor as alterações necessárias nas normas que regulam a constituição, composição, funções e mecanismos de operação dos Conselhos Municipais responsáveis pelo acompanhamento e controle social de fundos.
Sensibilizar e buscar o comprometimento dos membros dos Conselhos/comissões com as atribuições e responsabilidades inerentes ao seu papel.
Mobilizar a comunidade para atuar em articulação com os Conselhos no controle social da aplicação dos recursos (AVANTE, 2003).

Para a realização dos objetivos, seis ações foram propostas na metodologia: levantamento de informações e documentação; concepção da estratégia de mobilização dos conselhos e da comunidade; realização da qualificação social dos conselheiros e da mobilização da comunidade; consolidação; monitoramento e avaliação; e elaboração de proposta de alteração do quadro normativo dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle social de fundos.

Em 2003, foi firmado o Convênio de Cooperação Técnica entre a CGU e a Avante (CGU nº 031/2003), que tinha por objeto a criação de instrumentos de controle social voltados aos conselhos municipais, à capacitação de agentes municipais e ao aprimoramento do FUNDEF. Esse Programa deu origem ao OVDP, e o valor liberado à ONG foi de R\$ 387.950,00 (trezentos e oitenta e sete mil, novecentos e cinquenta reais). Em 2004, outro convênio foi firmado para dar continuidade ao trabalho da Avante, e teve um plano de trabalho mais detalhado. Assim, o Convênio de Cooperação Técnica entre a CGU e a Avante (CGU nº 011/2004), data de novembro de 2004 e possuía como objeto a cooperação técnica e financeira para a realização de diversas ações de continuidade aos Projetos de Controle Social, buscando aprofundar, ampliar e disseminar os conceitos de gestão responsável e de controle social na aplicação dos recursos públicos e a estabelecer parcerias com outros órgãos (públicos ou privados). O valor estimado para a execução do convênio foi de R\$ 465.311,08 (quatrocentos e sessenta e cinco mil, trezentos e onze reais e oito centavos), e a sua transferência ocorreria de acordo com a programação orçamentária e financeira do Governo Federal para os exercícios de 2004 e de 2005. Em maio de 2005, foi firmado um termo aditivo visando à ampliação da ação “Estruturação e Revisão de procedimentos Internos da CGU/PR e das Controladorias Regionais da União para Continuidade dos Projetos de Controle Social”, com o acréscimo de R\$ 98.685,00 (noventa e oito mil, seiscentos e oitenta e cinco reais) ao Convênio, totalizando um valor de R\$ 563.996,08 (quinhentos e sessenta e três mil, novecentos e noventa e seis reais e oito centavos).

A ideia era que houvesse um total compartilhamento de decisões entre a CGU e a Avante quanto à metodologia das ações a serem realizadas, ao formato delas, ao conteúdo programático das capacitações, entre outras definições necessárias (SANTANA, 2010). Havia

o entendimento que a Avante possuía o *know-how* necessário aos processos de mobilização e capacitação dos segmentos sociais, e, por outro lado, que a CGU possuía os conhecimentos técnicos necessários à formação do público-alvo (SANTANA, 2010). Apesar da autonomia que a ONG detinha para desenvolver os objetos do convênio, havia a necessidade da efetiva participação dos servidores da CGU em todas as etapas do trabalho, além de ser “condição indispensável, a disseminação dos conhecimentos produzidos e a transferência de *know-how* para a futura continuidade das ações pelo órgão governamental” (Ibid., p. 16).

Em relação ao conteúdo programático, ficou estabelecido que

[...] seriam aplicados com metodologias participativas, voltadas para o levantamento de problemas da vida cotidiana dos participantes no exercício dos papéis de conselheiros, lideranças e servidores municipais, bem como para a construção coletiva de alternativas de soluções, a partir da conjugação das experiências dos participantes e dos auditores da CGU (Ibid., p. 17).

Foi realizado um levantamento das principais falhas e irregularidades detectadas nas fiscalizações executadas pela CGU para a definição dos conteúdos técnicos, e, desse modo, assuntos como licitações e contratos, prestações de contas de convênios e programas federais, controles de estoque, controle patrimonial, execução orçamentária, entre outros foram definidos (SANTANA, 2010, p. 17-18). As técnicas selecionadas para o Programa foram as que buscassem privilegiar a participação e o aproveitamento das experiências dos participantes (Ibid., p. 18).

Após o mapeamento da situação dos conselhos municipais, a Avante (2004) identificou os principais obstáculos: ausência de canais de informação e comunicação; falta de participação da sociedade na gestão pública e no controle social; e despreparo técnico e político dos conselheiros para exercer as atividades. Assim, a proposta de trabalho envolvia o seguinte: seleção de municípios para a experiência piloto; definição de estratégia de mobilização; definição dos conteúdos básicos; desenho da metodologia de trabalho; e elaboração do material didático.

Como produto de disseminação interna, há o “Guia do Multiplicador/Reedidor Social”, elaborado pela Avante em novembro de 2004. A justificativa para o investimento na capacitação de agentes públicos, de conselheiros e de lideranças deve-se à “evidência de que a participação dos cidadãos brasileiros, no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, ainda acontece de forma tímida, refletindo uma postura de descaso com a coisa pública” (AVANTE, 2004), além da “certeza de que uma empreitada tão ambiciosa, como essa, requer um engajamento permanente de diferentes atores e uma mobilização efetiva para

que eles atuem como verdadeiros defensores dos interesses da comunidade” (AVANTE, 2004).

A escolha da metodologia de oficinas ocorreu devido às características dos agentes e aos objetivos pretendidos, pois, mais que passivamente assistir aulas ou exposições, os participantes poderiam desenvolver trabalhos práticos de acordo com o tema da Oficina. As Oficinas, além disso, permitem ir além dos moldes tradicionais de capacitação propiciando aos participantes um espaço de enriquecimento de aprendizagens teórico-práticas vinculadas ao cotidiano de trabalho. Além disso, pretendia-se a valorização do conhecimento prévio dos conselheiros e o estímulo à troca de experiências entre os participantes. É importante citar a necessidade de adequação dos projetos de qualificação ao perfil dos participantes (agentes públicos, conselheiros ou lideranças, e dentro de cada categoria ainda há diferenças que precisam ser consideradas). A metodologia utilizada possui como característica o uso de processos nos quais os participantes possam ter sua condição de sujeito da aprendizagem valorizada.

Para testar e validar essa proposta ocorreu um evento-piloto na cidade de Ipiaú, na Bahia, com a participação de agentes públicos dos municípios próximos. Para a realização do evento, foi necessária uma ação articulada entre a CGU da Bahia, a Avante e as prefeituras dos municípios participantes. O evento teve duração de três dias, com uma carga horária de 24 horas. Como resultado, concluiu-se que o evento contribuiu para o teste e, posteriormente, o material utilizado passou por aprimoramentos sucessivos. Além deste, ocorreram, de maio a julho de 2004, outros dois eventos-piloto, em Minas Gerais e Goiás, e em 2005 em Pernambuco.

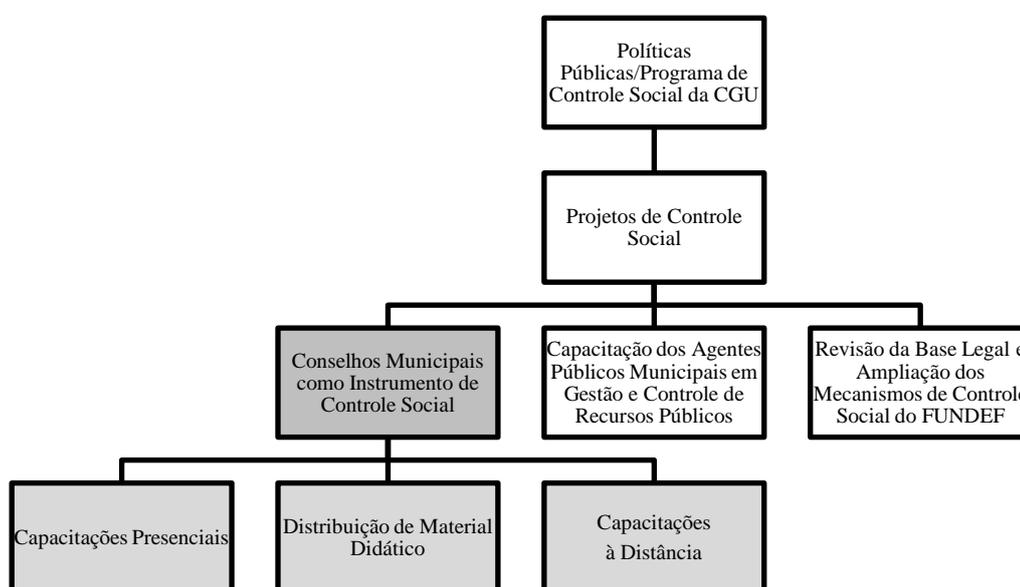
Como atribuições do multiplicador/reeditor social, a Avante (2004) afirma que: deve planejar e organizar os encontros; deve mobilizar e articular prefeituras e participantes; deve coordenar os eventos; deve formular, discutir, desenvolver e sugerir estratégias de continuidade da ação educativa; deve promover as avaliações das ações realizadas; e deve elaborar um relatório dos Encontros. O perfil desse multiplicador abrange: capacidade de trabalhar em equipe; facilidade para adaptar-se a condições diferenciadas de trabalho; capacidade de comunicação; iniciativa e habilidade para lidar com as situações que surgirem nos trabalhos em grupo; abertura, informalidade e outras características facilitadoras.

Inicialmente, o projeto era chamado “Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças”, e compreendia ações de educação presencial e à distância, formação de acervos técnicos, apoio ao desenvolvimento dos controles internos municipais e cooperação interministerial. Após realizarem estudos,

definirem a metodologia, formarem multiplicadores e realizarem eventos pilotos, encontros foram promovidos entre os representantes de todas as Unidades Regionais para discutir as experiências pilotos e para definir as diretrizes do Programa. De acordo com Santana (2010, p. 18), “a etapa seguinte foi a disseminação interna e o treinamento dos servidores da CGU para realização das ações”.

É possível perceber que o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público pode ser identificado da seguinte forma na Figura 3: ele é resultado de um projeto de controle social para conselhos municipais, dentro de uma política pública de controle social da CGU.

Figura 3 - Programa, Projetos e Ações



Fonte: Elaboração própria.

3.3 FASES

Na tentativa de definir as fases do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, considerando que já passaram onze anos desde sua criação, ele foi subdividido em duas fases principais, que serão descritas a seguir.

3.3.1 Primeira Fase – Sensibilização de atores

Inicialmente, o Programa era dirigido aos conselheiros de políticas públicas municipais, às lideranças e aos servidores públicos. A metodologia proposta pela Avante para a qualificação dos atores assentava-se no construtivismo (em que cada aprendiz constrói seu conhecimento, que agrega-se aos seus conhecimentos prévios), na educação continuada (nenhuma ação educativa é única) e na educação de adultos (estes aprendem melhor quando são proativos e tomam a iniciativa no processo de aprendizagem).

Em relação à qualificação de agentes públicos municipais, a Avante (2004) considerou que inexistiam, em especial nos municípios de menor porte, um corpo permanente de servidores capacitados e comprometidos com a função pública. Em muitos casos, a Administração Municipal estava sob a responsabilidade de agentes públicos políticos (como secretários e funcionários com cargos de confiança), que possuíam uma curta permanência no cargo e mais lealdade política ou pessoal ao prefeito do que à comunidade de fato. Com isso, a Avante sugeriu que as capacitações fossem orientadas, prioritariamente, para os agentes públicos administrativos que tenham sido admitidos por concurso público (pois possuem maior perspectiva de permanência e comprometimento), que ocupassem cargos ou funções nos sistemas de Controle Interno dos municípios, nas áreas contábil, orçamentária e financeira, nas licitações, na elaboração, na execução e na prestação de contas de contratos e convênios, nas atividades de especificação, transporte, recebimento, guarda e armazenagem de alimentos e medicamentos, no cadastramento, na gestão e no controle de programas sociais, e no planejamento e na implantação de sistemas informatizados (AVANTE, 2004). Assim, como objetivos da qualificação dos agentes públicos municipais há a redução de irregularidades, bem como o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle no uso dos recursos públicos nos municípios. As ações devem ser temáticas e organizadas em função das necessidades de capacitação detectadas.

