

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

NATÁLIA SANCHES TAFFAREL

***ACCOUNTABILITY* E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A OUVIDORIA
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2017

NATÁLIA SANCHES TAFFAREL

***ACCOUNTABILITY* E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A OUVIDORIA
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria Izabel Noll

Porto Alegre

2017

NATÁLIA SANCHES TAFFAREL

***ACCOUNTABILITY* E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A OUVIDORIA
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 17 de novembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dra. Maria Izabel Noll – orientadora
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos
UFRGS

Prof. Dr. Luciano da Ros
UFRGS

Prof. Dr. César Luciano Filomena
TCE-RS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, meus sinceros agradecimentos à minha orientadora, prof^a. Maria Izabel Noll, por todo o conhecimento compartilhado, e principalmente pela paciência e pela confiança. Agradeço ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFRGS, todos os professores, a equipe técnica e meus colegas de pós graduação. E também, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pela abertura para a realização desses estudos.

Agradeço, também, à equipe do GPVC, pelo carinho, apoio e por todo o conhecimento adquirido durante o desenvolvimento das pesquisas junto ao Grupo. Meus sinceros agradecimentos, também, aos colegas e amigos com quem compartilhei vivências no CEGOV, com quem aprendi o que é fazer parte de uma equipe. Agradeço, também, aos colegas da DAPP/FGV, que sempre me encorajaram a fazer melhor.

Um agradecimento especial à minha amiga Laura, pela paciência, pelo carinho e pela sinceridade.

Não posso deixar de agradecer à minha família, meus tios, primos, primas e prima emprestada. Agradeço especialmente minha tia Dolores, pela força, pela coragem e pela inspiração. Aos meus pais e meu irmão que, sem eles, não teria sido possível chegar até aqui. Ao meu irmão, agradeço pelo apoio e pelo carinho. Ao meu pai, pela preocupação, inspiração, perseverança, pelo apoio e pelas conversas que não tem fim. Obrigada por toda a confiança depositada em mim. Minha mãe eu agradeço por ser uma pessoa iluminada que, comigo, tem a maior paciência do mundo (requisito necessário nos últimos dois anos) e que me ajuda, de perto e de longe, a superar desafios e a ser melhor. Por fim, um agradecimento profundo ao Alexandre, a quem não existem palavras para expressar a minha gratidão. Obrigada pelo apoio e pela paciência, principalmente nos últimos meses de trabalho. Obrigada pela revisão detalhada e pelas palavras que, em mim, motivaram a autoconfiança, a segurança e que, com certeza, tornaram o meu trajeto até aqui mais tranquilo.

RESUMO

A importância da participação da sociedade civil na administração pública não se traduz somente na ocupação superficial do Estado, mas, principalmente, na democratização da gestão pública. Algumas alterações estruturais que vêm sendo desenvolvidas na sociedade têm afetado a relação existente entre as pessoas e a administração pública. A transparência, a *accountability* e os mecanismos de controle são protagonistas nesse processo de participação popular sobre as contas públicas. No Brasil, desde a redemocratização, alguns mecanismos de prestação de informações têm sido desenvolvidos, mas ainda estão longe de possibilitar à população uma administração transparente. A partir disso, o surgimento de ouvidorias dentro de mecanismos institucionais de controle externo facilitou o canal de interação entre a sociedade e a administração pública e, de certa forma, pode empoderar a população no controle da administração e na fiscalização dos recursos públicos. Portanto, essa dissertação trata inicialmente do conceito de *accountability*, transparência e controle social e retrata um estudo de caso sobre a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, atentando para as principais características que levaram ao aumento do número de demandas reportadas pela população, ressaltando a importância desse tipo de serviço para a legitimidade da democracia e para a efetividade dos mecanismos de controle. A proposta deste estudo foi estudar quais os principais fatores facilitadores para a Ouvidoria do TCE-RS tornar-se relevante na comunicação da sociedade com o Estado. O estudo justifica-se por três motivos: o primeiro se deve aos resultados favoráveis que o monitoramento constante da população promove na democratização e transparência da administração pública; o segundo é o aumento exponencial do número de denúncias nos últimos anos; o terceiro trata do ente federado, que pode atuar de forma rigorosa contra as atividades corruptas, já que a percepção da corrupção afeta negativamente a legitimidade de instituições democráticas. O objetivo deste trabalho é ressaltar a importância desse tipo de serviço para visualizar a efetividade dos mecanismos de controle e para promover o constrangimento de ações delituosas. Contribuindo com a ideia de que a população é de suma importância para o fortalecimento e para a garantia de uma administração pública eficaz e representativa. A metodologia está estruturada em três eixos principais e um complementar: no primeiro, foi realizada a análise dos documentos e informações disponibilizadas na área da ouvidoria, no portal *online* do Tribunal de Contas; no segundo, foi realizada a análise do relatório elaborado pela equipe da ouvidoria para

circulação interna; no terceiro, foi realizado um período de observação participante; e por fim, de maneira complementar, foram realizadas algumas entrevistas com atores chave da criação e atual funcionamento da ouvidoria. Essa pesquisa contava com algumas questões norteadoras: a primeira é que a ouvidoria é capaz de promover *accountability*. A segunda se refere à relevância das transgressões reportadas nas contas públicas. A terceira analisa se o aumento do número de denúncias ocorreu em função da digitalização, do anonimato, de mais recursos e de um poder crescente na resolução de problemas. Ao final da pesquisa, observou-se que mecanismos de controle social ainda precisam de uma estrutura mais forte e de sua consolidação para promover níveis elevados de *accountability*.

ABSTRACT

The importance of civil society participation in public administration is not only reflected in the superficial occupation of the State, but especially in the democratization of public management. Some structural changes that have been developed in society have affected the relationship between the people and the public administration. Transparency, accountability and control mechanisms are protagonists in this process of popular participation on public resources. In Brazil, since the redemocratization, some transparency mechanisms have been developed, but they are still far from allowing the population a transparent administration. From this, the emergence of *ouvidorias* within institutional mechanisms of external control has facilitated the channel of interaction between the society and the public administration and, in a certain way, they can empower the population in the control of the administration and in the supervision of public resources. This dissertation first deals with the concepts of accountability, transparency and social control and then portrays a case study on the Ombudsman's Office (*Ouvidoria*) of the Audit Court of Rio Grande do Sul, considering the main characteristics that led to the increase in the number of demands reported by the population, emphasizing the importance of this type of service for the legitimacy of democracy and for the effectiveness of control mechanisms. The purpose of this study was to study the main facilitating factors for the TCE-RS Ombudsman's Office to become relevant in the communication between society and State. The study is justified for three reasons. Firstly, there are the favorable results that the constant monitoring of the population promotes to the democratization and transparency of public administration. Secondly, there is the increase in the number of complaints in recent years. Thirdly, it deals with the federated entity, which can act strictly against corrupt activities, since the perception of corruption negatively affects the legitimacy of democratic institutions. The objective of this study is to highlight the importance of this type of service to visualize the effectiveness of the control mechanisms and to promote the embarrassment of criminal actions, practiced by public actors. Contributing to the idea that the population is of great importance for the strengthening and guaranteeing of an effective and representative public administration. The methodology is structured in three main parts and a complementary one. Firstly, there is the analysis of documents and information available in the digital page of the Ombudsman's Office of the Court of Auditors. Secondly, we proceed to an analysis of a report prepared by the team for internal circulation. Thirdly, there is a period of participant observation. Finally, complementarily, some interviews were conducted with key actors in the creation and current operation of the

Ombudsman's Office. This research had some guiding questions. The first one is whether ombudsman mechanisms are capable of promoting accountability. The second analyzes the relevance of the transgressions reported in the public accounts. The third question is whether the increase in the number of complaints happened due to the digitization of the platform, to its anonymity, to more resources and to an increasing power to solve problems. At the end of the research, it was observed that social control mechanisms still need a stronger structure and consolidation to promote higher levels of accountability.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. PROCESSO DE RECEBIMENTO DE DEMANDAS PELA OUVIDORIA DO TCE-RS	46
FIGURA 2. ACESSO AO PORTAL DA OUVIDORIA DO TCE-RS	48
FIGURA 3. DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES	49
FIGURA 4. ACOMPANHAMENTO DE DENÚNCIA	49
FIGURA 5. COMPLEMENTAÇÃO DA DENÚNCIA	50
FIGURA 6. AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS	50
FIGURA 7. NÚMEROS DA OUVIDORIA	50
FIGURA 8. AVALIAÇÃO DA OUVIDORIA:DADOS APRESENTADOS NO SITE	54
FIGURA 9. LOGOTIPO DA OUVIDORIA TCE-RS	56
FIGURA 10. AVALIAÇÃO DO SERVIÇO DA OUVIDORIA CONSIDERANDO TAMBÉM OS QUE NÃO AVALIARAM	66

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. DEMANDAS POR FORMA DE RECEBIMENTO	51
TABELA 2. DEMANDAS POR ENQUADRAMENTO FUNCIONAL	52
TABELA 3. DENÚNCIAS POR SITUAÇÃO	53
TABELA 4. ENQUADRAMENTO FUNCIONAL DAS DEMANDAS DO RELATÓRIO QUADRIMESTRAL	56

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. <i>ACCOUNTABILITY</i>, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	16
3. AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE E OS TRIBUNAIS DE CONTAS	35
3.1. O Surgimento das Ouvidorias no Mundo: <i>Ombudsman</i>	38
3.2. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	40
3.3. A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	41
4. RELATÓRIO DA PESQUISA	47
4.1. Dados disponibilizados no site	47
4.2 Dados não disponibilizados no site	55
4.3 Observação Participante	58
4.3.1. Entrevistas	61
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS: EM QUE MEDIDA A OUVIDORIA GERA <i>ACCOUNTABILITY</i>?	64
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
7. REFERÊNCIAS	71

1. INTRODUÇÃO

É reconhecida a importância de mecanismos de controle social em democracias modernas. A gestão pública participativa trata-se da dinâmica democrática, criada por meio do estabelecimento de um conjunto de mecanismos e atividades que buscam ampliar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas executadas pelo Estado.

No Brasil, após a consolidação da Constituição Federal de 1988, reaparece de maneira robusta a pressão da população por um governo representativo e democrático, alimentado também por iniciativas de participação social. A Constituição Cidadã incentivou a criação de mecanismos de controle sem vínculo com as lideranças partidárias politicamente eleitas e com o Poder Executivo. Tais mecanismos se justificam em função da necessidade de fiscalização dos gastos públicos. A partir do debate sobre a democratização do Estado, tema de extrema relevância, principalmente nesta Constituição, surge o reconhecimento da necessidade do fortalecimento de mecanismos de controle externo. Isso exemplifica de maneira simples o papel conferido ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010), por meio do desenvolvimento de mecanismos de controle democrático.

Foi nesse contexto que ações para a promoção do fenômeno da *accountability* começaram a ser impulsionadas em instituições políticas brasileiras desde o fim do século XX, tais ações cresceram em relevância diante dos novos dispositivos constitucionais que, por sua vez, ganharam status de órgãos autônomos. Outra característica marcante instituída a partir da Constituição de 1988 diz respeito ao aumento do número de mecanismos que impulsionam a transparência governamental, ampliando a expectativa de uma sociedade politicamente ativa e capaz de agir pela fiscalização da gestão pública (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). Cabe destacar a importância de obter informações sobre a administração pública, capaz de modificar indivíduos, tornando-os aptos a demandar transparência das decisões e das instituições governamentais (GOMES; MAIA, 2008). A partir do momento em que a sociedade adquire informações e com instituições legitimadas pela população, a tendência é a estruturação de formas distintas de participação política e controle social. Também é necessário ressaltar o fortalecimento do controle social enquanto a administração pública for controlada por auditorias e revisões parlamentares, descritas como nas novas formas de administração pública gerencial, cujo principal objetivo é a capacitação de gerentes e atores políticos que sejam capazes de tomar decisões de maneira transparente (BRESSER-PEREIRA, 1996).

É nesse sentido que esse trabalho busca aprofundar a discussão sobre os fenômenos da *accountability*, transparência e controle social e busca entender como é que atuam

estruturalmente mecanismos de controle social dentro de instituições de controle externo, que fiscalizam e auditam os recursos públicos dos estados brasileiros e jurisprudenciam em matéria administrativa. Faz-se importante destacar, também, a soberania institucional dos Tribunais de Contas em matéria administrativa. No caso desta pesquisa, foi realizado um estudo de caso específico sobre a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Dessa forma, o problema de pesquisa consistiu em estudar de que maneira a Ouvidoria do TCE-RS é relevante na comunicação da população com a administração pública, identificando em que medida esse mecanismo é capaz de promover *accountability*. Além de identificar de que maneira adquiriu um papel importante e significativo na comunicação da população com a administração pública. A partir de 2003 o número de demandas – que não se resume apenas a casos de denúncias – registradas por meio da Ouvidoria do Tribunal de Contas ampliaram drasticamente. Acredita-se que algumas mudanças na ferramenta podem estar relacionadas com o aumento significativo nesses números: a possibilidade de a declaração ser feita de maneira anônima e a digitalização desse processo, que pode ter facilitado o acesso ao portal da instituição de controle para a população (concomitantemente a um processo de expansão da inclusão digital no Estado do Rio Grande do Sul).

Este estudo, portanto, justifica-se por três motivos. O primeiro deles se deve ao efeito positivo que o monitoramento constante executado pela população promove na eficiência, democratização e transparência da administração pública. O segundo é o aumento exponencial do número de demandas registradas nos últimos anos, ainda que nem todas se provem verdadeiras, evidenciando que o canal tem sido aberto para a comunicação de órgãos públicos com a população. O terceiro é o efeito positivo que isso pode gerar por meio do aumento do constrangimento do ente federado, que pode atuar de forma rigorosa contra as atividades ilícitas, já que a percepção da corrupção afeta negativamente a legitimidade de instituições democráticas.

Ainda, a maioria dos estudos que se aproximam desse objeto de pesquisa abordam estruturalmente as instituições de controle – os Tribunais de Contas. Com isso, a ideia é introduzir um novo elemento de debate: as suas Ouvidorias (nesse caso, do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul) e qual a importância para o controle social na esfera pública brasileira. Este trabalho possui, também, um caráter de abertura para novos estudos de caso em outras regiões e unidades federativas brasileiras.

O principal objetivo desta dissertação é destacar a importância desse tipo de serviço para visualizar a efetividade dos mecanismos de controle e para promover o constrangimento de ações delituosas. Contribuindo com a ideia de que os cidadãos e as cidadãs são de suma importância para o fortalecimento e garantia de uma administração pública eficaz e representativa, que

trabalhe de acordo com os interesses da população. Na sequência são ressaltados alguns objetivos específicos, que buscam identificar a relevância de alguns fatores para o aumento das denúncias:

- Digitalização: a denúncia ser feita *online*;
- Anonimato: a identidade de quem registra a demanda não é revelada;
- Resultados: identificar se a instituição está apta a resolver os problemas identificados pela população; e
- Atenção: identificar se houve a mobilização de uma equipe exclusiva para casos registrados, fornecendo autonomia para a resolução do problema.

Inicialmente, esta pesquisa contava com as seguintes questões norteadoras: A primeira é identificar se a ouvidoria é capaz de promover níveis elevados de *accountability* horizontal. A segunda é se as transgressões reportadas por meio da ouvidoria podem vir a ser impactantes para os cofres públicos. A terceira é de qual fator decorreu principalmente o aumento exponencial do número de casos reportados:

- da digitalização: o portal *online* para denúncias promoveu um espaço onde a população pode participar sem custos de deslocamento e com um serviço 24h;
- do anonimato: a preservação da identidade de quem denuncia pode ser crucial no aumento de denúncias, pois encoraja o indivíduo a participar desse processo sem arriscar passar por situações de constrangimento, humilhação etc.;
- da maior destinação de recursos: com mais recursos esse mecanismo adquire uma maior autonomia, proporcionando uma maior eficiência na atenção à população e na resolução dos conflitos, promovendo, assim, um ciclo positivo. Reportada uma irregularidade que é solucionada, a população volta a contribuir para o controle da administração pública; ou
- de um poder crescente da instituição de resolução dos problemas apontados pela população.

Para isso, este trabalho foi dividido em três partes. A primeira aborda a questão teórica, com a definição dos termos de *accountability*, transparência e controle social e explorando, além do seu significado, suas principais atribuições. Buscou-se nesse capítulo, definir de maneira simples os três principais conceitos em destaque para a elaboração desse estudo teórico-empírico.

A segunda parte desta dissertação diz respeito a uma exploração teórica do que são os Tribunais de Contas, ressaltando a sua importância para o fortalecimento de instituições democráticas. Para isso, o capítulo foi dividido da seguinte maneira. No primeiro momento, foi apresentada qual a importância dos Tribunais de Contas no Brasil, em quais modelos foram inspirados e de que maneira eles atuam para a promoção de atividades de controle externo. Logo após, são abordadas informações sobre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e

suas características institucionais. Em seguida, há uma seção que explica, de maneira objetiva, como foi o surgimento de instituições de controle externo e de participação cidadã no mundo, introduzindo brevemente o surgimento de mecanismos de *ombudsman*. Posteriormente é realizada uma discussão sobre o objeto de estudo dessa dissertação, a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, explorando características do seu surgimento e funcionamento.

A terceira parte, por sua vez, trata da composição metodológica elaborada para os três métodos essenciais de análise de dados e um complementar. A fim de entender em que medida a ouvidoria é capaz de gerar *accountability*, o primeiro método foi a análise de dados disponibilizados no site, por meio do portal da ouvidoria, disponível no site do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul de maneira transparente a toda a população; o segundo foi a análise de um relatório quadrimestral, com dados elaborados e analisados detalhadamente pelo TC, para circulação interna. Seu acesso foi possível por meio da realização de um pedido formal, elaborado pela pesquisadora, aos servidores que atuam próximos ao Conselheiro-Ouvidor. O terceiro método escolhido para a realização da análise foi a observação participante, por meio da realização de visitas físicas à Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul ao longo de um mês de pesquisa e anotações¹. De maneira complementar, também, foram realizadas entrevistas com atores que estiveram diretamente envolvidos com a criação da ouvidoria, ou com seu atual funcionamento.

Na sequência do trabalho, são apresentadas as análises dos resultados da pesquisa, em que são feitas observações acerca do desenvolvimento dos procedimentos metodológicos. Por fim, são apresentadas as considerações finais, ressaltando a importância dessa pesquisa, associada a uma tendência de ampliação do processo democrático para além dos ciclos eleitorais e traçando desafios futuros para os estudos sobre a temática.

¹ O método de observação participante foi fundamental para a obtenção de uma aproximação com o objeto de estudo e para entender sua complexidade.

2. ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Na sociedade atual, a ideia de uma democracia forte e presente diz respeito aos ideais originários do século XVIII, cuja essência baseia-se na autoridade visível e legível (SENNET, 1988). É necessário destacar dentre as principais características desse tipo de regime a perene responsividade do governo às necessidades da população politicamente ativa (DAHL, 1997), e a determinação, pelo povo, por meio do voto em eleições periódicas e minimamente justas, de quem serão os dirigentes à frente dos governos em democracias modernas. O termo, cuja origem remete ao grego antigo e que, em tradução literal seria “demos” povo e “kratos” poder, ou poder do povo, se refere a um regime em que população exerce seu poder de determinar quais serão seus representantes eleitos. No entanto, é de extrema relevância destacar que a democracia sempre está sujeita a uma diminuição da participação da população, a sofrer novas formas de desigualdade política, declínios na proteção e a formas de se escapar de consultas mutuamente vinculantes.

Atualmente percebe-se um fenômeno global, uma inclinação política à ampliação do processo democrático, que vai além dos ciclos eleitorais. Mesmo em um contexto realista, em que não existe um consenso para que sejam executados os limites da participação popular, diversos governos procuram elaborar e implementar programas e políticas que têm como principal objetivo o envolvimento da população na definição das prioridades governamentais, principalmente no que diz respeito à administração pública local, essencialmente vinculada aos governos municipais (GUGLIANO, 2008). No entanto, o surgimento de novas formas organizacionais de criação e elaboração de políticas públicas, baseadas na participação social, representou, de certa forma, um desafio para a teoria democrática na medida em que a representação eleitoral, por meio do voto, se consolidou como canal exclusivo de expressão da população com os governos, restringindo condições mínimas de participação social e colocando em discussão procedimentos elaborados em experiências participativas da gestão de recursos públicos, como o Orçamento Participativo.

