



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

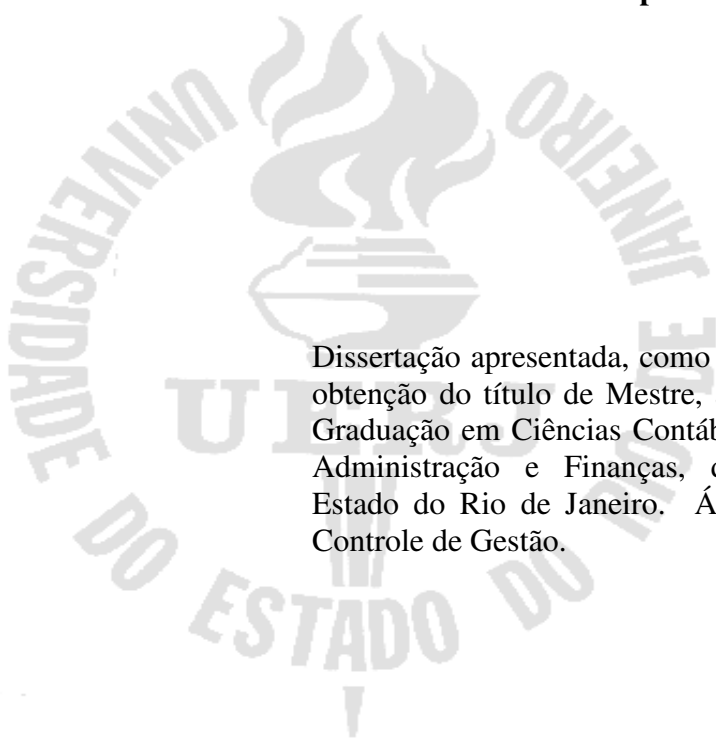
Vanuza da Silva Figueiredo

Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública

Rio de Janeiro
2013

Vanuza da Silva Figueiredo

Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos.

Rio de Janeiro
2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

F475 Figueiredo, Vanuza da Silva.
Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública / Vanuza da Silva Figueiredo. – 2013.
138 f.
Orientador: Waldir Jorge Ladeira dos Santos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.
Bibliografia: f. 127-136.
1. Administração pública – Brasil – Teses 2. Transparência informacional – Brasil – Teses. I. Santos, Waldir Jorge Ladeira dos. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.
CDU 658:35(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Vanuza da Silva Figueiredo

Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública.

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovada em: 05/03/2013

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças – FAF da UERJ

Prof. Dra. Andréa Paula Osório Duque
Faculdade de Administração e Finanças – FAF da UERJ

Prof. Dr. Ricardo Bezerra Cavalcanti Vieira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Rio de Janeiro
2013

DEDICATÓRIA

Agradeço a Deus pela ajuda
nos momentos difíceis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, pois sempre acreditou na realização dos meus sonhos.

Às minhas amigas que, se tornaram irmãs: Fabiana Loula, Alessandra Monteiro e Cristiane Sousa. Agradeço pelo incentivo.

Aos meus colegas de trabalho do Instituto Macaé de Metrologia e Tecnologia pela ajuda.

Aos meus colegas da turma 2011 pela troca de experiência.

Aos professores e funcionários, em especial ao coordenador Dr. Francisco José dos Santos Alves, e aos professores LD. Lino Martins da Silva e Dra. Andréa Paula Osório Duque.

Ao meu orientador Waldir Jorge Ladeira dos Santos pelo apoio.

E também às diversas pessoas que conheci nesses dois anos de mestrado.

O sábio de coração será chamado prudente e a
doçura dos lábios aumentará o ensino.
Provérbios 16:21

RESUMO

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. *Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública*. 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Este estudo visa a contribuir para a reflexão sobre transparência e participação social da gestão pública brasileira, realizando uma análise crítica sobre as propostas elaboradas pelos participantes da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social no seu eixo 1. Por meio da análise, buscou-se identificar se as propostas elaboradas pela sociedade durante a 1ª Consocial contribuíram para o exercício do controle social com base na transparência e no acesso a informação. A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória e a pesquisa participante. O pesquisador fez parte como membro integrante do grupo analisado, utilizando a participação em conferências nos fóruns de discussão para a formulação de propostas. A participação se deu na etapa municipal - nos municípios de Macaé e Rio de Janeiro -, na conferência regional Niterói-Mangaratiba; na estadual do Rio de Janeiro, na conferência livre do CRC RJ e na conferência virtual, com a descrição das etapas preparatórias. Por meio da análise das propostas priorizadas na última etapa da 1ª Consocial, observou-se a necessidade de uma maior divulgação das informações referente à administração pública, à exteriorização das competências dos instrumentos de participação social e à capacitação do cidadão para o exercício da participação social. Algumas falhas foram detectadas na formulação das propostas, como o desconhecimento dos participantes a respeito das leis existentes sobre transparência e das atribuições das ferramentas de participação social. Constatou-se a necessidade de capacitar o cidadão para esse tipo de conferência, realizando seminários, reuniões, palestras explicativas e eventos culturais sobre o tema “Transparência e Controle Social”. Outro ponto a ser trabalhado para alcançar uma participação maior da sociedade nas questões governamentais consiste no ensino das crianças e jovens sobre a importância de se exigir transparência dos dados públicos e a busca por espaço nos instrumentos de participação. A Lei da transparência atenderá seus objetivos, na medida em que o cidadão tiver a consciência do seu papel primordial na busca e no acompanhamento da informação.

Palavras-chave: Transparência. Controle Social. Lei de Acesso à Informação. Governo Eletrônico.

ABSTRACT

This study aims to contribute to the debate on transparency and social participation of Brazilian public management, performing a critical analysis on the proposals made by participants of the 1st National Conference on Transparency and Social Control on its axis 1. The methodology used was exploratory and participatory research. The researcher took part as a member of the group analyzed, using participation in conferences, in the discussion forums, to formulate proposals. The participation occurred in the municipal stage, in the municipalities of Macae, Rio de Janeiro, regional conference Niterói- Mangaratiba, in the state of Rio de Janeiro, the conference free of CRC RJ and virtual conferencing. It presents information regarding the 1st Consocial the methodology applied to the conference describing preliminary stages. Through the analysis of the proposals prioritized in the last step of the 1st Consocial, this researcher observed the need for greater disclosure of information concerning public administration, the externalization of the powers of the instruments of social participation and empowerment of citizens to exercise participation. Some faults were detected in the formulation of proposals consocial, factors such as the lack of participants about the existing laws and the powers of the tools of social participation. There is a need to empower the citizen for this type of conference, conducting seminars, meetings, lectures and cultural events explanatory on the subject "Transparency and Social Control". Another point to be worked to achieve greater participation in government affairs of society consists in teaching children and youth about the importance of requiring transparency of public data and search for coverage in the participation. The Law of Transparency meet their goals, to the extent that the citizen be aware of their role in searching and monitoring information.

Keywords: Transparency. Social Control. Access to Information Act. Electronic Government. Accountability

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Normas de contabilidade aplicadas ao setor público	17
Quadro 2 -	Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses presumíveis	26
Quadro 3 -	Divisão de controle interno.....	28
Quadro 4 -	Os resultados do Brasil.....	45
Quadro 5 -	Acompanhamento de licitação.....	73
Quadro 6 -	Número de observatório por ano de fundação.....	77
Quadro 7 -	Motivação para criação de observatório.....	77
Quadro 8 -	Diferença entre consulta pública e audiência pública.....	86
Quadro 9 -	Número de delegados.....	103
Quadro 10	Proposta 01.....	106
Quadro 11	Proposta 02.....	108
Quadro 12	Proposta 03.....	111
Quadro 13	Proposta 04.....	112
Quadro 14	Proposta 05.....	114
Quadro 15	Proposta 06.....	116
Quadro 16	Proposta 07.....	117
Quadro 17	Proposta 08.....	119
Quadro 18	Proposta 09.....	122
Quadro 19	Proposta 10.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABO	Associação Brasileira de Ouvidores
ACIM	Associação Comercial e Empresarial de Maringá
AID	Agency for International Development
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria Geral da União
CONSOCIAL	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
FACIAP	Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAO	Government Accountability Office
GEF	Grupo de Trabalho Educação Fiscal
GEFE	Grupo de Educação Fiscal nos Estados
IFAC	International Federation of Accountants
IASB	International Accounting Standard Board
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade

NBCAPS	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
NPM	New Public Management
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OSB	Observatório Social do Brasil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PPA	Plano Plurianual
SICSP	Sistema de Informação de Custos do Setor Público
SIRI	Sistema Regional de Informação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	REFERENCIAL TEÓRICO	16
1.1	Convergência das Normas Contábeis Brasileiras às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público	16
1.2	Evidenciação	23
1.2.1	Controle Interno	27
1.2.2	Sistema de Custo	30
1.3	<i>Accountability</i>	37
1.3.1	Governo Eletrônico	38
2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL	41
2.1	A transparência fomenta a participação social	43
2.2	Países mais transparentes	44
2.3	Transparência no Brasil	46
2.4	Participação Social	51
2.5	Contextualização histórica	53
2.6	Cenário brasileiro	57
2.7	Conselhos de política pública	58
2.8	Observatório Social	66
2.9	Orçamento Participativo	81
2.10	Audiência Pública	85
2.11	Ouvidoria	89
3	METODOLOGIA	96
3.1	A metodologia aplicada na 1ª Consocial	97
3.2	Etapas preparatórias	98
4	ANÁLISE DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	104
4.1	Análise crítica das propostas do eixo I da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)	106
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
6	REFERÊNCIAS	128
	ANEXO A – Objetivos do Observatório Social do Brasil	138

INTRODUÇÃO

A administração pública tem sido alvo de controvérsias a respeito da transparência de seus atos. Em países democráticos, a transparência superficial - não tanto pela dotação de recursos, mas pela sua aplicabilidade - se transforma em fator altamente questionável pela sociedade, o que, em muitos casos, tornam ocultas as informações da gestão pública, comprometendo a credibilidade sobre a assertiva desses atos.

A cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também, exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa consciente da atuação dos seus representados desempenha, de forma mais satisfatória, o exercício da democracia quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos.

Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode escamotear informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, busca tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são administrados.

O acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes; suas ocorrências impedem o crescimento do país, solapando a legitimidade da gestão pública, fato que pode ocasionar uma redução do bem estar coletivo, em prol de interesses individuais, ocasionando a queda de sua imagem.

Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas. A participação social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado (ASSIS; VILLA, 2003).

O acesso da sociedade a informações referentes à administração das receitas públicas permite que se verifique se os gastos estão sendo utilizados adequadamente, atendendo aos interesses coletivos.

O advento da Internet singularizou a forma de divulgação dos dados da gestão pública, de maneira coletiva, ao abrir canais de acesso, cujos conteúdos se tornam, potencialmente, facilitadores da transparência no setor público, geradores de grande impacto na forma como essas instituições interagem com o seu ambiente e, em particular, com usuários de seus produtos e serviços. Essa interação contribui para a satisfação das necessidades dos usuários de seus produtos e serviços (MCIVOR; MCHUGH; CADDEN, 2002).

O estudo sobre a transparência na gestão pública se destaca como relevante devido sua importância no processo de implantação de uma Boa Governança (DINIZ, et al 2009), além de facilitar as discussões, preparando o cidadão para o exercício da democracia. Assim como a divulgação pelo poder público de informações contábeis de forma transparente e comparável, a sociedade requer, também, da gestão pública, informações confiáveis e comprovação de que as ações realizadas pelos gestores públicos estão atendendo às necessidades sociais.

A população demanda informações referentes à gestão das finanças públicas e, conforme Slomski (2010), o volume de recursos disponibilizados pela sociedade ao Estado, via tributação, justifica plenamente o estudo de formas de evidenciação que contribuam para a melhor transparência das informações, através de prestação de contas de maneira ampla e transparente, possibilitando avaliação sobre o desempenho dos gestores públicos.

A sociedade deve participar no acompanhamento e controle da gestão pública, interagindo com o governo, podendo solicitar deste informações de seu interesse, a qualquer momento. Com este intuito, emergiu, através de decreto presidencial¹ do dia 8 de dezembro de 2010, a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - CONSOCIAL.

A 1ª CONSOCIAL propôs, como objetivo principal, promover a transparência do setor público e estimular a participação da sociedade no acompanhamento dos gastos governamentais. O tema central se fixou em: “A Sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública” e foi desenvolvido por etapas preparatórias, em âmbito municipais, estaduais e nacional. A partir do resultado da 1ª CONSOCIAL, será feita uma análise crítica das propostas elaboradas no eixo 1, promoção da transparência pública e acesso à informação e a dados públicos², realizados no Brasil pela da sociedade² quanto à transparência e ao controle social.

¹ Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social - Consocial, e dá outras providências.

² Na 1ª Consocial os participantes em todas as etapas elaboraram as diretrizes/propostas e foram divididos em 04 eixos temáticos.

Assim este estudo se justifica em razão de apresentar um assunto relacionado a transparências das informações públicas, dentre elas as informações contábeis. A convergência das Normas Contábeis Brasileiras às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público reafirmou a necessidade da adequação das entidades públicas em relação à divulgação de sua gestão, tornando-a mais transparente e com canais de interação com a sociedade. A Consocial foi uma iniciativa voltada a obter a opinião da população sobre o que deve ser feito para auxiliar a sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública.

Diante do exposto, pretende-se investigar o seguinte **problema de pesquisa**: Quais as possíveis contribuições das propostas aprovadas na Consocial, no eixo I, para a promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos?

Para solução do problema levantado pela pesquisa, este estudo desenvolverá as seguintes **hipóteses**:

- As propostas contribuirão a promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos.
- As propostas contribuirão parcialmente para a promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos.
- As propostas não contribuirão a promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos.

Para alcançar a solução do problema apontado esta pesquisa tem como **objetivo geral** contribuir para a reflexão sobre transparência e participação social da gestão pública brasileira, realizando uma análise crítica sobre as propostas elaboradas pelos participantes da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social no seu eixo 1.

Como **objetivos específicos**, a pesquisa desenvolverá:

- Descrever as principais ferramentas de participação social; e
- Analisar, de forma crítica, as propostas finais do eixo temático 1 relacionadas à Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos, elaboradas pelos participantes da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

A organização deste estudo está compreendida em três seções além da Introdução que apresenta a justificativa, o problema de pesquisa, hipóteses de solução e os objetivos geral e específico. A primeira seção aborda o referencial teórico, com a conceituação do tema e identificação das ferramentas de participação social. A segunda seção apresenta a metodologia aplicada. A terceira refere-se à análise da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) e a quarta apresenta as considerações finais. As referências bibliográficas incluem os autores consultados neste estudo.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta os aspectos teóricos dos temas abordados nas cinco subseções: a convergência das Normas Contábeis Brasileiras às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; evidenciação; *accountability*; transparência e participação social, baseados em pesquisadores, teóricos e estudiosos sobre o tema.

1.1 Convergência das Normas Contábeis Brasileiras às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público

A convergência contribuiu para aproximar a sociedade do poder público. A contabilidade aplicada ao setor público adotava o orçamento como seu objeto. A sociedade na sua maioria não compreendia a contabilidade pública por meio do orçamento e sua execução. O principal interesse desta consistia na evidenciação patrimonial, realizando o acompanhamento da evolução patrimonial e da aplicação da verba pública.

As mudanças introduzidas auxiliaram na obtenção de informações dos setores públicos e no exercício da participação social. O aumento da transparência pública traz benefícios sociais, pois permite um maior acompanhamento da gestão pública e do cumprimento das metas estabelecidas.

A Controladoria Geral da União, a partir dessas recentes mudanças introduzidas pelas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, convocou a sociedade a participar da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) com o objetivo principal de promover a transparência pública e de estimular a participação dela no acompanhamento e controle da gestão pública. A sociedade por meio dessa conferência pode participar formulando propostas/diretrizes que possam melhorar a transparência e controle social no setor público brasileiro.

As alterações ocorreram pelo fato da contabilidade brasileira ter sido influenciada pelo dinamismo do mercado internacional, repercutindo em modificações na contabilidade da iniciativa privada. O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) criou o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), órgão responsável pela convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade para os padrões internacionais expedidos pelo colegiado de

padrões internacionais, o *International Accounting Standard Board* (IASB). Uma das medidas adotadas pela contabilidade brasileira foi a publicação da Lei nº 11.638/2007, conhecida como Nova Lei das Sociedades por Ações, que auxiliou o desenvolvimento do processo de adaptação às normas internacionais.

O setor público, para adequar-se ao processo de convergência dos padrões internacionais, publicou a Portaria nº 184/2008, do Ministério da Fazenda e as dez primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCAPS).

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) iniciou a publicação, em 2008, das primeiras Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16) com o objetivo de padronizar as práticas contábeis brasileiras do setor público e iniciar a adoção dos padrões internacionais.

As Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público advieram das Normas Internacionais Aplicadas ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards* -IPSAS), que têm como finalidade precípua dispor sobre as demonstrações contábeis do setor público³.

No quadro 1 são apresentadas as 11 (onze) normas em vigor:

NORMAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO		
Número	Resolução CFC	Ementa
NBCT16.1	1.128/08	Conceituação, objeto e campo de aplicação
NBCT16.2	1.129/08	Patrimônio e Sistemas Contábeis
NBCT16.3	1.130/08	Planejamento e seus instrumentos sob o enfoque contábil
NBCT16.4	1.131/08	Transações no Setor Público
NBCT16.5	1.132/08	Registro Contábil
NBCT16.6	1.133/08	Demonstrações Contábeis
NBCT16.7	1.134/08	Consolidação das Demonstrações Contábeis
NBCT16.8	1.135/08	Controle Interno
NBCT16.9	1.136/08	Depreciação, Amortização e Exaustão
NBCT16.10	1.137/08	Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público
NBCT16.11	1.366/11	Sistema de Informação de Custos no Setor Público

Quadro 1: Normas de contabilidade aplicadas ao setor público.

Fonte: A autora, 2013

³ O *International Public Sector Accounting standards Board* (IPSASB) é o órgão responsável pela emissão das IPSAS, abrangendo também a competência de promover a aceitação e convergência internacional com as normas, bem como a publicação de documentos que ofereça orientação sobre o tema e experiências na elaboração de demonstrações públicas (IPSAS, 2010).

As Normas 16.1, 16.2, 16.3, 16.8 e 16.11 estão descritas a seguir em razão de tratarem do objeto de estudo da contabilidade pública voltada para a evidenciação e o controle do patrimônio que são temas de interesse desta pesquisa.

a) NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação

Esta Norma conceitua a contabilidade aplicada ao setor público como o ramo da ciência contábil que utiliza os princípios fundamentais da contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público.

A contabilidade aplicada ao setor público possui o patrimônio público como seu objeto. Patrimônio público, segundo esta norma, consiste no conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações.

O campo de aplicação da contabilidade aplicada ao setor público engloba todas as entidades do setor público. As entidades governamentais, os serviços sociais e os conselhos profissionais adotarão integralmente as normas e as técnicas próprias da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Nas demais entidades que recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem recursos públicos na execução de suas atividades, no tocante aos aspectos contábeis da prestação de contas, a adoção será parcial.

A NBC T 16.1 define entidades do setor público como órgãos, fundos e pessoas jurídicas de direito público ou privado que recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem dinheiros, bens e valores públicos, na execução de suas atividades, bem como as pessoas físicas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público.

O espaço social de atuação de todas as entidades do setor público é definido como o setor público. A soma, agregação ou divisão de uma ou mais entidades do setor público resultará em novas unidades contábeis.

A norma aponta que o objetivo da contabilidade aplicada ao setor público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

A instrumentalização do controle social diz respeito à responsabilidade de fornecer informações compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho das atividades de controle do uso do patrimônio público. Essa norma retrata a importância da contabilidade não evidenciar somente informações necessárias à tomada de decisão e à prestação de contas, mas fornecer informações para o exercício do controle social.

O fornecimento de informações contábeis para a sociedade é de grande importância, mas, para surtir o resultado desejado, essa informação precisa ser de fácil entendimento para o cidadão. Este deve ser capaz de analisar os dados apresentados e avaliar a gestão desempenhada.

b) NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis

Essa norma apresenta a definição de patrimônio público, classificação e a estrutura do sistema contábil.

O patrimônio público está estruturado em três grupos:

- Ativos: são recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços;
- Passivos: são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, de cujos pagamentos se espera que resultem, para a entidade, saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potenciais de serviços;
- Patrimônio Líquido: é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos. (Redação dada pela Resolução CFC nº. 1.268/09)

Os ativos e passivos serão classificados em “circulante e não circulante”. Os ativos circulantes são os de realização imediata e sua realização tenha como previsão até o término do exercício seguinte. Os demais casos serão classificados como não circulante.

Serão classificados como circulante quando corresponderem a valores exigíveis até o término do exercício seguinte e nos casos de valores de terceiros ou retenções.

Segundo a NBC T 16.2 o sistema contábil representa a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social. Novamente pode ser visto a preocupação das normas com os destinatários da informação contábil gestores, órgãos fiscalizadores e sociedade.