A Avante (2004) afirmou que os conselhos municipais apresentam uma enorme diversidade em sua composição, bem como diferentes graus de comprometimento com os interesses coletivos e com a gestão pública. Essa diversidade gera diferentes níveis de mobilização da sociedade. Portanto, a Qualificação de Conselheiros Municipais possui como objetivo a capacitação dos conselheiros para o acompanhamento e o controle social das políticas públicas municipais, além do comprometimento com a mobilização social e a

participação cidadã. A metodologia proposta é a mesma dos agentes municipais, considerando a necessária adaptação à realidade dos participantes.

Em relação à mobilização de lideranças locais, a ONG afirmou ser importante porque a participação delas demonstra o reconhecimento da importância desses atores. Ainda, colocou que essas lideranças assumem um perfil diferenciado, com grande diversidade de visão política, escolaridade, representatividade e comprometimento com os segmentos representados. O objetivo da mobilização era possibilitar a atuação da comunidade no controle social da aplicação dos recursos, em articulação com os Conselhos.

A necessidade de qualificação destes atores iniciais como os agentes públicos, os conselheiros e as lideranças, se dá pela precariedade de capacitação institucional e social que eles possuíam. A Avante (2004) ainda fez algumas proposições visando à continuidade do processo de qualificação, como a organização de acervos ou bibliotecas de serviço especializadas em controle, o apoio ao fortalecimento dos sistemas municipais de controle interno, e o desenvolvimento de estratégias e recursos para a educação à distância.

O foco principal dessas capacitações era a sensibilização dos atores para o tema do controle social dos gastos públicos e da importância de suas atuações.

3.3.2 Segunda Fase – Instrumentação dos atores

Após um tempo, a CGU observou que a sociedade civil já estava ciente de que era protagonista no controle do Estado, considerando que houve um aprofundamento da experiência democrática no país e aumento das informações disponibilizadas pela mídia. O que faltava à sociedade eram “conhecimentos de como realizar uma participação democrática substantiva” (BRASIL, 2014, p. 4). Nesse sentido, algumas Unidades Regionais da CGU começaram a realizar capacitações por iniciativa própria que atendessem a essa nova demanda, sendo mais técnicas e especializadas, com discussão de temas teóricos e práticos visando ao aprofundamento do nível dos debates efetivados. Então, essa fase do Programa prevê responder a essa necessidade prática e de instrumentação do público-alvo para realizar ações concretas de controle social, sem abandonar a sensibilização dos atores quanto aos seus direitos e deveres, considerados de importância central.

Então, em 2013, um intenso debate interno foi realizado na CGU para discutir os rumos do Programa. No encontro dos Núcleos de Ações de Prevenção (NAP) daquele ano,

novas diretrizes para o Programa foram apontadas e incorporadas na nova fase. Dessa forma, por meio das experiências compartilhadas e visando um pacto coletivo, um novo modelo que respondesse às necessidades das Unidades Regionais, que fosse adaptável e considerasse as realidades locais, foi construído (BRASIL, 2014, p. 5).

Em outubro de 2013, foi realizado um evento-piloto na cidade de Londrina, pela Unidade Regional do Paraná, com o auxílio do Órgão Central e da Unidade Regional do Rio Grande do Norte. A novidade do evento foi a realização de um laboratório prático que permitiu que aos capacitados participarem de uma auditoria cidadã dos serviços públicos, por meio de simulação *in loco* de prática de controle social (Ibid., p. 5). Outro evento piloto ocorreu no mesmo ano no Rio de Janeiro, com formato mais enxuto, por meio de estudo de casos específicos e técnicos sobre temas que visassem transferir conhecimentos de excelência da CGU na fiscalização de aplicação dos recursos públicos para a sociedade civil. Os eventos piloto serviram para testar a receptividade, exequibilidade, êxito e impacto do novo modelo.

Atualmente, além dos conselheiros, o Programa destina-se a agrupamentos civis (institucionalizados ou não) e cidadãos (não vinculados a instituições). A capacitação de servidores possui agora um Programa específico, que é denominado Programa Fortalecimento da Gestão Pública, e tem ocorrido simultaneamente ao Programa Olho Vivo na maioria dos municípios. O Programa Fortalecimento da Gestão Pública, da CGU, desde 2006, visa a contribuir para a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por meio de capacitação de agentes públicos, de distribuição de bibliografia técnica e de fortalecimento da capacidade institucional dos controles internos.

Então, o objetivo do Programa Olho Vivo, nessa fase, é sensibilizar e instrumentalizar os conselheiros, a sociedade civil organizada e os cidadãos para exercerem o controle social sobre os recursos públicos por meio de capacitações técnicas presenciais, de instrução para a prática de participação social, de criação de canais de interação e de outros mecanismos que possam viabilizar a mobilização para a participação (Ibid., p. 7).

Portanto, pode-se concluir que o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público passou por duas fases importantes: a primeira fase diz respeito às capacitações dos conselheiros de políticas públicas municipais, lideranças e servidores públicos, principalmente no que diz respeito à sensibilização destes atores; a segunda fase ocorre quando o Programa adota uma metodologia mais técnica e especializada, com discussão de temas teóricos e práticos, mais dirigidos aos conselheiros de políticas públicas e à sociedade civil, enquanto a capacitação de servidores foi realocada para o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública.

3.4 RESULTADOS DO PROGRAMA

O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público capacitou, entre 2004 e 2013, 50.985 cidadãos em eventos presenciais e, entre 2007 e 2013, 14.393 cidadãos em suas capacitações à distância. Além disso, mais de 2.700.000 manuais e materiais didáticos foram distribuídos à população. Um dos objetivos do Programa, que é apresentar os serviços do Portal da Transparência e de solicitação de informações recorrendo à Lei de Acesso à Informação (LAI) e convidar os cidadãos a utilizá-los, têm contribuído para a ampla difusão dessas ferramentas.

A 1ª Conferência Nacional de Controle Social e Transparência (CONSOCIAL), ocorrida em 2012, contou com a participação de mais de 150 mil pessoas. O tema central foi “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública” e teve como objetivo a promoção da transparência pública e estímulo à participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública.

Em 2007, o Programa conquistou a categoria Prata – Cidadania na Educação, do 2º Prêmio Nacional de Excelência na Educação (Educare), oferecido pela Organização Educartis. O objetivo do prêmio era destacar as boas práticas que contribuem para o desenvolvimento da educação. Em 2014, o Programa foi escolhido como o projeto brasileiro que irá concorrer ao prêmio internacional OGP Awards, da Parceria para Governo Aberto. A escolha se deu por votação popular entre quatro iniciativas nacionais de Governo Aberto. A premiação irá reconhecer, neste ano, trabalhos de excelência ligados à participação social.

Santana (2010) realizou um estudo a fim de verificar a repercussão do Programa Olho Vivo na atuação dos conselhos do município de Presidente Tancredo Neves, na Bahia (cidade que recebeu a capacitação do Programa). Para tanto, analisou os Conselhos do FUNDEB, de Saúde e de Assistência Social, e pôde concluir que o Programa propiciou maior conscientização sobre o papel dos Conselhos, bem como dos documentos e procedimentos importantes para sua atuação. O autor concluiu que há ainda vários entraves que dificultam o acesso à documentação de prestação de contas pelos conselhos estudados, e, mesmo que consigam os documentos, alguns Conselhos não conseguem identificar as irregularidades, ainda que estas existam (em muitos casos os Tribunais de Contas apontaram irregularidades que não foram encontradas pelos Conselhos). O Programa permitiu que aumentasse a compreensão do trabalho dos Conselhos, mas não repercutiu diretamente na atuação deles.

Ainda, há resistências por parte da Administração Pública Municipal no exercício do controle social.

A seguir serão descritos os três desdobramentos mais relevantes do Programa Olho Vivo: a capacitação presencial, a capacitação à distância e o material didático distribuído. Em relação às capacitações, que a autora participou, será apresentado um breve resumo do seu conteúdo.

3.4.1 Capacitação Presencial

A capacitação presencial, denominada “Transparência e Prática de Controle Social”, ocorrida nos dias 04 e 05 de junho de 2014 no município de Lajeado, possuía como público-alvo os conselheiros de políticas públicas, os gestores e agentes públicos e cidadãos da região. Os temas tratados foram os seguintes: transparência pública (Portal da Transparência e Lei de Acesso à Informação); Controle Social nas áreas da saúde, educação, assistência social e licitações. Foram apresentadas noções de transparência e de controle, e foram realizadas oficinas com estudos de casos práticos nas áreas de saúde, educação e assistência social. A programação da capacitação está disponível no Anexo A deste trabalho.

Foi exposto que as ferramentas de transparência precisam ter uma linguagem mais cidadã, para que as pessoas dominem as informações, já que elas possibilitam a ocorrência de mais denúncias e reportagens, fazendo com que os órgãos de controle tomem atitudes. Nesse sentido, o Programa Olho Vivo possui como objetivo sensibilizar e instrumentalizar os servidores para aprimorar a gestão pública.

Ao tratar da Lei de Acesso à Informação (LAI), foi reforçado que a cultura do sigilo tem que ser substituída pela cultura do acesso às informações e foi explicada a diferença entre transparência ativa e passiva. Transparência ativa é quando há iniciativa do setor público de expor as informações, o que reduz as demandas por elas, e a transparência passiva ocorre quando o setor público recebe uma solicitação de informação.

As oficinas foram divididas entre as seguintes áreas: saúde, assistência social e educação – podendo variar de acordo com as necessidades do município. Nas oficinas há o debate sobre as formas de controle. Foi apresentado o conceito de controle externo, interno e social, sendo que o controle interno é dado como principal. O controle social foi apresentado como institucional, quando realizado por instituições com representantes da sociedade civil

(tais como os conselhos de políticas públicas), e como difuso quando é exercido por ONGs, redes sociais e pela mídia. Há ainda as ouvidorias, que representam tanto o controle interno, por contar com a estrutura interna de uma organização, como o controle social, por conter demandas da sociedade.

Além disso, o controle de políticas públicas é apresentado como o monitoramento, a avaliação e ação corretiva das políticas, podendo ser nacional, estadual ou local. Entretanto, para exercer o controle, é necessário definir um “ponto de controle”, que é o ponto que será controlado, como por exemplo: a renda e a redução de gasto. Com base nessa definição, é proposto um exercício para analisar os pontos de controle e os pontos críticos da execução orçamentária. O controle primário é considerado muito importante. Nas aquisições do setor público pode haver controle social nas seguintes etapas: no planejamento das aquisições, na seleção de fornecedores e na gestão dos contratos. Os possíveis pontos de controle existentes no planejamento das aquisições são: o perfil da comissão de licitação; pertinência da requisição do objeto (argumentos de sua utilidade); oportunidade da requisição do objeto (justificativa de prazos); suficiência das especificações da requisição; estimativa de custos; possibilidades de parcelamento do objeto. Os pontos de controle na seleção de fornecedores são os seguintes: formalização e procedimentos da licitação; modalidades de licitação (verificar legalidade); justificativa caso não seja utilizado o pregão; justificativa caso seja utilizada a dispensa de licitação; justificativa caso seja utilizada a inexigibilidade de licitação; os limites à competitividade (caso haja cláusulas restritivas). Em relação à gestão de contratos, os pontos de controle existentes são: a formalização de contratos; os atestes e inspeção interna das execuções contratuais; o cronograma físico, os pagamentos contratuais e o jogo de planilha⁸; a alteração dos contratos; e a aplicação do objeto contratado.

Foram apresentadas também algumas constatações realizadas pela CGU, de fatos identificados nas auditorias (inclusive com fotos), para ilustrar aos presentes nas capacitações onde é mais comum haver ressalvas. Ao final da capacitação, um exercício de planejamento de controle social foi proposto, com a finalidade de elaborar o roteiro de controle social pelos Conselhos, identificando os pontos de controle/pontos críticos.

Não foi realizada nenhuma visita para a prática do controle social.

⁸ Jogo de Planilha é um mecanismo encontrado na contratação de obras públicas via licitação. Consiste em cotar alguns itens muito acima do mercado, enquanto outros são cotados bastante abaixo, fazendo com que o valor global fique dentro da expectativa. Após ser contratada, a empreiteira modifica os serviços reduzindo os itens mais baratos ou aumentando os mais caros (ou os dois). O resultado é o aumento do preço da obra.

3.4.2 Capacitação à Distância: “Controle Social e Cidadania”

A capacitação à distância denominada “Controle Social e Cidadania” é oferecida na Escola Virtual da CGU e objetiva mobilizar conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, educadores, estudantes e cidadãos em geral para atuar no controle das ações governamentais e promover a melhor aplicação dos recursos públicos. A capacitação é dividida em três módulos.