A continentalidade do Brasil processa características tão distintas territorialmente que, ainda que vários estudos venham sendo desenvolvidos, possui complexidades sociais e institucionais gritantes até mesmo, às vezes, desconhecidas, cuja administração federal muitas vezes peca na capacidade de resolução de problemas. A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, surge, agregada aos ideais democratizantes, uma essência descentralizadora do sistema federativo para a obtenção de sucesso na administração da tamanha heterogeneidade do contexto político e social na sociedade brasileira.

No Brasil, a estrutura federalista sempre esteve marcada por alternâncias temporais de descentralização e centralização, definidas conforme as características políticas de seus períodos. Durante períodos de autoritarismo, em especial o Estado Novo e o Regime Militar, a centralização foi uma característica de destaque comum. No regime militar, por exemplo, fora estabelecida uma relação direta do município com o governo federal e houve total centralização de poder (ABRUCIO, 2003). É necessário ter em mente que o federalismo atua como um sistema político que surge a partir da discussão de colônia *versus* metrópole, mas vai além da dicotomia essencial de centralização e descentralização. Essa característica foi o que permitiu a consolidação das identidades regionais. Os primórdios da estrutura federativa brasileira surgem a partir da introdução do ideal liberal nos Estados Unidos (CHAVEZ, 1996), cujo desenho institucional é marcado pelo favorecimento de elites regionais e amplificação de desigualdades sociais.

Para Montesquieu (1996), o federalismo consistia em pequenas unidades em que as decisões eram realizadas por unanimidade ou por maioria qualificada, sendo que as unidades estariam configuradas em estados homogêneos. Por outro lado, alguns autores defendiam que as decisões no federalismo deveriam ser sempre por maiorias qualificadas, e que o bicameralismo poderia representar um entrave para a efetividade da tomada de decisão (TSEBELIS, 2009). Por outro lado, os federalistas acabam se distanciando dos principais termos propostos por Montesquieu, apesar de sua proximidade com a teoria política. Eles, por meio da escrita de uma coleção de artigos, alteraram o que se entendia por república, rompendo barreiras territoriais, e deixando claro que apenas pode ser considerada uma república o Estado em que há um governo representativo, ou seja, em que existe um pequeno número de cidadãos eleitos para representar um número maior de cidadãos.

Gibson e Falleti (2007) relatam a experiência federalista Argentina e esboçam um questionamento fundamental no que diz respeito à teoria de origem dos sistemas federalistas, estudada na ciência política. Eles ressaltam que a construção de um modelo de federalismo na Argentina foi um processo longo e doloroso, que pouco se assemelha à ideia, comum entre teóricos da ciência política, de que mudanças para um pacto federativo estariam sempre vinculadas a negociações entre representantes e líderes de unidades territoriais. O artigo também sugere que essa dificuldade para a implementação desse modelo não é exclusiva do país, mas que esse caso é apenas um de diversos países que encaram com dificuldade a implementação de mudanças.

No Brasil, o modelo de arranjo federalista essencialmente orientado pelo modelo dos Estados Unidos obteve consenso entre os diversos grupos políticos, facilitando sua

implementação a partir da Primeira República. Nesse período, sua composição era feita de maneira hierárquica, em que a elite local atuava como protagonista na tomada de decisões, sem a necessidade de intervenção de um governo central, já que não existia uma relação de interdependência entre os estados e o governo federal. A temática do federalismo no Brasil é antiga e segue sendo discutida no debate político. José Murilo de Carvalho (2011) relata a importância do modelo em um apanhado sobre a segunda metade do século XIX e ressalta que, em dado momento, um dos mais importantes temas discutidos durante propagandas republicanas no período em questão foi o federalismo. Isso se reflete, também, a partir do Manifesto Republicano de 1870 em que um dos capítulos se inicia da seguinte maneira: "No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo"(CLUBE REPUBLICANO, 1870). Alberto Sales (1882) também defende o federalismo em estudo que ressalta que esse é o “único regime político que nos oferece as condições indispensáveis a uma perfeita conciliação da ordem com o progresso” (apud CARVALHO, 2011).

É de suma importância o entendimento do impacto do federalismo, para que seja, dessa forma, possível entender como a dinâmica política brasileira funciona (ABRUCIO, 2005). Destaca-se, nesse sentido, a importância dos governadores durante o processo de redemocratização brasileira, após o período de Regime Militar iniciado em 1964. Abrúcio (1998) nomeou seus estudos de “Barões da Federação” em referência ao poder dos governadores, da elite da classe política, em função de seu poder pela manutenção ou permanência do *status quo* no país. Ainda, ressaltou que o modelo de atuação dos governadores até o fim do século XX, de maneira geral, se insere no conceito de federalismo estadualista² em função da presença de três características. A primeira diz respeito à força dos governadores frente ao cenário nacional, permitida graças à influência destes sobre parlamentares federais. A segunda trata-se de que não existia uma cooperação entre as ações de governadores, a atuação das lideranças estaduais geralmente apresentava uma conduta individualista, o que impediu a instalação de mecanismos de compensação financeira em um país com desequilíbrios econômicos gritantes. Por fim, os governadores brasileiros, até o fim do século XX, além de não estabelecer relações de cooperação com outros estados, não estabeleciam essa troca com o próprio governo federal, de modo que seria impossível o estabelecimento de *accountability* intergovernamental. Dessa

² O federalismo estadualista trata-se do fortalecimento dos estados e dos governadores em detrimento da União. Contudo, ao invés de ditar as regras da política nacional, os estados se constituíam como unidades adversárias, visando sempre a autodefesa. Entre eles, o interesse comum tratava-se da manutenção do *status quo*, em que unidades estaduais eram efetivamente beneficiadas. As soluções para a realização de um ajuste fiscal se tratavam exclusivamente dos esforços e sacrifícios oferecidos pela União.

forma, era possível aumentar o poder das lideranças partidárias sem aumentar suas responsabilidades.

Ainda que esse modelo estabeleça o princípio igualitário, o pacto federativo brasileiro faz com que seja necessário visualizar o Estado na sua conjunção de atores políticos, e não de maneira unitária. Além disso, outro ponto que merece destaque é o fortalecimento da ideia do convívio entre os estados, deixando de lado a promoção do efetivo término das desigualdades inter-regionais. Existem dois critérios que determinam se os sistemas políticos democráticos devem ser considerados federativos (STEPAN, 1999). O primeiro determina que o Estado é composto por unidades políticas regionais, estruturadas por seus respectivos cidadãos e cidadãs. Ademais, essas unidades devem possuir autonomia para a elaboração de leis e políticas, conforme estabelecido constitucionalmente. No segundo critério, destaca-se a necessidade para que seja estabelecida uma unidade política em âmbito nacional, por meio de um Poder Legislativo eleito pela totalidade populacional e que possua soberania para a formulação de políticas públicas.

Pode-se afirmar que o problema do federalismo não consiste em suas características descentralizadoras, mas sim em sua uniformidade (VIANA, 1999). Essencialmente, não há nenhuma maneira de Federação e outras técnicas administrativas darem certo enquanto houver persistência na ideia que existe a necessidade de um tratamento cultural, político e social padronizado e igualitário entre todos os municípios e estados. Uma possível solução para a administração local, ressaltando que a única forma de conciliar a autoridade política nacional com o imperativo da descentralização administrativa (a desconcentração) seria uma solução intermediária, em que o poder central se manteria ileso em um contexto de descentralização administrativa.

No Brasil, o processo de redemocratização que ocorreu a partir dos anos 80 promoveu um aumento marcante de características de clientelismo³, adquirindo um caráter essencialmente regionalizado de operações políticas. Esse movimento acabou beneficiando governos estaduais em uma perspectiva interna do Congresso Nacional, fortalecendo governadores que se organizavam para cooperar apenas em momentos em que interesses próprios ou benefícios individuais eram colocados em risco. Porém, logo após instituída a Constituição de 1988, os governadores perdem seu protagonismo até então existente (evidenciado principalmente durante

³ O conceito de clientelismo, que perpassa toda a história política do Brasil, se trata de um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos em troca de apoio político, principalmente na forma de voto (LEAL, 1975). No sistema político moderno, atores buscam se integrar em uma posição que estaria subordinada ao sistema político. Esse conceito se assemelha ao “mandonismo”, porém em uma relação bilateral (CARVALHO, 1997).

o período do governo militar e do Estado Novo, em que os governadores possuíam autonomia e peso político muito grande, sendo verdadeiros interventores nas decisões políticas e na definição de prioridades orçamentárias), por meio da diminuição de sua autonomia financeira, com perda de recursos e, conseqüentemente, uma diminuição da capacidade de investimento – há uma delegação de responsabilidade do governo central para a administração mais próxima do eleitorado (BRESSER-PEREIRA,1996). Os governos municipais, por outro lado, passaram a trabalhar com maiores níveis de poder e autonomia na administração e definição de políticas públicas. Quando municípios possuem mais força, as instituições políticas com atuação efetiva na tomada de decisões tornam-se mais próximas à população, podendo atuar com maiores níveis de controle social e em consonância com as reais necessidades de determinados setores da sociedade.

Um exemplo claro dessa configuração foi o Orçamento Participativo⁴, restrito inicialmente ao município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que conferia aos líderes sociais e à comunidade um poder de escolha e de definição de prioridades orçamentárias, conforme suas necessidades diárias. Inaugurado na capital gaúcha durante a administração do prefeito Olívio Dutra (PT/RS), em 1989, esse modelo orçamentário com participação social foi expandido e já era visto em mais de 200 cidades em 2008. Avritzer (2003) destaca três aspectos fundamentais da teoria democrática ao escrever sobre essa modalidade orçamentária. No primeiro deles, pode-se afirmar a recuperação do debate sobre o papel de organizações sociais da sociedade civil em termos da geração de alternativas de políticas democráticas. O segundo aspecto refere-se às inovações de desenho institucional geradas por essas experiências que não apenas apontam para o fortalecimento de espaços de debate público, como sublinha o autor, mas, também estimulam a reforma do Estado enquanto um fenômeno gerado pela necessidade de adaptação aos novos espaços de participação popular. Por último, o autor sugere que experiências de orçamento participativo contribuem para repensar o que é a democracia, substancializando a necessidade de criar instrumentos complementares aos mecanismos eleitorais.

É possível afirmar, então, que o federalismo brasileiro foi responsável pelo processo de descentralização política e administrativa. As reformas do Estado possuíam a descentralização como consenso pairando nas diferentes correntes e orientações políticas, baseadas nas reformas

⁴ No Brasil, a implementação do Orçamento Participativo surge a partir da redemocratização, com implementação pioneira no município de Porto Alegre em 1989. Atualmente, essa proposta desenvolve-se em diversos países no intuito de democratizar o debate orçamentário, principalmente, em nível local. Contudo, a denominação “participativa” não necessariamente significa que realmente exista participação social. Percebe-se que, em muitos casos, a inclusão da população no processo político de definição de prioridades não avança além da efetiva “consulta”, sem haver compromisso com a execução de reivindicações sociais (GUGLIANO, 2004).

para esse fim ocorridas em diversos países ao longo dos anos 80. No fim do século XX, a descentralização representava uma tendência (ARRETCHE, 1996). Em contraponto, essa descentralização política e administrativa carregava consigo uma relação intergovernamental predatória, que denomina o processo de “estadualismo predatório”, e que adquire força a partir da década de 1990, quando as entidades federativas, durante o mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), perdem seu poder e autonomia a partir da implementação do Plano Real (ABRÚCIO, 2003) e seus desdobramentos, como a renegociação das dívidas dos estados (1997 – 1998) e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir de 2000, que tiveram como objetivo, manter a estabilidade da moeda. O governo federal acabou adquirindo poder a partir desse governo, mas as raízes do estadualismo se mantiveram.

A partir dos anos 1990 houve um movimento de expansão de políticas sociais no país a nível local, principalmente nas áreas de saúde, políticas públicas urbanas e políticas de intensa participação social na definição das prioridades administrativas (AVRITZER, 2004). A agenda de democratização, mobilizada a partir dos anos 1980, contou também com atividades de combate à corrupção. Observam-se duas estruturas consolidadas no enfrentamento da corrupção, deixando, por um lado, vulnerável o governo e seu apoio ao sistema político e, de outro, acarretando uma redução de legitimidade (AVRITZER, 2004). A participação social tornou-se, portanto, umas das principais características desse movimento pela democratização, a partir dos anos 1980 e da Constituição Federal de 1988, quando foi permitida a elaboração de emendas populares e de mais de 20 mil conselhos no Brasil. É a partir desse movimento que organizações sociais definiram seu espaço, encontrando maneiras de organizar a população com o objetivo de desenvolver projetos e propostas para a formulação de políticas públicas sociais (AVRITZER, 2004).

Em meio a isso, entende-se que o presidencialismo de coalizão pode ser definido de duas maneiras distintas: por um lado, ele atua como uma solução institucional de problemas, configurando uma relação entre presidente e representantes eleitos pelos estados no Congresso, principalmente em situações em que o partido do presidente não alcança maioria nas casas. Durante a elaboração da Constituição, a preocupação (principalmente dos pemedebistas) era entendida como a superação da demora para alterações de leis do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Por outro lado, existe a definição de um conceito de governabilidade desde sua configuração pós-1988 que apresenta problemas, principalmente relacionados à legitimidade da tomada de decisões.

O tipo de Estado democrático ideal trabalha com a ideia de um governo visível, cuja população possui acesso e controle sobre ações governamentais (BOBBIO, 2015). Por isso, a

importância da participação da sociedade civil não se traduz somente na ocupação de espaços estatais antes marcados por representantes de interesses econômicos, enclavados no Estado, mas sim – principalmente – para democratizar a gestão do que é público, invertendo as prioridades administrativas até então (GOHN, 2004) e articulando-se de maneira notável com o exercício do processo de cidadania. Nesse contexto, o fenômeno da participação social aumenta por meio da institucionalização de mecanismos e instrumentos de *accountability*, controle social e transparência. Tais fenômenos só são possíveis de ser exercidos em regimes democráticos, em função da necessidade de possuir relações políticas entre o Estado e seus cidadãos de amplas consultas igualitárias, protegidas e mutuamente vinculatórias, ou seja, é um movimento do regime em direção a essa espécie de consulta enquanto a desdemocratização consiste em um movimento de afastamento (TILLY, 2013).

As frequentes mudanças e alterações nas configurações da sociedade têm afetado as relações das pessoas com a administração pública (BERGUE, 2014) e com o controle social, que, de maneira crescente, vêm adquirindo força e protagonismo desde as últimas décadas do século XX. É importante ressaltar que, tão importante quanto a aproximação de cidadãos e cidadãs dos processos de tomada de decisões, é promover o acesso a informações relevantes, qualificadas e compreensíveis de modo a promover o maior nível possível de transparência do Estado para que a participação civil se torne uma atividade de esclarecimento e que promova, como, consequência, uma participação política com qualidade e eficiência (AGGIO; SAMPAIO, 2013). Ou seja, é necessário um entendimento complexo e diversificado sobre o controle social, – fenômeno diretamente associado à democratização dos anos 1980 – para que seja possível estabelecer uma visão mais adequada no enfrentamento dos desafios da sociedade contemporânea (BERGUE, 2014).

Na América Latina, a participação social está diretamente associada à onda de democratização que ocorreu em meados dos anos 1980. Acredita-se que os regimes democráticos, principalmente os que se estabilizaram mais recentemente apresentam sérios problemas institucionais com relação ao desenvolvimento de mecanismos efetivos de *accountability*. Faz-se necessário ressaltar que um regime democrático não é possível sem considerar a opinião pública (BOBBIO, 2015), e que, por meio de tais mecanismos, é possível visualizar um fortalecimento das instituições democráticas. No Brasil, desde o processo de redemocratização posterior à ditadura militar, alguns mecanismos de prestação de informação têm sido desenvolvidos, mas ainda estão longe de possibilitar à população uma administração fluida e transparente dos recursos públicos.

Um governo representativo é politicamente e legalmente *accountable* se a sociedade civil possui o poder de demandar dos atores políticos os resultados das suas ações, forçando-os a justificar seu comportamento e tomada de decisões, tornando suas ações públicas. É nesse sentido que a competição política atua como um catalisador para a definição de iniciativas de transparência, já que partidos de oposição possuem papel importante para cobrar responsabilidade das ações do governo vigente e de representantes eleitos. Além disso, é importante ressaltar que o acesso à informação sobre leis, atividades políticas e definição de prioridades é capaz de empoderar a população e a mídia independente e investigativa, além de constranger ações ilícitas praticadas por agentes públicos e, principalmente, expor casos de corrupção (BERLINER, 2014). Norberto Bobbio (2007) define controle social como conjunto de intervenções acionadas por determinado grupo social para membros se adequarem às regras, impedir e desestimular comportamentos contrários às normas estabelecidas como padrão em determinada sociedade, exercido por atores políticos que não necessariamente foram escolhidos pela população para exercer cargos. Também relaciona o controle externo a mecanismos que se acionam contra grupos dominantes, por meio de sanções ou ações punitivas e reativas.

Robert Dahl (1997) adota o conceito de poliarquia para definir os estágios mais avançados dos ideais democráticos. Nesse modelo, os regimes vigentes contam com os benefícios de uma disputa efetiva pelo poder (já que, no modelo ideal, a busca pelo poder político contaria com níveis elevados de competitividade) e com a ampliação de movimentos de participação da sociedade na política (um regime inclusivo, com o dever de considerar a expressão e as preferências da população, de maneira tanto individual como coletiva) (DAHL, 1997). Não há dúvidas de que, dentro do estudo sobre a teoria democrática, o fenômeno da *accountability* é tema essencial. Seu efetivo funcionamento só existe em consonância com a esfera pública e com a sociedade civil, pois é necessária voz ativa de uma oposição presente (ARATO, 2002) e da população politicamente envolvida. Normalmente, tal estudo teórico aborda o controle das ações de atores políticos eleitos, em relação ao programa de governo, à corrupção e à preservação de direitos fundamentais individuais (LOUREIRO; ABRUCIO 2004).

A *accountability* política tem como principal objetivo o fortalecimento da soberania popular, em um regime de democracia representativa (ARATO, 2002), e o princípio central é o controle dos governantes pelos governados, uma vez que o poder emana do povo (CLAD, 2000). A transparência, a *accountability* e os mecanismos de controle assumem, portanto, um papel fundamental nesse processo de participação popular sobre as contas públicas e na definição das prioridades administrativas. A *accountability* deve ajudar a restaurar a confiança nas instituições

políticas e no processo político, permitindo à sociedade civil fazer distinção entre representantes representativos e não-representativo em democracias modernas (POWER; TAYLOR, 2011).

O'Donnell (1998), fundamental para os estudos de *accountability* graças ao pioneirismo na definição, afirma que esse conceito deve ocorrer em diferentes níveis, em países com características democráticas e que dependem da disponibilidade de mecanismos institucionais, capazes de promover responsabilização de agentes públicos. O autor descreve duas formas de *accountability*: vertical e horizontal. A *accountability* vertical se traduz em mecanismos mais tradicionais de controle social. Um claro exemplo desse modelo é configurado por eleições livres e justas, principal instrumento utilizado com o objetivo de premiar ou punir representantes eleitos. A existência desse instrumento assegura que há um ideal minimamente democrático em determinado país, representado pelo poder de exercer seu direito de liberdade de expressão e de participar da escolha de quem irá governar por um determinado período de tempo. Por meio de votação, a população pode recompensar ou punir políticos que atuam de acordo com as demandas apresentadas pela sociedade civil. O conceito refere-se à necessidade que políticos eleitos têm de prestar contas e submeter-se à aprovação popular, por meio do voto.