A estrutura do sistema contábil da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é formada pelos subsistemas orçamentário, patrimonial, custos e compensado:

- Orçamentário: registra, processa e evidencia os atos e os fatos relacionados ao planejamento e à execução orçamentária;
- Patrimonial: registra, processa e evidencia os fatos financeiros e não financeiros relacionados com as variações qualitativas e quantitativas do patrimônio público (Redação dada pela Resolução CFC nº. 1.268/09);
- Custos: registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública; e
- Compensação: registra, processa e evidencia os atos de gestão cujos efeitos possam produzir modificações no patrimônio da entidade do setor público, bem como aqueles com funções específicas de controle.

Esses subsistemas contábeis não executam suas atribuições de forma isolada; devem ser integrados entre si e com os demais subsistemas de informações, permitindo que a administração pública desempenhe a unidade contábil no cumprimento de sua missão.

A avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade alcança seus resultados quando há interação dos subsistemas.

c) NBC T 16.3 – Planejamento e seus instrumentos sob o enfoque contábil

As entidades do setor público, para atingir seus objetivos, elaboram seu planejamento e seus planos hierarquicamente interligados. A norma define planejamento como o processo contínuo e dinâmico voltado à identificação das melhores alternativas para o alcance da missão institucional, incluindo a definição de objetivos, metas, meios, metodologia, prazos de execução, custo e responsabilidades, materializados em planos hierarquicamente interligados. Esses são o conjunto de documentos formulados com o objetivo de materializar o planejamento por meio de programas e ações, abrangendo o nível estratégico até o nível operacional, bem como propiciar a avaliação e a instrumentalização do controle. Eles são detalhados por ano, ações, valores e metas.

A Constituição Federal de 1988 determina a elaboração de três instrumentos de planejamento: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. A NBC T 16.3 estabelece que seja evidenciado o conteúdo, a execução e a avaliação do planejamento das entidades.

A avaliação e a evidenciação do planejamento das entidades com as eventuais restrições e os seus respectivos impactos ainda não são uma realidade em todas as entidades. A aplicação efetiva dessa norma auxiliaria a participação social.

d) NBC T 16.8 – Controle Interno

A Constituição Federal/88 no seu artigo 74 aponta a obrigatoriedade do controle interno nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A NBC T 16.8 aponta as finalidades do controle interno:

- Salvar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- Dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- Propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- Estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- Contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade; e
- Auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

O controle interno está presente na preservação do patrimônio público, no controle dos programas e na observância das leis, dos regulamentos e das diretrizes. É classificado na categoria operacional, contábil e normativa. O operacional está relacionado aos objetivos das entidades. O contábil à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis. O normativo, por sua vez, diz respeito ao cumprimento dos regulamentos.

Os procedimentos utilizados por este consistem no procedimento de prevenção e detecção.

e) NBC T 16.11 – Sistema de Informação de Custos no Setor Público

Esta trata da definição, do objeto, dos objetivos e dos critérios para mensuração e evidenciação dos custos no setor público.

Segundo a NBC T 16.11, o Sistema de Informação de Custos no Setor Público de bens e serviços e outros objetos de custos públicos têm por objetivo:

- Mensurar, registrar e evidenciar os custos dos produtos, serviços, programas, projetos, atividades, ações, órgãos e outros objetos de custos da entidade;
- Apoiar a avaliação de resultados e desempenhos, permitindo a comparação entre os custos da entidade com os de outras entidades públicas, estimulando a melhoria do desempenho daquelas;

- Apoiar a tomada de decisão em processos, tais como comprar ou alugar, produzir internamente ou terceirizar determinado bem ou serviço;
- Apoiar as funções de planejamento e orçamento, fornecendo informações que permitam projeções mais aderentes à realidade com base em custos incorridos e projetados; e
- Apoiar programas de redução de custos e de melhoria da qualidade do gasto.

O sistema de custo deve capturar informações dos outros sistemas de informações de entidades do setor público. O seu processo de implantação deve ser sistemático e gradual, levando em consideração os objetivos organizacionais, atendendo os processos decisórios, bem como os critérios de transparência e controle social.

A convergência trouxe algumas alterações na contabilidade pública. Segundo Söthe e Scarpin (2011), a convergência consiste na uniformização da linguagem contábil e implantação de um padrão internacional.

Uma das modificações introduzidas na contabilidade pública é a mudança de ênfase de cunho orçamentário para patrimonial. O patrimônio passa a ser visto como objeto central da contabilidade pública, ocupando a posição anteriormente destinada ao orçamento.

Nos países onde se aplica o padrão IFAC⁴ predomina a estrutura *common law* (visão não legalista) e não o *code law* (visão legalista, onde o sistema legal é codificado e apresenta um maior grau de detalhamento das normas). Esse fato já aponta uma das barreiras para implantação desse padrão, visto que restringe a flexibilidade para as práticas contábeis (LOPES et al.2010). O Brasil adota o modelo *code Law*; a maior dificuldade reside no fato da Lei nem sempre acompanhar a evolução dos negócios.

A implantação das normas internacionais não alcança uma característica única entre os países. A legislação nacional e a cultura de uma nação podem interferir nos resultados esperados. A adoção das normas em determinado território pode não produzir os mesmos efeitos de outro país.

No caso brasileiro, a convergência foi implantada com a participação de diferentes órgãos. O Comitê Gestor da Convergência no Brasil⁵ realizou a tradução das normas internacionais para o português com o auxílio do Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

⁴ A Federação Internacional de Contadores (IFAC) foi instituída em 1977 pelos organismos internacionais de contabilistas, com o intuito de implementar estudos relacionados com a ética profissional, educação e treinamento, e a estrutura de organizações contábeis regionais, além de aproximar a profissão dos padrões mundiais (NIYAMA, 2006).

⁵ O Comitê Gestor da Convergência no Brasil foi criado pelo Conselho Federal de Contabilidade, em 2007, por meio Resolução CFC 1103/2007 com a finalidade de coordenar a convergência das normas contábeis que passam a acompanhar os padrões internacionais.

A padronização dos registros e demonstrações contábeis conforme as regras da IFAC no Brasil contribuíram para adaptar o país às determinações internacionais; sobre o assunto LOPES et al (2010) comenta que:

as NBC TSP passaram por um processo de construção pautado não apenas no sistema participativo, mas na união de todos aqueles que fazem a contabilidade pública brasileira, desde profissionais até os órgãos e instituições envolvidas no processo, a exemplo do Tribunal de Contas da União.

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público contribuem para ampliar a exigência de uma maior transparência nas entidades do setor público. A participação social fica prejudicada quando as entidades não realizam a divulgação de suas informações contábeis à sociedade. Essas normas apresentam-se como novas exigências a serem cumpridas pela contabilidade pública, auxiliando a obtenção de dados públicos pelos usuários da informação.

1.2 Evidenciação

Como afirma Silva (2011), a contabilidade do setor público está apoiada em dois princípios: o princípio da evidenciação (art. 83, 89 e 104 da Lei 4.320/64) e o princípio da universalidade dos registros (art.93 e 100 da Lei 4.320/64).

A evidenciação, também chamada pelo termo inglês de “*disclosure*”, assume um papel de grande importância na contabilidade. Iudícibus (2010, 115) a define como:

Um compromisso inalienável da Contabilidade com seus usuários e com os próprios objetivos. As formas de evidenciação podem variar, mas a essência é sempre a mesma: apresentar informação quantitativa e qualitativa de maneira ordenada, deixando o menos possível para ficar de fora dos demonstrativos formais, a fim de propiciar uma base adequada de informação para o usuário.

A evidenciação busca colocar à disposição dos usuários informações relevantes e pertinentes. A disponibilidade dos dados permite a tomada de decisão das pessoas e o acompanhamento das ações realizadas. Atualmente, tem-se abordado o tema evidenciação no setor público com uma frequência maior, devido à adoção das normas internacionais. No entanto, verifica-se a existência de lei abordando o tema no Brasil, como a Lei nº 4320/64, que já retratava a evidenciação nos relatórios contábeis do setor público.

A administração pública, ao fazer uso da evidenciação, tem por objetivo verificar a situação de todos que arrecadam receitas, efetuam despesas, administram ou guardam bens a ela pertencentes ou confiados, evidenciando, também, as alterações verificadas no patrimônio,

resultantes ou independentes da execução orçamentária e indicando o resultado patrimonial do exercício. No artigo 89 da lei 4.320/64, é abordado que a contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

As operações oriundas de débitos e créditos, não compreendidos na execução orçamentária, também são alvos de registros e controle contábil. A atenção principal da evidenciação é atribuída à exposição das informações não demonstradas na execução orçamentária e seu objetivo é auxiliar a tomada de decisão.

Uma das principais mudanças da contabilidade pública após a adoção das normas internacionais se refere à alteração do enfoque contábil com base no controle orçamentário para uma contabilidade voltada ao aspecto patrimonial, aplicando o regime de competência para as receitas e despesas.

O enfoque orçamentário baseia-se no curto prazo (apenas um ano) e seus objetivos se enquadram na prestação de contas, no balanço orçamentário e em leis orçamentárias, para a sua exteriorização, ou seja, transparência. Já o enfoque patrimonial possui uma visão de longo prazo, com o compromisso de avaliar o desempenho dos recursos empregados, do custo-benefício do processo e dos resultados obtidos, centrados no objetivo principal de mensurar os itens patrimoniais.

A transparência está associada ao orçamento e a sua execução. A evidenciação trata da visão patrimonial, com ênfase no acompanhamento do patrimônio. O enfoque patrimonial possui uma visão de longo prazo com o compromisso de avaliar o desempenho dos recursos empregados, o custo-benefício do processo e os resultados obtidos, com objetivo principal de mensurar os itens patrimoniais.

Para alcançar os objetivos da evidenciação, a administração pública precisa fazer uso de registros contábeis padronizados - manual ou mecanizado - respeitando a ordem cronológica dos fatos. O registro da informação contábil na administração pública obedece aos princípios (Resolução do CFC 750/93 e suas alterações) e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, a saber: comparabilidade; compreensibilidade; confiabilidade; fidedignidade; imparcialidade; integridade; objetividade, representatividade, tempestividade, uniformidade, utilidade, verificabilidade e visibilidade conforme a NBC 16.5.

A evidenciação contida principalmente, nas demonstrações contábeis da administração pública são:

- (a) Balanço Patrimonial;
- (b) Balanço Orçamentário;
- (c) Balanço Financeiro;

- (d) Demonstração das Variações Patrimoniais;
- (e) Demonstração dos Fluxos de Caixa; e
- (f) Demonstração do Resultado Econômico (NBC T 16.6).

Há outras formas de realizar a evidenciação, conforme Iudícibus (2010, p.113) aponta: “[...] forma e apresentação das demonstrações contábeis, informação entre parênteses, notas explicativas, quadros e demonstrações suplementares, comentários do auditor e relatório da administração”.

A importância atribuída aos atos dos entes públicos na disponibilização de informações contábeis transparentes e comparáveis segue as mesmas compreendidas por analistas financeiros, investidores, auditores, contabilistas e demais usuários, independentemente de sua origem e localização.

A adoção de boas práticas contábeis fortalece a credibilidade da informação, facilita o acompanhamento e a comparação da situação econômico-financeira e do desempenho dos entes públicos e possibilita a economicidade e eficiência na alocação de recursos (Portaria nº 665 de 30 de novembro de 2010 do Tesouro Nacional).

A preocupação em colocar à disposição dos usuários informação suficiente para sua compreensão traz benefício para os resultados alcançados, diminuindo a possibilidade do leitor se deparar com um número excessivo de dados que torna o processo confuso, lento e improdutivo.

Hendriksen e Breda (2010) afirmam que o perfil do destinatário definirá a quantidade da informação divulgada. De acordo com os autores, existem três conceitos de divulgação:

- Adequada: pressupõe um volume mínimo de divulgação compatível com o objetivo de evitar que as demonstrações sejam enganadoras;
- Justa: subentende um objetivo ético de tratamento equitativo de todos os leitores em potencial; e
- Completa: pressupõe a apresentação de toda informação relevante.

Os cidadãos, fornecedores e demais interessados pelas informações públicas identificam uma informação relevante quando sua divulgação é adequada, justa e completa. Destacam ainda (2010), que o nível apropriado de divulgação no mundo ideal estaria condicionado ao aumento de bem-estar social que uma divulgação adicional produz.

Os usuários da informação buscam por meio de registros impressos, digital, reuniões, fóruns, palestras e outras formas de divulgação coletar informações úteis para atender seus interesses mais variados e o tipo de usuário é que definirá a relevância da informação. O quadro 2 aborda os interesses dos principais usuários da informação.

Tipologia de usuários da Contabilidade	Interesses dos usuários
Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios;
Fornecedores	Decidir as vendas ao Estado, por meio do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos;
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e pensionistas;
Empresários	Decidir a continuidade dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo Estado, bem como oportunidades de captação de empregados e dirigentes para os seus quadros de recursos humanos;
Investidores (pessoas ou instituições)	Analisar o risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre outras alternativas de investimentos afetadas pelo Estado;
ONGs e Associações	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades;
Partidos Políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos em ensino, pesquisa e extensão;
Pesquisadores e Estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade;
Instituições de Crédito	Embasar suas decisões de concessão de crédito ao Estado;
Governos em outras esferas ou Poderes	Fiscalizar o uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes;
Governos estrangeiros	Decidir sobre cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências);
Mídia (rádio, TV e Jornais)	Divulgar notícias e matérias investigativas.

Quadro 2: Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses presumíveis.

Fonte: Platt Neto et al. (2007)

O interesse dos cidadãos, contribuintes ou eleitores, abrange o exercício de sua participação política e o controle social; as informações obtidas irão auxiliá-los no acompanhamento relacionado à atuação de seus representados e à escolha dos próximos gestores. No Brasil, não temos, entre a maioria dos cidadãos, a preocupação em escolher os candidatos após a realização de uma pesquisa prévia sobre o seu perfil político, ético e moral. O acompanhamento das ações realizadas anteriormente pelo governante em favor da coletividade auxilia essa tomada de decisão pelo cidadão.

1.2.1 Controle Interno

O controle destina-se ao uso de meios para evitar resultados inesperados que possam prejudicar o andamento de uma atividade. É utilizado para prevenir e corrigir falhas, determinando a conduta esperada, incidindo em todos os setores, podendo ser formalizado ou não, ou sofrendo adaptações para atendimento aos fins pretendidos. Pode tornar-se mais criterioso, variando de acordo com a importância atribuída ao objeto controlado.

O ato de determinar e verificar o cumprimento de normas e padrões aceitáveis, direcionar e segregar funções e coibir ações indesejáveis são exemplos de práticas adotadas quando a finalidade consiste em controlar. A utilização de controle aproxima a gestão dos propósitos predeterminados, somando forças com os diversos setores organizacionais visando à obtenção de resultados mais próximos dos desejados; aumenta a sua intensidade quando o objeto for relevante para a administração. Como destaca Castro (2011), uma administração conta com o suporte do controle interno para viabilizar o resultado de sua missão.

Tanto a administração privada quanto a administração pública estão sujeitas às necessidades de controle sobre as atividades exercidas. Na área privada, o principal objetivo reside no lucro e o controle, na maioria das vezes, busca reduzir despesas e aumentar receitas. Na iniciativa pública, o controle é utilizado para garantir a eficiência e eficácia dos serviços públicos.

O controle pode ter características institucionais ou sociais e externas. O institucional é controlado pela própria organização. O externo é realizado pelos órgãos fiscalizadores ou auditores independentes, destacando-se, no âmbito do Poder Público, a competência do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas. Quanto ao controle interno, ele está inserido dentro da própria instituição, que realiza o acompanhamento do dia a dia da execução das tarefas. O controle externo não faz parte do Órgão, mas sim de entidades que têm a finalidade de fiscalizar como, por exemplo, o poder Legislativo ao apreciar as contas do poder executivo e o papel exercido pelos tribunais de contas ao realizar inspeções e análise de relatórios.

O controle, tanto nas entidades públicas quanto nas privadas, exerce uma importante contribuição para a tomada de decisões. Através dele, verifica-se a conformidade dos padrões preestabelecidos com as leis, normas e objetivos a alcançar, coexistindo com a preocupação de “vigilância” sobre os procedimentos relacionados com a execução das tarefas, métodos, rotinas de trabalho, controle patrimonial, folha de pagamento, tesouraria, entre outros.

A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 70, menciona que:

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.

Uma das finalidades do controle interno presente nos poderes legislativo, executivo e judiciário de acordo com Constituição no seu Art. 74, consiste em: “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” (BRASIL, 1988).

Conforme a resolução CFC nº 1135/08 que aprovou a NBC T SP 16.8, o controle interno sob o enfoque contábil, tem a finalidade:

- Salvar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- Dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- Propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- Estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- Contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- Auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

A informação contábil é um assunto de interesse dos envolvidos diretamente na gestão dos órgãos fiscalizadores (controle externo) e da sociedade, de modo geral. Uma contabilidade constantemente controlada diminui a possibilidade de divulgações contábeis não condizentes com a realidade da instituição.

De acordo com o Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA) o controle interno se divide em: Controle contábil e Controle administrativo. Os objetivos do controle contábil e do controle administrativo são distintos como demonstra o Quadro 3.

Controle Contábil	Controle Administrativo
Compreende: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salvar os Ativos; ▪ Idoneidade dos registros. 	É um processo para eficácia e eficiência operação e medição do desempenho e divulgação financeira
Objetiva: <ul style="list-style-type: none"> ▪ A veracidade dos registros; ▪ A legalidade dos atos; ▪ A fidelidade funcional. 	Objetiva: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auxiliar o processo decisório; ▪ A eficiência operacional; ▪ O exame da conveniência e oportunidade dos programas e projetos; ▪ O gerenciamento dos riscos.

Quadro 3 – Divisões de controle interno
Fonte: Silva (2011)

O controle interno exercido na contabilidade pública e privada tem como o principal objetivo averiguar a fidedignidade dos registros contábeis, e se estão de acordo com as normas, as leis e regulamentos.

Com relação ao tempo, o controle pode ser: prévio, concomitante ou subsequente. O controle prévio é realizado antes da execução do ato, atuando de forma preventiva. O controle concomitante é realizado por ocasião da execução do ato. O controle subsequente acontece após a realização da ação.

A Constituição brasileira é clara na responsabilidade apregoada ao controle interno de dar ciência, ao Tribunal de Contas da União – TCU, de informações a respeito de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária (Art.74). Por estar inserido no próprio órgão controlado, o controle interno tem acesso a um número maior de informações, como por exemplo, os trâmites de processos; os agentes envolvidos; a permanente checagem física de materiais e apuração dos atos desempenhados. Um rígido controle contribui para a identificação de possíveis desvios de verbas públicas.

O controle interno também é aplicado na prevenção de erros. Uma administração alicerçada no acompanhamento constante de suas atividades e serviços públicos reúne condições mais favoráveis para prevenir falhas e fraudes. Para tanto, faz-se necessário um comprometimento das equipes envolvidas com o objeto de controle, pois o constante acompanhamento da gestão proporciona melhores resultados.

Na realização do controle interno em algumas entidades, existe a preocupação em atender somente às determinações legais estabelecidas pelo controle externo, sem o envolvimento do controle interno no levantamento de informações aplicáveis na tomada de decisões gerenciais. O controle voltado a atender às leis e a auxiliar a tomada de decisão, ainda não se faz presente em toda a administração pública. A sua finalidade se destina, na maioria das vezes, no levantamento de documentação para atender à fiscalização do controle externo, não atentando para a sua importância no apoio à gestão da entidade.

O controle interno desempenha papel primordial na gestão pública. No entanto, é preciso que os membros envolvidos na execução das tarefas cumpram as rotinas administrativas, não atribuindo, tão somente, a responsabilidade às secretarias de controle, às controladorias e às unidades de controle em geral. O ato de controlar tem início na fase de planejamento, estendendo-se para a sua execução e resultado. Todas as etapas precisam estar inseridas no objeto controlável beneficiando a administração de forma global.

O uso do controle de forma satisfatória permite um melhor desempenho pelo poder público de suas atribuições voltadas para a população, evitando que erros e falhas possam

resultar em prejuízos aos beneficiados dos serviços públicos. Uma administração continuamente controlada transmite uma nova imagem do órgão público perante a sociedade, aproximando a gestão dos propósitos sociais.

Outra forma de controle é o controle social exercido pela população, sendo manifesto no exercício do voto e no controle das ações do Governo, considerado por Castro (2011) como uma espécie de controle externo. Está presente na esfera federal, estadual e municipal com seus instrumentos de participação social.

A sociedade expressa suas opiniões, sugestões e reclamações relacionadas ao poder público por meio dos instrumentos de participação social. Alguns desses instrumentos não são amplamente conhecidos pela sociedade, revelando um fator negativo para seu pleno uso como ferramenta democrática. Problemas culturais também dificultam a adoção da participação social. Uma sociedade formada a partir de exploração vivida no período colonial, sempre na posição de sujeito passivo a respeito da política, era sofreada por barreiras impostas por regimes não democráticos ou sujeitos à submissão das classes nobres. Hoje, há o aumento desses dispositivos de participação social, porém a sociedade ainda não está totalmente familiarizada com essa nova realidade.