O primeiro módulo da capacitação, sobre a participação popular no Estado Brasileiro, reforça que o povo é o soberano em um Estado Democrático. Além disso, afirma que os conselheiros municipais constituem uma força importante nos municípios, uma vez que diversos desmandos públicos são noticiados diariamente, com a justificativa de que o município não tem dinheiro – o que geralmente é verdade, mas muitas vezes o problema pode ser a má administração dos recursos que se tem no município.

Os recursos públicos são apresentados como uma composição de impostos, taxas e outras formas de arrecadação, e, visando garantir a correta destinação desses recursos para atender às necessidades da população, a sociedade precisa fiscalizar a sua aplicação e participar da elaboração do orçamento. Assim, a CGU reforça que a sociedade precisa participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, bem como exercer o controle dos recursos públicos.

O segundo módulo trata do controle das ações governamentais. O trabalho de mobilização para a participação cidadã é algo importante para o controle, que é a verificação das atividades do governo, a fim de averiguar se elas não se desviam dos seus objetivos. Na Administração Pública, o controle corresponde a examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público, sendo que é dever tanto do cidadão quanto do Estado exercer o controle. Para que essa atividade torne-se realidade, a Constituição Federal estabelece alguns mecanismos pelos quais o cidadão possa controlar a gestão dos recursos públicos, e disciplina como os órgãos estatais devem fazê-lo. O curso apresenta o chamado controle institucional, que é exercido no Governo Federal por órgãos com competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, e apresenta o significado de controle externo e interno.

Mesmo que o controle já seja exercido por vários órgãos, o curso demonstra que os cidadãos têm papel de suma importância no controle dos recursos públicos, uma vez que as estruturas político-sociais de um país e o próprio fenômeno da corrupção são muito

complexos, o controle da Administração Pública não pode estar restrito ao institucional. E assim, a capacitação enfatiza que a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público é muito importante para a coletividade.

Ao falar dos mecanismos de exercício do controle social, a CGU esclarece que controle social é a participação do cidadão na gestão pública (na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações), sendo um mecanismo importante de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. A grande extensão territorial do Brasil demanda o apoio da sociedade em sua gestão, e por essa razão, o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional. Porém, para que isso ocorra, o cidadão deve estar mobilizado e orientado a realizar o controle social. A evolução do controle social no Brasil passa por aspectos históricos relacionados ao processo de redemocratização posterior ao fim do regime militar. A década de 80, nesse sentido, é um marco importante por representar uma luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre Estado e cidadãos.

Na aula sobre as formas de exercício do controle social, é ressaltado que o cidadão deve participar de todas as fases do orçamento público (elaboração, apreciação, votação e execução), bem como que a sociedade deve acompanhar a execução das três fases da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. Há um grande incentivo para participar de conselhos municipais.

Ao tratar de informação e controle social, a CGU reforça que o cidadão só consegue participar do controle dos recursos públicos se tiver acesso às informações adequadas. Pensando nisso, a CGU lançou o Portal da Transparência, em novembro de 2004, para possibilitar o acompanhamento da execução financeira dos programas de governo no âmbito federal. Além disso, é importante que as informações sejam apresentadas de forma fácil de entender ao cidadão. O próprio Programa Olho Vivo no Dinheiro Público foi criado objetivando fazer com que o cidadão tenha meios de fiscalizar e de entender a linguagem técnica utilizada pelo governo.

No terceiro módulo, sobre o encaminhamento de denúncia aos órgãos responsáveis, a CGU afirma que quando o cidadão está bem informado e organizado, é possível fazer valer os seus direitos, buscando o melhor uso do dinheiro público. Assim, o módulo orienta que o cidadão que observar irregularidades na gestão dos recursos públicos deve encaminhar uma denúncia aos órgãos responsáveis de forma correta, fundamentada, o mais instruída possível – por meio de cópia de documentos, de fotos, de declarações e entrevistas e de pesquisas. São apresentados os órgãos que podem receber denúncias, tais como a própria CGU, o Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), os Tribunais de Contas

dos Municípios (TCMs), o Ministério Público (Estadual ou Federal), o Poder Judiciário, a Câmara de Vereadores, a Assembleia Legislativa.

O curso ainda disponibiliza fóruns online para a discussão de temas pertinentes ao controle social, com o acompanhamento de auditores da CGU. Os fóruns avaliativos são: “Obstáculos à participação Cidadã e Propostas de Superação”, "Acompanhamento da Gestão Pública", "Pesquisa no Portal da Transparência". Enquanto o fórum não avaliativo referia-se a "A Lei de Acesso à Informação e o Controle Social".

3.4.3 Material Didático

Outra forma de atuação da CGU através do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público é por meio de distribuição de material didático, disponibilizado em versão impressa e em versão digital para download gratuito. O material didático é o seguinte: Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público – Um guia para o cidadão garantir seus direitos; e a Coleção Olho Vivo, composta por quatro cartilhas – Cartilha de Controle Social, Cartilha do FUNDEB, Cartilha do Programa Bolsa Família e Cartilha dos Programas de Desenvolvimento Agrário.

A Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público está em sua segunda edição, de maio de 2009. Ela apresenta a noção de que o governo exerce suas funções recorrendo a impostos e taxas pagas pelos cidadãos, e, desse modo, os governantes precisam prestar contas dos recursos gastos, e a população tem o direito de saber como os recursos públicos têm sido aplicados. Na cartilha, a CGU afirma que a prefeitura tem o dever de informar os seus gastos à população, bem como convocá-la para discussão do orçamento. Além disso, aborda os Conselhos Municipais e as suas responsabilidades, como o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho do Fundeb e o Conselho de Assistência Social. A CGU cita também os outros órgãos de fiscalização e controle, como TCE, TCU, TCM, Ministério Público, Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas e o Poder Judiciário. Em uma linguagem clara e simples, explica diversos termos comuns ao controle social.

A Cartilha de Controle Social orienta os cidadãos para realizarem uma participação na gestão pública e exercerem o controle social, e, em 2012, a CGU elaborou sua terceira edição. O seu conteúdo aborda a participação popular no Estado brasileiro, desde a Constituição Federal de 1988, explicando o que são recursos públicos, bem como sua importância. Além disso, explica as formas de controle do dinheiro público existentes no Brasil (institucional e

social). Ainda, a cartilha apresenta o Programa Olho Vivo e ensina a encaminhar denúncias aos órgãos responsáveis.

A Cartilha do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) orienta para o acompanhamento das ações do Fundo, e está na terceira edição, de 2012. A cartilha apresenta o FUNDEB, de onde vem os seus recursos e como são distribuídos. Assim como a Cartilha de Controle Social, apresenta as formas de controle (institucional e social), para ensinar como pode ser exercido o controle social do FUNDEB – o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, a composição do Conselho Municipal do FUNDEB, o controle social no planejamento e execução das ações, bem como ensina como deve ocorrer a prestação de contas.

A Cartilha do Programa Bolsa Família, em sua terceira edição (2012), orienta os cidadãos para o acompanhamento das ações do programa, apresentando o Bolsa Família, as formas de controle, e como pode ocorrer o controle social no Programa. Apresenta o controle na gestão das condicionalidades do Programa, e ensina a realizar a fiscalização sobre ele.

A Cartilha de Desenvolvimento Agrário orienta o cidadão a acompanhar os programas relativos ao desenvolvimento agrário, como o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Da mesma forma que as outras, esta cartilha apresenta as formas de controle, os conselhos relativos ao tema (no caso, de Desenvolvimento Rural), como pode ocorrer o controle social na área e como encaminhar denúncias aos órgãos responsáveis.

3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3

Para a concretização deste capítulo, algumas dificuldades foram encontradas. Primeiramente, como o Olho Vivo não é um programa finalístico, não há muito material disponível sobre ele. As informações constantes no sítio eletrônico da CGU são insuficientes para uma completa descrição do Programa.

Outro fator limitador foi a distância geográfica entre a pesquisadora e o Órgão Central da CGU, que é onde se localiza a Secretaria responsável pelo Programa. Desse modo, foi

necessário recorrer principalmente à pesquisa documental e bibliográfica. O projeto e o convênio que deram origem ao Programa foram concedidos pela ONG Avante, e o “Guia do Multiplicador/Reeditor Social” e o “Guia do Aplicador” foram cedidos pela CGU.

Pode-se concluir que há avanços paulatinos na área do controle social que se refletem no processo de desenvolvimento do próprio Programa. Na medida em que as legislações que versam sobre os mecanismos de controle social e de transparência surgiram, o foco das capacitações deixou de ser apenas a sensibilização da sociedade para o tema, e passou a contemplar também a instrumentação dos atores para efetivamente exercerem o controle social.

4 ANÁLISE DO PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO

Após a revisão teórica apresentada e a descrição do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, cabe aqui analisar as informações apresentadas. Portanto, neste capítulo será realizada a análise documental do material utilizado, a análise do questionário respondido pela CGU, a análise observacional das capacitações presenciadas, bem como a análise do Programa à luz da teoria neo-institucional. Ainda, serão relacionados os desafios e os potenciais encontrados no exercício do controle social no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo possui caráter descritivo e exploratório com abordagem qualitativa. O método utilizado foi o hipotético dedutivo, pois partiu-se da premissa que o Programa exerce um incentivo ao controle social, inibindo atos de corrupção. Gil (2002, p. 42) define a pesquisa descritiva como aquela que possui como “objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Desse modo, esta pesquisa pretendeu descrever as características do Programa Olho Vivo, conforme consta no capítulo 3.

Ainda de acordo com Gil (2002), a pesquisa exploratória objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema para torná-lo mais explícito. O objetivo principal deste tipo de pesquisa é o esclarecimento e desenvolvimento de conceitos e ideias. Para este tipo de pesquisa, é habitual envolver levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso (GIL, 2008). Na presente pesquisa foi realizado levantamento bibliográfico e documental, envio de questionário e observação participante.

A pesquisa bibliográfica foi realizada para o referencial teórico e para a análise do Programa. Gil (2002) define a pesquisa bibliográfica como o tipo de pesquisa que se desenvolve com base em material já elaborado. Severino (2007) ainda cita que essa pesquisa pode ocorrer baseada em documentos impressos como livros, artigos, teses, etc.

Ainda foi necessário realizar pesquisa documental, que pode ser definida como aquela realizada com material que ainda não recebeu um tratamento analítico (GIL, 2002). Esse tipo de pesquisa assemelha-se à pesquisa bibliográfica. Uma das vantagens desse tipo de pesquisa é que os documentos são fontes ricas e estáveis de dados (Ibid.). Para esse tipo de pesquisa, foram utilizados os seguintes documentos: projeto que deu origem ao Programa Olho Vivo no Dinheiro Público; convênio firmado entre CGU e ONG Avante para realização do Programa; Guia do Multiplicador/Reeditor Social elaborado pela Avante em 2004; Guia do Aplicador de 2014; e material didático do Programa.

Com a finalidade de analisar o ciclo de política pública presente no Programa, foi elaborado um questionário com uma série de perguntas a serem enviadas à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Gil (2008) define que o questionário é a técnica de investigação que contém um conjunto de perguntas com a finalidade de obter informações, e a sua construção deve envolver os objetivos da pesquisa, traduzindo-as em questões específicas. Foram utilizadas questões abertas para possibilitar uma ampla liberdade de resposta.

Ainda foi utilizado o método observacional para auxiliar na pesquisa. Gil (2008) afirma que é um dos métodos mais utilizados, podendo ser uma observação simples, participante ou sistemática. Foram utilizadas as técnicas de observação simples e participante. A observação simples ocorre quando o pesquisador permanece alheio à comunidade, grupo ou situação que pretende estudar, sendo mais um espectador que um ator (Ibid.). Já a observação participante, que também pode ser denominada de participação simples, consiste na participação real do conhecimento em uma determinada situação, permitindo que o pesquisador tenha, até certo ponto, um papel de membro no grupo (Ibid.).

Portanto, o trabalho foi desenvolvido a partir da análise do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, com base em um estudo exploratório, que consistiu em levantamento bibliográfico e coleta de dados e de informações complementares. O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público será analisado, ainda, à luz da abordagem neo-institucional.

4.2 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental ocorreu com base nos seguintes documentos: projeto que deu origem ao Programa Olho Vivo no Dinheiro Público; convênio firmado entre CGU e ONG

Avante para realização do Programa; Guia do Multiplicador elaborado pela Avante em 2004; Guia do Aplicador de 2014; e material didático do Programa.