As ações de *accountability* vertical são realizadas individualmente ou coletivamente, mas atingem diretamente atores que ocupam posições em instituições do Estado, ainda que eleitos ou não (O'DONNELL, 1998). Outra característica que precisa de destaque faz referência à cobertura da mídia para atos ilícitos, também enquadrada na *accountability* vertical. Em resumo, eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas sem risco de coerção e a cobertura de uma mídia independente, que possua visibilidade mínima sobre atos ilícitos praticados por autoridades públicas e reivindicações da população são características definidas conceitualmente como *accountability* vertical. A ausência de tais características, a cobertura da mídia e as demandas sociais tendem a incorporar um clima de insatisfação popular com a administração pública, podendo levar à derrota de grupos governantes nas eleições subsequentes. No entanto, não é conhecido até que ponto eleições são mecanismos efetivos de *accountability*, em função de sua periodicidade e de a insatisfação popular não necessariamente promover punições apropriadas aos agentes públicos (O'DONNELL, 1998).

A *accountability* horizontal definida por O'Donnell (1998) é referente à existência de agências que pertencem ao Estado e que possuem poder e capacidade para realização de intervenções contra atores ou agências, caso envolvidos em atividades corruptas ou ilícitas. Trata-se da existência de agências que detêm o poder legal e que estão, efetivamente, capacitadas para a realização de ações de instituições do Executivo, Legislativo ou Judiciário, ou de agências de supervisão, como, por exemplo, aquelas responsáveis pela fiscalização e prestação de contas.

Tais ações podem tratar-se de supervisões rotineiras, sanções legais e, até mesmo, *impeachment* de agentes delituosos. Esse modelo está diretamente associado ao ato da supervisão ou de instituição de sanções legais contra ações delituosas (O'DONNELL, 1998).

Devido ao fato que *accountability* possui determinações ainda pouco consensuais (MAINWARING, 2003), o conceito acaba sendo utilizado para definir distintas ações e atividades. A palavra, portanto, diz respeito a uma *buzzword*,⁵ cuja utilização acaba tendo mais efeito na retórica do que em sua aplicação prática, em si (FONSECA, 2011). Contudo, em uma definição simples o conceito significa que um governo tem obrigação de prestar contas de suas ações à sociedade (CLAD, 2000). No entanto, esse movimento depende necessariamente do funcionamento de mecanismos institucionalizados para a garantia do controle público das ações dos governantes, ou seja, a participação da população é essencial, já que a indiferença e desinteresse no processo político pode inviabilizar o sucesso da *accountability* – não apenas por meio de eleições, mas durante todo o período de mandato de atores políticos eleitos e representantes do Estado não-eleitos. Além disso, é importante ressaltar que a utilização do termo *accountability* deve estar necessariamente relacionada ao exercício do poder, evidente já que, na ausência desse exercício, o domínio e a supervisão se tornariam dispensáveis. Em sua essência, o conceito se refere à habilidade de garantir que os oficiais públicos que possuem poder de decisão sobre a utilização de recursos públicos respondam por seus atos e comportamentos, informando, justificando e explicando para a população suas decisões e ações para a implementação de programas e políticas públicas (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2006).

Accountability tornou-se um mecanismo importante para empoderar a norma democrática (ARATO, 2002) e suas relações nas democracias recentes dependem fundamentalmente do seu desenho institucional e de sua adequação às condições vigentes na sociedade (LIPJHART, 1980). O que reafirma sua importância em uma democracia moderna, em que exista relação direta entre a população e seus representantes eleitos, já que a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* funcione é a participação da sociedade em fóruns públicos e democráticos, em que seja promovido o controle social (ARATO, 2002).

A dinamicidade do conceito de *accountability*, faz com que ele possa ser utilizado em áreas distintas de conhecimento para a compreensão de como atuam mecanismos de controle em sistemas democráticos federalistas. Portanto, ressaltando sua importância para a administração pública, políticas públicas e ciência política, o fenômeno da *accountability* deve ajudar a

⁵ De maneira simples, o termo “*buzzword*” pode referir-se a uma palavra ou frase criada a partir da utilização dessa palavra por um grupo de pessoas. É um termo que possui a tendência de ser utilizado com frequência por um determinado grupo ou contexto específico e em um período temporal definido.

restaurar a confiança das instituições políticas e do processo político, permitindo que os cidadãos de uma democracia tenham o poder de definir qual o nível de associação existente com seus representantes eleitos (POWER; TAYLOR, 2011).

A *accountability* política pode, portanto, ser distribuída em duas conotações básicas: *enforcement*, em que o poder fica sujeito a sanções – recompensar ou punir –; e *answerability*, em que o poder é transparente, e há justificativa dos atos exercidos (SCHEDLER, 1999). E, na busca pelo ideal democrático, um novo modelo de *accountability* é apresentado. Ele se divide em três momentos. No primeiro, trata-se da *accountability* eleitoral, cuja soberania popular é garantida. O segundo diz respeito ao controle institucional, que fornece mecanismos de fiscalização perene dos representantes eleitos e de membros da burocracia. Por último, a garantia dos direitos individuais e coletivos pela criação de regras estatais, com validade intertemporal (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). A *accountability*, portanto, é capaz de direcionar e controlar o comportamento de representantes, restringindo minimamente episódios que envolvem atividades ilícitas, principalmente caso tais agentes tenham o intuito de concorrer a mais um mandato na administração pública (ARATO, 2002).

Em resumo, a *accountability* pode ser considerada a habilidade de garantir que oficiais públicos respondam por ações, justificando e, principalmente, informando a população sobre a tomada de decisão (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000; 2006), sem estar, necessariamente, apenas vinculada ao ato da supervisão, mas que atue na promoção do controle social. Um governo só pode atingir níveis satisfatórios de *accountability* se a população tiver acesso a dispositivos para punir agentes que agirem de maneira irresponsável, e se a população possuir poder de demandar de atores políticos os resultados de suas ações, forçando suas justificativas ao tornar informações públicas e acessíveis. Além disso, ao facilitar o acesso da população às informações governamentais e, como consequência, monitorar agentes políticos que estão no poder, o acesso à informação faz com que aumente a dificuldade de atores políticos se beneficiarem de informações de controle governamental ou de utilização da máquina pública para benefício próprio (BERLINDER, 2014). Regimes democráticos que se estabilizaram recentemente apresentam, em sua maioria, problemas institucionais para o desenvolvimento de mecanismos efetivos de *accountability* – a administração de alguns países acaba inclusive evitando a criação de mecanismos de controle das decisões governamentais (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2006), visando, muitas vezes, a opacidade dos gastos públicos e da efetividade de programas e políticas públicas.

Ao analisar mecanismos essenciais e tradicionais de *accountability*, compostos principalmente pelo processo eleitoral, são ignoradas importantes estratégias alternativas de

controle político baseadas nas ações de indivíduos e organizações midiáticas independentes. Mecanismos de *accountability* social orientam a administração pública para ser mais *accountable*. Eles, diferentemente dos meios eleitorais, são instrumentos utilizados para que seja feita a avaliação de todas as ações feitas por agentes de dentro da administração pública. Além disso, um governo irá atingir níveis bons de *accountability* se a população estiver disposta a punir aqueles oficiais públicos que agirem de forma irresponsável, forçando-os a responder pelos seus atos. Para que mecanismos de controle possuam o título de eficazes, eles devem ser capazes de forçar atores políticos a obedecerem às regras.

No Brasil, o termo “*accountability*” ganhou força após a redemocratização, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, a democracia brasileira adquiriu capacidade de introduzir formas de participação, desde a Constituição Cidadã e começam a surgir movimentos pela participação popular e controle social, junto à *accountability* que se tornou fundamental no sistema político, ainda que nem sempre tais ações sejam aplicadas na prática (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013). Arretche (1996) explica que a grande expectativa da descentralização nesse momento passava pelo desejo de promover maiores níveis de *accountability* dos governos em relação à sociedade civil, e que esse mecanismo pode vir a promover maiores níveis de eficiência, sendo que a ineficiência é uma possível consequência do clientelismo presente nas relações políticas (até então) estabelecidas. Uma efetiva redução da prática do clientelismo supõe que sejam desenvolvidos instituições e mecanismos que garantam a capacidade de controle social pelas ações do governo.

Durante seus anos como presidente da República, Fernando Henrique Cardoso assumiu protagonismo na mudança do modelo federativo brasileiro, reforçando o controle social e a adoção de políticas intergovernamentais. Em complemento, foram pensados mecanismos de controle principalmente para verificar o processo de centralização do Poder Executivo. Quando um governo centralizado e distante é responsável pela elaboração e implementação de políticas públicas, mecanismos sociais de *accountability* apresentam necessariamente características de precariedade e insuficiência. Acredita-se que, conforme ocorre a descentralização, o controle social pode passar a ser atingido com mais facilidade (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A *accountability* social, especificamente, atua como um processo político que busca promover melhoras na performance institucional, reforçando o engajamento da população na vida pública e a responsividade pública de estados e corporações. O surgimento de uma política de *accountability* social indica uma preocupação saudável pela qualidade e desempenho de instituições democráticas (PERUZZOTTI, 2000). Esse processo envolve monitoramento constante realizado pela sociedade civil na fiscalização da atuação do setor público ou privado. A

accountability social, portanto, engloba iniciativas propostas por organizações da sociedade civil, cujo principal objetivo é o aumento da transparência e maiores níveis de *accountability* das ações governamentais e representa uma maneira de politização com base na sociedade e que ocupa posição importante nas novas democracias de prestação de contas. Políticas de desconfiança são essenciais para o fortalecimento da confiança no sistema institucional democrático. (PERUZZOTTI, 2000). Em resumo, traduz-se na *accountability* exercida por meios de comunicação independentes e por organizações não governamentais (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2001), que servem para provar se a conduta de representantes políticos eleitos não estão de acordo com princípios normativos que dão legitimidade ao “contrato representativo” (PERUZZOTTI, 2000).

São definidas três formas principais de intervenção social na administração pública que tendem a se potencializar quando operam conjuntamente: associativismo cívico, movimentos sociais, e exposição da denúncia. A primeira forma constitui-se por uma rede de associações profissionalizadas, que detém o poder de dominar setores de elite da sociedade civil, em busca de respostas para problemas e demandas de longo prazo. Os principais atores que integram essa forma de intervenção são profissionais diretamente em contato com a sociedade civil e governos estrangeiros. A segunda forma trata-se de movimentos sociais pontuais, que surgem com a intenção de promover a justiça e atuar para a promoção de esclarecimentos fundamentais em casos em que direitos humanos são violados. A terceira forma diz respeito à exposição midiática independente de dados, que atua como aliada de atores sociais, já que sustenta a visibilidade de exposição de demandas da sociedade. Uma maior visibilidade é essencial para mobilizar a sociedade civil, a fim de exercer uma pressão efetiva sobre as autoridades públicas eleitas ou não (PERUZZOTTI, 2000). A *accountability* social se torna um elemento, alternativo às instituições públicas, crucial para influenciar o desempenho de mecanismos institucionais de *accountability* horizontal e vertical (PERUZZOTTI, 2000).

Por outro lado, a *accountability* social pode ser dividida em duas abordagens: tática e estratégica. A primeira pressupõe que o acesso à informação irá motivar ações localizadas e coletivas, que irão, em troca, gerar poder suficiente para influenciar a atuação do setor público. A segunda implanta táticas múltiplas, encoraja o ambiente para a ação coletiva por *accountability* e coordena a voz dos cidadãos por iniciativas com reformas que apoiam a responsabilidade do setor público (FOX, 2007; 2015). Em suma, o desafio ao encarar estratégias de *accountability social* é como acabar com a baixa *accountability*, encorajando a população a exercer sua voz, que pode, em retorno, empoderar reformas.

Na América Latina, o exercício do *accountability* social domina três áreas principais de interesse: judicialização, mobilização social e midiática. Na primeira estratégia, indivíduos e atores sociais forçam o Estado a interferir em disputas políticas e sociais que oficiais públicos tendem a evitar ou ignorar. Na segunda, atores sociais chamam a atenção para determinado problema social associado a uma transgressão. Por fim, a terceira se justifica porque a *accountability* social requer visibilidade, e a mídia, se independente, por sua vez, pode ser o instrumento mais importante para atingir essa meta. Organizações sociais descobriram, também, o poder da mídia de criar agendas políticas, influenciar oficiais públicos e acelerar decisões. Apesar disso, o uso da mídia como alguns autores chamam de “política da vergonha”, levantou questões sobre a proteção de direitos individuais (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2006)

Para que uma administração pública tenha bons níveis de *accountability* é necessária a disponibilização de mecanismos para monitorar as ações realizadas na administração pública, seja por lideranças políticas e agentes públicos (PRAT, 2005), ou seja, a transparência faz-se uma característica indispensável. Nesse caso, a transparência pode ser “clara” ou “opaca” (FOX, 2007). A opacidade da transparência diz respeito à disseminação de informações que não revelam como instituições realmente atuam na tomada de decisões e quais os resultados e impactos de suas ações. A clareza, por outro lado, deixa evidente as características do comportamento institucional. Tais distinções permitem visualizar as possíveis relações com *accountability* – mecanismos mais transparentes requerem qualidade de informação disponibilizada para que ela seja verificável, simples e correta e atue para promover *accountability*.

É necessário ressaltar que a transparência é característica essencial para a promoção da *accountability* e tornou-se uma variável crucial para explicar atividades corruptas. É nesse sentido que os dois conceitos têm sido adotados como plataforma política de muitos candidatos do processo eleitoral, em um período de tempo curto e recente. No entanto, os conceitos carregam consigo um problema pontual, já que ambos são maleáveis, não necessariamente precisos e podem significar ações ou níveis distintos para diferentes pessoas ou setores da sociedade civil. Além disso, a transparência pode não ter um impacto tão pertinente sobre a *accountability* quanto se espera -- já que ela é necessária, mas não é suficiente para determinar se a *accountability* está presente na administração pública, principalmente em função da complexidade desse conceito e do conjunto distinto de características que ele apresenta. Quanto maior for o acesso da população aos dados públicos, maior será sua capacidade de distinguir a eficiência de um governo. Nesse sentido, a transparência também é capaz de facilitar à população

a capacidade de responsabilizar as decisões tomadas por representantes da administração pública (FALCONIERY, 2016).

Outra ferramenta que assume um protagonismo nessa relação de transparência entre sociedade civil e governo é a Internet: com a fluidez da informação, as instituições têm sido pressionadas não apenas pela disponibilização das informações, mas também pela validação e pela qualidade dos serviços prestados. Novas possibilidades de diálogo da população com seus governantes surgiram a partir de plataformas digitais inovadoras e, com isso, foi despertado um poder fiscalizador individual, graças ao acesso às informações e à facilidade ao conteúdo. O modo como as pessoas pensam e interagem determina o destino de instituições, normas e valores sobre os quais a sociedade é organizada (CASTELLS, 2012; 2010). Por meio de ferramentas de transparência e de prestação de contas, existe a possibilidade de um aumento do interesse público na questão governamental, e, como resultado, a democracia e os valores democráticos podem vir a ser fortalecidos.

A sociedade em rede expressa uma estrutura organizacional que se codifica em função da cultura e se altera profundamente conforme o avanço das tecnologias (CASTELLS, 2004), possibilitando que, por um lado, a população tenha a sua disposição ferramentas que deem força para suas necessidades e, por outro, dá a chance ao governo e às instituições políticas de buscar mais legitimidade e transparência perante a sociedade.

Durante a década de 1990, começa-se a discutir a capacidade de democratizar mecanismos participativos na gestão pública, principalmente em debates sobre as possibilidades e alternativas do uso da Internet e meios digitais para fortalecer e aperfeiçoar ferramentas de controle social, período marcado pelos níveis elevados de entusiasmo pelo tema (CASTELLS, 1997). Pode-se pensar, a partir disso, – em um contexto global de digitalização governamental para a promoção de gestões mais transparentes – em mecanismos de governo eletrônico: capazes de reforçar a participação da sociedade civil na esfera pública, influenciando alterações institucionais das organizações e instituições governamentais. Atuando, também, como uma ferramenta de aproximação e harmonização da sociedade com o Estado e instituições do poder público. Esse ambiente é capaz de promover, ainda, um aumento nos níveis de empoderamento, intercedendo o protagonismo da população nas decisões públicas como forma, inclusive de aumentar a eficácia da ação estatal (GOHN, 2004). O Estado permanece com sua centralidade, mas essa característica é potencializada pela capacidade de articulação junto à sociedade civil (CASTELLS, 1997) em um Estado com uma capacidade cada vez mais virtual.

Entretanto, o desenvolvimento de um governo eletrônico relacionado ao provimento de serviços continua caracterizado por uma fase embrionária. Apesar disso, essa ferramenta aponta

para a possibilidade de expansão da esfera do Estado, decorrente, principalmente, de uma possível diminuição nos custos da informação. Aliás, o governo eletrônico poderia ser alargado em uma perspectiva mais ambiciosa: um mecanismo eficaz para a promoção da eficiência estatal e da promoção de relações mais democráticas entre o governo e a sociedade civil, contribuindo para o desenvolvimento da noção de cidadania. Determinando, também, uma forma de acessar com maior facilidade governantes e atores responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas, com uma efetiva capacidade de *accountability* e interlocução entre os tomadores de decisão e a sociedade civil.

O modo como as pessoas pensam e interagem é capaz de determinar o destino de instituições, normas e valores sobre os quais a sociedade é organizada, já que a ideia de construção de significado por meio de ideias da população representa uma fonte de poder que pode atuar de maneira decisiva e estável (CASTELLS, 2012). Nesse sentido, a institucionalização de regras que promovam a transparência pode construir um senso coletivo de combate à corrupção, e a institucionalização da transparência pode ajudar a criar, como consequência, um mecanismo constante de monitoramento das ações públicas (BERLINDER, 2014). Assim, é permitida sua operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos de representação formas institucionalizadas de participação política que permitam ampliar o direito de voz da população e o controle sobre o exercício do poder político (ANASTASIA, 2000), cuja utilização do termo *accountability* está necessariamente relacionada. Esta está evidenciada já que, na ausência do poder, o domínio e o controle acabam se tornando dispensáveis. Ademais, o termo refere-se à habilidade de garantir que oficiais públicos respondam por seus comportamentos, justificando e informando a população sobre a tomada de decisões (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2006), não necessariamente ligadas apenas ao ato da supervisão. A temática ganhou visibilidade nas últimas décadas do século XX e emergiu exponencialmente devido à expansão do acesso à Internet, cuja principal característica é seu nível elevado de informatividade. Com a expansão da Internet, a partir do final dos anos 1990, os ecossistemas político e eleitoral começaram a ser submetidos a drásticas alterações, obrigando atores políticos a promover uma modificação estrutural drástica no diálogo com a população. A partir da explosão desse mecanismo, ferramentas de comunicação evoluíram em seu papel de produtoras de conhecimento e acesso à informação. Além disso, esse novo ambiente consegue movimentar uma parcela elevada dos debates públicos e da discussão entre os agentes públicos, políticos eleitos e a sociedade.

Portanto, tornou-se um meio de cooperação social com uma base alimentada por um múltiplo e livre ecossistema (MALINI, 2013). Essa virtualização da sociedade carrega uma

flexibilização nas relações e promove uma interação global de distribuição de palavras da nossa cultura (CASTELLS, 2004; 2003). Inclusive, esse ambiente se baseia na combinação de vários modos de comunicação com o objetivo principal da troca de conteúdos num contexto libertário (LEVY, 1992). No caso específico da transparência governamental, existe a demanda que, inicialmente, trata da visibilidade das informações, mas que depois exige, também, um grau mínimo de validade do que é apresentado (MICHENER; BERSCH, 2013). Informações visíveis e um constante monitoramento são ações importantes, no entanto, mais que isso, é necessária a garantia de um grau mínimo de validade e de qualidade. As demandas que surgem a partir do fenômeno da transparência são múltiplas: de um lado, a população exige esclarecimentos de ações executadas por atores e instituições políticas, e, de outro, o corpo governamental busca tais informações de outras entidades, instituições públicas ou que fizeram uso de dinheiro público.

Apesar de todas as limitações, o Brasil, em seu desenho atual, é capaz de oferecer uma lição importante sobre *accountability*, principalmente por causa da sua evolução institucional marcante durante os seus anos de experiência democrática. O desenvolvimento dessas instituições e de alguns mecanismos de controle tem sido amplo, dinâmico e contínuo desde a transição lenta, segura e gradual para a democracia a partir do início dos anos 1980 (POWER; TAYLOR, 2011). No federalismo brasileiro, as relações estabelecidas entre os governos atuam de maneira transversal, deixando de lado a verticalidade exclusiva dos mecanismos eleitorais de controle (BIJOS, 2012).