A divulgação desses instrumentos pode expandir a participação da sociedade nos assuntos relacionados com as questões sociais e a gestão pública. Neste estudo, serão abordados no capítulo 2 os principais dispositivos de participação social, tais como: Conselhos de Políticas Públicas, Observatório Social, Orçamento Participativo, Audiência Pública e Ouvidoria.

1.2.2 Sistema de Custo

O levantamento do custo combinado com a sua transparência concede uma visão mais detalhada dos gastos efetuados a sociedade.

O sistema de custo no setor privado se expandiu em virtude da revolução industrial. Como afirma Beuren (1993) o aumento do número de fábricas e suas primeiras publicações a respeito de contabilidade de custo surgiram com a revolução industrial, porém seu aprimoramento como instrumento de controle gerencial alcançou um maior avanço nas últimas décadas.

O controle dos custos hoje não se restringe exclusivamente às indústrias, pois diversos setores já incorporaram essa prática na gestão de sustentação da tomada de decisões. No setor público não é diferente; a própria lei 4.320/64 menciona o assunto no seu bojo.

O levantamento dos custos no setor público fornece informações úteis tanto para os gestores como para a sociedade em geral. O detalhamento dos custos incorridos beneficia a análise dos gastos públicos, permitindo o acompanhamento da aplicação do dinheiro público pelo cidadão.

O custo no setor público avalia o desempenho da gestão, o custo-benefício de determinada atividade, projeto ou programa, servindo também como suporte na decisão de terceirizar ou não determinado serviço. Atualmente no setor público não existe apuração do custo na maioria dos órgãos; em alguns casos ocorre a apuração apenas em determinados setores. O levantamento de custos públicos terá utilidade na análise da sociedade, quando existir uma apuração condizente com a realidade das entidades públicas e com uma ampla transparência dos dados apurados.

A contabilidade pública, atualmente, conta com normas e leis favoráveis a adoção do sistema de custo como a Norma Brasileira de Contabilidade aplicada ao setor público (NBC T 16.11)⁶, que trata da implementação do sistema de custo. Com tantos comandos legais retratando o custo, torna-se difícil a compreensão dos motivos que impediram a adoção do sistema de custo na contabilidade pública. O motivo é atribuído a diversos fatores como: ausência de cobrança por parte dos órgãos fiscalizadores, descumprimento das leis, inexistência de tecnologia para o desenvolvimento de programas voltados para custo no setor público e dificuldade para adotar um sistema de custo.

O fato do Brasil logo após a proclamação da República fazer a opção da contabilidade pública brasileira voltada para a contabilidade orçamentária é apontado como outro fator que dificultou a implantação do sistema de custo. Para implantar um sistema de custo faz-se necessário uma contabilidade patrimonial.

Nos últimos anos, o sistema de custo tem sofrido grande influência externa para adoção da convergência na contabilidade, especificamente a pública, que passou a ser alvo de significativas mudanças. A NBC T 16.11, de 25 de novembro de 2011, aponta:

⁶ Porém, antes dessa norma já haviam instrumentos legais regulamentando a implantação do sistema de custo como: A Lei 4.320/64; Decreto lei 200/67; Decreto nº 93.872/86 regulando o art.79 do decreto lei 200/67; Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000; Acórdão nº 1078/2004 do TCU e Comissão interministerial de custo e a Portaria Interministerial nº 945 de 26/10/05.

[...] vários dispositivos determinando a apuração de custos no setor público como requisito de transparência e prestação de contas, seja para controle interno, externo ou controle social. Além dos aspectos legais, esta norma também destaca o valor da informação de custos para fins gerenciais. Sua relevância para o interesse público pode ser entendida pelo seu impacto sobre a gestão pública, seja do ponto de vista legal ou de sua utilidade.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estipula na sua portaria nº 828/2011 de 14 de dezembro de 2011, art. 6º, parágrafo único, que cada ente da federação deverá divulgar até 90 (noventa) dias a contar a partir do início de 2012 em meio eletrônico de acesso público e ao Tribunal de Contas ao qual está jurisdicionado, os procedimentos contábeis patrimoniais e específicos adotados e o cronograma de ações a ser adotado até 2014. Entre os assuntos abordados, está o inciso VI: Implantação do sistema de custo⁷. Esta portaria contribuiu para o próprio ente planejar sua ação até 2014, em relação à implantação do sistema de custos, a obrigatoriedade do envio do cronograma de desempenho em meio eletrônico de acesso público e ao Tribunal de Contas ao qual esteja jurisdicionado. Essa divulgação facilita a fiscalização, tendo em vista que o próprio ente expõe o seu plano de execução.

Os entes públicos têm um prazo reduzido para se adequar às determinações da STN, uma vez que a contabilidade de custos possui algumas características e conceitos peculiares que farão parte da rotina de trabalho.

Segundo a NBCT SP 16.11 os principais atributos da informação de custo são: relevância, utilidade, oportunidade, valor social, fidedignidade, especificidade, comparabilidade, adaptabilidade e granularidade, que serão resumidos a seguir:

- Relevância – entendida como a qualidade que a informação tem de influenciar as decisões de seus usuários, auxiliando na avaliação de eventos passados, presentes e futuros. Este atributo pondera a inclusão da informação que não altere de forma significativa o total apurado;
- Utilidade – deve ser útil à gestão tendo a sua relação custo benefício sempre positiva. Um custo na área pública que não gera benefício fere o bem estar social, ocasionando desvio de finalidade;
- Oportunidade – qualidade de a informação estar disponível no momento adequado à tomada de decisão. De nada adianta o uso de sistemas modernos, com apuração de custos relacionados a informações relevantes se o resultado não chega aos destinatários em tempo hábil;

⁷ Os entes requisitaram um prazo maior no cumprimento das determinações da portaria nº 828/2011 e a STN alterou por meio da portaria 231/2012, de 29 de março de 2012, prorrogando para 30 de junho de 2012.

- Valor social – deve proporcionar maior transparência e evidenciação do uso dos recursos públicos. Dar acesso à sociedade dos custos apurados através de relatórios de fácil entendimento;
- Fidedignidade – referente à qualidade que a informação tem de estar livre de erros materiais e de juízos prévios, devendo, para esse efeito, apresentar as operações e acontecimentos de acordo com sua substância e realidade econômica e não meramente com a sua forma legal;
- Especificidade – informações de custos devem ser elaboradas de acordo com a finalidade específica pretendida pelos usuários, apurando informações úteis e capazes de atender às pretensões dos usuários, auxiliando, assim, na tomada de decisões;
- Comparabilidade – entende-se a qualidade que a informação deve ter de registrar as operações e acontecimentos de forma consistente e uniforme, a fim de conseguir comparabilidade entre as distintas instituições com características similares. É fundamental que o custo seja mensurado pelo mesmo critério no tempo e, quando for mudada, esta informação deve constar em nota explicativa. A comparabilidade da informação de custo é importante na análise do desempenho da instituição em relação às demais, permitindo o confronto entre diferentes instituições;
- Adaptabilidade – deve permitir o detalhamento das informações em razão das diferentes expectativas e necessidades das diversas unidades organizacionais e seus respectivos usuários. Esse atributo complementa o da especificidade; neste é destacado a importância da informação detalhada atendendo aos objetivos do público-alvo; e
- Granularidade – sistema que deve ser capaz de produzir informações em diferentes níveis de detalhamento, mediante a geração de diferentes relatórios, sem perder o atributo da comparabilidade.

Quando a tecnologia adotada no sistema de custo permite o levantamento do custo segundo diferentes critérios de detalhamento, aumenta as possibilidades de análises e o sistema torna-se mais útil no apoio à tomada de decisões.

A NBC T SP 16.11 dispõe sobre a evidenciação na demonstração de custos. Esta norma determina que a entidade pública deva evidenciar ou apresentar, nas demonstrações de custos, os objetos de custos definidos previamente, demonstrando separadamente:

- (a) O montante de custos dos principais objetos, a dimensão programática: programas e ações, projetos e atividades; dimensão institucional ou organizacional e funcional; outras dimensões;

(b) Os critérios de comparabilidade utilizados, tais como: custo padrão, custo de oportunidade e custo estimado;

(c) A título de notas explicativas: o método de custeio adotado para apuração dos custos para os objetos de custos, os principais critérios de mensuração e as eventuais mudanças de critérios que possam afetar à análise da comparabilidade da informação.

Essas determinações a respeito da evidenciação padronizam a demonstração de custos, facilitando a fiscalização pelos tribunais de contas e também o acompanhamento pela sociedade.

O Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP) surge com a finalidade de capturar informações dos demais programas utilizados pelo setor público, auxiliando na implantação do sistema de custo. O SICSP não deve ser utilizado de forma isolada, tendo em vista que a interação com os demais sistemas utilizados garantirá uma apuração mais próxima da realidade da instituição, bem como estar integrado com o processo de planejamento e orçamento, devendo utilizar a mesma base conceitual, caso se refiram aos mesmos objetos de custos, permitindo, assim, o controle entre o orçado e o executado (NBC T 16.11, 2011)

O *Government Accountability Office – GAO (2009)* aponta as melhores práticas para a implementação do sistema de custo com o levantamento dos dados com base em estimativa, sugerindo:

- Recolher os dados a partir de histórico real de custo, cronograma, programa e de fontes técnicas;
- Dar prioridade aos dados oriundos de fontes primárias e de fontes secundárias, como segunda opção;
- Documentar devidamente como fonte, conteúdo, tempo, unidades de avaliação de precisão e confiabilidade, e as circunstâncias que afetam os dados; e
- Guardar os dados coletados de forma continuada, protegidos e armazenados para uso futuro.

Antes de utilizar o cálculo de custos, deve-se:

- Rever totalmente os cálculos para entender suas limitações e riscos;
- Segregar os custos em: recorrentes e não recorrentes;
- Validar os custos utilizando dados históricos, como uma referência para a razoabilidade;
- Utilizar custos atuais e aplicáveis ao programa que está sendo estimado;
- Analisar os custos estimados com o auxílio de gráfico de dispersão para determinar as tendências e desvios; e

- Utilizar a estatística descritiva na análise dos custos.

A implantação de um sistema de custo requer um trabalho prévio. Com a utilização de levantamentos históricos, estimativas de custos e cálculos estatísticos. A NBC T 16.11 (2011) aborda a implantação do sistema de custo:

O processo de implantação do SICSP deve ser sistemático e gradual e levar em consideração os objetivos organizacionais pretendidos, os processos decisórios que usarão as informações de custos segmentados por seus diferentes grupos de usuários, bem como os critérios de transparência e controle social.

Os resultados apurados se destinarão a diferentes usuários como: os gestores, os servidores, os órgãos fiscalizadores e a sociedade civil. As informações atenderão as finalidades dos respectivos usuários da informação.

O item 23 da NBC T 16.11 trata que a responsabilidade pela fidedignidade das informações originadas dos sistemas primários de custo cabe ao gestor da entidade; já o item 24 imputa ao profissional contábil (NBC T 16.11) a responsabilidade pela consistência conceitual e apresentação das informações contábeis do sistema de custos.

A Resolução CFC N° 1366/11 define que na contabilidade de custo há diferentes métodos para apurar o custo, chamado método de custeio e os principais são:

- i. Custeio direto é o custeio que apropria todos os custos – variáveis e fixos – diretamente aos produtos e serviços sem utilizar rateio;
- ii. Custeio variável a alocação do custo é realizada considerando apenas os custos variáveis; os fixos são apropriados como despesas do período;
- iii. Custeio por absorção é todos os custos de produção são apropriados aos produtos e serviços;
- iv. Custeio por atividade considera que todas as atividades desenvolvidas pelas entidades são geradoras de custos e consomem recursos. Procura estabelecer a relação entre atividades e os objetos de custo por meio de direcionadores de custos que determinam quanto de cada atividade é consumida por eles; e
- v. Custo pleno ou total que considera todos os elementos do custo, ou seja, os custos (diretos/indiretos) aplicados aos produtos ou serviços, incluem também custos complementares de gerência e administração.

Não existe um método de custeio ideal para a administração pública e a escolha do mesmo depende dos objetivos e resultados esperados. Critérios adotados com êxito em empresas privadas não geram garantia que ocorra de forma idêntica nas instituições públicas.

Um ponto a ser destacado é a importância da tecnologia empregada nos programas de informática na apuração dos custos. O programa precisa atender às reais necessidades da

administração pública, dando condições para a elaboração de relatórios úteis na tomadas de decisões. Não basta existir o sistema somente para o cumprimento das normas, quando na realidade sua implementação foi realizada de forma irregular e ineficiente. Os servidores precisam receber treinamentos adequados para utilizá-lo. Portanto, torna-se essencial o incentivo do poder público no preparo desses servidores, proporcionando cursos, seminários, palestras, parcerias e visitas a outras unidades com intuito de uma capacitação continuada sobre custo.

Como o sistema abrange diferentes setores, não apenas os diretamente envolvidos no setor de custo, os recursos humanos devem estar devidamente qualificados para o desempenho das tarefas, e os demais servidores precisam ter o entendimento de que a apuração do custo depende do envolvimento de toda a instituição. Uma nova realidade está presente e a administração pública terá que se adaptar a essas mudanças.

O método escolhido por uma entidade determina quais os custos que serão considerados no momento da apuração do custo de um produto fabricado ou de um serviço prestado. Na escolha do método é importante considerar os objetivos a serem alcançados, a estrutura organizacional e as características operacionais da entidade.

No órgão público não é apurado lucro, os indicadores da boa gestão estão associados ao desempenho realizado pelos gestores em favor da coletividade e podem ser avaliados pelos conceitos de eficiência⁸, eficácia⁹ e efetividade¹⁰. O objetivo da administração pública é realizar serviços que atendam às necessidades sociais. No entanto esses serviços precisam de uma constante avaliação de seus usuários. O acompanhamento do custo x benefício nas despesas efetuadas permite identificar a qualidade da gestão pública.

A utilização do sistema de custo auxilia a administração pública nas tomadas de decisão. Porém, verifica-se que poucos órgãos públicos estão utilizando o controle de custos. A adoção do levantamento dos custos, o detalhamento das despesas públicas e sua transparência reúnem as condições favoráveis para o acompanhamento da sociedade no que diz respeito à aplicabilidade dos recursos públicos.

⁸ Eficiência, segundo a IFAC (1996): indicador entre "outputs" (quantidade e qualidade de bens e serviços) e "inputs" (recursos), isto é, o menor volume de recursos necessário para atingir os resultados de acordo com as especificações.

⁹ Eficácia, segundo a IFAC (1996): atingir os resultados previstos, isto é, fornecer os bens e serviços que permitam a entidade implementar as suas políticas e atingir os seus objetivos.

¹⁰ Efetividade, segundo Matias-Pereira (2012): O alcance de resultados benéficos para a população consiste na soma da eficiência e da eficácia.

1.3 *Accountability*

A tradução do termo *accountability* é notoriamente imprecisa (MULGAN, 2000) e envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo (PINHO, 2008). Para Bizerra (2011) existente uma interligação entre transparência e *accountability*:

Transparência e *accountability* são termos intimamente relacionados. A transparência é o meio pelo qual se pode gerar a *accountability* no setor público, pois não há como fazer com que haja responsabilização por parte dos gestores quando não é possível ter conhecimento por meio de informações claras sobre como os recursos foram utilizados e quais os resultados gerados em decorrência das políticas públicas adotadas.

O *accountability* abrange um conjunto de medidas. A ausência de um dos procedimentos compromete a sua total aplicação. Segundo Matias-Pereira (2012) o termo reúne mecanismos e procedimentos que conduzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se a divulgação das políticas públicas e o aumento do nível de transparência.

O novo modelo de gestão, intitulado *New Public Service* (Novo serviço Público), sustenta que, via atividades entre comunidades, órgãos públicos, privados e não governamentais, torna-se factível estimular uma maior participação, cidadania e *accountability* na sociedade. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão.

O processo de modernização pública no Brasil entre a década de 1930 e a de 1990, seguiu alguns padrões, dentre eles a fragmentação institucional e a separação entre a formulação e a implementação política. A retórica da reforma dos anos 90 avançou do ponto de vista da utilização de governança e dos princípios políticos que orientaram as propostas: participação, *accountability*, controle social. (MATIAS-PEREIRA, 2012)

Em teoria, há três formas de *accountability*: diagonal, horizontal e vertical aplicáveis ao setor público:

- *Accountability* horizontal acontece quando funcionários públicos se posicionam na supervisão das ações de outros órgãos do governo (tribunais, comissões de investigação e controladorias) (ACKERMAN, 2004)

- *Accountability* vertical ocorre quando o eleitorado controla os políticos por meio do voto, de plebiscito ou referendo. Os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoiem na eleição seguinte (O'DONNELL, 1998); e
- *Accountability* diagonal ocorre quando as autoridades de supervisão não exercem nenhuma relação hierárquica direta com organizações públicas e não têm poder para impor sanções (BOVENS, 2006).

O funcionamento pleno dos três tipos de *accountability* contribui para a formação de uma sociedade mais democrática e participativa. Faz-se necessária uma ação mais enérgica dos órgãos fiscalizadores na punição e transparência das irregularidades encontradas no exercício do *accountability* horizontal. O cidadão com acesso aos pareceres dados nas prestações de contas dos gestores poderá exercer, com maior propriedade, o *accountability* vertical. Para isso, as ações realizadas pelos órgãos fiscalizadores devem estar isentas de influências políticas que possam descaracterizar a real conduta dos gestores públicos.

1.3.1 Governo Eletrônico

Outra forma de evidenciar a transparência é por meio do Governo Eletrônico. Vários¹¹ entes públicos têm recorrido à tecnologia da informação para disponibilizar as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar n° 101) e pela Lei de Acesso à Informação (Lei N° 12.527).

O Governo Eletrônico apresenta-se basicamente como a disponibilização de informações e de serviços públicos aos cidadãos, facilitando a aplicabilidade do *accountability*.

O Governo Eletrônico permite a informatização dos atos governamentais e o acesso público externo a estas informações. Como afirma Pinho (2008), a construção de portais governamentais é uma forma de descentralizar as informações, mostrando sua identidade, seus propósitos e suas realizações, além de permitir o aumento da transparência.

¹¹ Governo Eletrônico. Disponível em: < <http://www.governoeletronico.gov.br>> Acesso em: 15 out. 2012.

Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.proderj.rj.gov.br/governo_eletronico.asp>. Acesso em: 15 out. 2012.

Prefeitura Municipal de Varzea Paulista Disponível em: < <http://gove.varzeapaulista.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2012.

A inclusão da Tecnologia de Informação e Comunicação (TICs) no setor público tornou-se um avanço na gestão pública e para Welch e Hinnant (2003), as TICs e o uso da internet promoveram importantes mudanças nos processos de trabalho e de comunicação do governo.

A materialização do Governo Eletrônico é realizada com o auxílio da TICs, colocando recursos à disposição dos órgãos para a divulgação das informações.

O Governo Eletrônico é um otimizador da Boa Governança, proporcionando mudança nas estruturas governamentais, ampliando a transparência e promovendo a democracia do acesso informacional, mais do que um instrumento de divulgação de serviços on line, e sim um mecanismo de capacitação do cidadão (RUEDIGER, 2002). Não basta existir apenas a figura do Governo Eletrônico, mas sim o conhecimento da sociedade sobre os recursos disponíveis. Para Pinho (2005), se a sociedade não estiver habilitada para o uso dessas ferramentas (computadores e internet) fica prejudicada a interação com o Governo Eletrônico.

O compromisso dos governantes em levar a informação ao cidadão sustenta a aplicabilidade do governo eletrônico. Como afirma Pinho (2008), a ocorrência de uma ampla transparência decorre do interesse do governo, de fatores históricos e da iniciativa política da sociedade, não se restringindo a uma questão meramente tecnológica.

O Governo Eletrônico procura aproximar o cidadão do governo e fortalece as parcerias existentes nos setores no interior da sociedade, proporcionando o desenvolvimento das políticas públicas. O governo eletrônico procura realizar um processo para firmar o potencial da tecnologia de informação e comunicação em vários níveis de governo, além de proporcionar melhoria na boa governança (OKOT-UMA, 2000).

A Boa Governança é um conceito que tem sido introduzido no uso regular da administração pública. Para Matias-Pereira (2008), há quatro princípios para uma boa governança pública: relações éticas, conformidade, transparência e prestação responsável de contas.

Os princípios abordados estão interligados às relações éticas, consistindo no compromisso de fornecer informações fidedignas e valorizando os valores morais. Além de serem éticas as informações precisam estar em conformidade com a situação atual do órgão, expondo dados comparáveis e relevantes.

Uma Boa Governança depende também da transparência e a mesma não deve ser confundida com a simples divulgação de informações, que só são vistas como transparentes. A responsabilidade de prestar contas da gestão dos gastos efetuados e das receitas arrecadadas também faz parte de uma Boa Governança.

Andrews (2008) afirma que através da Boa Governança há uma alta capacidade de conceber e implementar programas necessários, além de prestar serviços eficientes e eficazes através de processos participativos, tornando a gestão disciplinada e eficiente. A participação popular na análise dos dados disponibilizados auxilia a construção da Boa Governança.