4.2.1 Projeto do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

O Projeto que deu origem ao Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, elaborado pela ONG Avante no ano de 2003, coloca em discussão alguns aspectos importantes. Em primeiro lugar, é necessário considerar o contexto político que deu origem à necessidade de um programa dessa ordem.

A CGU, criada em 2001 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ainda como Corregedoria Geral da União, foi posteriormente denominada como Controladoria Geral da União, em 2003, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, integrando novos órgãos e assumindo status de ministério, o que possibilitou maior legitimidade e autonomia às fiscalizações. Portanto, pode-se dizer que a Controladoria Geral da União foi criada em 2003, mesmo ano em que começaram as articulações do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.

Dados do Latinobarômetro de 2001 informam que, para os entrevistados, a percepção era de que a corrupção tinha aumentado muito (84,8% das respostas), e que o problema da corrupção era bastante sério (para 81,4% era muito sério, e para 13,5% era sério). Em relação à redução da corrupção nos últimos dois anos, o barômetro demonstra, conforme Tabela 1, que, entre 2004 e 2013, a percepção não se modificou tanto, embora seja importante notar que, dos 11% que não sabiam responder em 2004, apenas 4% não sabiam responder na pesquisa de 2013. Isso pode significar que esse assunto é mais tratado atualmente do que era há dez anos.

**Tabela 1 - Progresso da redução da corrupção nas instituições do Estado no Brasil
(últimos dois anos)**

Redução da Corrupção	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Muito	6%	12%	9%	6%	8%	7%	6%	4%	5%
Algo	15%	18%	30%	24%	36%	36%	34%	30%	23%
Pouco	35%	29%	30%	33%	33%	32%	38%	38%	36%
Nada	31%	33%	26%	31%	20%	19%	18%	25%	31%
Não contesta	1%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	-	1%
Não sabe	11%	8%	4%	6%	3%	5%	4%	3%	4%

Fonte: Latinobarômetro (2014, on-line).

É preciso ressaltar que a Controladoria Geral da União, sendo um órgão criado para exercer o controle interno do Poder Executivo Federal, não teve condições de elaborar um projeto para a capacitação da sociedade para o controle social. Foi necessário recorrer a uma organização privada (embora sem fins lucrativos) para a consecução do projeto. Isso pode revelar uma constatação de fragilidade institucional. Entretanto, pode-se levar em consideração que em 2003, algumas funções mais voltadas à prevenção da corrupção eram recentes à CGU, e justifica a ausência de corpo técnico para a elaboração deste tipo de projeto.

4.2.2 Convênio entre CGU e ONG Avante

O Convênio que originou o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público foi solicitado à ONG Avante, que prontamente encaminhou uma cópia do Convênio CGU nº 011/2004 (que deu continuidade às ações do convênio de 2003) e os projetos elaborados para a CGU no âmbito do controle social (que resultaram no Olho Vivo, dentre outras ações). A contribuição da Avante foi fundamental para a execução deste trabalho. Posteriormente, a CGU encaminhou à autora o “Guia do Multiplicador/Reeditor Social” e o “Guia do Aplicador” que complementaram os dados na descrição do Programa.

O Convênio firmado entre a CGU e a Avante, no ano de 2004, coloca diversas obrigações à ONG, demonstrando que inicialmente a Avante teve um papel protagonista na elaboração do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.

Tal papel, entretanto, não estava isento de falhas, conforme observado em relatório de auditoria do TCU de 2007, que consolida as auditorias realizadas para verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a ONGs, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, no período de 1999 a 2005. No relatório foram auditadas 10 ONGs, e entre elas, a ONG Avante, com três convênios realizados: dois com a CGU e um com o Ministério do Trabalho e Emprego. Vale ressaltar que a escolha das ONGs se deu pelos seguintes critérios: materialidade dos recursos repassados, entidades investigadas pela CPI das ONGs do Congresso Nacional e menção das ONGs em matérias de jornais e revistas. O TCU constatou que em nenhum dos convênios auditados houve a preocupação em avaliar a qualificação técnica e as condições das entidades convenientes para executar os objetos propostos.

No que diz respeito aos convênios firmados com a Avante entre 2003 e 2004⁹, o TCU afirmou que recursos (no total de R\$ 4.229.704,08) foram utilizados para terceirizar, sem licitação, a execução dos objetos a diversas empresas de Consultoria. Além disso, os recursos foram utilizados para pagamento de despesas de manutenção da ONG, como aluguel, vigilância da sede, telefone, manutenção mensal de computadores, serviço de recepção, entre outros. Ou seja, a Avante não possuía condições técnicas nem estruturais para consecução dos planos de trabalho pactuados, tendo agido como mera intermediadora dos recursos, além de utilizá-los em benefício próprio.

Tais irregularidades colocam a Administração em diversas situações de risco, como: a celebração de convênios que não atendam à finalidade pública ou aos objetivos de ação governamental; acordos por meio de instrumentos viciados ou com riscos jurídicos implícitos; prejuízos ou danos ao erário pela malversação ou desvio de recursos públicos em consequência de custos inexequíveis ou superdimensionados; inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas, seja por inexperiência, por má fé, por falta de condições ou por inépcia das entidades convenientes (BRASIL, 2007).

A auditoria do TCU ainda reforçou que a

adequada análise técnica das proposições, certificando-se da consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições das entidades convenientes para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser

⁹ Convênios: CGU-031/2003 Siafi 488918; CGU-011/2004 Siafi 511956; e MTE-130/2004 Siafi 516743.

executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente (BRASIL, 2007).

Outra questão destacada pelo TCU foi a ausência de critérios transparentes para a escolha das ONGs que receberam recursos. Em relação à escolha da Avante, o ministro Jorge Hage informou que esta se deu por contar com uma equipe oriunda da Universidade Federal da Bahia (UFBA), onde ele atuou e trabalhou, além da ONG já realizar trabalhos dessa natureza. Observa-se a inexistência de critérios transparentes e objetivos para a escolha da organização. Então, observa-se uma contradição na origem do Programa: ao buscar o melhor uso dos recursos públicos, a CGU escolheu uma ONG próxima ao ministro, o que caracteriza uma “ação entre amigos”.

Nos três convênios da Avante, foram realizadas dezoito contratações diretas de serviços especializados de assessoria e consultoria sem a devida justificativa de inexigibilidade de licitação. Dessas contratações, dez ocorreram no convênio CGU 031/2003, no valor total de R\$ 320.604,85, e no convênio do MTE 130/2004, mais oito contratações no montante de R\$ 267.920,00.

No Acórdão nº 2206/2007, do TCU (1ª Câmara), foram feitas algumas recomendações à Avante, em relação a despesas realizadas com recursos federais transferidos por meio de convênios. As recomendações foram:

- 3.1 observe fielmente os dispositivos da Lei nº 8.666/93, especialmente no que diz respeito à proibição de fracionamento indevido de despesas e ao disposto no seu art. 26;
- 3.2 proceda à prévia análise da documentação fiscal das entidades candidatas à prestação de serviços ou ao fornecimento de bens, e somente contrate aquelas que disponham de completa documentação para fornecimento no ato da realização da despesa, observando fielmente o disposto na IN-STN 01/97, art. 30, caput; e na Lei nº 8.137/90, art. 1º, inciso V, c/c art. 11;
- 3.3 mantenha sempre arquivados, em boa ordem, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, os documentos comprobatórios da regularidade perante a Seguridade Social dos contratados com recursos públicos, observando fielmente o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, bem como o disposto no art. 30 da IN/STN – 01/97;
- 3.4 faça constar, em todos os procedimentos licitatórios que realizar, a assinatura legível, com data e identificação de quem adquiriu o edital, para que seja possível verificar o regular cumprimento dos prazos fixados nos parágrafos 2º e 3º do art. 21 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2007).

De acordo com a CGU, o trabalho da ONG foi fundamental nos primeiros anos de implantação da nova forma de trabalho da Controladoria, principalmente nas ações de estímulo ao controle social. Segundo a CGU, embora tenham um quadro de profissionais altamente especializados em controle interno, eles não possuíam a expertise necessária para a atuação de forma preventiva, por meio da formação e qualificação de agentes públicos e

cidadãos. Assim, após a realização dos convênios, a CGU absorveu o *know-how* da Avante, podendo dispensar os serviços da ONG. Atualmente, essas ações estão sob a coordenação de um núcleo central, vinculado à Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da CGU.

Apesar da importância da ONG Avante no processo de criação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, é preciso destacar a contradição entre pensar em um projeto que tem por objetivo ampliar o controle social sobre o dinheiro público, e permitir que a instituição conveniada aja sem controle, contratando outras empresas sem respeitar a lei de licitação. Essa falha na origem do Programa retrata este problema geral na sociedade brasileira: a cultura da não fiscalização. A própria CGU não fez o acompanhamento e a cobrança para que a ONG agisse de maneira correta, respeitando o uso adequado dos recursos públicos. Tal problema impacta diversos setores da sociedade, mas não será analisado com profundidade neste trabalho, por não ser este o objetivo da pesquisa.

4.2.3 Guia do Multiplicador/Reeditor Social

O “Guia do Multiplicador/Reeditor Social”, elaborado pela Avante no ano de 2004, tinha por finalidade auxiliar na ampliação e fortalecimento dos projetos de controle social. O uso do termo “multiplicador/reeditor social” devia-se ao desejo de que estes não realizassem uma simples reprodução do Guia, mas que fossem além, com ideias e esforços para que o aprendizado fosse efetivo.

O material é muito importante para quem irá atuar no Programa, tendo em vista que coloca o leitor a par das informações relevantes. O Guia explica o porquê da decisão de capacitar aqueles atores, a importância da metodologia escolhida, o modo que a metodologia deve ser aplicada, entre outros.

É possível afirmar que o Guia conscientiza as pessoas que irão atuar nas capacitações.

4.2.4 Guia do Aplicador

Após a elaboração do “Guia do Multiplicador/Reeditor Social” pela Avante, em 2004, a CGU elaborou este Guia do Aplicador em 2014 para os servidores do NAP que irão aplicar as capacitações. Este guia, assim como o elaborado pela Avante, auxilia na disseminação do método escolhido para o Programa. Assim, ao leitor é apresentado um passo-a-passo quanto à aplicação das ações, desde a fase anterior à realização das capacitações, até o final de seu acontecimento.

4.2.5 Material Didático

O material didático distribuído pelo Programa Olho Vivo no Dinheiro Público é de grande importância para a ampliação do controle social, pois as cartilhas visam a informar ao cidadão os mecanismos de controle social existentes. As cartilhas podem ser acessadas por qualquer pessoa que possua acesso à Internet, além de serem distribuídas de maneira impressa.

Ao manter o cidadão informado, abrem-se as possibilidades para que o controle social concretize-se. Personalizar as cartilhas de acordo com os programas sociais, que é o caso da cartilha do FUNDEB, do Bolsa Família e do Desenvolvimento Agrário, permite que o cidadão entenda o funcionamento dos programas e a importância de sua participação e controle.

Portanto, pode-se concluir que o material didático contribui para o exercício do controle social, ainda que tal medida isolada seja insuficiente para esse objetivo.

4.3 ANÁLISE OBSERVACIONAL

Para melhor analisar as capacitações ofertadas no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, foi necessário participar de uma capacitação presencial, que ocorreu no município de Lajeado/RS, em junho do corrente ano, e de uma capacitação à distância, ocorrida em outubro.

O conhecimento da capacitação presencial foi por meio do sítio eletrônico da CGU. Para a inscrição foi feito contato por e-mail, em que foram passadas todas as informações solicitadas quanto à localização e como chegar.

A capacitação durou dois dias, sendo que no primeiro dia, pelo turno da manhã, o Chefe da CGU/RS abriu o evento falando sobre a CGU, sobre o programa em geral e sobre a importância da transparência. Um assessor da CGU proferiu uma palestra sobre a Lei de Acesso à Informação. À tarde a turma dividiu-se em três para participar de oficinas específicas nas áreas da saúde, da educação e da assistência social. A autora participou da oficina de saúde. Na oficina foram tratados diversos conceitos de controle social e formas de realizá-lo. Ainda, foram expostos exemplos.