Existem algumas contribuições específicas da *accountability* ao federalismo. A primeira, que é bastante discutida na temática do federalismo, é a questão da descentralização, que poderia assegurar aos eleitores maiores níveis de empoderamento na supervisão de governantes, atuando como uma forma efetiva de controle, já que, a partir do momento em que a ação é desenvolvida e construída mais próxima da população, ela é compreendida de uma maneira mais horizontal, em que está sujeita a uma maior visibilidade, característica fundamental para o exercício efetivo do controle social. A segunda diz respeito a outro questionamento sobre os limites e a extensão de relações estabelecidas entre governos como uma maneira eficaz da promoção do controle social (BIJOS, 2012). Já o terceiro ponto levantado visa entender a complexidade dos estados federativos, entendendo quais as reais possibilidades para a efetivação do processo de *accountability* dentro de Estados federativos, e quais os obstáculos apresentados nesse caminho. Descentralização política não é sinônimo de mais instrumentos institucionais de controle e supervisão disponível para a população, não é sinônimo de mais *accountability* e, principalmente, não significa maiores níveis de eficiência. Significa, entretanto, uma

aproximação da população com a administração pública e mais especificamente com o local onde são tomadas as decisões políticas.

A falta de informações dos eleitores é um entrave para a afirmação de que a democracia direta expressa a vontade do povo (TSEBELIS, 2009). A descentralização promove, como consequência, uma associação à responsividade, já que governadores que conseguem estar mais próximos à população que os elegerem possuem mais condições para incorporar as preferências dos eleitores ao seu plano de governo, trabalhando com ideais específicos e mais objetivos (BIJOS, 2012). Isso pode, por outro lado, ser prejudicado por uma estrutura federalista cujas relações intergovernamentais são deficientes ou possuem uma estrutura fragilizada. É importante evidenciar que o federalismo é um sistema político que não garante a promoção do *accountability* e também não necessariamente aumenta os níveis de representatividade do sistema político. Contudo, é um modelo apontado como elemento importante para entender o grande número de atores com poder de veto no sistema presidencialista brasileiro (BORGES, 2013) e sua consequente apresentação de níveis mais altos de estabilidade decisória (TSEBELIS, 2009).

Persson, Rothstein e Teorell (2013) se preocupam com um tipo de processo de combate à corrupção que está baseado na ação coletiva. Eles citam que onde são criadas novas instituições de combate à corrupção deve ser observado qual o tipo de construção dessas entidades. Se forem observadas características de construção coletiva, é evidente que em sociedades impregnadas pela corrupção essas organizações não cumprirão seu papel de combate a transgressões e serão ineficientes. Rothstein (2011), por sua vez, apresenta a Suécia como um exemplo positivo de combate à corrupção. Houve uma grande transição durante o século XIX, principalmente relacionada aos cargos de governo, ocupados basicamente por uma elite que também dominava quase que exclusivamente as vagas do ensino superior durante boa parte do século em questão. A grande característica do combate à corrupção no país é que nenhuma das medidas implementadas tinham como objetivo o “combate à corrupção”. Ao contrário, foram realizadas medidas que indiretamente reformaram as instituições e promoveram uma cultura política menos particularista e mais universalista. Por volta de 1860, não apenas algumas, mas as principais instituições políticas, sociais, econômicas e formais foram transformadas em um período relativamente curto de tempo.

É assim, portanto, que no modelo de ação coletiva, o combate à corrupção se dá a partir da disseminação do universalismo e de maior confiança social, para que seja possível, assim, reformar as instituições informais e assegurar o sucesso na transformação de instituições formais. Na prática, os autores apresentam que a estratégia de focar exclusivamente no combate à

corrupção não conduz a bons resultados práticos. Ainda, retratam que é mais sensato apostar em reformas indiretas das instituições, com o objetivo claro de alterar as práticas particularistas para o exercício universalista e imparcial.

3. AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

O modelo de Tribunais de Contas (TCs) vigente no Brasil ressalta a necessidade de esclarecimento dos gastos efetuados pelas instituições públicas à população. Essa configuração atual se estruturou a partir da Constituição de 1988, em que aumenta a preocupação com os recursos e surge a necessidade de verificar a legalidade dos gastos efetuados pelo setor público (MORAES, 2006). Além disso, esse modelo se configura a partir da necessidade de modernização e aperfeiçoamento da administração pública, para que fosse possível responder às transformações sociais e políticas (CITADINI, 1994), promovendo funções de fiscalização dentro da esfera pública e institucionalizando esse tipo de serviço, a fim de garantir o direito da população a uma administração pública transparente, para que seja possível a elaboração de mecanismos de combate à corrupção (TÁCITO, 1988). É nesse sentido que instituições governamentais possuem a capacidade de promover ferramentas e canais de comunicação entre o poder público e a sociedade civil, facilitando o entendimento e o acesso da população a processos de prestação de contas (GOMES; MAIA, 2008). No Brasil, esse modelo é orientado pela tradição francesa de Tribunais de Contas. Isso ocorre em função de que, em ambas nacionalidades, essas instituições pretendem operacionalizar a produção de sentenças sobre a correta aplicação dos recursos públicos e apontar quais os principais problemas sistêmicos que causam o desperdício e desvio de tais recursos (SPECK, 2002; 2008).

No Brasil, o surgimento dos Tribunais de Contas se deu a partir da transição da monarquia para a República. Os principais objetivos pretendidos estariam relacionados à reformulação das instituições estatais, a fim de obter um regime político com uma composição nova e distinta (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Foi assim que, a partir da Constituição Federal de 1988, os TCs começaram a assumir protagonismo no controle das contas e dos bens públicos. Em função da ampliação das determinações, a instituição passou a abranger, também, funções relacionadas ao controle de desempenho e ao controle social para a realização de denúncias sobre irregularidades – aos Tribunais de Contas também coube a responsabilidade de realizar auditorias, avaliando o desempenho das políticas públicas implementadas. Ou seja, trata-se não apenas da verificação de legalidade dos gastos, mas também dos resultados da aplicação dos recursos (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009), cumprindo um papel institucional para fiscalizar efetivamente bens e recursos públicos. Speck (2012) destaca que os Tribunais de Contas representam a única instituição brasileira que assiste e trabalha por um bom direcionamento dos recursos públicos, desde sua arrecadação até a sua efetiva aplicação. No Brasil, um dos principais desafios de tais instituições é dar efetividade ao controle externo por

meio da realização de auditorias. Assim, é possível que haja uma aproximação de órgãos da administração pública com a sociedade, para que exista uma combatividade às atividades ilícitas praticadas por agentes públicos eleitos ou não. Isso tudo é possível e alcançável por meio da promoção e do desenvolvimento de um controle externo eficaz, completo e eficiente (PERUSSO, 2016).

A atual configuração brasileira conta com 34 instituições de controle para a fiscalização dos recursos públicos. Um deles é o Tribunal de Contas da União (TCU), que, em nível federal, auxilia o Congresso Nacional a acompanhar a execução orçamentária do país (TCE-RS, 2016b), julga as contas apresentadas pelas duas casas e emite pareceres sobre valores apresentados pelo Poder Executivo. Além disso, há 27 Tribunais de Contas Estaduais (TCE), um para cada estado da Federação e um para o Distrito Federal; quatro Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados na Bahia, no Ceará, em Goiás e no Pará; e dois Tribunais de Contas Municipais (TCM), de São Paulo e do Rio de Janeiro. Cada um deles atua em conformidade com seus procedimentos para a realização da prestação de contas (FILOMENA, 2012). Na Seção 9⁶ da Constituição Federal de 1988, que trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, temática abordada a partir do artigo 70, até o 75, apresenta a obrigatoriedade da prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica que arrecade, utilize, guarde ou administre bens ou recursos públicos. Os artigos da seção afirmam que tal fiscalização deve ser exercida pelo Congresso Nacional, por meio de ações de controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e de ações de controle próprio, interno de cada poder.

Essas instituições possuem um papel importante na identificação de déficits de eficiência e de controle na implementação de políticas governamentais. Uma abertura e maior diversidade dos conceitos de controle para além dos critérios da legalidade e da regularidade contábil permitiu aos TCs contribuir de forma visível para avaliações da eficiência e eficácia das políticas públicas (SPECK, 2000; 2002). Ainda que o governo realize investigações com a mesma finalidade, a existência de uma instituição autônoma – os TCs possuem uma característica de independência com relação ao poder político e não estão subordinados a nenhum dos três poderes – que define as próprias características de avaliação é uma determinante importante no cuidado e na manutenção dos recursos públicos. A fiscalização, por sua vez, é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a aplicação e a gestão dos recursos públicos (SPECK, 2002). Esse processo de fiscalização consiste, basicamente, na

⁶ Anexo 1 :Seção IX: DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

obtenção de dados e informações, para que seja possível analisar e produzir um diagnóstico e avaliar os resultados por meio de um juízo de valor próprio (MORAES, 2006).

Nesse sentido, se faz indispensável um nível mínimo de eficiência dos tribunais para que possam apresentar resultados concretos, e para que, posteriormente, essas ações se transformem em políticas públicas efetivas, voltadas para as demandas da sociedade. A verificação sobre eficiência e eficácia realizada por esses instrumentos visa mais à correção de modelos ineficientes de administração, utilização de recursos públicos e programas ou políticas ineficazes do que apenas a responsabilização de agentes públicos de maneira individual. Características de ineficiência e ineficácia gerencial, por meio da insuficiência de objetivos claros, em um contexto em que mecanismos de prestação de contas são inexistentes ou inoperantes formam um ambiente propício para que ocorram desvios de recursos, funções e atividades de caráter irregular (SPECK, 2002). No Brasil, os Tribunais de Contas Estaduais têm como principal modelo o Tribunal de Contas da União e possuem autonomia administrativa, o que faz com que tenham competências próprias para seus membros, com garantias institucionais semelhantes aos componentes do Poder Judiciário.

As decisões tomadas por essas instituições de controle externo possuem um caráter inteiramente institucional e despersonalizado, tanto o trabalho de auditores quanto a responsabilidade das decisões (MORAES, 2006). A estrutura e a organização dos Tribunais de Contas acabam promovendo, portanto, uma preservação dos atores internos da instituição, evitando possíveis desgastes em função de atividades polêmicas. Nesse sentido, Moraes (2006) estuda a modernização dessas instituições no contexto da reforma do Estado no Brasil: embora sejam órgãos tradicionais da administração pública, passam por intensas modificações em sua estrutura operacional e formas de atuação. Na pesquisa, Moraes faz uma radiografia da situação dos Tribunais de Contas e apresenta um balanço das iniciativas de aperfeiçoamento organizacional, destacando as inovações de Ouvidorias, informatização de sistemas de controle e escola de contas. Esse aparato – controle social, transparência e qualidade da informação – permite que a instituição do Tribunal de Contas seja capaz de promover o fenômeno do *accountability*. Filomena (2012) destaca a importância dos Tribunais de Contas no que diz respeito à promoção da *accountability* horizontal:

Os Tribunais de Contas são órgãos que cumprem um papel indispensável para o que se denomina *accountability* horizontal, principalmente na análise das contas dos gestores públicos. Juntamente com mecanismos de participação da cidadania (expressões de *accountability* vertical), a ação desses órgãos de controle respalda a institucionalidade democrática e dá garantias à plena cidadania. (FILOMENA, 2012. p. 172).

3.1. O Surgimento das Ouvidorias no mundo: *Ombudsman*

Antes de se aprofundar a discussão sobre o papel da Ouvidoria dentro do Tribunal de Contas e de se ressaltar a sua importância como um mecanismo para promover a *accountability*, é necessário dar um passo atrás e entender o principal inspirador dessa ferramenta de controle social: o *ombudsman*, recurso capaz de promover benefícios para a sociedade por meio da proteção dos direitos individuais, ouvindo e registrando problemas que atingem a população (VALDÉS,1990).

Atividades de controle social são de suma importância para o monitoramento dos gastos públicos e da eficiência das atividades realizadas pelo setor público. É nesse sentido que a ideia do *ombudsman*, associada ao cargo de defensor do povo, surgiu no século XIX, na Suécia, e remonta a um cargo eleito pelo Parlamento do país, para que esse delegado supervisione leis e regulamentos desenvolvidos pelos então servidores públicos. O cargo foi adotado a partir da Constituição Federal da Suécia de 1809, com o primeiro comissário eleito em 1810. (TÁCITO, 1988). Ferraz (2008) define o *ombudsman* como um agente sem orientação política que controla a administração pública e protege os direitos individuais e liberdades, que podem ser ameaçadas pelo poder público. É nesse sentido que esses agentes podem investigar e notificar órgãos públicos ou que prestam serviço para o poder público. Para Correia (1979), o papel do cargo é aproximar e humanizar relações entre a população e a administração pública e garantir a correção e justiça nessa relação, além de prover proteção efetiva dos direitos humanos. Após essa experiência bem-sucedida, também foram adotados, em empresas e instituições privadas a figura do *ombudsman*, que se tornaria associado ao cargo de ouvir sugestões e reclamações de clientes para promover melhorias no atendimento ao consumidor, o que pode também diferenciar o serviço prestado.

No caso específico do setor público, verifica-se, porém, que essa experiência de *ombudsman* possui maior nível de sucesso em países com menor extensão territorial e maiores índices de desenvolvimento social, cultural e econômico que também agregam-se à característica de determinado nível de estabilidade democrática (FERRAZ, 2009). Gerald Caiden (1984) cita que experiências próximas ao *ombudsman* implementadas em democracias em desenvolvimento — ou em países com vasta extensão territorial —, muitas vezes acabam abandonadas, ou com baixos índices de conhecimento e utilização pela população. Isso ocorre, também, em função da falta de interesse do Estado e de instituições do poder público de aumentar a transparência de suas ações. Isso pode se dever à descrença, à insuficiência de equipe ou de destinação de recursos, ou até mesmo devido à resistência de criação de um órgão que tem a função de

monitorar ações praticadas por tais agentes. O *ombudsman* possui o objetivo chave de investigar reclamações pontuais relacionadas ao abuso da burocracia, sempre de maneira imparcial – característica determinante para indicação do agente a frente desse cargo de fiscalização –, independente e de fácil acesso, sem vínculo nenhum ao partido político eleito para estar à frente do Poder Executivo. Evidente que, na prática, tal imparcialidade torna-se difícil de atingir.

No entanto, esse cargo, que se associa à ideia de defesa do povo, não possui autoridade e poder efetivo para modificar formalidades administrativas (MOORE, 1968). Por outro lado, Hill (1974) aponta que existe uma particularidade, associada à ideia do *ombudsman* e retrata que uma característica real desse cargo público diz respeito a um volume baixo de capacidade coercitiva.

No Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1980 e com a redemocratização, começa-se a discutir entre os principais setores da administração pública a inserção de órgãos com objetivo parecido ao do *ombudsman* em todos os níveis de governo. A partir de então, a primeira experiência cujos objetivos eram semelhantes aos ideais do *ombudsman* sueco não foi elaborada em nível federal, mas no município de Curitiba (PR), a partir da criação da Ouvidoria Municipal (decreto nº 215/86, de 21 de março de 1986), que possuía a finalidade de atuar junto ao poder público e, de maneira presente, contra atos ilegais cometidos pela administração pública municipal e em prol da defesa de direitos individuais e coletivos (TÁCITO, 1988).

Além disso, esse cargo, que deve ser eleito pelo Poder Legislativo, possui uma natureza moral, de ação pedagógica e persuasiva e que depende desses atores parlamentares e da participação ativa da população e da mídia (FERRAZ, 1991) para que obtenha sucesso em suas ações.

Nesse caso, de maneira distinta ao modelo ideal de ouvidoria, o *ombudsman* está mais atribuído ao papel de ouvir a população e registrar demandas, em contraponto ao ideal de assegurar um controle real da administração e dos gastos públicos pela sociedade, a partir de informações sobre irregularidades apresentadas pela população, configurando ações efetivas de controle social.

Contudo, no Brasil, a relação entre Estado e sociedade civil ainda é predominantemente tímida, porém, com a criação e aprimoramento de ferramentas que trabalham com um objetivo parecido com a ideia do *ombudsman*, é possível criar e implementar cada vez mais o controle social, indispensável em uma sociedade que busca atingir bons níveis de *accountability*. Seria possível, por meio desse cargo, uma aproximação da sociedade com a administração pública em um nível de transparência ideal, em que informações sejam verídicas e acessíveis, características essenciais para o aprimoramento de características democráticas em determinado país.

3.2. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é hoje responsável pelo controle do direcionamento de recursos de instituições públicas em todo o Estado do Rio Grande do Sul. Sua criação se deu por meio do decreto número 5.975, de 1935, durante o período de governo estadual do General Flores da Cunha. Seu principal objetivo está relacionado ao controle e à fiscalização das contas públicas em nível estadual e municipal. O TCE-RS trabalha com suspeitas de irregularidades distanciado de outros poderes, em função de seu nível de independência constitucional, ou seja, o TCE-RS “tem jurisdição sobre todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos pelos quais respondam o Estado ou quaisquer dos Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações em nome do Estado ou de Município” (TCE-RS, 2016b). Em suma, o Tribunal de Contas gaúcho assume a responsabilidade de verificar a legalidade e a eficiência do direcionamento dos gastos públicos e dos atos praticados com financiamento público, pelos que compõem o corpo da administração pública (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). A sua organização é configurada pelas seguintes seções: (1) Tribunal Pleno; (2) Câmaras; (3) Câmaras Especiais; (4) Conselheiros; (5) Auditores; (6) Presidência; (7) Vice-Presidência e a Segunda Vice-Presidência; (8) Corregedoria-Geral; (9) Ouvidoria; (10) Escola Superior de Gestão e Controle; e (11) Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares (TCE-RS, 2016b)

Desde sua fundação, a instituição sempre contou com o objetivo e a intenção de executar tarefas de acompanhamento e de execução do orçamento estadual e municipal e possui a missão de “Exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com as regras e os princípios constitucionais, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade” (TCE-RS, 2016b). As principais atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul⁷ tratam-se de exercer o controle externo das contas dos poderes, de órgãos e de entidades do estado e de governos municipais. A instituição também emite pareceres sobre as contas do governador do estado e de prefeitos municipais, além de realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental, para avaliar eficiência e eficácia de sistemas de controle interno de órgãos e entidades fiscalizadas. Outras garantias que a população possui a partir de um funcionamento efetivo do Tribunal de Contas tratam-se do planejamento,

⁷ Anexo 2: A competência do Tribunal de Contas encontra-se expressa constitucionalmente no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

de maneira estratégica e do exercício do controle externo, estabelecendo prioridades para a realização de auditorias, para projetar ações e projetos subsequentes.

Para facilitar o atendimento à população também nos municípios mais remotos do Estado do Rio Grande do Sul, as atividades do Tribunal de Contas contemplam todas as regiões do estado, dividindo-se em 9 sub-regionais:⁸ Pelotas, Santana do Livramento, Santa Maria, Santo Ângelo, Frederico Westphalen, Erechim, Passo Fundo, Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul e a Região de Porto Alegre, a fim de facilitar atendimento em todos os municípios.

3.3. A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Antes de aprofundar a pesquisa especificamente na Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é necessário entender de que maneira estudos anteriores abordam a atuação de ouvidorias em Tribunais de Contas no Brasil. Ao relacionar a temática das ouvidorias de controle externo brasileiras, Pereira (2003) retrata com profundidade as funções de fiscalização, a partir de impactos gerados pela criação da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Como consequência, estabeleceu-se uma relação com a sociedade, que passou a visualizar a instituição como um meio possível de denúncia formal. Em suma, os trabalhos de fiscalização desenvolvidos pela instituição pernambucana, que criou uma Ouvidoria com o objetivo de fomentar canais mais abertos para a comunicação com a população, promoveu alterações significativas nas ferramentas existentes e nos trabalhos de fiscalização desenvolvidos pela instituição. O estudo se desenvolveu a partir da criação da ouvidoria, com atenção às mudanças ocorridas. As conclusões de tal pesquisa apontam que houve um aumento na participação da sociedade no controle da administração pública, e que as informações prestadas pela população apresentam validade significativa, sendo especialmente úteis para a fiscalização de órgãos públicos, de maneira complementar às investigações que já estavam sendo realizadas pelas auditorias promovidas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Contudo, a pesquisa retrata a existência de inúmeras limitações operacionais na instituição e a falta de detalhes de conteúdo nas informações prestados pelo órgão tem acabado por reduzir a sua utilidade no que diz respeito à sua utilização para a produção de pesquisas e avaliações. Figueiredo (2003) também traz detalhes da experiência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no estímulo à participação cidadã, aproximando a ideia de que o TCE-PE

⁸ Anexo 3: No Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas atende na rua 7 de Setembro, no centro de Porto Alegre, de segunda à sexta-feira das 10h às 18h. Suas atividades são divididas em 9 subregionais, para facilitar atendimento aos municípios em todas as regiões do estado.

acabou desenvolvendo ações nos anos seguintes à Lei de Responsabilidade Fiscal e que tem obtido bons resultados no que diz respeito ao campo do controle externo da gestão pública.