Vishwanath e Kaufmann (1999) destacam a importância do acesso aos dados e sua análise, através de sua divulgação nos vários canais, como um mecanismo de participação com o objetivo de atingir transparência e *accountability*.

O Governo Eletrônico se apresenta como um instrumento útil para a boa governança, colocando à disposição do poder público a tecnologia necessária para a aplicação da transparência.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No final do século XX, as reformas que visavam a implantar a administração gerencial ficaram conhecidas como a Nova Gestão Pública, ou *New Public Management* (NPM). Valores como capacidade de resposta, transparência, inovação e orientação para o alcance dos objetivos podem ser percebidos nas reformas da administração sob a teoria da NPM (VIGODA-GADOT; MEIRI, 2008). Segundo Slomski (2010), nesse modelo a ênfase está no cidadão e nos resultados, exigindo-se do gestor público eficiência, transparência e, sobretudo, qualidade na prestação dos serviços públicos e no exercício das funções estatais.

Os problemas decorrentes da falta de controle e de instrumentos de fiscalização dificultam avaliar se as ações realizadas pelos gestores públicos estão atendendo as necessidades sociais. As questões que decorrem da relação de conflito de interesses entre aqueles que delegam a administração de suas organizações (sociedade civil) e aqueles que recebem esta delegação e administram (gestores públicos), são chamados de conflitos na relação entre principal e agente. A governança adota princípios como a transparência e a *accountability* para propor práticas de controle e acompanhamento da administração, a fim de evitar os problemas da relação agente e principal. (BIZERRA, 2011).

Para Souza e Siqueira (2007), o termo governança pública é uma evolução do termo nova administração pública. A aplicação da governança no setor público está relacionada com a Nova Gestão Pública. A governança pública é o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações (BIZERRA, 2011).

Logo, a transparência está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos.

Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009). Segundo Vishwanath e Kaufmann (1999) transparência engloba os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade.

Uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos.

A objetividade da informação facilita o entendimento sobre a matéria analisada. A exposição de forma direta, sem rodeios e livre de emaranhados de dados desnecessários, contribui muito para a tomada de decisão.

A confiabilidade é a garantia de que a informação resulta da realidade vivida pelo órgão e precisa ser legitimada pelos órgãos de fiscalização, proporcionando segurança ao cidadão de que a informação é fidedigna. Através da divulgação das ações governamentais, a sociedade tem acesso à gestão das verbas públicas, contudo as informações necessitam ser confiáveis. Como afirma Welch e Hinnant (2003), confiabilidade das informações é uma medida adequada de construção de transparência

O acesso atribuído à informação indicará se realmente há transparência. A dificuldade para a obtenção do material, o excesso de etapas para se adquirir determinado relatório representam pontos negativos a serem superados.

A compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. O público alvo necessita assimilar o que está sendo apresentado. Cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada. Expondo somente informações relevantes que atendam as reais necessidades do público. Uma informação é vista como transparente ao apresentar a reunião dessas características.

Ceneviva e Farah (2006) afirmam que os mecanismos de controle e fiscalização são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos. Sacramento (2007) observa na transparência um instrumento capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público e de aumentar a democracia entre o Estado e a sociedade.

A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem do país nas políticas externas.

Além da confiabilidade da informação, é necessário atingir o nível de transparência esperado pelo cidadão. Vishwanath and Kaufmann (1999) apontam que, antes de implementar a transparência, é necessário avaliar qual transparência é desejável à sociedade. Para atingir tais objetivos é preciso a implantação de um padrão mínimo aceitável de transparência a ser adotado.

Para Florini (1999), a transparência requer a existência prévia de um padrão comum de comportamento que propicie uma melhor aplicabilidade da transparência. De forma a contribuir para a formação de um padrão, surgiram como forma de proporcionar uma maior transparência das informações a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso a Informação, como já citadas.

2.1 A Transparência fomenta a participação social

A transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania.

Segundo Jacobi (2003) para alcançar mudanças na participação social há a necessidade de transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência da gestão.

A transparência proporciona um ambiente de análise e reflexão, mas para isso é necessário que os gestores públicos descortinem suas tomadas de decisões e divulguem-nas livremente nos meios de comunicação acessíveis à população, não permitindo que suas informações fiquem restritas a alguns servidores e assessores.

Para Pires (2011), “O participação social visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e também a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público”.

A entidade ao dar transparência de seus dados, abre espaço para futuras reivindicações sociais que visem a um maior detalhamento e à ampliação das informações disponibilizadas. Por isso, a necessidade do maior envolvimento social na gestão das políticas públicas.

A informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos

indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis. A transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um poderoso instrumento de participação social (SANTOS 2012).

O aumento da transparência auxilia o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão. A divulgação para grupos restritos inibe o seu caráter de promoção da democracia, ferindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com isso, desenvolve-se um ambiente propício a condutas ilegais e corruptas.

2.2 Países mais transparentes

A preocupação com a transparência no Brasil tem sido estimulada com exemplos de outros países. A Transparência Internacional consiste numa organização não governamental denominada *Transparency International*, criada em 1993 com o intuito de unir esforços contra a corrupção e está atualmente presente em mais de 100 países. Anualmente, essa organização divulga no seu site¹² os resultados de pesquisas dos níveis de corrupção de diversos países, como por exemplo Ucrânia e China. Seu objetivo é combater a corrupção e promover a transparência, responsabilidade, integridade e democracia em todos os níveis e setores da sociedade.

A Transparência Internacional tornou-se referência na percepção de empresários, universitários e analistas sobre o desempenho de agentes públicos e políticos (MAIA, 2010) e realiza pesquisas em alguns países e faz a medição da corrupção, transparência e de outros indicadores de governança e desenvolvimento.

O índice do orçamento analisado pela *Transparency International* verifica a extensão da supervisão realizada pela legislação e pelos órgãos de controle e o espaço destinado para a população interagir na elaboração do orçamento.

Há uma comparação entre os países quanto aos seus níveis de corrupção no setor público. As pesquisas e avaliações desenvolvidas para atingir tal índice englobam questões relacionadas à corrupção no funcionalismo público, a propinas nos contratos, nas licitações, a desvios de fundos públicos e a ações públicas realizadas no combate da corrupção.

¹² Transparency International. Disponível em: < <http://www.transparency.org>>. Acesso em: 15 out. 2012

A Percepção da Corrupção utiliza índices de pontuações em uma escala de 0 (muito corrupto) a 10,0 (muito limpos). A pontuação 10,0 indica um país totalmente transparente. Nenhum país tem uma pontuação perfeita, entretanto, dois terços dos países analisados estão abaixo de 5,0, refletindo sérios problemas de corrupção.

O ranking do índice de percepção da corrupção do ano de 2012 aponta a Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia em primeiro lugar com 9,0 pontos., seguido da Suécia com 8,8 pontos. O Brasil aparece em 69º no ranking com 4,3 pontos.

O desempenho do Brasil nos últimos anos pode ser observado no quadro 4 abaixo:

BRASIL	2011	2010	2009	2008	2007
Índice de Percepção da Corrupção	73°	69°	75°	80°	72°
Pontos	3,8	3,7	3,7	3,5	3,5

Quadro 4: Os resultados do Brasil.
Fonte: A autora, 2013

Os resultados brasileiros apontam um crescimento no combate a corrupção nos últimos anos, mas o Brasil ainda necessita atuar mais no sentido de diminuir as irregularidades contra o setor público.

A Nova Zelândia também esteve em primeiro lugar no ano de 2010. Nos anos de 2009 e 2008 ocupou o primeiro lugar, juntamente com a Dinamarca. No ano de 2007, empatou com Dinamarca e Finlândia, pelo em primeiro lugar.

A Nova Zelândia durante os anos de 1985 a 1994 implementou a reestruturação do setor público para melhorar a *accountability* e a transparência na administração pública. Entre as medidas adotadas estão a privatização, mudança do regime contábil do setor público para o regime de competência e mudança no mecanismo de controle das despesas (CANGIANO,1996). O modelo de administração pública da Nova Zelândia é usado como modelo por outros países. O Brasil, por exemplo, se inspirou nesse país ao elaborar a Lei de Responsabilidade Fiscal¹³. A Nova Zelândia foi um dos primeiros países a adotar a *New Public Management* (NPM).

A Finlândia apresenta uma longa história na publicidade institucional de acesso às informações governamentais com uma lei desde 1951 assegurando o direito da publicidade. No entanto, em meados dos anos 1990 ocorreu uma maior preocupação política sobre o tema

¹³ Giambiagi, Fábio e Além, Ana Cláudia. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 2ª edição Campus - Grupo Elsevier. 2011

(ERKKILÄ, 2010). Esse país já desenvolvia descentralização antes da reforma na administração entre 1980 a 1990 (POLLITT; BOUCKAERT, 2004, 87-88 apud TIILI, 2008) e esse modelo já se encontrava em processo de mudança antes de adotar a NPM. Atualmente, o país estava num estágio avançado em âmbito de transparência da Administração Pública.

2.3 Transparência no Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) favoreceu a transparência, a adoção de práticas transparentes. O seu Art. 37 afirma que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Através da publicidade o povo poderá ter acesso às informações referentes aos atos praticados por seus representantes.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou a gestão das políticas públicas e sancionou a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão (LUBAMBO e COUTINHO, 2004)

No ano de 1998, publicou-se a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações. Esses avanços na tecnologia da informação do governo oferece oportunidade de integrar bases de dados e recursos de forma a facilitar e simplificar o acesso ao público (COGLIANESE et al 2009).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece no seu §1º do Art.1 que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas”.

Limberger (2006) afirma que a LRF veio a disciplinar os gastos do administrador público e, ainda, a divulgar a ideia de transparência na gestão fiscal, como forma de conferir efetividade ao princípio da publicidade, norteador da administração pública.

Para Platt Neto et al. (2007), a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, pelo fato de uma informação ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

A informação disponibilizada não reúne todas as características que a define como transparente. Muitos são os dados gerados no interior dos órgãos públicos, porém é necessário selecionar os mais relevantes, os mais importantes para o cidadão.

A confiabilidade da informação é essencial, podendo existir diversos assuntos publicados e amplamente divulgados, ao serem manipulados indevidamente, refletindo uma situação fictícia e inverídica.

A tempestividade da publicação interfere na sua utilidade. A informação precisa ser a mais atual possível e de forma clara, permitindo que o seu conteúdo seja de fácil entendimento.

A LRF, no seu Art. 48, trata da ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, dos orçamentos e das leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e das versões simplificadas desses documentos. Dessa forma, aquele diploma legal ampliou acesso a informações aos cidadãos, permitindo um avanço na fiscalização da gestão pública.

Pereira e Arruda (2010) afirmam que Lei Complementar nº. 101/2000, em conformidade com os princípios constitucionais, assegura o controle na administração pública, favorecendo tanto a sociedade quanto os gestores, protegendo ambos de supostas irregularidades que venham acontecer com o descumprimento de alguma norma estabelecida, admitindo variações nas formas do controle dos atos administrativos, que se classificam em 3 (três): Controle Interno, Controle Externo e Controle Social.

Para Platt Neto et al (2007) a LRF fundamenta-se em princípios como o planejamento, a transparência e a participação popular.

A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois, sem as devidas informações, a sociedade não pode acompanhar a gestão. A LRF trouxe uma grande contribuição para o processo de transparência da administração pública. Amaral (2010) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta-se como mais um importante diploma legislativo, com o objetivo de afastar a administração do autoritarismo e aproximá-la do cidadão.

A LRF, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009¹⁴ no seu Art.48 parágrafo único inciso II, assegura a “liberação ao pleno conhecimento e

¹⁴ Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo

acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”. Para Sacramento (2007), a LRF integra o rol das medidas que contribuem para o avanço formal da transparência na administração pública no Brasil.

A entidade pública, ao dar transparência de seus atos de forma clara e confiável, permite que os cidadãos verifiquem se tais atos estão atendendo as necessidades da coletividade. De acordo com Platt Neto et al (2007), “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população.”

Em 2005, foi publicado Decreto da Presidência da República nº 5.482 de 30 de junho de 2005 dispondo sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na internet. Esse decreto tem a finalidade de veicular dados e informações na internet ampliando os mecanismos de publicação das informações federais.

Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos na internet, página denominada “Transparência Pública” para divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios. O acesso a estas páginas será por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades.

A Portaria Interministerial nº 140 de 16 de março de 2006, atendendo o disposto no decreto supracitado, disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet.

A Controladoria-Geral da União fica incumbida de tornar e manter disponível repositório, denominado “banco de dados de Transparência Pública”, com as informações que formarão o conteúdo mínimo a ser divulgado nas páginas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão apresentará modelos das páginas de Transparência Pública.

Dessa forma, foram criados dois veículos de comunicação do governo federal com a Sociedade. O primeiro é o Portal da Transparência apresentando ao cidadão, em um único sítio, informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de milhões de dados de diversos órgãos relativos a Programas e Ações de Governo. O segundo as Páginas de Transparência Pública apresentam, em site próprio de cada órgão e entidade da

Administração Federal, informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios e diárias.

A gestão do portal da transparência¹⁵ é de responsabilidade da Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, disponibilizando os dados fornecidos pelos órgãos e entidades da administração pública federal. Neste portal estão disponíveis informações sobre receitas, despesas, convênio e consulta a respeito da remuneração e cadastro dos servidores civis e militares.

Para regulamentar esse padrão mínimo de qualidade da informação introduzido pela Lei Complementar 131/2009, entrou em vigor no dia 27 de maio de 2010 o Decreto da Presidência da República nº 7.185, dispondo sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101/2000.

Para fins do Decreto nº 7.185/2010, a liberação em tempo real gera a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação. Este sistema é denominado SISTEMA.

O SISTEMA deverá liberar, em tempo real, as informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras relacionadas à receita e à despesa, bem como o registro tempestivo dos atos e fatos que influenciam o patrimônio da entidade.

A Portaria do Ministério de Estado da Fazenda nº 548 de 22 de dezembro de 2010 estabeleceu os requisitos mínimos de segurança contábil do sistema integrado de administração financeira (SIAFI) e o controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação.

Com o intuito de regulamentar o acesso a informações previstas no inciso XXXIII do Art.5º, no inciso II do § 3º do Art.37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal, surge a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 que entrou em vigor 180 (cento e oitenta dias) após a data de sua publicação. Esta Lei regula o acesso a informações previstas na Constituição; destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Este deve ser executado em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

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

¹⁵ Portal da Transparência auxilia o cidadão no acompanhamento e fiscalização da gestão do dinheiro público Criado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em novembro de 2004, seu principal objetivo é aumentar a transparência da administração pública.

II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - Fomento do desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e

V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.

A Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso a Informação, “retrata o acesso e a divulgação da informação, bem como as restrições de acesso à informação. As legislações estão sendo criadas no intuito de fornecer mais transparência. Porém, para que o cidadão faça um bom uso da informação obtida, é necessário que ele a compreenda e tenha condição de realizar um juízo crítico sobre as mesmas.” O cidadão deve receber treinamento adequado, para que possa usufruir dos instrumentos de transparência disponíveis para sua consulta. Portanto, é importante capacitar o cidadão para o exercício do controle social¹⁶.

A CGU disponibiliza também o portal da transparência do governo federal¹⁷, cujo objetivo é reunir e divulgar informações detalhadas sobre a aplicação da verba pública na administração federal. Este site permite que o cidadão acompanhe e fiscalize o governo.

No Brasil, verifica-se a existência de portais autônomos e independentes como o portal Transparência Brasil (<http://www.transparencia.org.br/>) constituídos por grupos não governamentais focados no combate à corrupção. Nestes sites são abordados estudos a respeito de desvios e do mau uso dos recursos públicos, servindo para difundir o conhecimento sobre o tema.

Esses sites governamentais e não-governamentais são ferramentas importantes na promoção da transparência nacional, diminuindo as barreiras existentes entre a informação e o cidadão.

No Brasil, há diversas Leis com o intuito de fornecer uma maior transparência dos dados da administração pública. Contudo, o país ainda não obteve nível de excelência neste assunto. A aplicação da legislação precisa ser mais efetiva, alcançando de igual modo todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A transparência precisa ser regra na administração pública. As publicações oficiais precisam estar mais acessíveis às diversas

¹⁶ Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público” criado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a organização não governamental, com programação voltada para incentivar o cidadão para o controle social e com educação presencial, educação à distância, distribuição de material didático e incentivo à formação de acervos técnicos em conjunto com o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública.

¹⁷ Portal da transparência do governo federal. Disponível em: < <http://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2012

classes sociais, tanto por meio impresso como pela internet. Os cidadãos devem saber dos seus direitos e da importância de estarem constantemente informados sobre a gestão das políticas públicas.

2.4 Participação Social

A participação social no Brasil se encontra em processo de aprimoramento, nos últimos anos, com o surgimento de algumas formas de interação entre governo e cidadão. O cidadão, por meio dos instrumentos participativos, desenvolve atividades com o objetivo central de interagir com as decisões dos gestores e com as necessidades sociais. Com isso, a sociedade encontra espaço para sugerir melhorias na administração pública, resultando no desenvolvimento da democracia participativa.

A função social da contabilidade aplicada ao setor público deve refletir o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à gestão, à prestação de contas e à instrumentalização da participação social (NBC T 16.1, 2008).

A participação poderá ser exercida individualmente ou de forma coletiva. A coletiva pode contribuir para a difusão das ideias, quando tais lideranças coletivas não atendem aos interesses dominantes em detrimento da vontade popular. O nível de participação pode ser mensurado de acordo com a liberdade atribuída à sociedade de expressar suas ideias e a aplicação das medidas apontadas pela sociedade.

A participação se desenvolve quando há um aumento de membros da sociedade informados a respeito da funcionalidade e aplicabilidade dos canais de participação; por isso da importância da divulgação desses instrumentos de participação à sociedade. O conhecimento das peculiaridades das ferramentas de participação torna-se importante para aderir o cidadão às arenas de debates públicos.

No intuito de capacitar o cidadão no exercício da participação social, surge, em fevereiro de 1998, a Portaria n.º 35 do Ministro da Fazenda, oficializando a criação do grupo de trabalho educação tributária. Em julho do ano seguinte, a denominação do grupo é alterada para Grupo de Trabalho Educação Fiscal – GEF. Seu principal objetivo consiste na promoção, coordenação e acompanhamento das medidas necessárias à elaboração e à implantação do programa permanente de educação fiscal em nível nacional, assim como no acompanhamento das atividades do Grupo de Educação Fiscal nos Estados – GEFE.

Em 31 de dezembro de 2002, a portaria interministerial n° 413¹⁸ reformulou as competências do trabalho de educação fiscal nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, e de todos os demais órgãos envolvidos na implementação do Programa.

O Grupo de Trabalho Educação Fiscal é composto pelos seguintes órgãos, conforme afirma o art. 3° da Portaria n° 35:

- I – Ministério da Educação;
- II – Escola de Administração Fazendária - ESAF;
- III – Secretaria da Receita Federal;
- IV – Secretaria do Tesouro Nacional;
- V – Secretaria de Fazenda de cada Estado e do Distrito Federal; e
- VI – Secretaria de Educação de cada Estado e do Distrito Federal.

O trabalho desenvolvido pelo GEF une os esforços da educação com os representantes da fazenda pública com o propósito de ampliar, em nível nacional, o número de educadores voltados para o desenvolvimento de ações nas escolas e na sociedade a respeito da educação fiscal. Esse trabalho auxilia a sociedade no entendimento e no controle das finanças públicas.

O programa abrange escolas de ensino fundamental, de ensino médio, servidores Públicos (federais, estaduais e municipais), universidades e sociedade em geral.

No entanto, o programa de Educação Fiscal na prática ainda não está presente em todos os sistemas de ensino. Faz-se necessário levar ao conhecimento das pessoas informações que possam incentivar o acompanhamento e fiscalização, pela sociedade, da aplicação dos recursos públicos, demonstrando os efeitos negativos da corrupção e sonegação fiscal para a sociedade, socializar o conhecimento sobre a administração pública, alocação e controle dos gastos públicos, orçamento público e tributação.

A população, através desse trabalho poderá adquirir a consciência crítica necessária para o exercício do controle social. O fortalecimento dos instrumentos de participação depende do discernimento de cada cidadão a respeito da importância do seu envolvimento nas questões políticas. O envolvimento dos indivíduos nos assuntos relacionados à administração pública beneficia tanto a sociedade como um todo quanto a avaliação da gestão empregada. Esse processo de motivação social não é uma tarefa fácil, tendo em vista o histórico político vivido no Brasil. Uma das alternativas a ser desenvolvida é a preparação dos indivíduos desde sua tenra idade.

As escolas precisam se adequar à nova realidade social colocando à disposição das crianças e adolescentes informações relacionadas a questões sociais, à participação social e à cidadania. Essas ações contribuirão para a formação de adultos mais familiarizados com

¹⁸ Define competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF.

assuntos que, nos dias atuais, ainda se encontram no domínio da minoria da população. Formar um cidadão participativo é uma tarefa árdua e de longo prazo. Porém, o início da discussão sobre o tema participação social não deve ser adiado. As ferramentas de participação sociais estão disponíveis; no entanto, requerem da sociedade um maior envolvimento e compreensão da sua funcionalidade.