Pode-se notar um número alto de servidores municipais das áreas de controle interno e nenhum conselheiro municipal da área da saúde. A ausência de conselheiros de saúde foi justificada pelos presentes por estes já serem bastante engajados e organizados, sendo um Conselho considerado “forte” pelo município, não sendo tão necessária a capacitação a eles. Portanto, a oficina temática de saúde acabou sendo adaptada para melhor aproveitamento dos funcionários de controle interno dos municípios da região. A realização das oficinas na capacitação presencial permitiu a troca de informações, de experiências, bem como a melhor compreensão dos conceitos relacionados à transparência e ao controle social.

Ainda, foram distribuídos alguns materiais didáticos e os ministrantes colocaram-se à disposição para qualquer necessidade. Após a realização da capacitação, foi entregue um formulário de avaliação para preenchimento pelos capacitados.

A capacitação à distância, amplamente divulgada na Internet, ocorreu pela Escola Virtual da CGU. Em uma linguagem extremamente simples, por meio de uma história com personagens, a CGU demonstrou a importância do controle social. É importante ressaltar que muitos dos participantes da capacitação à distância não possuíam muitos conhecimentos relacionados ao controle social, motivo pelo qual resolveram inscrever-se no curso.

Além da linguagem simples, foi proposta a leitura de diversos textos relacionados ao assunto. Ainda, incentivou-se a prática ao solicitar que os participantes acessassem o Portal da Transparência a fim de procurar informações relativas ao recebimento de receitas e realização de despesas de seu município.

Os fóruns disponibilizados para discussão de temas pertinentes ao controle social, com o acompanhamento de auditores da CGU também se mostraram efetivos, pois era obrigatória a participação nos fóruns para a obtenção de certificado. Assim, temas como obstáculos à participação cidadã, acompanhamento da gestão pública, Portal da Transparência, Lei de

Acesso à Informação e controle social, foram amplamente discutidos nos fóruns, sempre avaliados pelo tutor da CGU.

Pode-se afirmar que, por mais que seja um pequeno passo para uma mudança tão significativa que é o fortalecimento do controle social, tais experiências não podem ser desprezadas. O alcance que as capacitações atingem é expressivo, considerando que um conselheiro capacitado pode ser multiplicador do conteúdo aprendido para o seu município. O fácil acesso que a capacitação à distância oferece também é um ponto positivo, pois permite a participação de pessoas que não teriam acesso às capacitações presenciais.

Sendo assim, as duas formas de capacitação são muito relevantes para a disseminação dos mecanismos de controle social. Evidentemente, há entraves na efetividade de atuação dos representantes da sociedade civil nos conselhos, mas não é este o foco deste trabalho.

4.4 ANÁLISE DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Por ser uma política pública, foi proposto um questionário elaborado em três blocos relacionados às etapas do ciclo de política pública: formulação, implementação e monitoramento e avaliação. Devido à distância geográfica entre a CGU e a autora, o questionário à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, responsável pelo Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, foi encaminhado por correio eletrônico. A resposta veio do Coordenador Geral de Cooperação Federativa e Controle Social. Em que pese o retorno das respostas pela Secretaria, é importante ressaltar que estas foram em grande parte retiradas do Guia do Aplicador, elaborado pela CGU, e enviado à autora posteriormente. Então, para a análise do ciclo de política pública, serão utilizados outros materiais analisados além das respostas do questionário.

Portanto, a análise do ciclo de política pública será composta pelas fases de formulação (composta por formação da agenda, elaboração e tomada de decisão), de implementação (formada por implementação e execução) e de monitoramento e avaliação.

4.4.1 Fase de Formulação

A fase de formulação de uma política pública contempla a formação de agenda, a elaboração e a tomada de decisão. A fase de formação de agenda ocorre quando uma situação é reconhecida como um problema político, e assim, o poder público deve discutir o problema. Na fase de elaboração, devem-se formular as alternativas disponíveis, com a apresentação de propostas para a resolução do problema apontado na agenda. Enquanto que na fase de tomada de decisão, como o próprio nome sugere, é possível chegar a uma decisão sobre a estratégia que será utilizada para a resolução do problema.

4.4.1.1 Formação de agenda

No caso do OVDP, pode-se afirmar que ele entrou na agenda após a constatação que se deu com o Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos, de que grande parte das irregularidades ocorria muito mais pela desinformação, em especial dos servidores municipais, do que por corrupção. Essa situação é, notavelmente, um problema para a gestão pública. Para a CGU era um problema que os municípios utilizassem os recursos federais de forma inadequada, mas, evidentemente, o fato de usar qualquer recurso público de forma inadequada é uma situação problemática.

Portanto, pode-se afirmar que a melhoria no uso dos recursos públicos foi considerada uma prioridade para o poder público. Em decorrência disso, a CGU optou por realizar as capacitações aos servidores municipais, aos conselheiros de políticas públicas e às lideranças, visando à redução das irregularidades e ao consequente melhor uso do dinheiro público.

4.4.1.2 Elaboração

Para a elaboração do OVDP, a ONG Avante apresentou projetos de controle social para a CGU. Nos projetos havia a intenção de compreender melhor o funcionamento dos conselhos e dos órgãos municipais, a fim de verificar os obstáculos enfrentados e poder propor uma solução para o melhor uso do dinheiro público. Pode-se dizer que, após o trabalho da Avante, que contou com o apoio da CGU, a alternativa encontrada foi realizar capacitações

a servidores públicos municipais, a conselheiros de políticas públicas municipais e a lideranças.

Uma questão colocada à CGU foi relativa à normatização do Programa, pois acreditava-se que dado o tempo de existência dele, haveria alguma legislação que o abordasse. No entanto, foi constatado que não há nenhuma norma que institucionalize o OVDP, embora este seja amparado por diversas legislações que preveem este tipo de atividade no Brasil.

4.4.1.3 Tomada de Decisão

O convênio firmado entre a ONG Avante e a CGU declara a decisão tomada pela instituição para solucionar o problema do mau uso dos recursos públicos municipais. Assim, com definição de atores, de prazos e de custos, definiu-se que a CGU iria atuar juntamente com a Avante para a capacitação de servidores, de conselheiros e de lideranças. A ONG iria realizar estudos a fim de encontrar a melhor metodologia para a ocasião, transferindo o conhecimento para então, a CGU dar continuidade ao trabalho.

4.4.2 Fase de Implementação

A fase de implementação de uma política pública geralmente envolve um conjunto de decisões relativas à operação das rotinas executivas dos responsáveis pela política. Assim, o que ficou definido na fase de formulação se converterá em ações concretas. É importante ressaltar que nessa fase podem ser detectadas falhas existentes na fase de formulação, como objetivos mal traçados ou problemas mal formulados.

4.4.2.1 Implementação

Na fase de implementação da política pública ocorre o planejamento e a organização dos recursos humanos, financeiros e materiais para a consecução da política. A origem dos

recursos provém da própria CGU, embora as Unidades Regionais possuam liberdade para estabelecer parcerias com organizações públicas e privadas a fim de compartilhar custos e recursos humanos para as ações de capacitação.

Como resultado do planejamento das ações, tem-se o “Guia do Multiplicador/Reeditor Social” que a Avante elaborou para a CGU. Neste documento a ONG expôs aos servidores da CGU que iriam atuar no OVDP as razões de sua criação, a forma de aplicação da metodologia escolhida pelas organizações, bem como a singularidade dos atores. Para a elaboração deste guia foi necessário realizar eventos-piloto, a fim de testar a metodologia e adaptá-la.

4.4.2.2 Execução

A fase de execução da política pública se dá na concretização das ações para atingir os objetivos propostos por ela. Assim, as ações do OVDP envolvem a definição e qualificação de ministrantes, a realização dos eventos presenciais e à distância, a elaboração do material didático e a sua distribuição.

Então, quanto aos ministrantes das capacitações presenciais, pode-se dizer que estes são, sobretudo, servidores da própria CGU, lotados no NAP das Unidades Regionais. Entretanto, a CGU pode convidar eventuais ministrantes de outras instituições, como Ministério Público e Tribunal de Contas. Em relação ao preparo dos ministrantes, foi informado que ocorrem encontros anuais dos NAP e vídeo conferências durante o ano, nos quais os integrantes podem receber preparação para ministrar os cursos, compartilhar experiências e ser acompanhados pelo Órgão Central.

A realização dos eventos presenciais já permitiu à CGU alcançar mais de 50 mil participantes, dentre servidores municipais, conselheiros de políticas públicas, lideranças e cidadãos em geral. A educação à distância já tem mais de 14 mil concluintes. Em relação ao material didático, apenas no ano de 2013, quase 23 mil impressos foram distribuídos, sem considerar as visualizações das cartilhas em meio eletrônico. Esses dados permitem concluir que a CGU consegue atingir um grande público nessas ações, e ainda que estas sejam insuficientes para uma mudança cultural da sociedade, são um importante mecanismo de disseminação dos conceitos e de sensibilização da importância do controle social.

4.4.3 Fase de Monitoramento e Avaliação

A fase de monitoramento e avaliação permite que a política pública sofra alterações, caso necessário. A avaliação pode ser *ex ante*, quando ocorre antes da execução, *in itinere*, quando ocorre durante (fase denominada de monitoramento), e *ex post* quando ocorre depois da execução. Assim, no monitoramento há um conjunto de procedimentos que analisam os processos adotados, os resultados preliminares e intermediários obtidos, bem como o comportamento do ambiente da política. Por outro lado, a avaliação ocorre quando um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados é realizado, segundo critérios pré-estabelecidos.

4.4.3.1 Monitoramento

O monitoramento da política pública permite a correção de rumos para a realização dos objetivos. No caso do OVDP, o monitoramento ocorre por meio de contato direto e ininterrupto com os Núcleos de Ação de Prevenção das Unidades Regionais, bem como com relatórios emitidos por estes após a ocorrência das ações presenciais.

Em relação às correções ocasionadas pelo monitoramento, pode-se afirmar que o foco das capacitações, que anteriormente era a sensibilização dos atores, modificou-se devido à análise dos servidores dos NAPs, que passaram a adaptar as capacitações para torná-las mais técnicas e práticas, permitindo aos participantes que conheçam as ferramentas a ponto de exercerem um controle social mais efetivo.

4.4.3.2 Avaliação

Ao analisar o Programa, existia a hipótese de que neste ponto haveria falhas, dificultando a medição dos resultados do Programa. Ocorre anualmente uma avaliação com levantamento de dados relativos ao alcance e à eficácia do Programa. No entanto, não é realizada uma avaliação de impacto, de suma importância para verificar se os objetivos estão

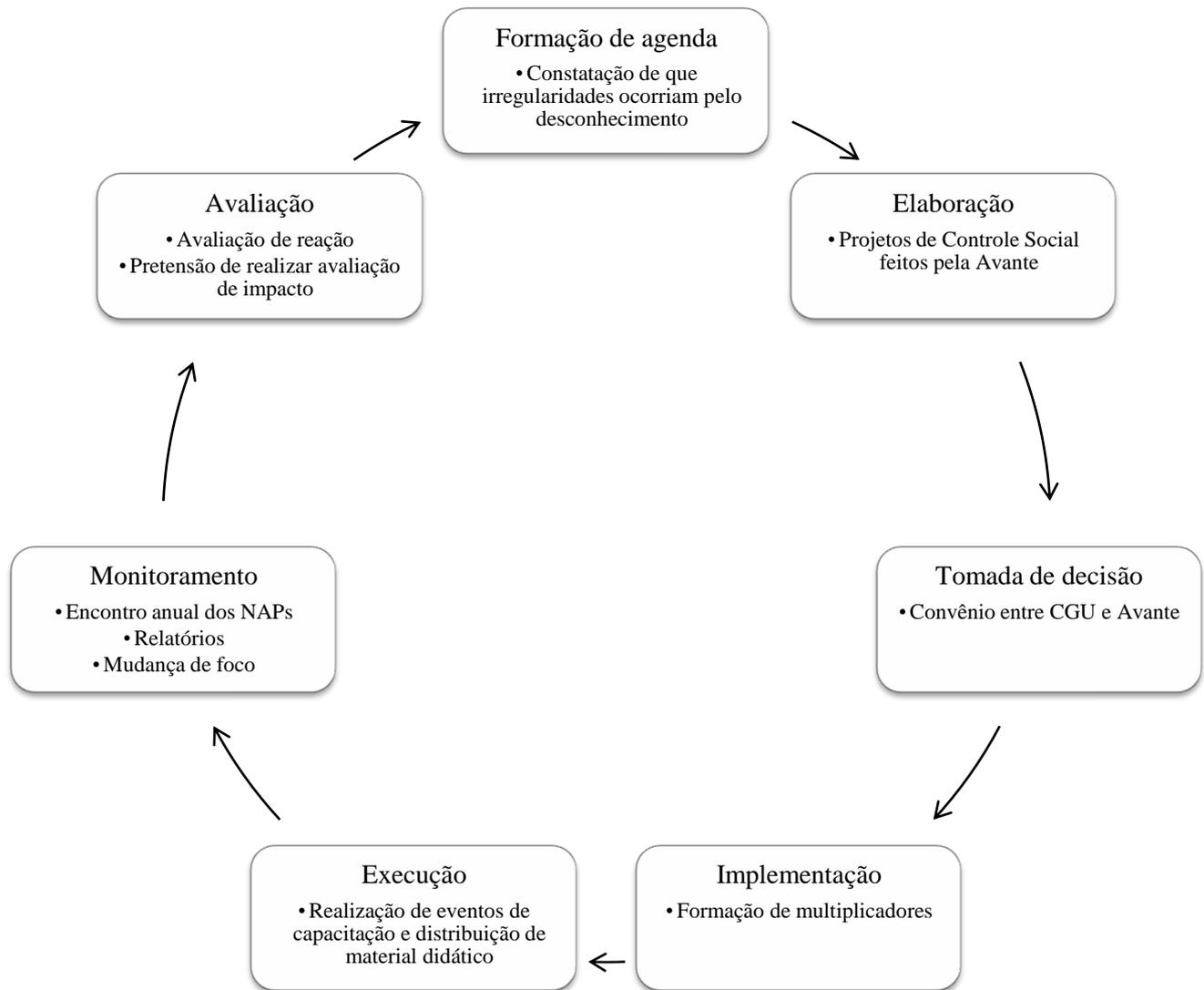
sendo de fato atingidos. No questionário, foi respondido que a avaliação de impacto ainda não ocorre formalmente, mas há a pretensão de fazê-la quando houver espaço amostral significativo dos eventos.