Os primeiros mecanismos de participação popular e cidadã direta, com o principal objetivo de controle social da população na administração e recursos públicos, também denominados como ouvidorias de controle externo, surgiram após a Constituição de 1988. Isso representou, no Brasil, uma inovação muito significativa no que se refere ao controle externo da administração pública (MORAES, 2006). Tais ferramentas surgiram para atuar, de maneira presente, como um reforço para a consolidação efetiva de mecanismos de controle social, em uma Constituição escrita após um contexto de intensas mudanças de regime político. É nesse sentido que a existência de uma sociedade que direciona sua atenção às ações de agentes públicos é extremamente importante para a legitimidade do processo democrático. Além disso, quanto mais informações são obtidas por cidadãos e cidadãs – como atores fundamentais no processo de tomada de decisão – mais confiantes serão a sua atuação e a sua participação sobre a tomada de decisão (DOWNS, 1957).

No Brasil, a partir do estabelecimento da Constituição Federal de 1988, foi possível observar o estabelecimento de uma relação de maior proximidade entre os Tribunais de Contas brasileiros com a sociedade. Pereira (2003) ressalta que a partir dessa relação surgem dois núcleos importantes que dizem respeito ao controle social. O autor retrata que surgem características de empoderamento da população – *empowerment* –, que apontam para o fortalecimento da noção de cidadania adquirida por meio da fiscalização de ações praticadas por agentes da gestão pública (em todas as esferas), o que a presença dos Tribunais de Contas proporciona. Por outro lado, essa instituição acabou adquirindo um ator chave como aliado – a sociedade – para o cumprimento e execução de suas funções.

É importante pontuar que a participação da população de maneira ativa no controle dos gastos públicos pode vir a contribuir de maneira colossal para que os trabalhos das auditorias de órgãos de controle externo sejam mais eficientes, especialmente na medida em que são acionadas por situações irregulares identificadas pela sociedade civil (MORAES, 2006). Nesse sentido, as ouvidorias dos Tribunais de Contas atuam, então, como um espaço comum que conta com a presença do Estado e da sociedade para que exista uma maior eficiência na gestão pública. Esse tipo de mecanismo e ferramenta é dedicado a receber críticas, sugestões, suspeitas, denúncias, elogios, e, talvez principalmente, informações acerca da gestão dos recursos públicos da sua esfera administrativa — sendo esse o seu principal objetivo.

As ouvidorias em instituições de controle externo carregam consigo a função de atuar para corrigir desvios de recursos e atingir uma maior qualidade a partir de informações cedidas

pela população. Em geral, Ouvidorias em Tribunais de Contas atuam de maneira complementar às auditorias técnicas realizadas pelas instituições, sem pautar a definição da agenda de auditoria. É importante evidenciar, contudo, que a longo prazo, por meio de um bom funcionamento desses mecanismos, é possível que sua atuação apresente um caráter inclusive preventivo contra ações ilícitas. No entanto, a população apresenta uma enorme dificuldade em reportar atitudes de má utilização dos recursos públicos devido à obrigatoriedade de identificação do denunciante, como acontece em diversas instituições estaduais de controle no país. Foi por isso que alguns TCs adotaram a técnica de anonimato – e posteriormente a digitalização – para estimular essa iniciativa (MORAES, 2006) básica e necessária para que tal serviço funcione com plenitude. É nesse sentido que as ouvidorias são instrumentos promissores de aprimoramento, modernização e humanização da relação da sociedade com a administração pública, aproximando e tornando viável a ampliação do espaço necessário para o exercício de avaliação e controle da gestão pública, que se faz absolutamente necessário para que ocorra a consolidação efetiva de uma democracia participativa (SPECK, 2002).

No Rio Grande do Sul, a Ouvidoria do Tribunal de Contas foi criada em 2003, (TCE-RS, 2016c) para atuar como um canal disponível para a população gaúcha com intuito de promover o controle social para registrar irregularidades, fraudes, críticas, e sugestões e para obter informações sobre a administração pública, atos de agentes públicos ou serviços por eles prestados na esfera municipal ou estadual. Para o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, a ouvidoria exerce uma função de aperfeiçoamento do sistema e atua como facilitadora na comunicação da população gaúcha com a administração pública, buscando promover maior horizontalidade e transparência nessa relação — assegurando a preservação da identidade de quem fornece informações a serem validadas pelos auditores do Tribunal de Contas. A ferramenta atua como um canal facilitador de acesso à administração pública. Desde a sua criação no início dos anos 2000 até hoje, as demandas anuais reportadas pela população aumentaram 100 vezes (de 80 em 2002, para mais de 8.000 em 2015), abrangendo principalmente o uso apropriado de bens, valores e recursos públicos, e também a conformidade legal a ser observada nos procedimentos licitatórios, concursos públicos e outras atividades realizadas no âmbito estadual e municipal da administração pública, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1. Número de demandas recebidas pela Ouvidoria desde a sua criação.⁹

⁹ Apesar de o portal do TCE-RS ressaltar para fins de pesquisa que a Ouvidoria foi criada em junho de 2003 (TCE-RS, 2016c), os dados acessíveis em “Números da Ouvidoria” demonstram que, em 2002, a Ouvidoria já havia recebido o encaminhamento de cerca de 80 demandas.



Fonte: TCE-RS, 2016c.

A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul funciona junto ao prédio do TCE-RS, em uma sala exclusiva, bem equipada com computadores, impressoras, telefones e demais materiais necessários para o funcionamento de tal órgão. Seu horário de funcionamento é das 10h às 18h. As demandas, nome frequentemente utilizado internamente para tratar de quaisquer informações recebidas pelo portal, telefone, correio etc. podem ser encaminhadas por telefone nesse horário, através do número 0800 541 9800, ou via Internet pelo *link* do portal da ouvidoria (TCE-RS, 2017). Para o registro da demanda não é necessário identificar-se. Entretanto, algumas informações mais detalhadas são necessárias para que a demanda seja encaminhada para auditores do Tribunal de Contas ou, inicialmente, para unidades de controle interno dos municípios (procedimento adotado até 22 de julho de 2016), para que, assim, seja realizada a confirmação e o registro nas contas de quem será auditado e do administrador responsável.

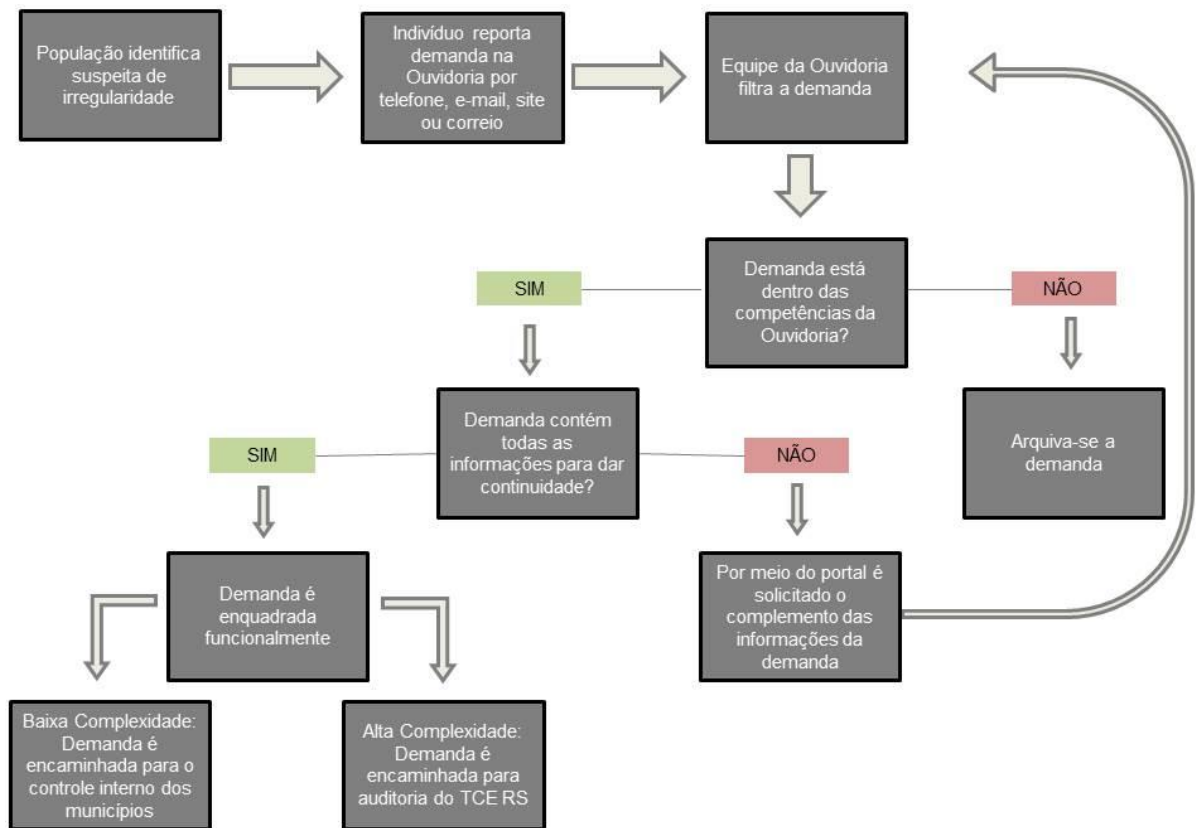
Para entender o funcionamento do mecanismo é necessário compreender, em linhas gerais, de que maneira funciona o processo para encaminhamento de demandas. Organiza-se da seguinte maneira: ao identificar suspeitas de irregularidades praticadas por agentes na administração pública ou em órgãos públicos municipais e estaduais, a população pode buscar, no portal da Ouvidoria do Tribunal de Contas, uma abertura mais acessível para a comunicação com a administração pública. Com o intuito de tratar sobre irregularidades, diminuir a ineficiência do Estado e aproximar a população do controle dos gastos públicos, a ouvidoria do TCE-RS carrega consigo o *slogan* “Canal do controle social”.

O indivíduo que identificar ou suspeitar de alguma irregularidade pode acionar o mecanismo por meio do telefone (horário comercial), pelo portal da Ouvidoria (disponível 24 horas por dia), ou, ainda, por e-mail ou pelo correio. Para cada forma de receber informações

sobre suspeitas, o processo é tratado de maneira distinta. Quando realizada via telefone, o denunciante relata a irregularidade, e os funcionários responsáveis pela triagem das demandas já solicitam todas as informações necessárias para abertura do processo. Entre as informações necessárias estão nome das pessoas envolvidas na ação a ser relatada, nome da instituição, datas em que a suposta transgressão ocorreu, caso aplicável, o número da licitação, edital etc. Logo, por meio de *software* integrado do Tribunal de Contas, tal demanda é classificada por enquadramento funcional. Se a demanda é informada via Internet, pelo portal do Tribunal, a triagem é realizada diretamente no *software*, em que são verificadas se as informações estão completas e a qual enquadramento funcional cada demanda diz respeito. Quando faltam informações necessárias para a abertura de processo, é feito um pedido para que quem relatou a ação complemente a demanda.

O indivíduo que fizer o relato pode acessar esse pedido por meio de um número de protocolo criado no momento de registrar a demanda, pelo portal da ouvidoria. O pedido de complemento da demanda permanece disponível no site por até 30 dias corridos. Após esse período, é necessária a abertura de um novo processo para que a suspeita seja efetivamente auditada. No caso de, via Internet, a demanda estar completa, ela é classificada por enquadramento funcional e encaminhada para controle interno da cidade onde a suposta transgressão ocorreu (CGGI), no caso de uma demanda de baixa complexidade; ou para a auditoria do Tribunal de Contas, especialmente quando classificadas como de alta complexidade. Tais demandas são verificadas de maneira aleatória – as demandas são encaminhadas diretamente para auditoria especialmente quando se referem a processos de licitações ou editais, ou em demandas que envolvem maiores volumes de recursos públicos.

Figura 1. Processo de recebimento de demandas pela Ouvidoria do TCE-RS



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Tribunal de Contas durante observação participante.

Houve, em julho de 2016, uma mudança no processo de recebimento de demandas e, a partir de então, não são mais feitos encaminhamentos para o controle interno de municípios. Elas passaram a ser diretamente encaminhadas para a auditoria do Tribunal de Contas do Estado, o que pode ter alterado a maneira como demandas, principalmente as de baixa complexidade, são verificadas.

4. RELATÓRIO DA PESQUISA

Como já descrito no capítulo anterior de maneira detalhada a demanda (termo utilizado entre os principais envolvidos no atual funcionamento do mecanismo e que corresponde a qualquer informação prestada pela população à ouvidoria) que chega no Tribunal de Contas por meio da ouvidoria tem início na identificação e/ou suspeita de irregularidades sendo realizadas por agentes públicos ou indivíduos que fazem uso de recursos públicos. O cidadão ou a cidadã que suspeita da irregularidade e que está familiarizado com o funcionamento do mecanismo aciona, então, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da ouvidoria, para informar tais suspeitas – informações estas que deverão, posteriormente, ser fiscalizadas por auditores especializados do tribunal. Esse acionamento pode ser realizado de diversas maneiras. A mais comum vem sendo por meio do portal, via Internet, em função do amplo acesso a esse meio de comunicação no estado. Nesse caso, o indivíduo seleciona a qual órgão sua demanda é referente e descreve as suspeitas de ações irregulares identificadas por ele, encaminhando diretamente para a ouvidoria, de maneira anônima.

No Tribunal de Contas, a demanda que chega é filtrada por funcionários especializados e é verificada a consistência dos fatos. A demanda é, então, enquadrada funcionalmente por temática e, se possuir todos os dados necessários para dar continuidade, é encaminhada para verificação do controle interno dos municípios em questão,¹⁰ ou para auditoria do próprio Tribunal de Contas do Estado. Grande parte das demandas, no entanto, não chegam com informações suficientes para a continuidade da investigação. Nesse caso, a equipe deve retornar ao demandante para que, com acesso via número de protocolo, possa visualizar as informações que faltavam para completar e dar continuidade ao processo. O telefone também é um meio utilizado para recebimento de demandas, além de correio, fax ou pessoalmente. É importante ressaltar que o anonimato é uma das características mais respeitadas pela equipe da ouvidoria, independente do mecanismo de chegada da demanda.

4.1. Dados disponibilizados no site

No primeiro método de análise utilizado pela pesquisadora, o portal da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul na Internet foi detalhadamente explorado. Com o objetivo de entender de que maneira a população reporta suspeitas de irregularidades identificadas na administração de recursos públicos e de apontar quais as principais atividades

¹⁰ Ação esta realizada até o final do mês de julho de 2016.

que movimentam o portal da ouvidoria, foram selecionados os meses de janeiro a abril de 2016 para fazer a análise do que é acessível para a população, por meio do portal. Os dados disponibilizados no portal *online* serão apresentados de forma sintética. Também serão apresentadas as informações e os gráficos elaborados pelo sistema do Tribunal de Contas.

A Figura 2 retrata a apresentação do canal de denúncias oficial do TCE-RS. Nele estão presentes as principais informações que o cidadão ou a cidadã precisa acessar para efetivar uma denúncia contra a suspeita de gestão irregular dos recursos públicos.

Figura 2. Acesso ao portal da Ouvidoria do TCE-RS



Fonte: TCE-RS (2016c).

É possível, na página inicial do portal acessar as janelas “Denúncias e Reclamações”, em que é permitido abrir um processo novo para registrar irregularidades (Figura 3), “Acompanhamento de Denúncias”, em que a população é capaz de acompanhar os avanços protocolares de demandas feitas anteriormente (Figura 4); “Complementação da Denúncia”, em que se pode acrescentar informações faltantes para dar continuidade ao processo (Figura 5); “Avaliação dos Serviços”, em que é possível avaliar os serviços prestados pela instituição (Figura 6), e, por fim, os “Números da Ouvidoria”, janela alimentada pelos dados prestados pela população no momento de demanda (Figura 7).

Figura 3. Denúncias e Reclamações

Denúncias e Reclamações

INFORMAÇÕES IMPORTANTES:

- Não é obrigatório identificar-se.
- Informem detalhes que permitam a verificação e confirmação da irregularidade. Nomes de servidores, números de editais, locais, datas e qual, no seu ponto de vista, é a irregularidade.
- Após uma semana, consulte o andamento da sua denúncia. Caso haja necessidade de comple-mentação o TCE-RS solicitará quais informações são importantes.
- Todas as denúncias são analisadas. As que contêm elementos passíveis de verificação são encaminhadas às Unidades de Controle Interno e ou aos Auditores do TCE para confirmação e apontamento nas contas do administrador responsável. Outras informações ou dúvidas, favor consultar o link "Sobre a Ouvidoria".

Denúncia/Reclamação:

*Esfera: Municipal Estadual Por nome do órgão

*Município:
 (Utilize o botão ao lado para listar os órgãos do município informado)

*Órgão:

Favor selecionar um órgão para poder prosseguir com a denúncia ou reclamação.

*Denúncia:

*Ano em que ocorreu o fato:

Fonte: TCE-RS (2016c).

Figura 4. Acompanhamento de Denúncia

Acompanhamento de Denúncia

É necessário o número de registro da denúncia para acompanhar seu andamento. Todas as denúncias analisadas e validadas pelos técnicos da Assessoria da Ouvidoria são encaminhadas às Unidades de Controle Interno ou equipes de Auditoria do TCE para verificação. As denúncias confirmadas e incluídas nas contas do Administrador responsável pode ser acompanhada até o seu julgamento, pelo número do processo no Portal TCE, no link "Consulta Processual Pública".

*Número:

*Senha:

Caso ainda não tenha registrado uma senha para sua denúncia, deixe este campo em branco.

Fonte: TCE-RS (2016c).

Figura 5. Complementação da Denúncia**Complementação de Denúncia**

É necessário o número de registro da denúncia. Caso o conteúdo da denúncia seja superficial ou evasivo, ficará durante 30 dias na Assessoria da Ouvidoria, na situação "Aguardando Informações Complementares", para que através desta opção o denunciante possa complementá-la. Vencido este prazo sem a devida complementação, a denúncia será arquivada.

*Número:

Fonte: TCE-RS (2016c).

Figura 6. Avaliação dos Serviços**Avaliação dos Serviços**

Para avaliar os serviços é necessário o número de registro da denúncia. A partir do registro da denúncia e até 60 dias após o encerramento da mesma, o demandante poderá avaliar os serviços da Ouvidoria e do TCE.

*Número:

*Senha:

Caso ainda não tenha registrado uma senha para sua denúncia, deixe este campo em branco.

Fonte: TCE-RS (2016c).

Para explorar detalhadamente informações acessíveis por meio da ouvidoria e disponibilizados pelo portal do Tribunal de Contas, foi realizado o acesso por meio da janela “Números da Ouvidoria”, cuja representação aparece na Figura 7, a seguir:

Figura 7. Números da Ouvidoria**Números da Ouvidoria**

Para consultar os números da Ouvidoria é necessário informar o período (data inicial e final) do qual devem ser extraídos os dados.

As informações disponíveis são tabuladas por:

- Enquadramento: Os assuntos mais abordados pelos denunciante.
- Recebimento: Os meios pelos quais as denúncias foram encaminhadas.
- Situação: O estágio da tramitação em que se encontram as denúncias.
- Avaliação: Resultado da avaliação da Ouvidoria pelos denunciante.

Para fins de pesquisa, informamos que a Ouvidoria do TCE foi criada em junho de 2003 e o módulo de Avaliação foi disponibilizado a partir de setembro de 2011.