2.5 Contextualização histórica

Para traçar a história da participação social no Brasil foram consultados diversos autores, entre eles Ribeiro e Raichelis (2012); Mason e Asher (1973).

Na Conferência de Bretton Woods realizada em 1944, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou simplesmente Banco Mundial (BM). A Conferência foi realizada com intuito de reconstruir, estabilizar e desenvolver a economia internacional (MASON; ASHER, 1973).

Para Baer et al. (1995), a Conferência trouxe alterações na conjuntura econômica internacional. O país detentor de uma reserva maior de ouro estaria em uma posição mais favorável, pois ficou estabelecida a conversibilidade da moeda às reservas de ouro existentes no país.

Os Estados Unidos (EUA) eram o único país com a situação financeira positiva e com cerca de 2/3 das reservas mundiais de ouro. As determinações da Bretton Woods quanto à conversibilidade seriam facilmente cumpridas por eles. O dólar foi fortalecido tornando-se a moeda principal e, com isso, a economia americana ficou em evidência, alicerçando o predomínio norte-americano no cenário financeiro mundial (BAER et al., 1995). Este país iniciou seu crescimento após a 2ª Guerra Mundial e, por estar em uma situação vantajosa comparada aos países da Europa Ocidental e ao Japão, passou a controlar o FMI e BM (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012). Aos demais países couberam apenas acatar as determinações dos EUA, tendo em vista a dependência que estava configurada no pós guerra. Formava-se então uma relação de dependência com os americanos, e se tornava difícil uma reestruturação sem o seu apoio.

O FMI objetivava ser, principalmente, um fundo de estabilização monetária para os países com déficit orçamentário. Já o Banco Mundial tinha a missão de prover assistência aos países em desenvolvimento. De forma geral, estes dois órgãos têm suas linhas de propostas

aos países objetivadas na redução da pobreza, na promoção da equidade social, na modernização do Estado, na integração regional e no desenvolvimento sustentável (STEPHANOU, 2005).

Essas agências internacionais, ao realizarem contratos com os países com dificuldades financeiras e econômicas, contribuíam para o restabelecimento da economia mundial. Os países receberiam ajuda financeira com a condição de cumprir medidas e determinações com o objetivo de reestruturar a economia local. Uma das medidas retrata a implantação de diversas modalidades de participação social, focando na liberdade democrática seguida da redução dos custos sociais do serviço público prestado (RIBEIRO e RAICHELIS, 2012). O objetivo não era somente solucionar o problema emergencial. As atividades deveriam ser adotadas com o objetivo de prevenir, reestruturar e introduzir no país um novo perfil de administração pública.

Em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁹, conhecida como Nações Unidas (NU). Os propósitos das Nações Unidas são: manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações amistosas entre as nações, realizar a cooperação internacional para resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e ser um centro destinado a harmonizar a ação dos povos para a consecução desses objetivos comuns.

Ao contrário das instituições de Bretton Woods, os participantes da ONU em seus programas, agências e fundos possuem direitos iguais para o voto em suas reuniões. As organizações de Bretton Woods utilizam o critério da proporcionalidade da participação da nação na composição dos recursos financeiros do órgão (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012).

Três anos após a criação da ONU, foi fundada a Organização dos Estados Americanos (OEA), objetivando desenvolver, principalmente, a democracia nos Estados membros, como estipula o artigo 1º da Carta:

[...] uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”. Para atingir seus objetivos mais importantes, a OEA baseia-se em seus principais pilares que são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento²⁰.

Na década de 1950, o mundo passava por constantes crises financeiras, principalmente no pós-guerra e durante a guerra fria, e “[...] a condução do novo arranjo geopolítico mundial foi protagonizado pelos chamados países desenvolvidos principalmente Estados Unidos

¹⁹ ONU. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/propositos-e-principios-da-onu>>. Acesso em: 10 out. 2012.

²⁰ Organização dos Estados Americanos. Disponível em< http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 10 out. 2012.

(EUA) e Inglaterra, em disputa pela hegemonia global” (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012). A política mundial atravessava um momento de instabilidade e incertezas; a propagação de novas ideologias políticas seriam facilmente absorvidas pelos países. Devido essa preocupação, os EUA realizaram algumas medidas protecionistas.

O governo americano iniciou a promoção de ações direcionadas ao setor político, econômico, financeiro, social e cultural nos países localizados na América Latina. O propósito dos EUA era tentar impedir o crescimento do comunismo nesses países no pós Revolução Cubana (1959) (RIBEIRO e RAICHELIS, 2012). A preocupação americana possuía fundamento, pois os ideais comunistas seriam facilmente absorvidos pelos demais países capitalistas da América Latina. A busca por melhoria estrutural nessas nações seria um dos motivos para a adoção de uma nova forma de governo. Prevendo a ameaça iminente, os EUA utilizam estratégias para ganhar a confiança desses países, não poupando esforços para fortalecer o poder capitalista, instituindo bancos com o objetivo de estruturar suas economias. O crescimento econômico e político dos países latino americanos contribuiriam para o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que os americanos destacavam como referência no mundo capitalista e partia dele as principais iniciativas. Uma das medidas adotadas para financiar o desenvolvimento da América Latina foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 1959. Este iria auxiliar a reestruturação desses países.

John Kennedy, ocupando o cargo de presidente dos EUA, realizou, em 1961, uma reunião em Punta Del Este no Uruguai para o lançamento do programa “Aliança para o Progresso” com a participação de autoridades de todo o continente. O então Ministro de Indústria de Cuba, Ernesto “Che” Guevara, denunciou em seu discurso a estratégia daquele país de utilizar a Aliança para o Progresso para isolar Cuba, deixando-o de fora das relações formais estabelecidas entre os países latino-americanos (SILVA, 2008).

No mesmo ano, o Congresso norte-americano aprovou a criação da *Agency for International Development* (AID), com o propósito de conceder empréstimos a longo prazo sem juros aos países em processo de desenvolvimento (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012). O intuito dos EUA era enfraquecer seu oponente e manter seu domínio econômico.

Ribeiro e Raichelis (2012) explicam que os americanos investiram pesado em campanhas com o intuito de deter o comunismo e na formação de estudiosos latino-americanos, principalmente os professores das séries iniciais. Com isso, houve um fortalecimento do governo americano na sua posição e na defesa dos seus interesses em relação aos países desenvolvidos. Depois da 2ª Guerra Mundial, observa-se o surgimento de

diversos organismos que desenvolveram um papel importante na estratégia de firmar o poder dos países dominantes.

No final da década de 1960, surgiram várias mobilizações chamadas “novos movimentos sociais libertários”. Em maio de 1968, estudantes da Universidade de Sorbonne na França buscaram mudanças políticas, culturais e sociais. O movimento inspirou estudantes de outros países e causou profundas transformações na sociedade de diversos países americanos e europeus. Na América Latina, os jovens protestavam contra a ditadura vivida em grande parte dos países da região (BADARÓ, 2008). Movimentos locais propiciaram a difusão de reivindicações sociais, passando a criticar algumas práticas do capitalismo como desigualdades sociais e o crescimento desordenado. O cenário era de total insatisfação no interior da sociedade (RIBEIRO ; RAICHELIS, 2012).

Esses movimentos desempenharam um papel importante na exteriorização da situação vivida nos países, na formação de articulações e na proliferação de ideias.

A década de 1970, em muitos países EUA, Canadá, Grã-Bretanha, Espanha, Itália e Alemanha, foram criados e institucionalizados mecanismos de participação nas diversas áreas das políticas públicas, especialmente por iniciativa de governos social-democratas, em resposta à intensa demanda por participação direta dos cidadãos no processo político. (RIBEIRO e RAICHELIS(2012)

Muitos países da América Latina alcançaram uma alta de inflação e sérias dificuldades econômicas nos anos 1980. As conclusões resultantes do Consenso de Washington²¹ foram adotadas como determinantes na negociação das dívidas externas dos países latino-americanos. Os empréstimos realizados pelo FMI e o Banco Mundial aos países deveriam atender as determinações do Consenso de Washington. As medidas adotadas dizem respeito ao controle dos gastos em função da arrecadação, ocasionando a eliminação do déficit público, privatizações e o direcionamento dos gastos públicos em saúde, educação e infraestrutura (NEGRÃO 1998).

O acesso a empréstimos estava condicionado ao cumprimento das medidas estabelecidas no Consenso de Washington, como forma de propagar os ideais neoliberais²² e de evitar que os problemas atingissem proporções globais.

Como destaca Seoane (2006), o “Consenso de Washington” proporcionou a aplicação da economia neoliberal em toda a região. A aplicação dessas políticas certamente enfrentou numerosas resistências e protestos. Contudo, os resultados na maioria dos casos foram

²¹ Reunião realizada em 1989 com representantes do FMI, BID e Banco Mundial; economistas de diversas instituições financeiras e políticos latino americanos, com o objetivo de formular um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico destinadas principalmente aos países da América Latina.

²² Os países que adotam os ideais neoliberais empregam a mínima participação Estatal na economia, realizando a privatização dos serviços antes executados pelo Estado.

incapazes de impedir sua implementação. Surgiu de maneira crescente o incremento do conflito social sustentável na realidade social latino americana.

A insatisfação provou o aumento das ações voltadas para o bem estar social com a existência de órgãos voltados para a participação social e a utilização de canais de comunicação entre sociedade e poder público.

2.6 Cenário brasileiro

Adoção da política neoliberal no Brasil teve seu auge nos anos de 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso, que promoveu uma ampla reforma do Estado como medida necessária para reverter os efeitos da crise fiscal e fortalecer a economia do País para torná-lo competitivo no mercado internacional (SILVA, 2003).

Depois da Segunda Guerra Mundial o neoliberalismo foi aplicado especialmente na Europa. No modelo neoliberal, o Estado deveria ser “mínimo”; o governo não se encarregaria da produção de bens básicos relacionados com a infraestrutura econômica; o sistema de proteção social por meio da justiça social; a implantação da estratégia nacional de desenvolvimento; e seu distanciamento dos mercados e principalmente os mercados financeiros porque seriam autorregulados. A proposta mais repetida pelos neoliberais foi a desregulação dos mercados (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Para atender as determinações das agências internacionais, o Brasil instituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Esse Ministério apresentou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que foi implantado para ampliar a governança do Estado e, conseqüentemente, sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p.12).

Essas medidas procuravam tornar a administração pública mais eficiente. O Estado reduziria seu papel de executor ou prestador de serviços, passando a exercer o papel de regulador, concentrando a sua função na prestação de serviços públicos associados à educação e saúde (BRASIL, 1995).

A partir deste novo cenário, inicia-se o processo de democratização da administração com o surgimento de instituições voltadas para a participação social, proporcionando o intercâmbio entre governo e sociedade. Entre os mecanismos de participação social podemos citar: os conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria, que serão detalhados a seguir.

2.7 Conselhos de política pública

Os Conselhos de políticas públicas apresentam-se como um mecanismo de participação da sociedade civil na administração pública.

Para Luchmann e Almeida (2010) “os Conselhos são instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas, amparadas por legislação nacional e que apresentam um desenho institucional estruturado e sistêmico, podendo atuar nas três esferas governamentais (município, estado e união)” com a finalidade de contribuir para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva (CUNHA, 2011; OLIVEIRA, 2009).

Os conselhos se diferenciam quanto à sua natureza e atribuições, existindo conselhos consultivos e deliberativos. Os consultivos reúnem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes. Já os conselhos deliberativos são responsáveis por decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações (CUNHA, 2011). Auxiliam a sociedade na fiscalização da administração pública, como afirma Oliveira et al (2010, p. 431):

No que se refere ao processo deliberativo dos conselhos, ao menos três conjuntos de fatores interferem em sua condição de instrumento da democracia deliberativa local. São estes: a) a garantia de procedimentos democráticos de argumentação e deliberação; b) a promoção da cidadania deliberativa; e c) a compreensão das nuances da participação e o estímulo à sua forma política.

Os conselhos podem percorrer dois caminhos: serem instrumentos de participação nas políticas públicas ou desempenharem papel meramente burocrático de ratificação das decisões dos gestores, como uma extensão do poder público.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou a gestão das políticas públicas e sancionou a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. A

regulamentação das normas constitucionais propiciou inovações institucionais, como as conferências municipais, estaduais e nacionais temáticas e conselhos gestores de políticas públicas, ampliando os canais de participação social, permitindo que as decisões não ficassem restritas aos governantes. (COHN, 2003; LUBAMBO; COUTINHO, 2004; LABRA; FIGUEIREDO, 2003; PIPITONE et al, 2003, SALIBA et al, 2009; VAN STRALEN et al., 2006; PEREIRA; OLIVEIRA, 2011; OLIVEIRA et al 2010)

Os conselhos gestores podem contribuir para a democratização da administração pública (OLIVIERA, 2009; SALIBA, et al 2009; CRISTO, 2012; ROCHA, 2011; OLIVEIRA, et al 2010; ABERS; KECK, 2008, LUBAMBO, COUTINHO, 2004), ao utilizar debates sobre questões do interesse da comunidade para contextualizar as exigências sociais, auxiliando na interação entre sociedade e poder público.

Os conselhos reúnem representantes da administração pública, da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos com a atribuição de discutirem temas e apresentarem propostas que serão submetidas aos responsáveis pelo processo decisório das respectivas áreas de interesse da administração. (MAIA, 2010; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012)

Como destaca Junqueira (1999), a descentralização contribui para o processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos, podendo ser considerada uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, tornando-o mais ágil e eficaz.

A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes. (PRESOTO et al., 2005). O envolvimento do cidadão nas ações de políticas públicas além de fortalecer a democracia, contribui também para a fiscalização dos gastos efetuados. As reivindicações sociais ficam mais próximas dos detentores do poder e com muito mais possibilidades de soluções.

Os conselhos funcionam como mecanismos de mudanças na política, capazes de fiscalizar o poder público aproximando os questionamentos sociais e promovendo o aprendizado participativo (OLIVEIRA, 2009). Algumas características são comuns aos diversos conselhos de políticas públicas: o hibridismo e o pluralismo na representação, expressos numa composição em que estão representados o governo e diferentes organizações da sociedade civil (CUNHA, 2011).

Observa-se a existência dos conselhos comunitários populares e dos conselhos gestores, foco do estudo. A principal diferença entre eles é a sua composição conforme a seguir:

- Conselhos Comunitários populares: Sociedade Civil;
- Conselhos Gestores: Administração pública; Sociedade Civil; Prestadores de serviços públicos; e
- Conselhos Gestores existentes nas esferas públicas antes de 1990: Especialistas.

Normalmente, a estrutura organizacional dos conselhos gestores contempla um plenário como órgão superior de deliberação e uma diretoria formada por um presidente, um vice-presidente e um secretário. Alguns conselhos dispõem de comissões permanentes ou temporárias. Outros possuem secretaria onde atuam servidores concursados ou cedidos pelo Poder Executivo. De modo a evitar a sub-representação e o insulamento dos conselhos, seus membros podem instituir espaços diferenciados capazes de divulgar atividades e congregar cidadãos. (OLIVEIRA, 2009)

A composição dos conselhos interfere na forma de sua atuação, tendo em vista que conselho com reduzido número de participantes voltados para os ideais da sociedade civil descaracteriza a sua função essencial como ferramenta de participação, caracterizando o como mais um órgão público voltado para ratificar decisões dos governantes.

Como destaca Abers (2008), a seleção dos membros dos conselhos ocorre de maneira variada. Diferente do orçamento participativo, os participantes das assembleias são os próprios cidadãos; a participação nos conselhos gestores é realizada de forma indireta. Nos conselhos regidos por legislação nacional ocorrem eleições abertas.

A legislação local frequentemente permite que o governo escolha os membros dos conselhos segundo seus critérios. De um lado, os participantes não-estatais são indivíduos escolhidos na sociedade civil. Um fator preocupante consiste no fato de metade dos assentos serem ocupados por funcionários públicos, indicados para “representar” a posição dos órgãos estatais envolvidos (ABERS, 2008)

Quando a escolha de seus membros fica a cargo do governo compromete as finalidades dos conselhos, considerando que os representantes do poder público estarão voltados para atender as demandas dos seus representados. É importante que as vagas destinadas a sociedade civil não sejam ocupadas por pessoas com algum tipo ligação com a administração pública atual, evitando que o conselho dito como representante da população

atue em nome do governo, fortalecendo o poder dos dominantes e diminuindo a atuação da sociedade na gestão pública. Dependendo da natureza das atribuições dos conselhos essa interferência poderá ter uma maior abrangência.

Rocha (2011) defende que “as esperanças iniciais de democratização e de eficiência acabaram se defrontando com as dificuldades surgidas no processo de consolidação desses espaços de participação”. As ideias iniciais sofreram mudanças ao serem realizadas na prática. O perfil dos participantes influencia no trabalho realizado pelos conselhos.

Corroborando o mesmo entendimento, afirma Fuks (2005) que, embora os conselhos gestores de políticas sociais tenham como um de seus principais objetivos promover a participação da sociedade civil na condução da “coisa pública”, essa participação não segue como decorrência natural do funcionamento dos conselhos. A mera institucionalização dessas arenas, embora tenha valor em si, não é condição suficiente para que a participação política ocorra em “sintonia fina” com o espírito da Constituição Federal de 1988.

Constituir, nomear membros e regulamentar um conselho não é um fator decisivo para o surgimento de um canal de participação eficaz. Há a necessidade do acompanhamento regular das atividades desenvolvidas nesses órgãos com o objetivo de impedir que os fatores diversos prejudiquem o alcance de sua missão. Esses problemas enfraquecem os conselhos, permitindo que se tornem órgãos simbólicos e manipulados pelos dominantes.

Alguns dos problemas que dificultam o caminhar dos conselhos nos rumos idealizados são:

- (a) A baixa visibilidade perante a população em geral e a ausência de interlocução ativa e permanente entre os conselhos;
- (b) Os intercâmbios entre eles são eminentemente de natureza presencial, documental e intermitente, observando-se escasso uso dos recursos informatizados modernos; e
- (c) Estes meios, quando disponíveis, não são usados pelos conselhos, ou são subutilizados, o que impede que se tornem públicas as atividades dos mesmos, que os cidadãos tomem conhecimento da existência dessas arenas de interesse público e possam manter contato com elas. Esta falta de visibilidade é extremamente relevante porquanto acusa a ausência de uma política de comunicação e informação em sentido amplo. (SILVA ; LABRA 2007).

Esses obstáculos têm atrapalhado o desempenho dos conselhos, fragilizando o andamento de suas atividades e impedindo que as informações debatidas alcancem o cidadão. A divulgação dos atos realizados é importante para a avaliação das ações executadas, o

cumprimento da missão dos conselhos, além de revelar o perfil adotado pelos membros dos conselhos nas resoluções das demandas.

De acordo com Abramovay (2001), os conselheiros podem ser mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão frequente, uma mistura de cada um destes elementos.

Quanto à forma de ingresso, Saliba (2009) aponta que a indicação e não a eleição prejudica a participação efetiva da sociedade. A investidura da sociedade civil fica comprometida, dificultando a plena participação social, enfraquecendo, assim, a atuação dos maiores interessados nos serviços públicos, a coletividade.

Outro aspecto a ser aprimorado é a falta de comunicação existente entre os próprios conselhos de política pública, e deles com a sociedade civil. Essa troca de experiências contribuiria para aperfeiçoar as tarefas desenvolvidas. A disseminação das informações sobre o trabalho realizado nos conselhos junto à sociedade proporciona o aumento do envolvimento de cidadãos na participação social, assim como, a formação de futuros membros para os conselhos. Para Serapioni (2010), a comunicação entre os conselhos e a comunidade tem sido apontada como sendo um grande aspecto a ser aprimorado para incrementar o grau de representatividade desse instrumento de participação social.

Um dos grandes problemas da participação nos conselhos é a representatividade. Muitos representantes comparecem ao órgão colegiado sem consultar suas bases, falando em seu nome e não em nome do grupo, e muito menos compartilham as decisões tomadas nas reuniões com seus pares. A baixa representatividade das lideranças revela-se, portanto, um elemento essencial para a compreensão da fragilidade de certas instâncias (WENDHAUSEN et al., 2006). Para Wendhausen et al (2006, p.142):

A falta de um processo de formação estabelecido, somada à inexperiência dos participantes, pode constituir-se em recurso negativo para o seu empoderamento. A pouca importância dada ao processo eletivo para a escolha dos representantes também se constitui em fator negativo, pois a clareza quanto à sua representatividade e à legitimidade real dos participantes em relação ao grupo que representam, constituem-se em recursos importantes para que se comprometam com os ideais que os tornaram conselheiros.