Ainda, foi questionado se, após a criação do Programa, houve o aumento de denúncias de irregularidades nas prefeituras que receberam as capacitações, visando saber se o Programa está gerando resultados, mas a CGU informou que não realizou nenhuma avaliação que possibilitasse responder a essa questão. A última pergunta do bloco visava analisar se a CGU mantinha contato com os conselheiros capacitados, fornecendo algum suporte ou solucionando dúvidas. Foi informado que há o contato caso haja a procura.

4.4.4 O Ciclo do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

Após a análise isolada de cada fase do ciclo de uma política pública, pode-se concluir que o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público contempla todas as fases do ciclo. Na figura abaixo, é possível visualizar como o Programa encaixa-se no ciclo.

Figura 4 - Ciclo do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público



Fonte: Elaboração própria.

Assim, pode-se concluir que falta ao Programa uma avaliação de impacto. Afinal, somente será possível concluir que o Programa atinge plenamente os seus objetivos se tal medição ocorrer. Então, o ciclo poderá retroalimentar-se, uma vez que, se o resultado da avaliação for negativo, e o Programa não permitir a ampliação do controle social, será necessário reconhecer este problema na agenda, elaborar um novo projeto para sua resolução, realizar uma tomada de decisão dentre as possibilidades colocadas, implementar a política, executá-la, sempre monitorando para finalmente avaliar se ela atendeu aos objetivos. Caso contrário, se o Programa permitir o aumento do controle social, este deve ser um modelo a ser seguido por outras instituições de controle.

4.5 O PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO À LUZ DA ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONAL

Na tentativa de explicar um fenômeno, várias abordagens diferentes podem ser utilizadas. No presente trabalho, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público será analisado à luz da teoria neo-institucional, por considerar a influência tanto do Estado quanto da sociedade na análise de uma política pública. Essa perspectiva foi utilizada por estudiosos de políticas públicas, na década de 80, pois introduzia aspectos analíticos importantes para as pesquisas na área (ROCHA, 2005).

O neo-institucionalismo possui duas versões, descritas por Rocha (2005): *state-centered* e *polity-centered*. A versão *state-centered* tem o Estado como a explicação da natureza das políticas governamentais, e, assim, as decisões públicas carregam os interesses e as percepções que a burocracia tem da realidade, pois sua capacidade de elaborar e implementar políticas decorre do controle que ela exerce sob o acesso à informação (ROCHA, 2005). Nesse sentido, para Skocpol (1985¹⁰, apud ROCHA, 2005), o Estado surge como uma variável independente, com autonomia de ação, resultado do “insulamento” da burocracia. Ainda de acordo com Rocha (2005), cada Estado possui sua capacidade relacionada com a história de sua nação.

Já na segunda versão do neo-institucionalismo, o *polity-centered*, o Estado não possui a mesma autonomia para definir suas políticas, conforme seus interesses ou concepções próprios. Nessa perspectiva, há um equilíbrio entre o papel do Estado e da sociedade, “concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia” (ROCHA, 2005, 16). Nesse sentido, cabe lembrar o conceito gramsciano de Estado ampliado que é: sociedade política + sociedade civil, aparelhos governamentalmente coercitivos + aparelhos hegemônicos (LIGUORI, 2007), sendo que os últimos são estabelecidos para a criação de consenso. De acordo com Gramsci¹¹ (apud LIGUORI, 2007, p. 36), “a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados”.

¹⁰ SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

¹¹ GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Considerando que a criação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público se deu principalmente pela necessidade de melhorar o uso dos recursos públicos federais nos municípios, pode-se afirmar que essa política não foi definida apenas por interesses próprios da CGU, uma vez que o uso adequado do dinheiro público é interesse de todos. Além disso, o surgimento de polêmicas envolvendo a corrupção e a grande disseminação delas via redes sociais aumenta a discussão em torno da importância do controle social. Cada vez mais – embora o processo seja lento – as pessoas têm se convencido de que não basta o controle institucional para que a corrupção seja evitada: é necessário haver o controle da sociedade.

Assim, pode-se concluir que a teoria neo-institucional, na versão do *polity-centered*, permite explicar a criação do OVDP. Se não houvesse a demanda pelo melhor uso dos recursos públicos, provavelmente a atuação da CGU seria bastante limitada e a ideia de sensibilizar atores para o controle social não seria uma prioridade institucional.

Rocha (2005, p. 16) define o seguinte:

[...] a efetividade do Estado não depende apenas de seu ‘insulamento’, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a inserção da CGU na sociedade, capacitando cidadãos para auxiliar o trabalho de controle das instituições, desmistifica a instituição perante a sociedade, tornando a atuação da CGU mais efetiva. Na mesma linha, a CGU, mesmo sendo do âmbito federal, possui como público alvo de suas capacitações os servidores, conselheiros e cidadãos dos municípios (governos periféricos). Ainda, no Programa Olho Vivo, é evidente que o Estado e a sociedade compartilham dos mesmos objetivos, que são ampliar o controle social com vistas a melhorar o uso do dinheiro público e reduzir a corrupção.

De acordo com Hall¹² (1993 apud ROCHA, 2005, p. 18-20), o processo de aprendizado com as políticas anteriores pode ocorrer das seguintes formas: limitada, apenas com ajustes rotineiros em políticas em andamento ou com alteração de instrumentos, e, dessa forma, a mudança decorre do aprendizado de técnicos e da burocracia com experiências anteriores; e mais profunda, envolvendo mudança de paradigma, normalmente impulsionada por fatores sociais, com disputa de interesses e requerendo mudanças na esfera do poder. O Programa Olho Vivo passou por um processo de aprendizado limitado, pois teve alterações no decorrer do tempo, como a mudança de público-alvo (passando os servidores municipais para

¹² HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *University of New York, Comparative Politics*, v. 25, n. 3, April 1993.

o público-alvo do Programa de Fortalecimento da Gestão Pública), e inclusão de assuntos mais voltados à realidade do local que recebe a capacitação.

Para Levi¹³ (1991 apud ROCHA, 2005), as instituições formais, mais relacionadas aos fenômenos políticos, como é o caso da CGU, possuem suas particularidades, que envolvem arranjos formais, regras explícitas reconhecidas e processos decisórios que são implementados por um ou mais atores reconhecidos como portadores desse poder. Rocha (2005, p. 21) afirma que “os mecanismos de delimitação de escolhas refletem uma certa distribuição de poder, que pode servir aos interesses de muitos ou de poucos”.

Para compreender o motivo que leva as pessoas a se submeterem à uma instituição, Levi (1991 apud ROCHA, 2005, p. 22), propõe o conceito de “consenso contingente”, que envolve a reciprocidade de comportamentos, buscando o cumprimento de expectativas alheias. A estrutura de uma instituição necessita do elemento contratual, pois se as pessoas que devem se submeter às regras e obedecê-las não recebem a mínima parte dessa troca, por pior que seja, fica mais difícil para uma instituição manter sua estrutura, e a mudança se torna propícia.

Nesse sentido, pode-se relacionar o “consenso contingente” à sociedade e sua demanda por mais transparência no uso do dinheiro público. A crescente onda de corrupção revelada nas últimas décadas levou à necessidade de criar estruturas que controlassem o dinheiro público, o que culminou na criação da CGU, e na sua posterior elevação de status de ministério. Não bastasse a existência da instituição formal, a própria CGU identificou uma forma de ampliar o controle dos recursos públicos, incentivando um mecanismo já existente, embora não muito disseminado. O Programa Olho Vivo contribui, então, para a ocorrência de um “consenso contingente”.

De acordo com Gomes (2003, p. 66),

é possível supor que um governo com orientação política democrática e participativa seja mais permissivo ao controle social do que um governo tecnocrático, mantidas iguais as demais condições. Da mesma forma, é possível inferir que uma sociedade civil forte, autônoma e participativa tenha mais condições de impor ao Estado alguma espécie de controle do que uma sociedade apática.

Assim, pode-se concluir a análise à luz da teoria neo-institucional, afirmando que os últimos governos foram favoráveis à disseminação das ferramentas de controle institucional e controle social. Ao capacitar a sociedade civil, o Programa dá aos cidadãos mais condições de cobrar um uso adequado do dinheiro público.

¹³ LEVI, Margaret. Uma lógica de mudança institucional. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

4.6 POTENCIAIS DO CONTROLE SOCIAL SOBRE OS RECURSOS PÚBLICOS

O controle social, apesar de possuir avanços lentos no território brasileiro, possui potenciais. Primeiramente, pode-se citar a oportunidade política do controle social. Após diversos escândalos de corrupção, a sociedade está cada vez mais receptiva à discussão do controle social. Cada vez mais há demandas sociais por maior eficiência do aparato estatal, maior eficácia das políticas públicas e maior proximidade e legitimidade da ação pública.

Apesar de ser um ponto negativo no cenário nacional, a insegurança causada pelos diversos casos de irregularidade na aplicação de recursos públicos pode ser considerada como um potencial de controle social, pois leva a sociedade a acreditar que apenas o controle formal não é suficiente. O Barômetro da Corrupção Global de 2013 já mostrou que muitas pessoas acreditam que pessoas comuns podem fazer a diferença na luta contra a corrupção. É sabido que quanto mais efetivo for o controle (tanto o controle institucional como o controle social) menor será o índice de corrupção no país. Nesse sentido, os movimentos sociais e as associações civis também ganham destaque como potenciais para o controle social.

O aumento do controle burocrático também pode ser visto como potencial para o controle social na gestão dos recursos públicos, uma vez que o cidadão ou a sociedade organizada encontram-se amparados por instituições formais. E embora a Administração Pública esteja caminhando para uma gestão com maior transparência, este não pode ser um fim em si mesmo. É preciso que a sociedade consiga interpretar os dados disponíveis, para executar o controle dos atos da Administração Pública, uma vez que o cidadão é o melhor agente de controle, pois está mais perto dos resultados que a gestão fiscal oferece – ele é o usuário dos hospitais, das escolas públicas, das praças, dentre outros serviços e espaços públicos.

Considerando a importância do cidadão na gestão pública, diversas cartilhas vêm sendo editadas e disponibilizadas pelo poder público com a finalidade de instruir os cidadãos quanto ao controle social. A população pode, e deve, participar da elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias

Anuais (LOA), através de mecanismos como o Orçamento Participativo, de Audiências Públicas, de Plenárias da Câmara e dos Conselhos Municipais.