Período: até

Fonte: TCE-RS (2016c).

No período de 1 de janeiro de 2016 até o dia 30 de abril de 2016¹¹ foram recebidas 2.907 demandas, segundo portal da ouvidoria no site do TCE-RS, sendo que 2.473 (85%) foram verificadas. Esse período foi determinado em função de semelhança com o relatório de atividades disponibilizado pelo TCE-RS, para que seja possível fazer uma comparação da análise dos resultados apresentada pela pesquisadora.

No que se refere à forma de recebimento da denúncia, 2.754 (94,73%) foram recebidas pelo portal da Ouvidoria na Internet, ou seja, no processo de recebimento de demandas, essa ferramenta tornou-se fundamental para a disseminação desse tipo de serviço.

Tabela 1. Demandas por forma de recebimento

Forma de recebimento¹²	Total	%
Internet	2754	94,73
Telefone	59	2,02
Pessoalmente	41	1,41
Correio	25	0,85
E-mail	20	0,68
Serviços Regionais	8	0,27
Total	2907	99,96

Fonte: TCE-RS (2016c).

Toda demanda encaminhada para a ouvidoria com embasamento suficiente para ser investigada pelo Tribunal de Contas é classificada, logo na primeira triagem, como pertencente a uma classificação de enquadramento funcional. O quadro a seguir, retirado do portal da ouvidoria, apresenta quais os principais enquadramentos funcionais de demandas que chegam via portal, telefone, correio etc.:

¹¹ Período escolhido por fins de semelhança temporal com o relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que apresenta os dados do primeiro quadrimestre de 2016.

¹² Forma de recebimento da demanda, efetivamente, trata-se da maneira que o indivíduo contata o Tribunal de Contas para registrar a suspeita.

Tabela 2. Demandas por enquadramento funcional

Demandas por enquadramento¹³		
Enquadramento Funcional	Total	%
Pessoal ¹⁴ - Diversos	1183	40,69
Em classificação ¹⁵ *	350	12,04
Concurso Público ¹⁶	337	11,59
Diversos ¹⁷	333	11,46
Licitações – Diversos	278	9,56
Controle Patrimonial ¹⁸ - Diversos	158	5,44
Contratação de Empresas ¹⁹	73	2,51
Prestação de Contas ²⁰	56	1,93
Aplicação de Recursos ²¹	34	1,17
Transporte Escolar/Passageiros ²²	30	1,03

¹³ Não é disponibilizado no site, entretanto, um dicionário que aborde tais diferenciações nominais.

¹⁴ Durante o período de observação participante praticado pela pesquisadora, as principais demandas enquadradas funcionalmente como pessoal tratavam-se de demandas relacionadas a cumprimento de horário, férias irregulares, contratações de pessoal com suspeita de irregularidade, suspeitas de desvio de função, acúmulo de funções etc. No relatório quadrimestral, a assessoria descreve que o enquadramento diz respeito a desvios de função, descumprimento de horários, nepotismo, diárias e horas extras.

¹⁵ Não são especificadas quais são as demandas em classificação.

¹⁶ Demandas relacionadas a concursos públicos, no período de observação, apontavam irregularidades em editais, com possibilidade de favorecimento ilícito.

¹⁷ Não são especificadas as demandas da categoria diversos.

¹⁸ No caso do uso patrimonial, durante a observação, foi apontado uso irregular de bens públicos (maquinário), em que havia suspeita de que pessoas contratadas pela prefeitura utilizavam maquinário (bens da prefeitura) para suposto lucro pessoal.

¹⁹ Durante o período de observação, não foram observadas demandas referentes à contratação de empresas.

²⁰ Prestação de Contas, durante o período de observação, disse respeito à suspeita de irregularidades entre os dados apresentados por atores políticos eleitos ou não.

²¹ Sob aplicação de recursos, durante o período de observação, apareceram menções sobre suspeita de destinações para benefício de pessoal em cargos de chefia.

²² Sob transporte escolar/passageiros, durante o período de observação, apareceram menções relacionadas à suspeita de identificação de passageiros irregulares, utilizando indevidamente recursos que deveriam ser destinados ao transporte escolar.

Construção/Obras ²³	29	1
Ordem Cronológica de Pagamentos ²⁴	25	0,86
Prestação de Serviços ²⁵	21	0,72
Total	2907	100

Fonte: TCE-RS (2016c).

Nota: * Em análise e/ou pendente de informações complementares do demandante para que seja possível a continuidade do processo.

As demandas enquadradas como pessoal somam 1.183, ou 40,69%, o que representa quase metade de todas as demandas recebidas ao longo desses quatro meses. Em segundo lugar, aparecem demandas “em classificação” (12,04%), ou seja, em análise e/ou pendente de informações complementares do demandante para que seja possível a continuidade do processo. Na sequência, aparecem demandas relativas a concurso público, 337 (11,59%). Em quarto lugar aparecem demandas classificadas como “diversos” (11,46%). Ou seja, demandas cujo enquadramento estava “em classificação” ou “diversos” somam cerca de 24% do total de envios dos primeiros quatro meses de 2016. O portal também especifica a situação de cada demanda encaminhada para a ouvidoria, pela sua situação:

Tabela 3. Denúncias por Situação

Situação ²⁶	Total	%
Arquivada - Faltam Informações Complementares	377	12,96
Arquivada - Apontada em Relatório de Auditoria	301	10,35
Arquivada - Respondida pela UCCI	277	9,52
Arquivada - DOC Não Aproveitado	151	5,19
Arquivada - Matéria Já Cadastrada	125	4,29
Incluído em Item a Auditar	86	2,95
Arquivada – Consulta	82	2,82
Arquivada - Não é competência do TCE	50	1,71

²³ Durante o período de observação não apareceram menções sobre construção/obras.

²⁴ Durante o período de observação, não apareceram menções sobre ordem cronológica de pagamentos.

²⁵ Sob prestação de serviços, durante o período de observação, apareceram menções sobre prestações irregulares e desvios de função.

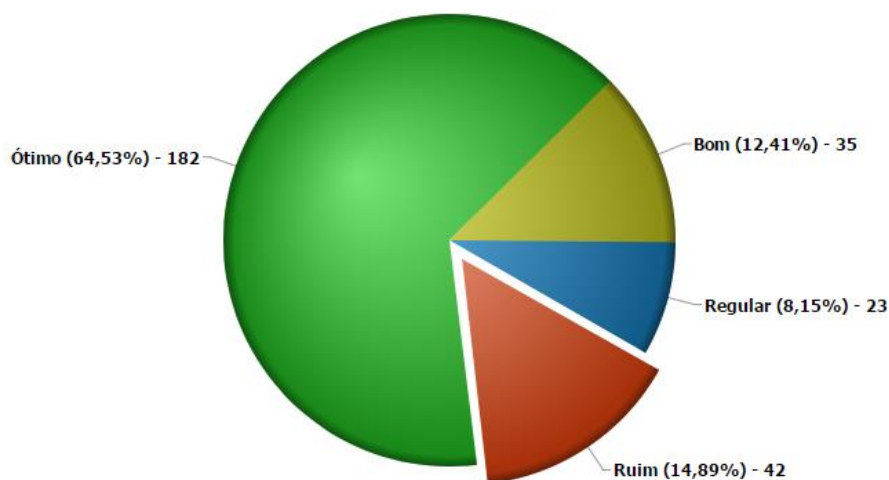
²⁶ Não é disponibilizado no site, entretanto, um dicionário que aborde tais diferenciações nominiais.

Arquivada Ouvidoria	33	1,13
Arquivada - Matéria Prejudicada - Incompleta	26	0,89
Arquivada	15	0,51
Aguardando manifestação do Controle Interno (resposta à SAICE-Gab ou à regional)	2	0,06
Arquivada - Não Confirmada pela UCCI	1	0,03
Outras situações ²⁷	1381	47,50
Total	2907	100

Fonte: TCE-RS (2016c).

A Figura 8, a seguir, demonstra o retorno dado à ouvidoria pela população que utiliza a plataforma. São as avaliações feitas por usuários que tiveram seu pedido recebido. No entanto, o gráfico representa a avaliação de apenas 282 demandas.

Figura 8. Avaliação da Ouvidoria: dados apresentados no site



Fonte: TCE-RS (2016c)

A Figura 8 demonstra uma extrema satisfação entre a parcela da população que utiliza a Ouvidoria do TCE-RS para registrar insatisfações ou suspeitas de irregularidades. Dados estes que serão analisados no capítulo seguinte.

²⁷ O portal da ouvidoria não especifica, no entanto, que tipo de situação é configurada pelo item outras situações, que representa quase metade das demandas registradas.

4.2 Dados não disponibilizados no site

No segundo método de análise utilizado pela pesquisadora, o relatório do primeiro quadrimestre de 2016 (Anexo 4), concedido por servidores que atuam de maneira conjunta ao conselheiro-ouvidor e elaborado pela equipe da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, foi detalhadamente explorado. Com o objetivo de entender de que maneira o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul registra toda e qualquer informação prestada por membros da sociedade que reportam suspeitas de irregularidades na administração de recursos públicos. Ainda, busca-se compreender como, a partir desse registro, tais informações são utilizadas para o aprimoramento da ferramenta no sentido de promover índices satisfatórios de controle social. O relatório é referente aos meses de janeiro a abril de 2016, e o processo de análise documental do que foi disponibilizado trata-se da apresentação sintética de dados com descrição das informações, comentários, e com a apresentação de informações importantes contidas no documento. Até a data de elaboração desta pesquisa, a população não poderia ter acesso a esse documento por meio do site do Tribunal de Contas.

O relatório do primeiro quadrimestre de 2016 da Assessoria da Ouvidoria (ADO) possui 125 páginas e fala sobre ações desenvolvidas na assessoria da ouvidoria no período, composto pelos elementos em destaque: (1) Canal de Comunicação; (2) Área Municipal ou Estadual; (3) Enquadramento Funcional; (5) Legislativo Municipal, Executivo Municipal e Área Estadual; (6) Relatório de Auditoria; (7) Índice de Risco das Demandas Municipais; (8) Avaliação dos Usuários; (9) Histórico dos Prazos Médios de Atendimentos; e (10) Ouvidorias Municipais.

Segundo o relatório, a ouvidoria atua como canal de comunicação entre o cidadão e a administração pública e possui o objetivo de promover o exercício da cidadania, buscando melhorias na qualidade dos serviços prestados e a prevenção de desperdício de recursos e de irregularidades. Tais informações estão presentes na parte inicial do documento. O desafio principal é tornar o serviço oferecido aos cidadãos ainda mais ágil e eficaz. Nos primeiros quatro meses de 2016, destacou-se a inclusão de cadastramento do endereço eletrônico do demandante no ato de abertura de demanda, para facilitar a emissão de alertas automáticos sobre a movimentação de processos. Também, segundo o relatório, a ouvidoria assumiu uma nova identidade visual. Além disso, foram registradas atualizações de informações disponibilizadas na Internet, e fora feita a divulgação de um novo logotipo.

Figura 9. Logotipo da Ouvidoria TCE-RS

Fonte: TCE-RS (2016d).

São observadas, também, iniciativas de curto prazo para atendimento, como a execução de convênios assinados previamente com o “Reclame Aqui” e com os “Observatórios Sociais do Brasil”; a participação do TCE-RS no programa de fortalecimento das ouvidorias implementado pela Controladoria Geral da União (CGU); a criação o manual do usuário da ouvidoria, para orientar os demandantes; a realização de cursos à distância para incentivar a criação de ouvidorias municipais, com tratamento de demandas em âmbito local; a disponibilização de relatório simplificado da ouvidoria à casa, que amplia a comunicação da ouvidoria em relação às demandas recebidas; e a elaboração de ato normativo regramdo processos de tratamento das demandas da ouvidoria. Foi evidenciado o recebimento de 2.899 demandas no primeiro quadrimestre de 2016, um aumento de 14% em relação ao mesmo período de 2015 (de 2.549 para 2.899). Desse número, 2.753 (94%) foram demandas recebidas pelo portal da ouvidoria na Internet, 59 foram feitas pelo telefone (2%), 37 (2%) presencialmente, 22 (1%) pelo correio, 20 (1%) por e-mail, e oito por outras vias (0%).

Na segunda parte, que faz distinção por área estadual ou municipal, foram registradas 2.744 demandas relativas aos municípios, 95% do total, e 155 registros na área estadual, o que representa 5%. É importante ressaltar que, das demandas municipais, 84% (2.431) correspondem ao Executivos municipais.

A terceira parte do relatório evidencia o volume elevado de demandas de caráter pessoal, 1.162, 40% do total, principalmente relacionados a desvios de função, descumprimento de horários, nepotismo, diárias e horas extras.

Tabela 4. Enquadramento funcional das demandas do Relatório Quadrimestral

Enquadramento funcional	Número de demandas
Pessoal	1162
Em Classificação*	386

Diversos	370
Concurso Público	337
Licitações	275
Controle Patrimonial	156
Contratação de empresas	64
Prestação de contas	56
Aplicação de recursos	34
Transporte escolar/passageiros	30
Construção/obras	29
Total	2.899

Fonte: TCE-RS (2016d)

Nota: *em classificação referem-se às demandas que dependem de informações complementares do demandante.

Na quarta parte são tratadas questões relacionadas aos Poderes Legislativos municipais, que totalizaram 255 demandas, distribuídos em 138 municípios, ou seja, 28% dos Legislativos do estado. No que se refere ao Poder Executivo municipal, as demandas totalizaram 2.431 registros, distribuídos entre 377 dos 497 municípios gaúchos – o município que apresentou maior volume de demandas foi Caçapava do Sul, com 67, seguido por Itacurubi, que registrou 56 demandas. Na área estadual, de um total de 155 demandas, 51 referem-se à Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, seguido pelo Tribunal de Contas do Estado, associado à dez demandas.

Na sequência é abordado o índice de risco das demandas municipais, o relatório aponta que, de maneira experimental, criou-se esse índice para orientar gestores de serviços de auditoria com relação ao potencial de gravidade de dano ao erário de demandas. No entanto, a metodologia escolhida não apresenta detalhes explicativos, bem como o relatório não apresenta o cálculo, ou valores atribuídos a cada enquadramento funcional. O relatório apresenta o índice de risco de demandas já calculadas por cidades em uma tabela, em que Cerro Branco aparece em primeiro lugar, com 28 demandas, responsáveis pelos 93% de IRDM – o relatório explica que a quantidade de demandas de um órgão não tem relação direta com o IRDM.

Na sequência, aparecem avaliações de usuários do mecanismo, que somaram 282 no período de análise do relatório. A qualidade do serviço pode ser avaliada em ótimo, bom, regular ou ruim. Entre as demandas classificadas como regular e ruim, observa-se um padrão entre as justificativas, classificadas como: dificuldades de acesso, demora ou não obtenção de resposta e também são apresentadas críticas ao controle interno dos municípios.

Sobre prazos médios de atendimento de demandas da ouvidoria, no primeiro semestre de 2016, esse prazo ficou em torno de 48 dias, um avanço com relação ao ano de 2013, quando o prazo médio era 256 dias, e a 2015, quando era de 109. Isso se deve, segundo o relatório, ao esforço de equipes de auditoria no tratamento das demandas e de atenção especial ao controle social.

No que se refere às Ouvidorias Municipais, o relatório expõe a intenção de lançar cursos de boas práticas e instrumentos para instituição de ouvidorias, em uma parceria da ouvidoria com a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena – ESGC, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

4.3 Observação Participante

A observação participante é uma ferramenta de estudo utilizada principalmente nas ciências humanas e sociais para que seja possível a aproximação do pesquisador com o objeto de estudo. Essa metodologia geralmente é utilizada em pesquisas etnográficas e antropológicas e tem como principal objetivo a introdução, o conhecimento e, também, a compreensão da realidade. É evidente que tal realidade pode se configurar de maneira distinta durante o período em que a pesquisadora não está no campo realizando sua pesquisa; no entanto, a intenção é o entendimento da realidade, na tentativa de maior fidedignidade. Durante o período de pesquisa, todas as interações observadas por pesquisadores são registradas no que é chamado de diário de campo. Nesse instrumento são registradas peculiaridades que chamam atenção nas ações, no modo como é feita a comunicação e qualquer outra particularidade. É de fundamental importância a atenção para processos diários, para a relação entre os principais atores observados, relações que se estabeleceram em função da presença da pesquisadora. Observar a sequência dos fatos também é de suma importância para promover maior entendimento dos fatos.

Esse procedimento metodológico é de suma importância e merece atenção diferenciada. É essencial a atenção do pesquisador ao que ocorre ao seu redor, com cautela para detalhes e expressões. Outro ponto importante é possuir um diário de campo completo, com precisão, para que assim, por fim, seja possível realizar uma análise do que foi observado durante o período de pesquisa, a partir de uma descrição completa, que fornece a base necessária para uma reflexão apurada do que foi observado. Nesse estudo, especificamente, o método representa um dos mecanismos metodológicos escolhidos e agrega vivência de alguns atores envolvidos no processo em questão. Herbert Gans (1976) aponta que a observação participante pode ocasionar

vários graus de participação, já que diferentes resultados podem surgir com a análise de cada pesquisador.

Neste caso, o estudo foi realizado entre os dias 28 de julho e 29 de agosto de 2016, em horários distintos, porém, com preferência para o turno da manhã em função do acúmulo de demandas feitas durante o período noturno ou final de semana, especialmente via Internet. O turno da manhã começa às 10h, então, a observação participante tinha início aproximadamente no horário das 11h, para não causar transtornos ou desconforto entre funcionários com a chegada muito próxima ao início das atividades. Durante o período da tarde o número de demandas encaminhadas pela população era exponencialmente menor, com relação ao turno da manhã (em função do acúmulo de demandas encaminhadas no período noturno). No turno da tarde, algumas demandas eram recebidas isoladamente, e o telefone tocava majoritariamente com o objetivo da população para realizar consultas a processos encaminhados previamente.

Durante o período de observação, a Ouvidoria estava sob a responsabilidade do Conselheiro-Ouvidor César Miola e a coordenação era de Airton Rehbein. Na sala em que atua a Assessoria da Ouvidoria, estavam presentes sete profissionais durante o período. Verificou-se que o volume de demandas encaminhadas via Internet, anonimamente, foi exponencialmente maior que as solicitadas via telefone ou correio. No telefone são feitas, principalmente, consultas aos processos já abertos previamente e esclarecimento de dúvidas da população a respeito de atribuições e do funcionamento da ouvidoria. Contudo, também são feitas demandas via telefone quando apresentados todos os dados necessários para abertura de processo. Nesse caso, foi observado um caso em que a abertura do processo foi realizada por uma terceira pessoa, a pedido de quem supostamente vivenciou a situação problemática, envolvendo irregularidades administrativas no setor público.

No período de observação, foram identificadas demandas encaminhadas efetivamente para a auditoria. Com demandas pouco qualificadas, há uma interpretação como desvalorização do trabalho de quem faz a triagem para encaminhamento do pedido, em função de um possível desconhecimento da real intenção do serviço de ouvidoria de uma instituição de controle externo. Há uma crença, entre alguns atores fundamentais do processo, que isso aconteça em função do anonimato, ação que também é ressaltada como fundamental para a democratização do mecanismo e da aproximação da população com a administração pública.

Em alguns dias de observação, foi percebido um fenômeno que, entre os atores envolvidos diariamente na triagem das demandas, é denominado surto. Esse fenômeno representa diversas demandas passionais relacionadas a um mesmo órgão da administração pública de uma mesma esfera, feito em sequência e possivelmente pela mesma pessoa. Nesses casos, é visível

uma indignação acumulada do cidadão, que acaba deixando de fora informações importantes para que seja possível abertura de processo, em função da proximidade estabelecida com a atividade supostamente irregular – indivíduos que registram esse tipo de queixa muitas vezes deixavam de registrar datas, locais ou nome de envolvidos – no período de observação, tais movimentos foram majoritariamente associados a enquadramentos funcionais vinculados a atividades de pessoal.

De maneira geral, durante o período de observação, os principais enquadramentos funcionais de demandas, durante a presença da pesquisadora no ambiente, estão associados a enquadramentos funcionais pessoais, como carga horária de trabalho ou férias indevidas de atores públicos. Foram observadas poucas demandas relacionadas a concursos públicos e licitações, as que apresentavam esse enquadramento poucas vezes traziam todas as informações necessárias para dar encaminhamento para processos de auditoria, já que durante o processo de observação, as demandas já não eram mais encaminhadas para o controle interno das cidades, em função dessa alteração no processo, que ocorreu no mês de julho de 2016.