Nota-se que as decisões dos conselheiros se distanciam das necessidades dos usuários. Alguns deles, desde o início de seu mandato, utilizam procedimentos voltados para o poder dominante; outros ingressam com o propósito de representar a sociedade, contudo, no percurso de suas atividades, passam a acatar os seus interesses pessoais, o lado mais favorável, ocorrendo a representatividade de cunho individual e não institucional. Os representantes da sociedade civil deveriam atender os interesses da classe representada

durante todo o período de sua atuação, sem desviar para interesses pessoais. Para isso, faz-se necessário um acompanhamento mais detalhado do trabalho feito nos respectivos conselhos pela população.

Sem o comprometimento devido, os desafios a serem superados pelos conselhos permanecerão sem solução, ocasionando prejuízo à sociedade. Oliveira (2009) aponta as principais metas:

- (a) Viabilizar políticas públicas; e
- (b) Ampliar qualitativamente a participação, por meio da construção de espaços de diálogo e da integração equânime de atores plurais. Trata-se de gerir processos coletivos e de apoiar o engajamento social e a deliberação pública.

Muitos dos cidadãos não conhecem as funções desempenhadas nos conselhos. Carece de divulgação das matérias discutidas nos conselhos, dando acesso à população dos resultados alcançados, permitindo a sociedade averiguar se os seus representantes estão atendendo aos interesses dos seus representados. Sem um conhecimento prévio do assunto torna-se inviável falar em participação social.

Almeida e Tatagiba (2012) destacam que as disputas travadas no interior dos conselhos parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente político e político-institucional de forma mais ampla, o que limita seu poder na conformação das políticas setoriais, com impactos sensíveis sobre sua capacidade de democratizar as políticas públicas.

Realmente os conselhos de políticas públicas, ao proporcionar uma ampla transparência de suas ações através de comunicações diretas com a sociedade e incentivo a participação social, contribuem para a democracia da gestão das políticas públicas. É importante que os conselhos sejam compostos por representantes da sociedade que almejam os mesmos fins sociais, evitando sempre que sejam compostos por funcionários públicos sem nenhum preparo para a função, com a tarefa de autorizar os pedidos dos governantes, sem nenhum comprometimento com a causa, muito menos com a qualidade dos gastos públicos.

Não existindo uma renovação dos participantes junto aos diversos segmentos sociais, o conselho deixa de ser um instrumento de controle social e passa a fortalecer o domínio dos poderes dominantes.

Dombrowski (2008) considera também como problema a forte influência que o poder Executivo pode exercer na composição da direção dos conselhos, nomeando presidente e o conseqüente controle sobre a agenda e sobre a dinâmica de seu funcionamento.

Em virtude das falhas existentes nos conselhos de políticas públicas, faz-se necessário o incremento de medidas preventivas e corretivas para o bom andamento desses fóruns de discussões, acompanhado de uma maior participação da sociedade; seus objetivos precisam estar voltados para a classe representada.

Para Almeida e Tatagiba (2012) é necessário rever as rotinas dos conselhos, introduzindo mudanças nas práticas cotidianas dos conselhos que confirmam maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão, para que possam funcionar como instâncias de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades de política.

A visibilidade dos conselhos é um ponto crucial para o exercício do controle social, caracterizada pela transparência das ações, na criação de canais de comunicação com a população (COTTA, et al 2010). A interação da sociedade nos conselhos, favorece a transparência das ações governamentais, a mudança de práticas e concepções, bem como a coerência e a viabilidade de programas públicos. O diálogo entre conselhos gestores e poderes locais é vital à democratização de políticas públicas (OLIVEIRA, 2009).

O envolvimento da sociedade nas ações produzidas pelos conselhos é fundamental para o processo de democratização. Entretanto, no ambiente onde não há publicidade compromete-se o exercício da cidadania. Falta a divulgação da missão, trabalho e objetivos dos Conselhos de Políticas Públicas; a maioria da população não tem acesso às informações relacionadas ao funcionamento desses órgãos. Estes desempenham um papel relevante na fiscalização da gestão pública, porquanto, o aumento da divulgação de suas ações é de grande importância para o alcance de novos participantes. Com isso, a sociedade civil conseguiria expandir sua representatividade, tornando o conselho um instrumento realmente voltado à participação social.

Gohn (2002) ressaltou que a divulgação das decisões tomadas é fundamental, porque indica comprometimento e responsabilidade dos conselhos, assegurando a confiabilidade nos mecanismos participativos e também cumpre um papel educativo junto à população, uma vez que mostra a possibilidade da real efetivação da cooperação da sociedade na gestão participativa da gestão pública.

Lubambo e Coutinho (2004) afirmam que a ideia de que a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório é condição básica para efetivação da gestão e a abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local é entendida, assim, como instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil.

A articulação dos Conselhos Gestores com os grupos sociais organizados e a comunidade pode contribuir para gerar capital social e empoderamento, aspectos essenciais para a circulação e partilha do poder e para a consolidação de processos democráticos entre Estado e sociedade civil. Outro aspecto a ser destacado consiste na luta por processos constantes e qualificados de formação, no intuito de romper com a lacuna da falta de informação, de como interpretá-la e utilizá-la, buscando a transitividade do poder através do questionamento de verdades impostas pelos que se encontram em posições privilegiadas, pelo saber e/ou autoridade (PRESOTO et al., 2005).

Uma sociedade treinada e capacitada para interpretar as informações fortalece o processo de negociação pública entre poder público e a coletividade, tornando o cidadão apto a contestar e sugerir mudanças, tanto dentro dos conselhos como fora dele. Como a situação atual favorece o setor público, dificilmente surgirão iniciativas governamentais voltadas para habilitar o cidadão na gestão de conselhos. As classes dominantes não estarão propensas a facilitar o ingresso de participantes com ideias que poderão se opor aos seus propósitos.

Para Rocha (2011), o desenvolvimento da democracia pressupõe, nesse sentido, o fortalecimento das instituições políticas locais, por viabilizarem a participação dos cidadãos nas decisões públicas, e fortalecer institucional e politicamente esses espaços de participação implicaria criar condições para a superação de problemas advindos do Estado centralizado.

Os espaços de participação, ao serem criados, objetivam aumentar a participação popular de tal modo que torne o governo mais democrático, quando a instituição não atinge a função esperada, anula a utilidade social desta instituição e a situação existente permanece à mercê dos interesses políticos.

Destaca-se que a dimensão da comunicação é vital para o exercício do controle social tanto em relação à capacidade de interlocução dos conselheiros com a sociedade, quanto em sua capacidade de localizar e selecionar informações importantes, interpretá-las e utilizá-las para elaborar propostas e produzir argumentações nos processos dialógicos da participação (KLEBA, et al 2010). A introdução de sugestões e opiniões de vários setores representados amplia o processo de discussão e as decisões passam a atender um número maior de reivindicações. A comunicação contribui para a obtenção de um maior número de propostas aplicáveis, com sua fundamentação estruturada, melhorando assim o processo de atuação dos conselhos.

A sociedade civil necessita de uma maior articulação para evitar que o papel dos conselhos se distancie do caráter participativo. A presença da população fortalece a fiscalização das ações e dos resultados alcançados pelos conselhos. A instituição de conselhos

de políticas públicas, apenas visando ao cumprimento legal, anula a sua finalidade social. Uma sociedade desarticulada permite o enfraquecimento desse tão importante instrumento de controle social, focado em diversos segmentos específicos como: conselho da criança e do adolescente, da juventude, da saúde, das pessoas com deficiências e do meio ambiente, entre outros. Se um determinado segmento apresenta falhas, a sociedade precisa observar o conselho responsável por essa área de políticas públicas, verificando o seu modo de intervir nos problemas e reivindicar uma atuação mais eficiente por parte dos conselhos.

O poder público precisa apresentar a função dos conselhos de políticas públicas à sociedade, destacando suas atribuições, objetivos e finalidades. Quando os conselhos exercem seu papel de instrumento de participação possibilita um aumento na comunicação entre governantes e governados, sendo potenciais de formação de cidadãos mais atuantes.

Com a formação de cidadãos participativos, ocorre tanto uma transformação nas ações realizadas por eles, quanto um crescimento na democracia. Logo, a sociedade deve ser preparada para participar dos conselhos e estes preparados para disseminar práticas de multiplicadores do conhecimento, tornando a aprendizagem um processo contínuo dentro e fora da arena do poder, alcançando, assim, resultados satisfatórios para a sociedade como um todo e um avanço na eficácia da gestão das políticas públicas.

Muitas falhas são observadas no desenvolvimento dos conselhos como instrumento de controle social, tais como a falta de comunicação entre conselhos e sociedade, a ausência de divulgação das atividades exercidas nos conselhos de políticas públicas e a representatividade nos conselhos favorecendo aos interesses do poder público. Como a direção dos conselhos na maioria das vezes é exercida de forma direta ou indireta pelo poder público, não há o preparo de cidadãos comuns para o exercício de funções junto a essas instituições, na tentativa de renovar sua composição por exemplo.

2.8 Observatório Social

Assim como os conselhos de políticas públicas, o observatório social é um mecanismo de controle social, promovendo a participação da sociedade nas políticas públicas locais.

A criação dos observatórios sociais, como ferramenta de controle social, trata-se de um fato recente, assim como os conselhos de políticas públicas. Os observatórios surgiram como uma reação às forças neoliberais, permitindo um aumento da participação dos cidadãos na gestão dos recursos públicos.

Um observatório, ao monitorar sistematicamente as ações de certo setor ou órgão, ou tema de interesse coletivo ou ainda um território, exerce controle social e pode contribuir para avanços em *accountability* (ROSELL e RUIZ, 2008).

É possível afirmar que os atuais observatórios tiveram sua origem na época da organização dos primeiros observatórios astronômicos modernos (durante os séculos XVIII e XIX em Greenwich, Paris, Cape Town e Washington D.C.). Ao mesmo tempo, contribuíram para o seu desenvolvimento a institucionalização e o largo uso dos serviços de estatística, por parte dos órgãos e entidades governamentais e administrativos, dentro do âmbito nacional e internacional. (ALBORNOZ e HERSHMANN, 2012). Outros países adotaram o observatório ampliando o número dessas instituições.

Entre os diversos observatórios sociais verifica-se que a maioria foi criada na segunda metade da década de 1990 e que, com alguma frequência, conformariam redes enquanto estratégia de trabalho capazes de potencializar sua forma de atuar. Poder-se-ia oferecer dois exemplos de redes de âmbito internacional, criadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO): a Rede Internacional de Observatórios das Políticas Culturais que busca vincular e articular observatórios, institutos e centros de pesquisa de diversas partes do mundo; e o Sistema Regional de Informação (SIRI) cujo objetivo é o de contribuir para gerar, reunir e disseminar dados relativos à educação na América Latina, com o objetivo de melhorar os sistemas educativos e proporcionar um atendimento de qualidade a todos. (ALBORNOZ e HERSHMANN, 2006).

Como destaca Demos (1997, p. 37 apud SARRE, 2005) é a manifestação mais palpável, nas últimas décadas, da emergência da sociedade civil na proliferação de organismos que possam representá-la, e nas instituições de Observatórios Sociais. Deste ponto de vista, esses órgãos são indicadores de uma busca para mudança da consciência coletiva sobre o que é ser sociedade civil.

O fato do observatório social ser formado exclusivamente por representante da sociedade civil o diferencia dos outros mecanismos de controle social.

Os observatórios são instituições independentes (ONGs) que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa. (MAIA, 2010, p. 57)

O controle social realizado por instituições independentes, sem a influência do poder público contribui para uma ação voltada ao atendimento dos interesses da sociedade civil com a ausência da influência das autoridades governamentais. O órgão formado por apenas

representantes da sociedade civil possui um conhecimento maior sobre as reais necessidades da população, seus anseios e perspectivas.

Embora existam diferenças em suas identidades, profissionalismos e capacidades para articular suas ações e relacionar-se com as autoridades, esses Observatórios têm características comuns, como a forma de realizar o serviço e um sentido ético na elaboração das propostas; desempenhando um papel intermediário entre as estruturas governamentais, igrejas e empresas, e os setores públicos. (DEMOS, 1997, p. 37 apud SARRE, 2005).

Diversas entidades têm criado observatórios com intuito de monitorar sistematicamente o funcionamento de setores ou áreas específicas. Essa variedade de tipos de observatórios permite que o controle seja introduzido nos diferentes órgãos e temas, fortalecendo a democracia, ao ampliar o acesso da sociedade a esses setores.

Sarre (2005) aponta as funções dos observatórios. Os Observatórios colaboram na reconstrução do Estado como sujeito responsável de definir as políticas públicas, delimita o controle e uso que fazem dos recursos públicos, vigiando o clientelismo e partidarismo e promovem a participação dos atores privados. Exercem outras funções adicionais: criar alianças, promover a solidariedade e fortalecer o capital social e a confiança.

Para Maiorano (2003), os observatórios sociais são “organismos auxiliares”, colegiados e integrados de forma plural, que têm a função de facilitar o acesso público à informação de qualidade e propiciar a tomada de decisões por parte das autoridades responsáveis pelas instituições e fortalecer a democracia e a prática dos direitos e liberdades, promovendo, assim, a aproximação dos cidadãos.

A principal atribuição do observatório social é acompanhar a gestão dos recursos públicos, com a iniciativa de promover uma melhor aplicação, exercendo uma fiscalização independente no poder público, permitindo, desta forma, uma atuação totalmente voltada para a sociedade civil.

Os Observatórios estão sendo desenvolvidos ao longo dos últimos vinte anos. As diferentes Administrações Públicas, Universidades, assim como empresas de determinados setores têm encontrado, nesta figura, um ambiente ideal para refletir o bom andamento de uma atividade, localizando, com facilidade, os pontos frágeis da mesma e assim trabalhar posteriormente nas melhores soluções. Uma das finalidades dos observatórios é denunciar situações, atuar como intermediários entre a administração pública ou organismos oficiais e os cidadãos que podem sofrer situações irregulares. (ROSELL e RUIZ, 2008)

Destaca-se, nos observatórios sociais, a preocupação de não apenas localizar as falhas, mas buscar melhorias e soluções ao exercer um trabalho de cooperação. O papel deles é de

suma relevância na divulgação das irregularidades detectadas, contribuindo para o acesso da sociedade às ações realizadas nos órgãos nos quais são realizadas as observações. O observatório funciona como um canal entre sociedade e poder público.

Os observatórios sociais expressam a emergência da Sociedade Civil, principalmente o crescimento de sua autonomia frente ao Estado. Trabalhando no esforço conjunto de Estado e Sociedade Civil para promover uma democracia viva e saudável. Suas estruturas promovem o fortalecimento da Sociedade Civil, e que a mesma procure ampliar suas ações e expressar-se com independência (SARRE, 2005).

Esse instrumento de controle visa a aperfeiçoar a cidadania ao receber as reivindicações sociais e adotar medidas com o intuito de encontrar soluções para os problemas existentes. A sociedade civil, ao perceber mudanças realizadas a partir das denúncias, buscará um maior envolvimento. Uma sociedade engajada ajuda os observatórios a atingirem um desempenho mais satisfatório, fortalecendo assim o controle social.

O observatório social está inserido numa visão de futuro a que almeja toda a sociedade consciente de seus deveres e direitos como contribuintes e cidadãos, praticando a vigilância social, assegurando a justiça social (OSB, 2012c).

Schommer e Moraes (2010) acreditam que o primeiro desafio de natureza técnica a ser superado é a qualificação das pessoas que colaboram com os observatórios, incluindo o conhecimento sobre legislação, processos administrativos e relações entre os Poderes. No mesmo sentido, há que se trabalhar na qualificação de servidores e de conselheiros de políticas públicas, para se evitar equívocos básicos e oportunidades de fraudes, bem como qualificar os mecanismos de decisão, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O segundo desafio identificado na investigação está relacionado à “diversidade” que caracteriza o universo desses observatórios. A grande variedade de origens, estruturas, temáticas tratadas, objetivos programáticos, metodologias utilizadas, âmbitos de atuação e grau de evolução, que caracteriza, hoje, o universo dos observatórios sociais é, em geral, pouco perceptível ao público, mas afeta, de forma significativa, o trabalho desses organismos. Os dados públicos coletados necessitam de uma ampla divulgação por esses próprios órgãos. Cabe ressaltar que há vários destes que proporcionam informações incipientes sobre a sua forma de atuar: com alguma frequência encontramos observatórios que não possuem instrumentos eficientes de publicidade. (ALBORNOZ e HERSHMANN, 2012)

Dependendo do observatório, essas características estão presentes ou não, variando de acordo com o país e a estrutura envolvida. Mas uma característica a ser apontada é a reduzida

divulgação desse instrumento de controle social. Há cidadãos que desconhecem a existência e a finalidade desses órgãos.

Albornoz e Hershmann (2012) apontam as debilidades e as oportunidades existentes nos observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura:

- Debilidades: Diversidade de objetivos e metodologias empregadas; Canais de difusão pouco consolidados; Organismos jovens: falta de experiência e conhecimento da capacidade plena de atuação dos observatórios; Escassa vinculação entre os observatórios; e
- Oportunidades: Entorno propício: consciência da importância das atividades culturais; Sistematização de dados e informações; Disponibilidade de TICs.; Descobertas de tendências e projeção de cenários; Organismos jovens: cultura da organização em construção; Contribuir na democratização da comunicação, da informação e da cultura; Intervir na geração de políticas públicas e setoriais; Consolidar mecanismos de participação cidadã; Constituir-se em um ator independente dos poderes políticos e econômicos; Formar pessoal especializado de maneira sistemática.

Algumas debilidades apontadas por Albornoz e Hershmann (2012) não estão presentes no Observatório Social do Brasil. Os observatórios, pelo fato de existirem em rede possuem a certificação e a chancela emitida pelo OSB. Uma das exigências para os observatórios manter sua certificação é cumprir as determinações e encaminhar, a cada quadrimestre, o relatório social. Esses órgãos são autossustentáveis e possuem como característica atuar para educação nas melhores práticas dos gastos públicos.

2.8.1 Observatório Social do Brasil

Os observatórios sociais integram um conjunto de iniciativas voltadas à fiscalização da administração pública, à coprodução de bens e serviços públicos e à qualidade de vida nas cidades.

O surgimento do Observatório Social do Brasil (OSB) decorreu de um grupo de empresários da Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM), criadores do programa de orientação para o Estágio (Instituto PROE) e pela Federação das Associações Comerciais do Paraná (Faciap) em 2004, convergindo para a criação do Movimento Pela

Cidadania Fiscal em 2005, no meio empresarial de Maringá e no bojo de um contexto nacional de diversas iniciativas pela qualidade na aplicação dos recursos públicos, em favor da redução da carga tributária e pela educação fiscal.

No ano seguinte com o tema “Micro e Pequena Empresa e a Cidadania Fiscal”, a XV Convenção Estadual da Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná - FACIAP, auxiliou o processo de mudança e o evento fechou uma série de ações da Federação nas diversas regiões do Estado, como a realização de palestras, concurso de redação e feirões do imposto.

O Observatório Social do Brasil (OSB) foi institucionalizado e passou a disseminar a instalação de Observatórios Sociais no Paraná e em outros Estados, formando a Rede (OSB) de Controle Social, com metodologia padronizada e ações integradas.

Um Observatório Social é a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos regido pelo seu estatuto, pela Lei n. 9.790/99 e pelas disposições legais aplicáveis, podendo se configurar como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, com prazo de duração indeterminado.

O OSB não aceita pessoas filiadas a partidos políticos em seus quadros de associados, embora a política partidária seja importante, é preferível, no contexto atual, que os observatórios não tenham qualquer vinculação formal com partidos, em função do baixo grau de legitimidade destes e pela possível associação com disputas por cargos, recursos e casos de corrupção (SCHOMMER e MORAES, 2010).

A posição dos observatórios de não ter vínculo político torna-os livre das influências dos dominantes e dificulta a interferência do poder público na administração dessas instituições. Quando ocorre indicação política nas instituições de controle social, de forma a interferir nas ações realizadas, a instituição passa atuar em nome dos governantes, descaracterizando os seus objetivos sociais.

Os Observatórios Sociais realizam trabalhos destinados ao acompanhamento de licitações, com o foco na cidadania fiscal como canal de mudança com a capacitação de servidores públicos e conselheiros e a participação gestão das políticas públicas, e o acompanhamento dos indicadores de gestão pública.

Diferentemente de outras iniciativas, o OSB não prega somente o combate à corrupção, pois entende que o caminho para minimizar os desvios dos recursos públicos passa por avaliar e monitorar o sistema de compras das prefeituras e câmaras de vereadores, atuando ativamente junto aos responsáveis pela tomada de decisão e autorizadores dos gastos públicos.

Os observatórios acreditam que, por meio de mudança nos processos administrativos, da capacitação dos servidores públicos e dos Conselhos Municipais e da gestão eficiente das compras, talentos humanos e recursos materiais, é possível fazer mais com menos, gerar indicadores positivos e desaguar em uma conseqüente gestão profissionalizada e transparente.

O capital humano é o ponto de destaque no observatório social, procurando capacitar tanto os seus membros, como os servidores públicos e membros dos Conselhos de política pública, realizando um trabalho com o objetivo de melhorar a eficiência na gestão pública, que mostra o caráter de cooperação desenvolvido nessas instituições.