Ainda como potencial do controle social sobre o dinheiro público, é possível citar a legislação que trata sobre o tema. A começar pela própria Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”; a Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/1964); a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a recente Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A atuação dos Conselhos, embora fragilizada, é de suma importância para o controle social. Assim, as iniciativas de capacitação de conselheiros podem equalizar a participação interna, permitindo que os participantes compreendam melhor a complexa gestão das políticas públicas. Nesse sentido, é preciso valorizar o esforço do governo, em especial da CGU, em disponibilizar informações em Portais de Transparência e por meio da LAI, ainda que tenham insuficiências, como em relação à forma e a linguagem.

Apesar dos desafios enfrentados pelos Conselhos, é fundamental afirmar que a mera presença desses órgãos já modifica o cotidiano institucional e torna necessária a mudança de procedimentos na gestão das políticas públicas sociais. Além disso, os Conselhos permitem a redescoberta da noção de público para o Estado, bem como a redescoberta da noção de cidadania política ativa à sociedade.

Em relação aos potenciais do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, pode-se afirmar que a elevação da CGU ao status ministerial garantiu-lhe uma autonomia capaz de fazer com que ela mesma criasse um programa que incentivasse o controle da sociedade sobre os órgãos públicos. A CGU acredita que a parceria com o cidadão amplia sua capacidade fiscalizadora.

O alcance do OVDP é grande, pois suas ações contemplam capacitações presenciais, capacitações à distância e distribuição de material didático. Com isso, potencializa-se a possibilidade de controle social nos municípios.

O Programa conta com ampla participação das Unidades Regionais da CGU, no sentido de discutir os rumos que ele deve seguir. Isso permite que o Programa considere as realidades locais, não sendo um programa padrão aplicável a qualquer localidade.

Um ponto interessante é a implementação dos laboratórios práticos durante as capacitações presenciais. Esse novo formato de atividade, permite ao participante o exercício do controle social, ao visitar uma escola, um hospital ou outra organização pública, a fim de verificar se os seus gastos correspondem à realidade.

4.7 DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL SOBRE OS RECURSOS PÚBLICOS

De um modo geral, há uma série de limitações impostas ao controle social sobre o dinheiro público. Inicialmente, podemos observar presente na sociedade brasileira uma cultura de não participação na gestão pública e de não fiscalização sobre o Estado. Um dos motivos para que isso aconteça é a sensação de impunidade em relação às pessoas que praticam irregularidades com o dinheiro público. Há uma série de denúncias noticiadas pela mídia, mas apenas em alguns casos há alguma condenação. Essa sensação de impunidade sobre a corrupção leva a população a desacreditar no controle social.

Apesar de existir mecanismos de controle, há uma procura relativamente baixa por eles, talvez motivada pela cultura da não participação e pela sensação de impunidade, causando uma descrença nessas ferramentas. Nesse sentido, pode-se afirmar que a participação ocorre de maneira heterogênea – o cidadão comum não participa, abrindo caminho para os detentores do poder tomarem as decisões por todos.

Ainda há a questão da cultura do segredo que permeia a história brasileira. Ainda hoje muitos cidadãos aceitam como comum o fato das instituições públicas negarem informações (públicas) ao cidadão. Tal cultura, porém, passa por uma mudança após a criação da Lei de Acesso à Informação, de 2011. Com a LAI, o sigilo torna-se a exceção.

Além disso, é preciso ressaltar que na agenda pública (onde são definidas as políticas públicas que serão adotadas pelo governo) há jogos de poder, que, sem a efetiva participação e controle da sociedade, corre-se o risco de políticas contrárias ao interesse social serem escolhidas, em detrimento de políticas mais importantes.

Apesar de ser um avanço para o controle social, o Portal da Transparência também possui suas limitações. As informações disponíveis no Portal são predominantemente de caráter orçamentário e financeiro, não permitindo ao cidadão comum a sua interpretação em relação a uma avaliação de resultados concretos – apenas o controle de gastos.

Os Conselhos Municipais, instâncias que deveriam protagonizar o aumento do controle social da gestão pública, são tidos como frágeis. A dificuldade de atuação dos Conselhos é algo sério a ser enfrentado pela sociedade brasileira. Como desafios encontrados pelos conselhos podemos citar: cooptação política; patrimonialismo; dificuldade de obtenção de documentos; incapacidade de interpretação dos documentos recebidos; interferência na

composição dos conselhos para que seja favorável ao bloco no poder; pressão sobre os membros dos conselhos para que se alinhem aos interesses do gestor; tentativas de neutralização da ação dos conselhos; paridade numérica que não significa automaticamente a paridade política; uso de linguagem técnica e de difícil compreensão que restringe a capacidade de intervenção dos conselheiros (sem utilizar uma linguagem adequada, podem-se reproduzir relações de subordinação e de concentração de poder em um mecanismo que foi criado justamente para favorecer a participação da sociedade); e prazos exíguos que também prejudicam o esclarecimento de dúvidas e de obtenção de informações complementares.

Em relação ao Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, em particular, um limite identificado é a ausência de avaliação de impacto dele nos municípios em que ocorre. Tal limite impossibilita a CGU de verificar se o Programa tem realmente tido resultados positivos ao longo do tempo, fazendo da atividade uma política pública imperfeita, sob a análise de Parada (2006), pois não é possível avaliar se o programa atinge os seus objetivos de ampliar o controle social nos municípios.

4.8 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4

Após as análises realizadas neste capítulo, pode-se concluir que o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público tem colaborado para a melhor utilização, pelo cidadão, das ferramentas de controle social disponíveis atualmente. Tanto as capacitações quanto os materiais didáticos fornecidos pela CGU levam ao conhecimento necessário que permite ao cidadão acompanhar as políticas públicas visando exercer o controle social dos recursos públicos.

De fato, a CGU passa a exercer duas atividades tradicionalmente assumidas por instituições políticas representativas, sem, entretanto, pretender substituí-las: a organização política da sociedade civil por meio de fóruns ou órgãos colegiados; e a capacitação de membros ou lideranças da sociedade civil para o exercício da cidadania.

O ativismo da CGU em relação ao Programa Olho Vivo no Dinheiro Público se refere à formação de capacidade técnica na sociedade civil para o exercício da função do controle social. A CGU inova sendo “um órgão burocrático estimulando o controle da sociedade sobre o próprio Estado” (LOUREIRO et al, 2012, p. 55). O verdadeiro núcleo do controle social

deve repousar no cidadão, porém, para isso, ele deve possuir as condições favoráveis para o exercício do controle social, como qualificação e informações inteligíveis disponíveis (RIBEIRO FILHO; TEIXEIRA; SILVA, 2008, p. 313). De acordo com Correa e Capanema (2009), as ações de transparência e de acesso à informação são necessárias ao cidadão, para que ele possa exercer o controle social, porém, “a informação se torna ferramenta de *accountability* apenas quando o cidadão a processa e utiliza-a como subsídio para o acompanhamento da implementação das políticas públicas”. Nesse sentido, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público auxilia na redução da distância entre o cidadão comum e a compreensão das informações disponibilizadas pelo poder público, a fim de permitir o seu exercício do controle social.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do controle social possui potenciais e desafios encontrados na análise do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. Esses potenciais e desafios podem ser encarados de forma ampla, não apenas no âmbito do Programa, embora este também possua fatores limitadores e potencializadores do controle social sobre os recursos públicos. Estes fatores são evidenciados na figura abaixo.

Figura 5 - Potenciais e Desafios do Controle Social

Potenciais	Desafios
<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidade Política • Demanda por maior controle • Aumento do controle burocrático • Surgimento de cartilhas • Legislação • Autonomia da CGU • Alcance do OVDP • Ações mais voltadas para a prática 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura de não participação • Baixa procura de mecanismos de controle • Cultura do segredo • Informações de caráter orçamentário e financeiro • Dificuldade dos municípios com os mecanismos de controle • Conselhos Municipais fragilizados • Ausência de avaliação de impacto do OVDP

Fonte: Elaboração própria.

É preciso citar que o presente estudo possuiu algumas limitações. A primeira limitação foi a ausência de dados quanto ao impacto do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. Sabe-se que ele possui abrangência nacional, portanto é de grande alcance, porém não é possível afirmar que o controle social aumentou nos municípios que receberam as

capacitações do Programa. Em que pese a própria CGU não realizar esse tipo de avaliação, tal programa por não ser finalístico, não possui tantos estudos referentes ao seu impacto. Assim, a ausência de estudos sobre o Programa Olho Vivo limitou a revisão de uma literatura mais densa e assim, a análise dos documentos obtidos. A segunda limitação relaciona-se com a dificuldade de obtenção dos documentos. Embora solicitado à CGU, só foi possível analisar o projeto e um dos convênios que deram origem ao Olho Vivo por meio de contato com a ONG Avante, que rapidamente enviou os documentos.

Se a análise do impacto do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público em relação ao aumento do controle social nos municípios, bem como a redução da corrupção e o aumento das denúncias forem considerados relevantes, seria interessante realizar estudos nos Conselhos Municipais das cidades que receberam as capacitações presenciais. Após essa descoberta, seria possível determinar, com clareza, se o Programa deve continuar atuando assim, limitando-se às capacitações, ou se, para concretizar seus objetivos, outras ações devem ser tomadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expectativa deste trabalho era descobrir se a estrutura do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público permite a ampliação do controle social sobre os recursos públicos.

Para tanto, foi elaborado o referencial teórico sobre o tema, abordando assuntos relativos ao orçamento público, a políticas públicas e ao controle sobre a Administração Pública. Assim, compreendeu-se que o orçamento público é um documento importante que demonstra as reais prioridades do poder público, e sua compreensão pela sociedade é fundamental. No orçamento público é possível encontrar as políticas públicas que serão atendidas em determinado exercício financeiro, e por isso a sociedade deve estar atenta a fim de acompanhar se tais políticas estão sendo de fato atendidas. A definição de política pública serviu para compreender que o Programa é uma estratégia governamental para redução das irregularidades na aplicação do dinheiro público. Finalmente, a explanação acerca das formas de controle sobre a Administração Pública existentes no Brasil faz perceber que apenas o controle institucional não é suficiente para o adequado uso dos recursos públicos. O Brasil é um país com enorme extensão territorial e complexas relações, o que inviabiliza, na prática, o total controle pelas instituições. Assim, o controle social se mostra de extrema importância.

Nesse contexto, reconhecendo a importância do controle social sobre o orçamento público, foi realizada a descrição da trajetória do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público – os antecedentes, a sua criação, as suas fases e os seus resultados. O Programa surgiu da constatação pela CGU, que nos municípios muitas irregularidades na aplicação dos recursos públicos ocorriam muito mais pela desinformação dos servidores públicos municipais, do que por atitudes dolosas. Essa constatação foi possível após a realização do Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos, que aproximou a CGU e as prefeituras. Como principais resultados do Programa, há as capacitações presenciais, as capacitações à distância e a distribuição de material didático.

É importante citar que houve dificuldade em descrever o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público devido à ausência de informações ordenadas sobre ele. O sítio eletrônico do Olho Vivo, na CGU, tem poucas informações sobre a trajetória do Programa. Ademais, ao entrar em contato com a Unidade Regional da CGU no RS, descobre-se que informações sobre o Programa somente poderiam ser obtidas diretamente com a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, localizada em Brasília. Em função da distância

geográfica, foi necessário o contato por correio eletrônico, o que dificultou a obtenção das respostas almejadas. Assim, documentos importantes como os projetos e a cópia do convênio entre CGU e Avante só foram obtidos após contato com a própria ONG, o que denota uma certa negligência da CGU com a transparência do Programa.

Apesar da importante contribuição que o Programa aporta para o melhor entendimento do que significa o orçamento público, ainda há diversos pontos a melhorar.

Pode-se concluir que um dos limites do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público que impedem a ampliação do controle social é a ausência de avaliações de impacto sobre as suas ações, em especial sobre as capacitações presenciais. Os cidadãos são capacitados, mas não há dados sobre a efetividade do Programa. Não é possível afirmar, com certeza, que os cidadãos realmente exercitam o controle social em seus municípios após participarem das capacitações.

Na impossibilidade de atingir toda a sociedade na sensibilização da importância de sua atuação na melhor aplicação dos recursos públicos, a CGU estrategicamente optou por capacitar aqueles que primeiramente precisam ser capazes de exercer o controle: os servidores públicos, os conselheiros e as lideranças municipais. Ao repassar a capacitação dos servidores públicos para outro programa, o de Fortalecimento da Gestão Pública, o Olho Vivo passou a ter um foco muito maior nos conselheiros de políticas públicas e na sociedade civil.