Durante o período da pesquisa, falou-se da possibilidade de direcionamento da demanda (ajudar os demandantes com o preenchimento de mais campos, de informações necessárias para dar encaminhamento para auditoria), alguns acreditam que isso possa atuar na qualificação da demanda, sem retirar o direito do anonimato. Contudo, tal intervenção não é unânime, alguns atores acreditam que isso promoveria uma seleção do cidadão que é capaz de fazer uma demanda, o que seria prejudicial para determinada parcela da população que identifica irregularidades e nem sempre consegue lidar facilmente com tecnologias informacionais e com a própria escrita.

Durante o processo de observação, não foram identificadas, entretanto, ações para promoção da ferramenta e menos ainda para esclarecimentos das funções primordiais. O que não necessariamente significa que elas não existam, mas identifica que não há protagonismo ou centralidade na realização de tais ações. Inclusive, foi destacado um momento relacionado à tentativa de promoção do serviço de ouvidoria, quando anunciada junto aos serviços de energia elétrica da empresa Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Contudo, até o momento, ainda eram recebidas chamadas telefônicas referentes à serviços prestados pela empresa pública de energia elétrica – este foi o único movimento observado para a promoção do serviço entre a população, e é referente a uma ação passada que, visivelmente, causou transtornos para atores envolvidos no processo diário de recebimento e triagem das demandas.

É importante destacar que, durante o período de observação, foi possível identificar um esforço realizado por alguns membros para mostrar à pesquisadora a importância desse tipo de

serviço de controle externo, com destaque à tentativa de confirmar o protagonismo de ações da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado.

Fica claro, portanto, que a sociedade auxilia esse tipo de mecanismo de controle externo para apontar e identificar irregularidades. No entanto, excluindo-se aquela larga parcela da população que desconhece esse tipo de serviço, muitos demandantes não entendem qual o papel exato da ouvidoria do TCE, que serve para que sejam apontadas irregularidades e ações de improbidade administrativa e humanizar a administração pública, atentando para as reais necessidades da população.

4.3.1. Entrevistas

De maneira complementar aos três métodos de estudo já apresentados, foram realizadas sete entrevistas ao longo do período de observação participante, que puderam reafirmar e contribuir significativamente para a análise final dos resultados. O método de entrevistas é utilizado, assim como a observação participante, principalmente em pesquisas das ciências humanas e sociais, com o objetivo de entender algumas questões relacionadas ao objeto de estudo. Essa metodologia tem como principal objetivo a investigação da realidade social. Neste caso, elas representam um complemento às pesquisas realizadas com análise de documentos e da observação participante.

As entrevistas deste estudo foram realizadas pessoalmente, com atores essenciais nos processos de criação e atual funcionamento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Nesse método foram feitas entrevistas de maneira semiestruturada, em que o entrevistado teve total liberdade para seguir a entrevista de acordo com sua preferência de abordagem. Gravadas por aplicativos de gravação de voz no celular, essas conversas tiveram, em média, de 1h a 2h de duração e seguiram minimamente os seguintes questionamentos: (1) Gênero; (2) Cargo; (3) Formação/Escolaridade; (4) Há quanto tempo trabalha/trabalhou no TCE ?; (5) Se saiu, por que saiu?; (6) Aspectos Positivos da Ouvidoria; (7) Entraves ao funcionamento; (8) A Ouvidoria atinge os objetivos a que se propõe?; (9) Ela promove transparência? Na sua opinião, por que ela é importante para a Administração Pública?; (10) Qual a importância que o você e seu departamento atribuem a Ouvidoria?; (11) Tudo o que chega para a Ouvidoria é reportado para as entidades responsáveis?; e (12) Por que as denúncias aumentaram ao longo do tempo?

A partir de tais questionamentos, foi possível obter um volume de respostas que reafirmam informações que já foram exploradas de maneira abrangente nos três métodos

exploratórios anteriores. Por isso, ao longo desta seção, tentarei explorar o que aparece, entre os entrevistados, como prioritário, e o que foi mais frequentemente citado durante as entrevistas realizadas.

Da criação da ouvidoria: segundo o entrevistado 1, a criação da ouvidoria se deu em um processo de renovação proposto pelo Tribunal de Contas da União, na qual o Rio Grande do Sul foi um dos primeiros estados brasileiros a incorporar essa ferramenta junto ao Tribunal de Contas de nível estadual, em 2002. O entrevistado 1 destaca que internamente não houve resistência, mas que houve o que se pode chamar de desconfiança entre alguns atores envolvidos no TCE-RS. O entrevistado acredita ser a mudança um motivo da desconfiança, atribuída à preocupação de uma equipe que já possuía uma carga de trabalho elevada.

Da configuração atual: a ouvidoria configura-se atualmente por membros que já possuíam algum nível de experiência de trabalho em outros órgãos públicos, no entanto, o entrevistado 3 destaca que se observa uma alta rotatividade entre os principais atores envolvidos que, em sua maioria, não trabalham na ouvidoria há mais de 5 anos. Essa característica é, no entanto, classificada como positiva pelo entrevistado 3. Outro ponto importante foi apresentado com destaque pelo entrevistado 1, que ressaltou a necessidade de discricão entre os principais atores envolvidos no processo das demandas, principalmente durante o primeiro momento em que, diariamente, é realizado o encaminhamento de demandas.

Sobre os encaminhamentos das demandas: a partir de 2010 a Internet começou a tornar-se mais acessível à população do Rio Grande do Sul, o que facilitou a expansão desse tipo de serviço de controle social, com a popularização de acesso aos canais. O TCE-RS, segundo dois entrevistados (1 e 3) e atores fundamentais do processo de demandas, possui a obrigação de responder a todos os encaminhamentos realizados pela população por meio da ouvidoria. Todos são respondidos, e, automaticamente, é gerado um número de processo, para posterior consulta de encaminhamentos realizados. A continuidade da investigação é feita em demandas cujas características apresentadas pela população no momento de realização da demanda apresentam características suficientes para o início da apuração dos fatos.

Os entrevistados 1, 2 e 3 ressaltaram que, no Brasil, ainda existem Tribunais de Contas que não aceitam a concretização de demanda sem identificação do demandante, em alguns casos é necessária a autenticação por cartórios ou instituições autorizadas, o que pode vir a promover um constrangimento de cidadãos e cidadãs previamente dispostos a contribuir com investigações de órgãos públicos, desencorajando a população a atuar em mecanismos de controle social. O entrevistado 3 ressalta que há também os que aceitam sem identificação, mas não são obrigados a dar retorno para os encaminhamentos. No TCE-RS, além da não identificação, o entrevistado 3

ressalta que a regra é que o indivíduo deve, sempre, obter uma resposta, por meio da equipe da ouvidoria, para qualquer solicitação ou demanda, mesmo que seja para solicitar informações complementares, para que seja possível dar andamento à denúncia ou até mesmo o arquivamento da demanda, que geralmente ocorre devido à incompatibilidade da demanda com as funções do mecanismo. Foi ressaltado o não aproveitamento de uma parte das demandas encaminhadas especialmente via Internet, que segundo o entrevistado 3, deve estar em torno de 25% do total de demandas encaminhadas, em função de não ser competência específica do TCE-RS, ou pelo pedido de complemento de demandas – se as demandas que necessitam de complemento não são respondidas pelos demandantes em um prazo de até 30 dias, é necessária a abertura de um novo processo para que sejam averiguados os dados expostos.

Por meio da coleta desse material, foi possível identificar a importância do sigilo atribuído às demandas, pois todos os atores ressaltaram tal característica como fundamental – em todas as entrevistas o silêncio foi destacado como essencial para o pleno funcionamento da ouvidoria, como ela é conhecida. Outro ponto importante destacado pelos entrevistados 4 e 5, foi o caráter pessoal atribuído à ouvidoria. Se, por um lado, essa ferramenta é identificada como um mecanismo de melhora na vida das pessoas, por outro, ela deve ser tratada como uma ferramenta de melhorias institucionais, o que, por consequência, facilita o acesso da população aos órgãos públicos, que, dessa forma, podem suavizar a relação da população com o estado.

É necessário ressaltar, portanto, que nem todos atores apresentaram similaridade de respostas. Não há um consenso sobre de que maneira a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul pode melhorar suas características institucionais para ser mais acessível à população gaúcha e atuar de maneira presente como um mecanismo de controle social.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS: EM QUE MEDIDA A OUVIDORIA GERA ACCOUNTABILITY?

A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul trata-se de uma das primeiras experiências brasileiras no âmbito do controle externo. Os dados, referentes às demandas encaminhadas pela população saltam de 80 para 8.000 em menos de 15 anos. Esse aumento se deve, principalmente, à possibilidade de a demanda ser feita de modo anônimo, sem causar constrangimentos ao demandante e ao movimento de inclusão digital no Estado do Rio Grande do Sul. A Internet possui a capacidade de aprimorar a democracia representativa, graças ao aumento do fluxo de informações provenientes do governo, o que torna as autoridades mais responsivas. A ferramenta possui a capacidade de transmitir questões administrativas e comunicar-se diretamente com a população, sem necessariamente a intermediação dos meios de comunicação de massa (RICHARD, 1999). Ao diminuir essa distância previamente existente entre atores sociais e governo, a Internet pode vir a se tornar capaz de promover *accountability*.

Observa-se que as demandas, reportadas por meio da ouvidoria em órgãos estaduais e municipais, apresentam um volume superior ao início da ferramenta. No entanto, a utilização da ferramenta pela população não diz respeito necessariamente a uma atividade efetiva de controle social sobre recursos e sobre a administração pública. A realidade demonstra uma limitação, principalmente em função do desconhecimento da sociedade no que diz respeito aos mecanismos de controle externo. Além disso, é importante destacar as ações internas da administração, cujo crivo toma em consideração mais a dimensão prática, da resolução de problemas individuais, do que a dimensão teórica e ampla das propostas iniciais.

Para uma análise mais robusta dos dados, a intenção inicial do estudo era utilizar algum banco de dados alimentado pelas demandas feitas à ouvidoria, com todas as informações relativas a cada abertura de processo, o que não geraria constrangimento em função do total anonimato e da importância dessa característica para o funcionamento do mecanismo. No entanto, a pesquisadora não teve acesso a um banco de dados de demandas registradas na ouvidoria. Para dar continuidade aos estudos, ainda que sem tanta profundidade, foram cedidas informações de um relatório pronto, elaborado de maneira conjunta pelo corpo técnico da ouvidoria sobre o primeiro quadrimestre de 2016, para fins de circulação interna no Tribunal de Contas.

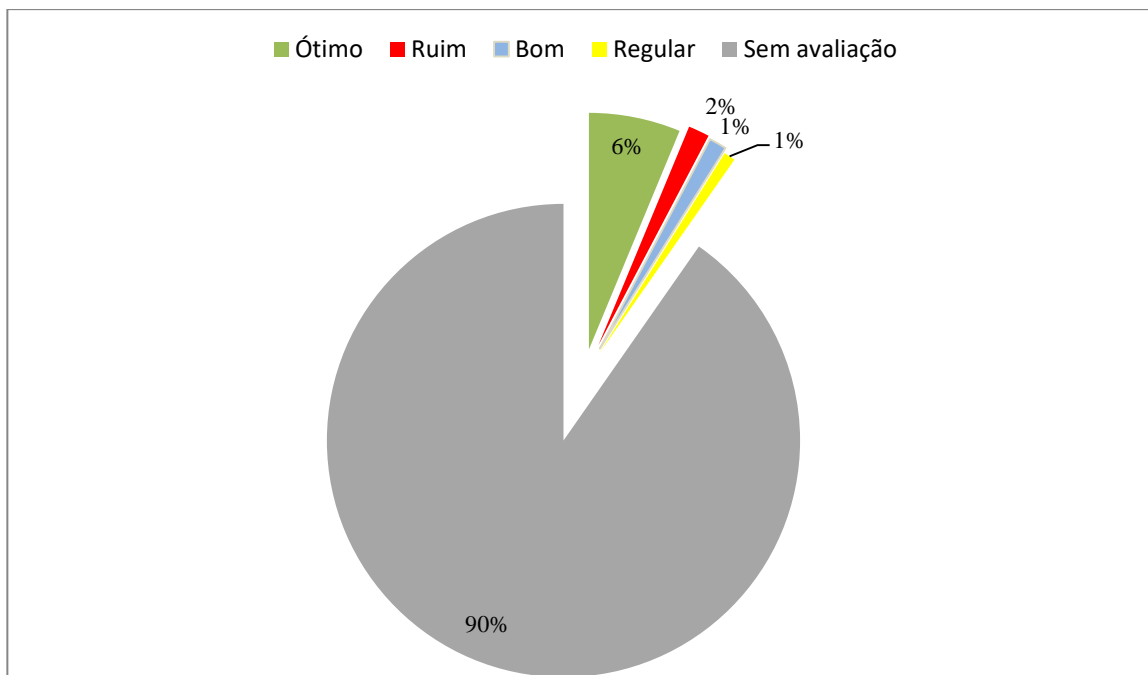
De maneira geral, o relatório do quadrimestre é bastante abrangente e utiliza uma linguagem fácil e acessível. No entanto, não se fazia possível, durante o período de pesquisa, acessar o relatório por meio do portal do Tribunal de Contas. Ou seja, apesar da linguagem fácil

e acessível, a não disponibilização desse relatório é representativa da falta de um serviço de prestação de contas para a população, o que é um fator negativo.

No que diz respeito às informações disponibilizados no site, há uma preocupação com a transparência dos dados, o que aumenta o nível de qualidade do que é apresentado. No entanto, existem poucas explicações, e os detalhamentos são discricionários. Não existem especificações sobre os termos técnicos utilizados e sobre os enquadramentos funcionais, o que dificulta o acesso da população para visualizar os principais desvios cometidos. No caso de um gestor público que busca aprimoramento, por meio da avaliação de quais são as principais demandas em seu município, os números disponibilizados não apresentam detalhamento suficiente para a realização de autocrítica e de avaliação em órgãos públicos. Uma questão intrigante, que aparece durante o tempo de análise se refere ao fato que não há especificações sobre a quantidade de demandas em cada enquadramento funcional. Grande parte das demandas (cerca de 11,5%) do período estão classificadas como diversos, o que nada diz para um gestor que busca com a ferramenta encontrar o problema para definir quais são as opções de solução. No entanto, apesar da similaridade entre o período de análise dos dados do relatório e do site, as informações apresentadas não são iguais. Existem pequenas diferenças nos volumes dos dados.

Durante a análise dos dados levantados pelo portal da ouvidoria no site do Tribunal de Contas do Estado outra característica também se destacou e diz respeito às avaliações da população relacionadas à ouvidoria. De certa forma, pode ser apenas uma questão de visual, no entanto, as avaliações que aparecem no site e no relatório representam apenas 9,7% entre as demandas registradas. Isto é, 90,3% dos usuários que utilizam este canal não avaliaram o serviço após sua utilização, o que representa, em números absolutos, 2.625 demandas.

Figura 10. Avaliação do serviço da ouvidoria considerando também os que não avaliaram



Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RS (2016d).

É de fundamental importância, também, ressaltar o caráter pessoal das demandas encaminhadas para o portal, muitas vezes foram identificadas claramente demandas fundamentadas em boatos e ilações sem base comprovada, principalmente durante a realização do método de observação participante. Cabe destacar que, apesar do objetivo de aumento do controle e melhoria nos níveis de monitoramento da população nas contas públicas, a maioria dos entrevistados pouco desenvolveu a discussão nesse sentido. Paralelamente, destaca-se que talvez o principal objetivo da ouvidoria desde a sua criação – uma administração pública eficiente que atue de maneira conjunta com a participação social para que, assim, comece a se formatar um novo tipo de Estado, com maiores níveis de governabilidade, um Estado com transparência e controle social – não seja o que a população que utiliza esse serviço efetivamente busca.

Existem pontos soltos dentro do funcionamento da ouvidoria que não refletem opinião e, no entanto, deveriam ser consenso para um melhor aproveitamento do trabalho e aumento no nível do controle social. Nesse sentido, durante o período observado, assumem protagonismo demandas de caráter individual – isso significa que a população pode não visualizar a ouvidoria como uma ferramenta de solução da problemática coletiva, contudo, isso não é necessariamente negativo. Alguns entrevistados acreditam que um possível direcionamento de demanda pode atuar como uma ajuda para a população, por meio do preenchimento de mais campos de identificação sobre informações mínimas necessárias para encaminhamento de demanda para

auditoria. Isso não é, no entanto, um consenso entre os entrevistados. Alguns acreditam que tais medidas poderiam impedir que a população com mais dificuldade de acesso aos meios digitais ou com níveis baixos de escolaridade reportem as suspeitas de irregularidades por elas identificadas. Outro destaque diz respeito ao período de observação. Apesar do reconhecimento de que a sociedade não consegue explorar o que essa ferramenta pode oferecer, não parecia estar na agenda prioritária da ouvidoria a elaboração de programas de ampliação do acesso e de manutenção contínua.

É nesse sentido que a disponibilização de tecnologias para atores sociais auxilia na capacidade de realização de efeitos sociais. Porém, as mudanças efetivas acompanhadas pelo avanço da tecnologia não modificam automaticamente o ambiente político (GOMES; MAIA, 2008). Mecanismos de controle social dependem obrigatoriamente de um regime democrático, da existência de direitos individuais e de informações corretas acerca das atividades de órgãos públicos, que, sem dúvida, necessitam estar em conformidade com o fenômeno da transparência dos dados. Conforme Bresser-Pereira (1996), descentralização e controle social estão diretamente associados ao avanço de instituições democráticas, e é por isso que possibilitar o avanço da *accountability* em instituições públicas significa promover o desenvolvimento de planejamento de controle estratégico.

Dito isso, é possível afirmar que existe um movimento positivo relacionado às ações da Ouvidoria do Tribunal de Contas no sentido de promover o fenômeno da *accountability*. No entanto, a instituição de um mecanismo de tamanha importância parece precisar de um tempo maior de ajustes para que seja possível atingir um nível considerado satisfatório de *accountability*.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância dessa pesquisa está diretamente associada a um fenômeno global democratizante, já que se percebe uma tendência de ampliação do processo democrático para além dos ciclos eleitorais. No entanto, a tendência ao surgimento de tais formas organizacionais, baseadas na participação e no controle social representou um desafio para países democráticos, na medida em que a representação eleitoral se consolidou como o único canal de expressão da população com seus governos, colocando em discussão experiências participativas para controle e gestão de recursos públicos. O modelo ideal de democracia trabalha com a ideia de um governo cuja população consegue visualizar, entender e controlar as ações governamentais. Por isso, a tendência, em países com a democracia consolidada é a participação da população, não apenas em espaços estatais, mas principalmente uma população ativa que possua o objetivo de democratizar a gestão do que é público invertendo as prioridades administrativas até então.

Em sociedades democráticas, *accountability* e participação social são fenômenos que atuam como requisitos para um país ser considerado uma poliarquia. A *accountability* tem como principal objetivo o fortalecimento da soberania popular, em um regime de democracia representativa, e o princípio central é o controle dos governantes. A transparência, a *accountability* e os mecanismos de controle assumem, portanto, um papel fundamental nesse processo de participação popular sobre as contas públicas, ajudando também na restauração da confiança nas instituições políticas democráticas.

De maneira paralela, durante a década de 1990, começa-se a discutir sobre as possibilidades e alternativas do uso da Internet e dos meios digitais para fortalecer, aperfeiçoar ferramentas de controle social. Em um contexto global de digitalização governamental, mecanismos de governo eletrônico podem ser capazes de reforçar a participação da sociedade civil na esfera pública. O Estado permanece com sua centralidade, mas essa característica é potencializada pela capacidade de articulação junto à sociedade civil (CASTELLS, 1997) em um Estado com uma capacidade cada vez mais virtual.