Ao utilizar o conhecimento, o profissionalismo e a capacitação para melhorar as práticas adotadas na gestão da verba pública, facilita-se a execução das tarefas e direciona-se o trabalho para a técnica.

Esses profissionais contribuem para o acompanhamento da gestão de compras, controle de estoques, administração de frotas, gerenciamento de processos, produtividade de equipes e da mensuração dos resultados através da elaboração de indicadores regionais. Ao mensurar os resultados, permite-se uma análise sobre a atuação da gestão, verificando se atingiu as metas, ponto muito importante para avaliar o trabalho desenvolvido.

O OSB auxilia os municípios que planejam criar o seu próprio processo de monitoramento dos gastos públicos, desenvolvendo um método de adoção e aplicação direcionado ao trabalho local. A formação da Rede de Observatórios Sociais poderá desenvolver o processo de cidadania fiscal nos municípios e colaborar para uma maior qualidade na aplicação dos recursos públicos.

Um dos pontos discutidos pelo OSB consiste nos processos licitatórios. Há o entendimento de que o aumento da competitividade nas licitações permite diminuir os gastos públicos e as manipulações fraudulentas. O processo licitatório torna-se mais justo para os participantes e menos oneroso para a máquina pública.

Os observatórios sociais documentam as irregularidades encontradas e encaminham-nas ao órgão responsável para as devidas providências. Se as falhas não forem corrigidas, o observatório encaminha denúncia ao Ministério Público. Essa ação contribui para uma melhor aplicação das receitas públicas e diminui os erros e os procedimentos associados à corrupção. Como afirma Ceneviva (2006), a atuação dos Observatórios Sociais no controle social, embora não tenha poderes para punir diretamente os gestores, pode acionar sanções previstas no âmbito do controle administrativo, legislativo ou judicial.

Os observatórios sociais fazem o monitoramento das licitações desde a publicação dos editais até o acompanhamento da entrega dos produtos ou serviços e divulgação dos editais às

empresas locais dos respectivos ramos de atividade. Com isso, aumenta a concorrência, reduzindo a possibilidade de fraudes e direcionamentos, possibilitando economia aos cofres públicos, por meio da participação do maior número de empresas nos processos licitatórios.

Ao analisar o processo licitatório, o observatório poderá fazer uso das seguintes fases conforme quadro 5 a seguir:

1º fase	Escolha e análise da licitação
	Escolha das licitações a serem acompanhadas direta e minuciosamente, priorizando as que envolvem maior volume de recursos financeiros da compra ou contratação; as demais licitações ou contratações são registradas e analisadas genericamente;
	Análise jurídica e formal do Edital;
	Levantamento de preços praticados no mercado dos produtos licitados, tendo como objetivo de averiguar se o preço licitado está acima ou abaixo do valor praticado no mercado
2º fase	Estudos comparativos e diligências
	Comparações entre o preço máximo estabelecido pelo Município, o preço a ser pago ao licitante e o preço de mercado;
	Se constatada irregularidade, são feitas diligências junto aos órgãos responsáveis - encaminha-se relatório à Secretaria Municipal de Governo.
	Planejamento, Orçamento e Gestão, com cópia ao Prefeito. Caso não haja providências para correção das irregularidades, relatórios conclusivos são encaminhados ao Ministério Público.
3º fase	Acompanhamento da entrega do material licitado no almoxarifado ou da prestação do serviço.

Quadro 5: Acompanhamento de licitação
Fonte: Schommer e Moraes (2010)

Mais do que a possível punição a posteriori por irregularidades detectadas, o observatório social tem a finalidade de contribuir para evitar e corrigir equívocos durante o processo, como por exemplo, apontando inconsistências em editais de licitações. A função preventiva associa-se à educação e à cidadania fiscais, de modo que cidadãos e servidores públicos, uma vez que estejam mais bem informados sobre elementos da gestão pública, comprometam-se com o controle da qualidade de cada ato que tenha relação com a res pública (SCHOMMER ; MORAES, 2010).

O acompanhamento realizado pelos observatórios sociais nas licitações dos órgãos públicos é uma ação relevante do ponto de vista social. Ao priorizar as licitações de valores mais altos, tendo em vista a dificuldade que seria analisar todos os processos de compras, o trabalho passa a ser centralizado nos valores mais significativos. Grande parte dos desvios de verbas públicas ocorre nas licitações e esse acompanhamento minucioso feito pelo observatório social tenta assegurar que os gastos estejam atendendo os interesses da coletividade.

Ao levantar os preços praticados no mercado, o observatório identifica o superfaturamento no processo licitatório e evita que o órgão público realize aquisições com preços superiores aos negociados no mercado. O preço pago a maior resulta em prejuízo para toda a sociedade, porque deixa de ser aplicado em outros projetos e atividades também de interesse sociais. A forma de conduzir os recursos públicos influencia no bem estar da coletividade - o dinheiro bem aplicado permite que um número maior de ações sejam implementadas. Muitos municípios possuem uma tabela de preços dos itens negociados e quando o observatório compara esta tabela com os preços praticados no comércio, deve verificar as falhas do próprio sistema licitatório. Não é justificável a tabela de preços máximos de aquisição ter preços superiores aos frequentemente negociados no mercado. A Fundação Getúlio Vargas possui tabela de preços praticados, disponibilizadas periodicamente. Tal instrumento é a base referencial nas licitações de alguns órgão públicos.

A forma de atuação dos observatórios no envio das irregularidades identificadas nas diligências à secretaria municipal de governo, para que realizem providências na solução dos problemas expostos, mostra perfeitamente o intuito de, precipuamente, prestar auxílio ao Poder Público. Contudo, se após o envio das irregularidades, o problema não for solucionado, relatórios conclusivos serão encaminhados ao Ministério Público. Agindo assim, os órgãos, por consequência, terão o entendimento de que seus atos não estão distantes da fiscalização popular.

A última fase de verificação da entrega do material e da prestação do serviço é de grande importância, ao observar se o processo licitatório está cumprindo toda a determinação legal, apresenta-se o preço de mercado e está sendo executado realmente conforme a documentação. A fiscalização realizada no momento da entrega e da prestação do serviço consiste na prova suficiente da fidedignidade do processo licitatório. A posse de documentação atestada por servidor público de que o bem foi entregue e o serviço foi realizado não basta para ratificar a entrega de fato, pois assinaturas podem ser falsificadas e servidores podem ser coniventes com as fraudes.

2.8.2 Objetivos Observatório Social do Brasil

O estatuto do Observatório social do Brasil apresenta 18 objetivos, dos quais se destacam sete, a saber:

I. Atuar como organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos, ao comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, aos resultados gerados e à qualidade dos serviços prestados.

O apoio dado à comunidade estimula o crescimento do número de cidadãos conscientes de seu papel social com o objetivo de fortalecer a democracia e a cidadania. Esse conhecimento transmitido ajuda a sociedade a discernir melhor as ações desempenhadas pelos gestores públicos;

IV. Incentivar e contribuir com o aprimoramento pessoal e profissional de membros da comunidade e de profissionais ligados às áreas de interesse do OSB, através de cursos, seminários, palestras, debates, grupos de estudos, entre outras atividades.

As atividades voltadas para disseminar na sociedade as informações pertinentes à cidadania fiscal e ao controle da qualidade dos gastos públicos contribuem para dotar o cidadão do conhecimento necessário para desenvolvimento do seu senso crítico, dando uma visão mais detalhada das peculiaridades e dos problemas existentes na gestão pública;

V. Incentivar e promover projetos e eventos artísticos e culturais que possam disseminar os conhecimentos pertinentes e contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos.

A utilização de projetos e de eventos artísticos e culturais traz entretenimento para a população, bem como a divulgação dos conceitos associados à participação social. Assim, o cidadão reúne lazer e informação sobre a importância do acompanhamento da administração pública;

VI. Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV; no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988.

A lei 12.527 promulgada com a finalidade regulamentar o acesso à informação veio ao encontro desse objetivo do observatório social, reforçando a exigência legal sobre o tema;

VIII. Promover o intercâmbio com entidades similares no âmbito estadual, nacional e internacional, inclusive por meio de parcerias, acordos, convênios, dentre outras formas.

Esse intercâmbio realizado pelo observatório com outras entidades similares propaga os ideais defendidos e fortalece a busca por uma maior participação nas políticas públicas, além de ser útil na troca de experiências;

IX. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando a defender e a reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social.

A sociedade precisa estar constantemente estimulada a participar do controle dos gastos públicos; o esforço investido neste propósito resulta em ganhos para toda população; e

XVIII. Apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos, que contemplem a promoção de mudanças fundamentais e essenciais no processo de gestão dos recursos públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação, recursos humanos, licitações, gastos do poder legislativo e assistência social.

Essas propostas de alterações do processo de gestão necessitam de ampla divulgação e acompanhamento de sua implementação, evitando, assim, que se tornem mais um documento arquivado na administração pública.

2.8.3 Os Objetivos Mais Específicos do OSB

O Estatuto Social do Observatório Social do Brasil apresenta três objetivos específicos, primeiro: identificar municípios que têm potencial interesse na instalação de Observatórios Sociais. O segundo objetivo consiste em capacitar a equipe técnica e fornecer suporte à gestão dos Observatórios locais. E por último o objetivo de monitorar as ações dos Observatórios locais e emitir certificado de validação. (OBS 2012d).

Dessa forma, o OBS ajuda a implantar essa ferramenta de controle social, aumentando o número de municípios inseridos. A capacitação oferecida é importante para difundir os procedimentos realizados na rede e no acompanhamento do cumprimento dos padrões estabelecidos.

O observatório social é uma organização jovem, mas tem alcançado um crescimento nos últimos anos. A pesquisa realizada pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) aponta o crescimento do número de observatórios do ano de 2006 a 2010.

Número de observatórios por ano de fundação		
Ano	Número de observatórios	Percentual
2006	1	5%
2007	1	5%
2008	5	25%
2009	6	30%
2010	7	35%
Total	20	100%

Quadro 6 – Número de observatórios por ano de fundação
Fonte: Pesquisa UDESC, 2011.

Quanto às motivações para a criação do Observatório, a maioria (55%) teve como principal motivação a constatação de irregularidades no município, seguido do incentivo de pessoas ligadas a entidades similares em municípios vizinhos e do incentivo do Observatório Social do Brasil, com 45% de menções cada.

Motivações	Número de observatórios que citam esta motivação
Irregularidades constatadas no município	11
Incentivo do Observatório Social do Brasil	9
Incentivo de pessoas ligadas a Observatórios em municípios vizinhos	9
Outras motivações	7
Total	36

Quadro 7 – Motivação para criação de observatório
Fonte: Pesquisa UDESC, 2011.

O número de observatórios sociais está aumentando ao longo dos anos no Brasil, fortalecendo o controle social no país. Ao apontar na pesquisa que a motivação para a implementação dos observatórios foi as irregularidades constatadas no município, fica claro que a insatisfação social fomentou a criação dessa instituição. A sociedade ao observar o mau uso dos recursos públicos decide interagir de modo a evitar que tais arbitrariedades se repetissem.

Os conselheiros que representam entidades são ligados a Associação Comercial ou Associação Empresarial, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Faculdades, Sindicato dos

Contadores ou Contabilistas, Associação Intersindical Patronal, Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL, Sindicato do Comércio Atacadista e Distribuidor, Associação dos Atacadistas e Distribuidores, Unimed, Sindicato das Indústrias do Vestuário.

A mobilização social com o objetivo de evitar o uso arbitrário da verba pública é válida, contudo é preciso ter o conhecimento das leis que regem as aquisições de bens e serviços no setor público e detectar os meios que o órgão pode utilizar para burlar tais mecanismos legais.

Os tipos de fraudes mais comuns, segundo os observatórios pesquisados, são: caracterização de combinações prévias entre os concorrentes pela alternância de vencedores (10 menções); contratações mediante Dispensa de Licitação em situações de emergência fabricada, ocasionadas pela má administração da coisa pública (9 menções); e, na modalidade Pregão Presencial do tipo Menor Preço por Item, conversas entre os participantes negociando quais itens cada um vencerá, deixando de competir pelo preço mais baixo (9 menções) (SCHOMMER, et al 2011).

A divisão das atividades em programas contribui para organização dos trabalhos a serem executados e para divisão das tarefas e funções. Predomina, na OSB, a preocupação com os gastos públicos e a cidadania fiscal, fiscalizando a aplicação das verbas públicas e preparando o cidadão para o controle social. O trabalho feito nos observatórios com o intuito de fortalecer os conselhos municipais é muito importante para aprimorar o controle das políticas públicas exercido nos conselhos.

O reconhecimento do observatório pela sociedade é muito importante. Como esse instrumento de controle social ainda é bem recente, há um árduo caminho a ser percorrido de adaptações e avanços.

Os observatórios sociais desenvolvem programas de qualidade na aplicação dos recursos públicos no poder Executivo, como: Monitoramento Sistemático das Licitações Municipais; Monitoramento Sistemático dos Recursos Humanos e Monitoramento Sistemático das Receitas do Município. No Poder Legislativo, há os mesmos monitoramentos do poder executivo, exceto o das receitas do município que é substituído pelo Monitoramento Sistemático das Diárias do Poder Legislativo (OBS 2012 d).

Já no Poder Judiciário há dois tipos de monitoramento: Monitoramento sistemático dos Processos Judiciais abertos contra Gestores de Recursos Públicos e Monitoramento sistemático dos Processos Judiciais abertos contra Órgãos Públicos (OBS 2012d).

O envolvimento dos programas com a finalidade de interagir com a sociedade fomenta o debate sobre a participação social. Como exemplo, têm-se os programas desenvolvidos

pelos observatórios: Concurso de Redação, Feirão do Imposto, Festival de Música, Concurso de Monografia, Pesquisa Anual sobre Cidadania Fiscal. Essas atividades permitem alcançar o mais variado público.

O observatório ainda possui programas voltados para dinamizar a cidadania fiscal como: Potencialização dos Conselhos Municipais e aumento da competitividade nas licitações municipais através da inserção de micro e pequenas empresas.

Além de apresentar resultados à sociedade, o observatório social local presta conta ao OSB e realiza o sistema de monitoramento dos vereadores.

De acordo com o Estatuto do Observatório Social do Brasil, poderão ser criados os observatórios sociais estaduais e o distrital, com o consentimento dos OBS Municipais daquele Estado, os quais poderão também auxiliar no controle social das contas do Governo do Estado e da Assembleia Legislativa, conforme suas possibilidades técnicas e operacionais, trabalho regido por estatuto social próprio e normas operacionais específicas, alinhados às estratégias do OSB.

Podem participar como associado do OSB os Observatórios Sociais Estaduais, Municipais e Distritais, as entidades de classe, organizações sociais ou de representação comunitária, empresas, através de cidadãos de ilibada conduta, não filiados nem diretamente relacionados a partidos políticos em número ilimitado de associados, que as integrem de forma voluntária e por elas sejam nomeados e que venham a contribuir para a consecução da missão do OSB.

Os associados estão distribuídos nas categorias de associado fundador, associado efetivo, associado institucional, associado mantenedor, e associado benemérito.

Associado fundador, pessoa física ou jurídica presente na assembleia de constituição, ou que venha associar-se no prazo máximo de trinta (30) dias corridos, após a assembleia de constituição.

Associado efetivo, o associado institucional, pessoa jurídica que tenha participado das atividades do OSB, por prazo não inferior a um ano, sem faltas ou sanções administrativas.

Associado mantenedor é pessoa jurídica que patrocina as atividades da associação, de forma constante ou periódica.

O associado benemérito é pessoa física que tenha prestado serviços relevantes ao OSB, quer seja por atividade voluntária, quer por doações e contribuições, estando isento de pagamento de anuidades, não tendo direito a voto.

Um participante poderá pertencer a mais de uma categoria de associado. Todos os associados que esteja em dia com suas obrigações têm direito a voto nas assembleias, contudo terá direito a ser votado somente aos associados fundadores e efetivos.

Os integrantes de quaisquer dos Conselhos da estrutura organizacional do OSB não são remunerados. Assim como, a qualquer Conselheiro é vedado qualquer ato ou prática que venha a trazer benefício ou vantagem pessoal, diretos ou indiretos, individuais ou coletivos, em decorrência da participação no respectivo processo decisório.

O OSB é constituído de órgãos deliberativos: Assembleia Geral, Conselho Superior e Conselho Fiscal. Órgãos executivos: Conselho de Administração e os Órgãos Consultivos e de apoio: Conselho Consultivo

Os Observatórios Sociais Estaduais e Distrital são dirigidos por diretoria própria e mantidos por entidades mantenedoras, com independência e autonomia, sem qualquer vínculo funcional, técnico, administrativo ou hierárquico com qualquer órgão da Administração Pública, direta ou indireta, podendo captar recursos de outras fontes visando a custear e ampliar o suporte técnico aos Observatórios Sociais filiados.

As receitas do OSB são constituídas por valores decorrentes das contribuições, doações e legados oferecidos por terceiros; recursos financeiros, taxas, anuidades ou mensalidades, oriundos das contribuições feitas pelos associados, bem como de outras entidades públicas ou privadas; valores decorrentes das doações, subvenções, legados e auxílios de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; as decorrentes das rendas e usufrutos auferidos de bens móveis ou imóveis de sua propriedade ou de terceiros ou que venham a constituir através de contrato ou termo de acordo ou parceria.

Assim como as receitas resultantes da prestação de serviços, comercialização de produtos e ou receitas de produção de bens ou mercadorias, ou ainda de publicações e inscrições de cursos, palestras e outros eventos; as dotações, subvenções eventuais ou resultados de termos de parceria recebidos diretamente da União, dos Estados e Municípios ou através de órgãos públicos de administração direta ou indireta.

Os produtos de operações de crédito, internas ou externas, para financiamento de suas atividades, bem como os rendimentos decorrentes de títulos, ações ou papéis financeiros de sua propriedade e de seu patrimônio; as rendas em seu favor constituídas por terceiros, juros bancários e outras receitas de capital; as doações de pessoa física ou jurídica a título de incentivo fiscal ou renúncia fiscal, em conformidade com legislação específica e outras contribuições e taxas diversas também caracteriza-se como receitas para o OSB. É importante

destacar que é vedado ao OSB receber recursos oriundos de órgãos públicos que estejam sujeitos à sua ação de controle social ou da ação dos Observatórios Sociais filiados.

O observatório social tem como missão "despertar o espírito de cidadania fiscal", no interior da sociedade organizada, preparando o cidadão para participação social, procurando meios de corrigir irregularidades para tornar a sociedade mais democrática. Os observatórios ainda não estão presentes em todos os municípios do país.

Quando o observatório social é atuante e existe uma fiscalização social ativa, o próprio órgão público passa a repensar sua forma de gerir as verbas públicas. Por ter o entendimento que seus atos serão divulgados para a sociedade e para os órgãos de controle externo, a gestão, por consequência, tornará cada vez mais voltada para os fins sociais.

Observa-se a necessidade de aproximar os observatórios sociais das associações de moradores, dos sindicatos, dos conselhos de políticas públicas, das instituições de ensino, assim como ampliar o contato com a população em geral, demonstrando o seu trabalho e instruindo para a educação fiscal, fortalecendo o espaço de controle social na execução das políticas públicas e aumentando a divulgação dos seus objetivos, estruturas e atuações realizadas.

2.9 Orçamento Participativo

Como forma de transparência, é possível destacar também a sistemática do orçamento participativo que, sob o aspecto da transparência da gestão pública e do acesso por parte do cidadão é um instrumento positivo tendo em vista que é o início da futura execução, o que também se torna uma das formas precursoras de controle social e não apenas da expressão das necessidades sociais mais urgentes.

O orçamento participativo (OP) apresenta-se como instrumento de participação social, permitindo que o poder público e o cidadão formulem a proposta orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade, o que valoriza o debate e enriquece as escolhas com o lastro da sociedade assistida.

O orçamento participativo consiste numa nova forma de planejar os gastos públicos. O orçamento é elaborado com a participação de indivíduos de diferentes classes sociais, promovendo a destinação da verba pública em projetos e atividades do interesse da coletividade. Assim como a audiência pública o orçamento participativo permite que o

cidadão seja ouvido antes da realização do ato administrativo, discutindo o planejamento das receitas e despesas.

Para Jacobi e Teixeira (1996):

O orçamento participativo configura-se como um espaço democrático, representando um ponto de inflexão na própria cultura política da vida associativa. Trata-se de uma nova vivência das práticas comunitárias, em que a população tem um envolvimento pedagógico com atitudes democráticas no processo decisório.

O orçamento participativo é seguramente uma novidade democratizante no cenário político brasileiro no início dos anos 90, assumindo, assim, um significado de complementaridade. Malgrado, não se confunde nem substitui a representação, posto que este constitua o procedimento mais sofisticado e abrangente do sistema democrático (GOULART 2006).

O objetivo do OP é elaborar o orçamento com a participação da sociedade. Com isso, previne que os gastos sejam realizados de forma insatisfatória. As reais necessidades sociais encontram espaço para serem apresentadas e discutidas.

Este instrumento de participação ganhou destaque em Porto Alegre em 1989, quando Olívio Dutra eleito prefeito, adotou esse sistema e que a partir daí foi aprimorado e praticado em diversas cidades brasileiras.