É um pequeno passo para a situação ideal de controle social dos recursos públicos. Ainda há muitos entraves em nossa sociedade para que isso ocorra de forma natural. Porém, é um passo muito importante. Ao institucionalizar um programa como este que foi apresentado, torna-se uma obrigação da organização envolver-se no assunto.

A questão cultural pesa muito em nosso país, sendo um empecilho para o efetivo controle social. No entanto, deve-se reconhecer que os esforços da União em propor leis, em elaborar atos administrativos e em criar instituições em que esse controle seja viabilizado é de grande valor. Anos atrás essa postura seria impensável e nem seria objeto de cogitação possuir um sítio na internet em que fosse possível acessar, livremente, informações tais como: salário dos servidores públicos; quanto cada ente gastou nos últimos anos; quem são os credores da Administração Pública, entre outros dados relevantes aos recursos públicos.

Em que pese os atos de corrupção existentes, que são inadmissíveis sob qualquer hipótese, há um avanço na área da transparência, e os esforços em capacitar a cidadania para utilizar tais mecanismos é de suma importância.

Enfim, pode-se concluir que a atual estrutura do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público permite a ampliação do controle social, especialmente se os conselhos de políticas públicas estiverem fortalecidos e houver avanços na cultura de participação cidadã.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. Uma Escada da Participação Cidadã. In: **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

AVANTE. **Guia do Multiplicador/Reeditor Social**. Salvador, nov. 2004.

_____. **Projetos de Controle Social para a Controladoria Geral da União**. Salvador, 2003.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL – IPEA, n. 32). Disponível em: <http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/6/43436/cepal_32.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BALCÃO, N. e TEIXEIRA, A. C. (Orgs.). Controle social do orçamento público. In: **Revista Pólis** n. 44. Instituto Pólis: São Paulo, 2003.

BEITUM, L. F. I.; MORGADO, R. P.; PALMIERI, R. H. **Como Participar do Orçamento Público de Piracicaba**. Piracicaba, SP: Imaflora, 2013, 48p.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 04 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.htm>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 27 ago. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 27 ago. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **1º Termo Aditivo ao Convênio nº 11/2004 que entre si celebram a União, representada pela Controladoria Geral da União e a Avante – Qualidade, Educação e Vida – ONG**. Brasília, 23 mai 2005.

_____. Presidência da República. 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. 3ª ed. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Convênio CGU nº 011/2004**. Convênio de Cooperação Técnica que Entre si Celebram a União, por meio da Controladoria Geral da União e a Avante – Qualidade, Educação e Vida – ONG. Brasília, 04 nov 2004.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Desenvolvimento Agrário: Orientações para o acompanhamento dos Programas de Desenvolvimento Agrário**. Coleção Olho Vivo. Brasília, DF, 2012. 3ª ed. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/desenvolvimentoagrario2012.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Fortalecimento da Gestão Pública**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/fortalecimento-da-gestao-publica>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Fundeb: Orientações para acompanhamento das Ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**. Coleção Olho Vivo. Brasília, DF, 2012. 3ª edição. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/fundeb2012.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Gestão de Recursos Federais: Manual para os Agentes Municipais**. Brasília, 2005.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Olho Vivo no Dinheiro Público**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ControleSocial/OlhoVivo/index.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Olho Vivo no Dinheiro Público**: Um guia para o cidadão garantir os seus direitos. 2ª ed. – Maio 2009

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Olho Vivo no Dinheiro Público é Escolhido para Concorrer ao Prêmio OGP Awards**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/06/olho-vivo-no-dinheiro-publico-e-escolhido-para-concorrer-ao-premio-ogp-awards>>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Organograma**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/organograma/>> Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Programa Bolsa Família: Orientações para acompanhamento das Ações do Programa Bolsa Família**. Coleção Olho Vivo. Brasília, DF, 2012. 3ª ed. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/bolsafamilia2012.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Programa da CGU recebe Prêmio Educare**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2007/12/programa-da-cgu-recebe-premio-educare>>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Programa Olho Vivo no Dinheiro Público**: Guia do Aplicador. Abril, 2004.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Sítio Oficial da Controladoria Geral da União**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>> Acesso em 15 de abril de 2014.

_____. Presidência da República. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria.

Acórdão nº 2206/2007 – TCU – 1ª Câmara. Agosto 2007.

BRITTO, C. A. Distinção entre controle social do poder e participação popular. In: **Revista de Direito Administrativo**. Brasília: n. 189, 1992, p. 115-122.

CORREA, I. M.; CAPANEMA, R. de O.. **O Papel da Controladoria Geral da União no Fortalecimento do Sistema Nacional de Integridade no Brasil**. VIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador, Bahia, out. 2009.

DE TONI, Jackson. **Planejamento e Elaboração de Projetos**: Um Desafio para a Gestão no Setor Público. Porto Alegre, Novembro de 2003.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FREITAS, J. O Controle Social do Orçamento Público. Revista **Interesse Público**, n. 11, Belo Horizonte, ano 3, jul./set. 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo, Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. de. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Editora Campus, RJ, 2012.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed., São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p.

IEB. Instituto Internacional de Educação do Brasil. **A Barca Notícias**. Boletim de Apoio aos Projetos de Fortalecimento da Sociedade Civil de Barcarena, n. 2, 1º semestre de 2011.

INOSTROZA, Cecilia Cadena. **Dificultades para la Transparencia y el Acceso a la Información en Municipios: caso Estado de México**. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27-30 out. 2009.

LATINOBARÓMETRO. **Análisis Online**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>> Acesso em 18 abr. 2014.

LIGUORI, G. **Roteiros para Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ – Pensamento Crítico, 2007, v. 8, p. 13-38.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C.. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun., 2012.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 17 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

O QUE DIZ A CGU... Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/o-que-diz-a-cgu/>>. Acesso em: 02 out. 2014.

OLIVEIRA JUNIOR, T. M. de; JORDÃO, C. da S.; CASTRO JUNIOR, J. de L. P. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. In: **Revista do Serviço Público (RSP)**. Brasília 65 (1): 25-47 jan/mar 2014.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. In: **Políticas Públicas**. Coletânea, v. 1. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. P. 67- 95.

PMPA. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Controladoria-Geral do Município**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgm/default.php?p_secao=10>. Acesso em: 13 out. 2014.

RIBEIRO FILHO, J. F.; TEIXEIRA, R. A. C.; SILVA, R. B. da. O controle Social no Âmbito da Administração Pública: a Vez do Cidadão. In: **Gestão Pública: práticas e desafios** / Sylvana Maria Brandão de Aguiar (org.). – Recife: Bagaço, 2008. 2ª edição. v. 1. p. 307 - 328.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. In: **Civitas**, v. 5, n. 1, jan-jun, p. 11-28. Porto Alegre, 2005.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 130p.

SANTANA, A. E. S. **Limites e Possibilidades do Exercício do Controle Social**: o Caso dos Conselhos Municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do Município de Pres. Tancredo Neves na Bahia – a Contribuição do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da Controladoria Geral da União. 2010. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração). Escola de Administração. UFBA, Salvador, 2010.

SEFAZ RS. Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Sobre a CAGE**. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/Cage/Sobre.aspx>>. Acesso em: 13 out. 2014.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 ed. Rev. E atual. São Paulo: Cortez, 2007. 304 p.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global corruption barometer 2013 - Brasil**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil>> . Acesso em: 20 abr. 2014.

APÊNDICE A - Perguntas enviadas à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção - STPC

1. Como surgiu o Programa? Foi criado por iniciativa de quem (governo, CGU, outros)?
2. Como foi normatizado o Programa (lei, decreto ou outra espécie de ato administrativo)?
3. Qual o papel da ONG Avante no Programa? Ainda há alguma parceria?
4. O Programa sofreu alterações desde sua criação? Quais?
5. Os atores envolvidos no Programa foram ampliados?
6. De onde vêm os recursos materiais, financeiros e humanos para o Programa?
7. As receitas e despesas do Programa estão divulgadas no Portal da Transparência? Em caso afirmativo, estão discriminadas e são de fácil identificação?
8. Quem são os ministrantes das capacitações? Eles recebem alguma capacitação prévia? Quais são os critérios definidores para esses ministrantes?
9. De que forma é feito o acompanhamento (monitoramento) e a avaliação (ao final) do Programa? De quanto em quanto tempo?
10. É realizada uma avaliação de impacto das capacitações?
11. Quais são as ações do Programa? São somente as capacitações?
12. Após a criação do Programa, aumentaram as denúncias de irregularidades nas prefeituras?
13. A CGU mantém contato com os conselheiros capacitados (fornecendo suporte e solucionando alguma dúvida)?
14. Como são selecionados os locais de capacitação?

ANEXO A - Capacitação Olho Vivo no Dinheiro Público – Lajeado, RS

TRANSPARÊNCIA E PRÁTICA DE CONTROLE SOCIAL

1 - Data: 04 e 05 de junho/2014

2 – Inscrições : até 30 de maio/2014 em

cgurs.nap@cgu.gov.br

e

luciano.santos@lajeado.rs.gov.br

3 - Público – Alvo

3.1 Conselheiros de Políticas Públicas

3.2 Gestores e Agentes Públicos

3.3 Cidadãos

4 – Temas

4.1 Transparência Pública: Portal da Transparência e Lei de Acesso à Informação

4.2 Controle Social: Áreas da Saúde, Educação, Assistência Social e Licitações

5 – Enfoque e Dinâmica do Evento

5.1 Noções de Transparência e de Controle

5.2 Prática de Controle Social – Oficinas e Estudos de Casos

6 - Estrutura e Conteúdo do Evento

6.1. Transparência

6.1.1 Portal da Transparência

6.1.2 Lei de Acesso à Informação

6.2. Noções de Controle

6.2.1 Pontos de Controle nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social

6.2.2 Comunicação de Resultados

6.2.3 Controle Social em Licitações

6.2.4 Constatações e Plano de Controle

7 – Realização: Controladoria Geral da União no RS e Prefeitura do Município de Lajeado

8 – Local: UNIVATES – Auditório do Prédio 16

PROGRAMAÇÃO

OLHO VIVO – MUNICÍPIO DE LAJEADO	
TRANSPARÊNCIA E PRÁTICA DE CONTROLE SOCIAL	
DIA 04 DE JUNHO – 4ª FEIRA	
AUDITÓRIO UNIVATES Prédio 16	8 h 30 min – Abertura/ Composição da Mesa 8 h 45 min - Prefeito Municipal de Lajeado 9 h 15 min – Chefe da Controladoria Geral da União no RS 9 h 30 min – Portal da Transparência 10 h 15 min – Intervalo 10 h 30 min – Lei de Acesso à Informação
	12 horas - Almoço
SALA de AULA	13 h 30 min – Noções de Controle 15 h 15 min – Intervalo 15 h 30 min – Pontos de Controle - Oficina
DIA 05 DE JUNHO – 5ª FEIRA	
SALA de AULA	8 h 30 min – Comunicando os Resultados – Oficina 10 h 15 min – Intervalo 10 h 30 min – Controle Social em Licitações
	12 horas - Almoço
SALA de AULA	13 h 30 min – Licitações – Estudo de Caso 15 h 15 min – Intervalo 15 h 30 min – Constatações e Elaboração de Plano de Controle

ANEXO B - CURSO “CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA”

22ª Edição

-- CRONOGRAMA --

07/10/2014	1. Acessar o “Cronograma”
	2. Ler o “Regulamento”
	3. Ler os “Critérios para Avaliação”
	4. Apresentar-se no Fórum “Apresente-se”
07/10 a 29/10/2014	5. Participar do Fórum “Discussões Gerais sobre o Curso” 6. Estudar o módulo I “A participação popular no estado Brasileiro” 6.1 – Participar do Fórum Avaliativo: “Obstáculos à participação Cidadã e Propostas de Superação”
14/10 a 29/10/2014	7. Estudar o módulo II “O controle das ações governamentais” 7.1 - Participar do Fórum Avaliativo: "Acompanhamento da Gestão Pública" 7.2 - Participar do Fórum Não Avaliativo: "A Lei de Acesso à Informação e o Controle Social"
21/10 a 29/10/2014	8. Estudar o módulo III “O encaminhamento de denúncias aos órgãos responsáveis” 8.1 – Participar do Fórum Avaliativo: "Pesquisa no Portal da Transparência" 8.2 – Realizar o Exercício Avaliativo Final
A partir de 29/10/2014	9. Responder a “Avaliação de Satisfação”
A partir de 30/10/2014	10. Baixar o Certificado