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, os Tribunais de Contas começaram a assumir protagonismo no controle das contas e dos bens públicos. As instituições começaram a ter funções relacionadas ao controle de desempenho e controle social – aos Tribunais de Contas também coube a responsabilidade de realização de auditorias, avaliando o desempenho das políticas públicas implementadas, cumprindo um papel institucional efetivo de fiscalizadores dos bens e recursos públicos. Nesse período, também surgem mecanismos de participação popular e de controle social associados aos Tribunais de Contas, denominados como ouvidorias de controle

externo. Isso representou, no Brasil, uma inovação significativa no que se refere ao controle externo da administração pública. Tais estruturas institucionais geraram demandas sociais e respostas, associadas à prestação de contas e serviços.

Este trabalho tinha, como seu principal objetivo, entender em que medida a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul gera *accountability*. Para isso, foram utilizadas a teoria e a metodologia que melhor respondessem aos objetivos propostos. Inicialmente, o objetivo deste trabalho consistia em avaliar como serviços de mecanismos de controle e de constrangimento de ações delituosas atuam para fortalecer instituições democráticas e para garantir uma administração pública eficaz e representativa, que trabalhe de acordo com os interesses da população. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica para tentar esclarecer, de maneira simples, quais são as noções atribuídas aos conceitos de *accountability*, controle social e transparência. Além disso, propus uma avaliação simples de como são prestados serviços pela ouvidoria, para entender quais são os principais objetivos que esse mecanismo buscava alcançar. Para isso, foi utilizado o método de observação participante, que ocorreu ao longo de um mês, entre julho e agosto de 2016 – os dados refletem a situação do objeto ao longo desse período. De maneira complementar, também foram realizadas entrevistas com atores essenciais no processo de recebimento de demandas e da criação da ouvidoria. A análise de documentos foi um dos métodos utilizados para a realização da avaliação do objeto de pesquisa, por meio da análise do relatório relativo ao primeiro quadrimestre de 2016, elaborado para circulação interna, a que a pesquisadora teve acesso. Também foram analisados dados que são disponibilizados para a população por meio da página da ouvidoria no portal do Tribunal de Contas, durante período equivalente ao exposto no relatório. Em todas os métodos de análise, foram observados os seguintes critérios: facilidade de acesso, veracidade dos fatos, e a qualidade dos dados.

Nesse sentido, a Ouvidoria do Tribunal de Contas se mostra uma experiência desenvolvida com o objetivo de democratizar a gestão pública. Foi possível observar um aumento considerável no volume de demandas encaminhadas pela população, ao Tribunal de Contas, por meio do portal da ouvidoria. É possível afirmar que esse aumento se deve à possibilidade de anonimato da demanda, em um contexto de crescente inclusão digital no Estado. É necessário ressaltar, também, o caráter pessoal das demandas encaminhadas. Ainda, muitas vezes foram identificadas demandas claramente fundamentadas em boatos. Cabe destacar que talvez o principal objetivo da ouvidoria desde a sua criação, isto é, promover uma administração pública eficiente que atue de maneira conjunta com a participação social para que, assim, comece a se formatar um novo tipo de Estado, com maiores níveis de governabilidade – um Estado com

transparência e controle social –, não seja o que a população que utiliza esse serviço efetivamente busca. Ressalto que mecanismos como ouvidorias em instituições de controle externo são de extrema importância para que se observe um aumento nos níveis de *accountability*. No entanto, existe uma distância entre o arcabouço institucional e a realização da política e do serviço, em função de uma constante preocupação com o contexto processual, que permanece descolado da preocupação efetiva pelos resultados.

7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec, 1998.

_____. Reforma política e federalismo: Desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 225-265.

_____. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41- 67, 2005.

AGGIO, Camilo; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Democracia digital e participação: os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital. In: COCCO, G. **Gabinete digital**: análise de uma experiência. Porto Alegre: Companhia Riograndense de Artes Gráficas, p. 19-37, 2013.

ANASTASIA, Fátima. Responsabilização por controle parlamentar. **ANPOCS**, Petrópolis, out. 2000.

ARATO, Andrew. Accountability y sociedad civil. **Controlando la política**. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. 2002.p. 53-71

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n.31, jun. 1996.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez. 2003.p. 13-60

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública**: concepções e usos na América Latina. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Escolas de governo e fomento ao controle social**: o caso do programa É da Nossa Conta. 2014.

BIJOS, Danilo. Representação Política e Accountability na Teia das Relações Federativas Political Representation and Accountability at the Web of Federative Relations. **Revista Aurora**, v. 5, n. 2, p. 81-100, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: UNESP, 2015

_____. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: UnB, 2007. 2 v.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 7, 1996.

CAIDEN, Gerald. Ombudsmen in Developing Democracies: Comment. **International Review of Administrative Sciences**, v. 50, n. 3, p. 221-226, 1984.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. **Varia hist.**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 141-157, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752011000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 out. 2017.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 3 v.

_____. **Redes de indignación y esperanza**. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

_____. Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint. In: _____. **The network society: A cross-cultural perspective**. 2004.p. 3-45.

_____. An introduction to the information age. **City**, v. 2, n. 7, p. 6-16, 1997.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. CONSEJO CIENTÍFICO (CLAD). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

CHÁVEZ, Alicia Hernández. **¿ Hacia un nuevofederalismo?**. Fondo de Cultura Económica, 2016.

CLUBE REPUBLICANO. **O Manifesto Republicano**. Rio de Janeiro, 1870.

CORREIA, Fernando Alves. **Do Ombudsam ao Provedor de Justiça**. 1979.

DAHL, Robert Alan; LIMONGI, Fernando; PACIORNIK, Celso. **Poliarquia**: participação e oposição. Edusp, 1997.

DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

FALCONIERY, Andressa Fioravanti. **Transparência das Câmaras municipais das capitais do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2016

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. O " ombudsman" parlamentar e o Ministério Público. **Justitia**, 1991.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. **Electoral accountability and corruption**: Evidence from the audits of local governments. No. 14937. National Bureau of Economic Research, 2009.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

FILOMENA, Cesar Luciano. Democracia, políticas públicas e controle. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro. **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, p. 4-5, 2007.

_____. Jonathan A. Social accountability: what does the evidence really say? **World Development**, v. 72, 2015.

GANS, Herbert. Personal journal: B. On the methods used in this study. **The research experience**, p. 49-59, 1976.

GIBSON, Edward L.; FALLETI, Tulia G. La unidad a palos: Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. **Postdata**, n.12,p. 171-204, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saude soc.** v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, , 2008. p. 327-345

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, 2004.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Mirando hacia el sur. Trayectorias de la democracia participativa en América Latina. **Sistema. Revista de Ciencias Sociales**, n. 203-204, p. 149-170, 2008.

LÉVY, Pierre. **Le technologie dell'intelligenza**. Boloña: Synergon, 1992.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**.1975.

LIJPHART, Arend. The structure of inference. **The civic culture revisited**, p. 37-56, 1980.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de economia política**, v. 24, n.1, 2004.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

ANTOUN, Henrique; MALINI, Fábio. **A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais**. Porto Alegre: Sulina, 2013.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, TamaraAllinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 47, n. 3, 2013.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, José Matias. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 34, n. 98, p. 63-72, 2003.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. Political and institutional checks on corruption: Explaining the performance of Brazilian audit institutions. **Comparative Political Studies**, 2009.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, 2013.

MONTESQUIEU, Rousseau. **O Federalista**. São Paulo: Ática, 1996.

MORAES, Tiago Cacique. **O processo de modernização dos tribunais de contas no contexto da reforma do estado no Brasil**. 2006.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 51, p. 37-61, 1998.

PEREIRA, Ricardo Martins. **O controle social na gestão pública: as funções de fiscalização e de Ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Recife, 2003.

PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 449-471, 2013.

POWER, Timothy Joseph; TAYLOR, Matthew MacLeod. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. University of Notre Dame Press, 2011.

PRAT, Andrea. The wrong kind of transparency. **The American Economic Review**, v. 95, n. 3, p. 862-877, 2005.

ROTHSTEIN, Bo. Anti-corruption: the indirect ‘big bang’ approach. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 2, p. 228-250, 2011.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: _____. **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**, 1999.

SENNETT, Richard; ZOLA, Emile. **O declínio do homem público: as tiranias da intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of democracy**, v. 11, n. 4, 2000.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI. Social Accountability: An Introduction. In: _____. **Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 3-33, 2006.

SPECK, Bruno W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. No. 21. Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

_____. **Tribunais de Contas. Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2008.

_____. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm; FERREIRA, Valeriano Mendes. **Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros**. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2012

STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, 1999

TÁCITO, Caio. Ombudsman – O Defensor do povo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 171, p. 15-26, 1988.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS). **Acesso à informação**. Porto Alegre, 2016a. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/acesso_a_informacao>.
Acesso em: 3 dez. 2016

_____. **Apresentação**. Porto Alegre, 2016b. Disponível em:
<<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

_____. **Números da Ouvidoria**. Porto Alegre, 2016c. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/numeros_ouvidoria>. Acesso em: 3 dez. 2016

_____. **Relatório do primeiro Quadrimestre da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2016d.

_____. **Sobre a Ouvidoria**. Porto Alegre, 2016e. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/sobre_ouvidoria>. Acesso em: 3 dez. 2016.

_____. **Denúncias**. Porto Alegre, 2017. Disponível em:
<<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/denuncias>>. Acesso em 24 jun. 2017.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis. Vozes, 2013.

VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. 1999.

ANEXO 1

Seção IX: DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º 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.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

ANEXO 2

A competência do Tribunal de Contas encontra-se expressa constitucionalmente no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

A Lei nº 11.424, de 06-01-2000, relativa à Lei Orgânica do Tribunal de Contas e o Regimento Interno do Órgão, através da Resolução nº 1028, de 27-03-2015, também definem as áreas de atuação do Tribunal de Contas.

Relacionam-se, a seguir, as principais atribuições do Tribunal de Contas:

I – exercer, com a Assembleia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes, dos órgãos e das entidades do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal;

II – emitir parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais;

III – realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados;

IV – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, dos consórcios, das fundações, das associações, inclusive as organizações da sociedade da civil, e das demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

V – representar ao Governador do Estado e à Assembleia Legislativa, ao Prefeito e à Câmara Municipal, sobre irregularidades ou abusos apurados no exercício de suas atividades fiscalizadoras;

VI – assinar prazo para que o responsável pelo órgão ou pela entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

VII – sustar, se não atendida, a execução de ato impugnado;

VIII – comunicar, à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva, a decisão referida no inciso anterior, ou requerer a sustação, no caso de contratos, ou ainda promover as demais medidas cabíveis para a cessação da ilegalidade;

IX – requisitar documentos dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, dos consórcios, das fundações, das associações, inclusive as organizações da sociedade civil, e das demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

X – apreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões de pessoal a qualquer título, exceto as nomeações para cargos em comissão, e das concessões de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões, bem como das respectivas revisões quando for alterada a fundamentação legal do ato concessor;

XI – exercer fiscalização junto à Administração Direta e Indireta, aos consórcios, às fundações, às associações, inclusive as organizações da sociedade civil, e às demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais;

XII – apreciar os contratos de locação de prédios e de serviços firmados entre quaisquer das entidades referidas no inciso anterior e fundações privadas de caráter previdenciário e assistencial de servidores;

XIII – determinar providências acautelatórias do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação, nos termos de resolução própria;

XIV – determinar, a qualquer momento, remessa de peças ao Ministério Público e às demais autoridades competentes, quando houver fundados indícios de ilícito penal e de atos de improbidade administrativa;

XV – aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário, em caso de irregularidades ou ilegalidades;

XVI – fiscalizar, no âmbito de suas competências, o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades do Estado e dos Municípios, das normas da Lei Complementar Federal n. 101, de 04 de maio de 2000;

XVII – processar, julgar e aplicar a multa referente à infração administrativa prevista no artigo 5º da Lei Federal n. 10.028, de 19 de outubro de 2000;

XVIII – fiscalizar a legalidade e a legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio de agente público, bem como o cumprimento da obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e rendas no exercício de cargo, função ou emprego público, nos termos da legislação estadual e federal aplicável; e

XIX – planejar estrategicamente o exercício do controle externo, estabelecendo prioridades para a realização de inspeções e auditorias, bem como definindo clara e especificamente ações, projetos e programas para os períodos citados.

(TCE-RS, 2017)

ANEXO 3

No Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas atende no na rua 7 de Setembro, no centro de Porto Alegre, de segunda à sexta-feira das 10h às 18h. Suas atividades são divididas em 9 subregionais, para facilitar atendimento aos municípios em todas as regiões do estado:

(1) SRPL – Pelotas, que atende os municípios: Amaral Ferrador, Arambaré, Arroio do Padre, Arroio Grande, Barra do Ribeiro, Camaquã, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Cerro Grande do Sul, Chuí, Chuvisca, Cristal, Dom Feliciano, Encruzilhada do Sul, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedro Osório, Piratini, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Sentinela do Sul, Sertão Santana, Tapes e Turuçu;

(2) SRSL – Santana do Livramento, que atende os municípios: Aceguá, Alegrete, Bagé, Barra do Quaraí, Cacequi, Candiota, Dom Pedrito, Hulha Negra, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Nova Esperança do Sul, Pedras Altas, Pinheiro Machado, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São Gabriel, São Vicente do Sul, Uruguaiana e Vila Nova do Sul;

(3) SRSM – Santa Maria, que atende os municípios: Agudo, Arroio do Tigre, Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Caçapava do Sul, Cachoeira do Sul, Capão do Cipó, Cerro Branco, Cruz Alta, Dilermando De Aguiar, Dona Francisca, Estrela Velha, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ibarama, Itaara, Ivorá, Jacuizinho, Jaguarí, Jari, Júlio de Castilhos, Lagoa Bonita do Sul, Lagoão, Lavras do Sul, Mata, Nova Palma, Novo Cabrais, Paraíso do Sul, Passa Sete, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Seca, Salto do Jacuí, Santana da Boa Vista, Santana do Livramento, Santiago, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, Segredo, Silveira Martins, Sobradinho, Toropi, Tunas, Tupanciretã e Unistalda;

(4) SRSA – Santo Ângelo, que atende os municípios: Ajuricaba, Alecrim, Alegria, Augusto Pestana, Bossoroca, Bozano, Caibaté, Campina das Missões, Cândido Godói, Catuípe, Cerro Largo, Chiapetta, Condor, Coronel Barros, Dezesesseis de Novembro, Doutor Maurício Cardoso, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Frederico Westphalen, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Horizontina, Ijuí, Independência, Inhacorá, Itacurubi, Jóia, Mato Queimado, Nova Ramada, Novo Machado, Panambi, Pejuçara, Pirapó, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Saldanha Marinho, Salvador das Missões, Santa Bárbara do Sul, Santa Rosa, Santo Antônio das Missões, Santo Cristo, São Borja, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Senador Salgado Filho, Sete de Setembro, Três de Maio, Tucunduva, Tuparendi, Ubiretama e Vitória Das Missões;

(5) SRFW – Frederico Westphalen, que atende os municípios: Alpestre, Ametista do Sul, Barra do Guarita, Barra Funda, Boa Vista das Missões, Boa Vista do Buricá, Bom Progresso, Braga, Caiçara, Campo Novo, Cerro Grande, Constantina, Coronel Bicaco, Crissiumal, Cristal do Sul, Derrubadas, Dois Irmãos das Missões, Engenho Velho, Erval Seco, Esperança do Sul, Humaitá, Iraí, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Miraguá, Nova Candelária, Novo Barreiro, Novo Tiradentes, Novo Xingu, Palmeira das Missões, Palmitinho, Pinhal, Pinheirinho do Vale, Planalto, Redentora, Rodeio Bonito, Rondinha, Sagrada Família, Santo Ângelo, Santo Augusto, São José Das Missões, São José Do Inhacorá, São Martinho, São Pedro das Missões, São Valério do Sul, Seberi, Sede Nova, Taquaruçu do Sul, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos, Vicente Dutra, Vista Alegre e Vista Gaúcha;

(6) SREC – Erechim, que atende os municípios: Água Santa, Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Barracão, Benjamin Constant do Sul, Cacique Doble, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebang, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Gramado dos Loureiros, Ibiaçá, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Machadinho, Marcelino Ramos,

Mariano Moro, Maximiliano de Almeida, Nonoai, Paim Filho, Passo Fundo, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, Rio dos Índios, Ronda Alta, Sananduva, Santo Expedito do Sul, São João da Urtiga, São José do Ouro, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Tapejara, Três Arroios, Três Palmeiras, Trindade do Sul, Tupanci do Sul, Viadutos, Vila Lângaro.

(7) SRPF – Passo Fundo, que atende os municípios: Almirante Tamandaré do Sul, Alto Alegre, Arvorezinha, Barros Cassal, Camargo, Campos Borges, Capão Bonito do Sul, Carazinho, Casca, Caseiros, Chapada, Ciríaco, Colorado, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Dois Lajeados, Erechim, Ernestina, Esmeralda, Espumoso, Fontoura Xavier, Fortaleza dos Valos, Gentil, Guabiju, Guaporé, Ibiraiaras, Ibirapuitã, Ibirubá, Ilópolis, Itapuca, Lagoa dos Três Cantos, Lagoa Vermelha, Marau, Mato Castelhano, Montauri, Mormaço, Muitos Capões, Muliterno, Não-Me-Toque, Nicolau Vergueiro, Nova Alvorada, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Boa Vista, Paraí, Pinhal Da Serra, Pontão, Putinga, Quinze De Novembro, Santa Cecília Do Sul, Santo Antônio Do Palma, Santo Antônio Do Planalto, São Domingos Do Sul, São Jorge, São José Do Herval, São Valentim Do Sul, Sarandi, Selbach, Serafina Corrêa, Soledade, Tapera, Tio Hugo, União da Serra, Vanini, Victor Graeff, Vila Maria, Vista Alegre do Prata.

(8) SRCS – Caxias do Sul, que atende os municípios: Alto Feliz, André da Rocha, Antônio Prado, Araricá, Barão, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Bom Jesus, Bom Princípio, Cambará do Sul, Campestre da Serra, Canela, Carlos Barbosa, Coronel Pilar, Cotiporã, Dois Irmãos, Fagundes Varela, Farroupilha, Feliz, Flores da Cunha, Garibaldi, Gramado, Harmonia, Imigrante, Ipê, Ivoti, Jaquirana, Lindolfo Collor, Linha Nova, Monte Alegre dos Campos, Monte Belo do Sul, Morro Reuter, Nova Hartz, Nova Pádua, Nova Petrópolis, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Novo Hamburgo, Pareci Novo, Picada Café, Pinto Bandeira, Presidente Lucena, Protásio Alves, Salvador do Sul, Santa Maria do Herval, Santa Tereza, São Francisco de Paula, São José do Hortêncio, São José do Sul, São José dos Ausentes, São Marcos, São Pedro da Serra, São Sebastião do Caí, São Vendelino, Três Coroas, Tupandi, Vacaria, Vale Real, Veranópolis, Vila Flores.

(9) SRSC – Santa Cruz do Sul, que atende os municípios: Anta Gorda, Arroio do Meio, Arroio dos Ratos, Bom Retiro do Sul, Boqueirão do Leão, Brochier, Butiá, Candelária, Canudos do Vale, Capela de Santana, Capitão, Charqueadas, Colinas, Coqueiro Baixo, Cruzeiro do Sul, Doutor Ricardo, Encantado, Estrela, Fazenda Vilanova, Forquetinha, General Câmara, Gramado Xavier, Herveiras, Lajeado, Maratá, Marques de Souza, Mato Leitão, Minas do Leão, Montenegro, Muçum, Nova Bréscia, Nova Santa Rita, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Paverama, Pelotas, Poço das Antas, Portão, Pouso Novo, Progresso, Relvado, Rio Pardo, Roca Sales, Santa Clara do Sul, São Jerônimo, Sério, Sinimbu, Tabaí, Taquari, Teutônia, Travesseiro, Triunfo, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz, Vespasiano Corrêa e Westfália.

(10) SRPA-II – Região de Porto Alegre, que atende os municípios: Alvorada, Arroio do Sal, Cachoeirinha, Campo Bom, Caxias do Sul, Cidreira, Estância Velha, Igrejinha, Itati, Mariana Pimentel, Morrinhos do Sul, Mostardas, Osório, Riozinho, São Leopoldo, Sapiranga, Taquara, Tavares, Terra de Areia, Torres, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-Lá.