O orçamento participativo foi criado numa tentativa de democratizar gestão pública, atendendo as demandas sociais.

Como afirma Fedozzi (2009), a criação do OP foi resultante de uma trajetória sinuosa, indeterminada (com crises e contradições irreduzíveis a soluções definitivas), mas, ao mesmo tempo, do encontro sinérgico entre pelo menos cinco variáveis:

- 1) A decidida vontade política dos novos governantes para democratizar a gestão sócio-estatal;
- 2) A efetividade das decisões compartilhadas, consignando credibilidade à participação;
- 3) A eficácia na gestão político-administrativa das demandas em geral;
- 4) A governabilidade financeira para responder às demandas aprovadas e possibilitar a emergência de um ciclo virtuoso; e
- 5) A existência prévia de um tecido associativo crítico.

A vontade dos novos governantes em democratizar a gestão pública permitiu o surgimento das ferramentas de participação social. O ambiente proporcionado pelos dirigentes trouxe novos canais democráticos, implantando oportunidades para governados interagir com os governantes.

As decisões tratadas entre sociedade e poder público, ao serem realmente colocadas em prática, transmitem confiança na veracidade da aplicação dos resultados obtidos por meio da participação social. Essas práticas aproximam a população da administração pública, fortalecendo a democracia e a atuação da sociedade.

Quando se busca eficácia na gestão, é preciso lançar mão de instrumentos que aproxime a decisão dos gestores às reais necessidades da população. As prioridades e carências sociais são expostas exteriorizadas quando o indivíduo expõe sua concepção a respeito do tema tratado. O ato de ouvir o cidadão aproxima os resultados efetivos das necessidades reais da população.

A governabilidade financeira para responder às demandas aprovadas é essencial para o êxito do processo participativo. Requer da gestão uma disponibilidade financeira destinada à solução das questões levantadas pelo cidadão no interior das ferramentas de participação, para que estas não se tornem simples relatos arquivados.

O ponto principal consiste na variável relacionada à existência prévia de um tecido associativo crítico. A sociedade precisa estar articulada e mobilizada para apresentar suas propostas; cidadãos alheios às questões relacionadas à administração pública não reúnem condições favoráveis para a aplicabilidade da participação popular. A difusão de ambientes propícios para questionamentos sobre a aplicação da verba pública no interior da sociedade é fundamental para a expansão do processo democrático.

O cenário apresentava características propícias à implantação do orçamento participativo como: interesses externos a respeito da aplicabilidade das verbas públicas e de sua transparência, aumento dos instrumentos de controle social e o aumento de cidadãos interessados em participar da gestão pública.

O orçamento participativo torna mais transparente as ações e estimula a participação popular na gestão pública, incentivando a descentralização e a mobilização dos cidadãos, ampliando a compreensão da sociedade nos assuntos relacionados à administração pública (JACOBI e TEIXEIRA, 1996).

No orçamento participativo, as discussões são realizadas divididas por regiões e temáticas, proporcionando um maior detalhamento das necessidades a serem implantadas, trazendo os pontos de discussões para o ambiente na qual o participante está inserido.

De acordo com Avritzer (2006), o orçamento participativo é caracterizado pela delegação de soberania por prefeitos eleitos para um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam através de critérios universais de participação. Todo cidadão pode participar e votar em questões orçamentárias.

Assim como nos demais instrumentos de participação, é importante verificar as características sociais dos participantes. Como afirma Silva e Carvalho (2006), é importante atentar-se no perfil dos participantes, em termos de renda, endereço, formação e outros indicadores semelhantes. A participação de indivíduos de diferentes setores sociais legitima o processo do orçamento participativo como canal de sugestões e debates.

Assim como nos conselhos de políticas públicas a composição dos participantes influencia nos resultados alcançados nos fóruns de sugestão. O envolvimento do cidadão comum enriquece as discussões, aproxima as decisões e as reivindicações sociais. A diversificação de integrantes reduz a possibilidade de utilizarem os debates exclusivamente com o objetivo de promoções políticas. Com isso, a representatividade torna-se relevante para o alcance de resultados voltados para o bem estar comum.

Como o OP está diretamente associado à construção de propostas orçamentárias que se tornarão leis norteadoras dos gastos públicos, a participação do indivíduo interfere de forma expressiva nos rumos da gestão pública, ao definir previamente o plano de gastos dos gestores públicos.

- Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre

O OP inicia-se com as reuniões preparatórias. A cada ano, a Prefeitura apresenta as contas do exercício anterior, o Regimento Interno do Orçamento Participativo e divulga o Plano de Investimentos e Serviços para o ano vindouro. As reuniões contam com a presença de autarquias, empresas públicas e secretarias municipais. São desenvolvidas várias atividades programadas formando o “Ciclo do Orçamento Participativo”.

Porto Alegre está estruturada em 17 regiões e seis temáticas e cada área é representada pelos delegados e conselheiros do Orçamento Participativo. São realizadas Assembleias Regionais e Temáticas, nas quais a população escolhe as demandas, os conselheiros e fixa o número de delegados da cidade para cada fórum regional e grupos de discussões temáticas.

No orçamento participativo de Porto Alegre, há a figura do Conselho do Orçamento Participativo com a finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa. O Conselho do Orçamento Participativo²³ será representado por Conselheiros titulares e suplentes. Os conselheiros representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito com direito a voz e sem direito a voto.

²³ Com finalidade de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa. Elencadas no Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2011/2012.

Não poderá ser Conselheiro (titular ou suplente) quem exercer mandato eletivo, cargo em comissão ou assessor político no poder Executivo, legislativo ou judiciário (nas esferas municipal, estadual e federal), salvo se renunciar ao cargo ou mandato (até a posse).

Entre as competências do Conselho do Orçamento Participativo enumeradas no regimento participativo de Porto Alegre destacam-se: emitir opinião, alterar total ou parcialmente a proposta do PPA (Plano Plurianual), da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a proposta do Orçamento Anual a ser enviada à Câmara Municipal de Vereadores.

Como o poder legislativo pode emendar a proposta orçamentária após as discussões realizadas, faz-se necessário ter um dispositivo impedindo emenda sobre discussões tratadas no orçamento participativo, evitando, assim, que o orçamento participativo seja usado para transmitir uma pseudo-transparência, procurando inibir a possibilidade do poder executivo convocar o cidadão para discutir o orçamento e depois, junto com o poder legislativo, emendar as sugestões populares ou realizar suplementações a partir de anulações de dotações abrangidas pelas discussões no orçamento participativo.

O orçamento participativo permite uma interação dos representados com seus representantes em prol de melhorias para a população, permitindo acesso ao público de informações que anteriormente ficavam restritas ao poder público e iniciando uma nova fase, na qual o cidadão deixa de ser um mero espectador e torna-se um participante das decisões do seu interesse. O cidadão pode interagir com a administração pública na busca do orçamento voltado para as suas reais necessidades.

2.10 Audiência Pública

A audiência pública, assim como o observatório social, apresenta-se como instrumento de controle social, na qual a sociedade interage com o poder público para decidir determinada questão. Segundo Carvalho Filho (2005), “a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil”.

César (2011) define a audiência pública como um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores

sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Um instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas.

A audiência pública apresenta-se como um canal democrático de manifestação de opinião, permitindo que indivíduos ou representantes de associações, fundações, conselhos de classe, sindicatos expressem suas aprovações ou rejeição ao assunto na qual está sendo discutidas.

Após o período de discussões realizadas pelos participantes da audiência pública, registram-se os posicionamentos favoráveis e desfavoráveis sobre o assunto tratado. O debate permite que se chegue a uma conclusão ouvindo opiniões diversas. O conjunto de opiniões favoráveis e desfavoráveis irá formar o posicionamento da sociedade sobre o assunto tratado.

A audiência pública é instrumento auxiliar da administração para auscultar os interesses prevalentes da sociedade civil (CARVALHO FILHO, 2005) e antecede a audiência pública, o julgamento ou a tomada de decisão sobre o tema a ser debatido. As opiniões dos participantes conduzirão a decisão final a ser realizada pela administração pública. Essa audiência poderá tratar de diversos temas associados à administração pública. Ao utilizar a audiência, a decisão deixa de ser exclusivamente do poder público, dando ao cidadão a oportunidade de expressar suas críticas e contribuir para a tomada de decisão do órgão público.

A lei 9784/99²⁴ no seu art. 32 menciona que diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debate sobre a matéria do processo. Há nesta lei a possibilidade de realizar audiência nos casos relevantes, porém o critério de relevância não está claramente definido no dispositivo legal.

É importante salientar que há diferença entre o conceito de consulta pública e audiência pública. Conforme apresentada no quadro abaixo:

Consulta Pública	Audiência Pública
Peças formais devidamente escritas	Debates orais
Interveniente tem algum interesse na matéria discutida	Pessoas que tenham ou não interesse no assunto discutido
Não comporta realização de qualquer sessão.	Designação prévia da data e local

Quadro 8 - Diferença entre consulta pública e audiência pública.

Fonte: Carvalho Filho (2005), adaptado

²⁴ Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O debate oral favorece o aprendizado a respeito da finalidade desse instrumento. Ao ouvir as opiniões dos outros membros, o indivíduo tem a possibilidade de expandir seus conhecimentos sobre os temas discutidos.

Dividir com a sociedade a responsabilidade na tomada de determinada decisão, diminui a possibilidade de realizações contrária aos interesses da coletividade. Como se trata de uma parcela da população que participa dos debates realizados nas audiências é muito importante que essa amostra da sociedade seja representativa.

A divulgação prévia do local e data das respectivas audiências torna o processo mais transparente, incentiva a participação e fortalece o direito social, tornando possível a participação direta e indireta nos debates. Há necessidade de uma maior divulgação das audiências públicas, esclarecendo a sua importância e objetivos.

Para Prieto (2010), a consulta pública é um procedimento que envolve matéria ou assunto de interesse geral. É aberto publicamente prazo para terceiros conhecerem o processo e se manifestarem sobre ele por escrito, antes da decisão do pedido.

Um ponto em comum entre a consulta pública e a audiência pública consiste na apresentação dos resultados obtidos. O artigo 34 de Lei 9.784/99 afirma que deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado, os resultados da consulta e da audiência pública.

Hermany (2009) afirma que a audiência pública como instrumento de consulta permite que o governo possa visualizar o que pretende a sociedade em termos de investimentos, programas e ações políticas, e, principalmente, informar pedagogicamente todos os dados contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais do poder Estatal, inclusive à avaliação de resultados e verificação do cumprimento de metas determinadas no processo de planejamento.

Dessa forma, podemos afirmar que as audiências públicas permitem aos cidadãos fiscalizar, acompanhar e decidir sobre as ações governamentais futuras e as em andamento.

Para a audiência pública funcionar como instrumento de fiscalização requer que o cidadão entenda os dados apresentados e se familiarize com os temas abordados.

A sociedade pode receber instruções prévias a respeito da audiência pública por meio de palestras realizadas pelos observatórios sociais. A interação desses dois instrumentos de participação social contribui para o enriquecimento dos debates realizados, pois o cidadão poderá tirar suas dúvidas e obter uma noção a respeito das leis que regem os tópicos debatidos nas audiências públicas. Não cabe falar em debate quando apenas parcela dos participantes detém o conhecimento sobre a matéria discutida.

César (2011) expõe que a realização da audiência pública deve ser consignada: a) quem presidirá a audiência pública; b) data de início e término dos trabalhos; c) pessoas que serão notificadas a comparecer à audiência pública; d) número de pessoas que serão ouvidas (defensores e opositores em número igualitário) e respectivo prazo de cada um; e) prazo para a indicação de pessoas a serem ouvidas; e) forma como a população poderá se manifestar – se por escrito ou oralmente, neste caso, indicando o prazo de cada um; g) ampla divulgação pelos meios de comunicação; h) a forma como será efetuado o registro dos trabalhos (ata, vídeo e áudio); i) esclarecer se será entregue notificação recomendatória aos presentes; j) a forma como será divulgada a conclusão da audiência pública; etc.

Por se tratar de um mecanismo legal, a forma de conduzir uma audiência deve ser cumprida para garantir a sua legitimidade, expondo de forma clara as etapas a serem cumpridas no seu processo de execução, orientando os participantes na forma como os debates ocorrerão e apresentando os resultados alcançados.

Verifica-se a presença da audiência pública em alguns dispositivos legais:

a) Na Constituição Federal/88

Art. 58 O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe
II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

A audiência pública aproxima também o poder legislativo da sociedade. Servindo para troca de informações e de certa forma, como o meio da sociedade civil avaliar o trabalho realizado por seus representantes.

b) Na Lei das licitações

A Lei 8.666/93 trata da audiência pública no seu artigo 39, que diz, se o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea c desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Em Licitações superiores a R\$ 150.000.000,00, há a necessidade de realizar uma audiência pública. Contudo esse valor está muito elevado;, municípios com reduzida arrecadação dificilmente alcançaria tal despesa.

c) Na Lei de Responsabilidade Fiscal LRF

Art. 9 § 4o Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A divulgação do cumprimento das metas fiscais contribui para o acompanhamento pela sociedade das metas fiscais, demonstrando a condução da política fiscal, verificando os resultados entre receitas e despesas, a partir da qual se estabelecerá um planejamento das políticas públicas.

A audiência pública é um meio de captar sugestões para solucionar determinado problema junto à sociedade; porém deve-se evitar que a audiência assuma o perfil de mecanismo de aceitação de decisões pré-estabelecidas, de mais uma reunião direcionada para cumprir a Lei e para fortalecer as decisões dos gestores públicos.

2.11 Ouvidoria

Outro exemplo de participação social é a ouvidoria pública que permite a comunicação entre governantes e governados, contribuindo, assim, para um maior acesso a informação e, sobretudo, à busca de transparência da gestão.

Para Cardoso (2010), a ouvidoria pública, enquanto instrumento de inclusão social, é um poderoso instrumento de controle social pela relação direta entre inclusão e controle social.

A Ouvidoria surgiu no século XIX na Suécia, quando em 1809 foi introduzida na Constituição a figura do *Ombudsman*²⁵ Parlamentar, estando este vinculado ao Poder Legislativo da época.

A Finlândia instituiu o ofício do *Ombudsman* (Eduskunnan Oikeusasiamies) pelos parlamentares no ano de 1919 (CONRAD, 2004). Outros países também criaram, como a Noruega que criou o ombudsman militar em 1952 e o ombudsman Civil em 1962. Dinamarca (1853), Alemanha (1957), Nova Zelândia (1962) (MARINI et al, 2010), Inglaterra (1967), França (1973) (CONRAD, 2004), Austrália (1976), Portugal (1976), Espanha (1981) (ALVES JUNIOR, 2002). Na América Latina, a implantação da ouvidoria ocorreu no final do século

²⁵ Ouvidor

XX como os seguintes países: Porto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colômbia (1991), Costa Rica (1992), Paraguai (1992), Honduras (1992), Peru (1993), Argentina (1993), Bolívia (1994), Nicarágua (1995), Venezuela (1997) e Equador (1998). (SILVA, 2006) (PEREIRA, 2007)

A França adotou a denominação de *le médiateur*; nos países de língua espanhola, *defensor del pueblo*; em Portugal, *Provedor de Justiça*. Uma característica do ombudsman português é que, além das suas atribuições típicas, ele passa a desempenhar uma atribuição pedagógica, ao divulgar aos cidadãos, de forma clara e metodológica, o sentido e o alcance dos direitos e liberdades fundamentais (LYRA, 2000, p.57).

A implantação do sistema de ouvidoria não ocorreu simultaneamente em todos os países; isso se deu principalmente a fatores culturais e políticos específicos de cada nação. A evolução das ouvidorias nos países não ocorreu de forma idêntica. Por isso as atuais ouvidorias apresentam suas peculiaridades.

O profissional responsável pelas ouvidorias é o ouvidor / ombudsman, com a função de organizar e gerir o setor de ouvidoria. O papel do ombudsman/ouvidor é de “um profissional com visão sistêmica, que entenda a organização como um conjunto de macrodimensões interligadas, independentes e harmônicas entre si” (CARDOSO, 2010). Apenas assim poderá, além de resolver e atender às demandas, sugerir mudanças ou ajustes no modelo de gestão, de forma a evitar que a reclamação se torne recorrente, rompendo, dessa forma, um círculo vicioso e ineficiente.

É importante relatar que o papel do ombudsman do setor público evoluiu de maneiras distintas nos diferentes países. A maioria dos ouvidores cuida dos casos de má administração, enquanto que, em alguns países com uma ouvidoria clássica, também lida com direitos humanos (ROOSBROEK, 2008).

A consequência das diversas formas de evolução da ouvidoria foi o surgimento de variedades de papéis de ombudsman. Segundo Gadlin (2000), além dos ouvidores clássicos do governo e da ouvidoria na educação e no mundo corporativo, existem:

1. Ombudsmen executivo que são semelhantes aos clássicos, mas sem a mesma independência, uma vez que são nomeados diretamente por um executivo governamental;
2. Ombudsmen cidadão estabelecida por lei, cuja autoridade é limitada para lidar com as questões de populações designadas como o ombudsman de cuidados de longo prazo ou ombudsman dos direitos das crianças; e

3. Ombudsman dos direitos humanos, que brota em alguns países da América do Sul e Africano, tem responsáveis pela fiscalização dos direitos democráticos nos seus países.

A ouvidoria está presente em diversos países, no entanto o modelo de ouvidoria não é único. Suas características variam de acordo com os fins e objetivos propostos.

A forma de nomeação do ombudsman tem suas peculiaridades como afirma LYRA (2000, p.303):

O ombudsman é nomeado pela maior instância da organização para coordenar o setor, exercendo um mandato predeterminado. Durante o período de seu mandato, na grande maioria das organizações, lhe é dada garantia de estabilidade, só sendo rescindido ou exonerado do cargo se comprovada falta grave, mediante inquérito administrativo, com amplo direito de defesa, ou por interesse próprio, após aprovação da instância máxima da organização.

O ouvidor deve obter todas as informações necessárias para responder ao indivíduo compreensivelmente e indicar a forma como o cidadão deve agir caso o problema não possa ser resolvido pela ouvidoria, atuando de forma ética e moral. Rowe (1995) afirma que este precisa de adicional habilidade e conhecimento, incluindo neutralidade e capacidade de manterem confidenciais as informações dos demandantes, além de desenvolver novas habilidades, assim como conhecer a organização, os produtos, os serviços e os processos envolvidos, ter sensibilidade, paciência, imparcialidade, proatividade, saber ouvir, ser probo, ter conhecimento administrativo e jurídico e ser de fácil e direto acesso. (OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO).

O cidadão, ao acionar a ouvidoria, espera ter seu problema resolvido, mas a função do ouvidor não está limitada a apenas ajudar os demandantes. Como afirma ROOSBROEK (2008), o ouvidor não pode ser visto como um mero instrumento para ajudar os cidadãos e sim como um agente de mudanças, direcionando os problemas institucionais, com recomendações para mudança no sistema (WAGNER, 2000).

Através das questões apontadas pelos cidadãos à ouvidoria da instituição verificam-se falhas nos sistemas e políticas implantadas. O cidadão, ao entrar em contato com a ouvidoria, não apenas buscará resolver o seu problema individual e sim contribuirá para a avaliação do sistema em vigor. A ouvidoria localiza a pertinência do problema, verificando a área onde o problema ocorre, comunicando a existência do problema na área, requisitando os devidos esclarecimentos e recomendando soluções (Ouvidoria Geral da Controladoria da União).

Segundo Lyra (2004), “a indução de mudança, reparação do dano, acesso à administração e promoção da democracia seriam as principais atribuições de uma ouvidoria”.

A ouvidoria é um órgão que permite o intercâmbio entre o usuário do serviço e a administração pública, servindo para ouvir e registrar as opiniões e indignação dos cidadãos. As demandas apontadas pelos usuários são direcionadas para as respectivas secretarias. A percepção dos usuários sobre o serviço prestado conduz a uma avaliação do desempenho da gestão pública. A partir do levantamento das reclamações, os gestores poderão implementar melhorias aos serviços e produtos produzidos.

O sistema também foi adotado pelo setor privado, tais como universidade, a mídia, empresas e hospitais (ROOSBROEK, 2008). A organização que dispõe dessa ferramenta busca estreitar o diálogo com o cliente/cidadão como forma de solucionar seus principais problemas identificados pelo cliente/cidadão, através das demandas apontadas e melhorar a atividade fim da organização, seja esta com fins lucrativos ou não.

A ouvidoria não pode ser confundida com o SAC²⁶ ou Fale Conosco. Aquele é utilizado como serviço de contato pós-venda, tratando de questões ou problemas de menor complexidade, não desenvolvendo atendimento personalizado. Já o Fale Conosco, comum nos sites das empresas, procura uma maior aproximação com o consumidor, cliente ou fornecedores, fornecendo um tratamento personalizado.

2.11.1 Ouvidoria no Brasil

No Brasil colônia, havia a figura do Ouvidor-Geral que representava os interesses da classe dominante. Porém, a primeira ouvidoria pública constituída como instrumento de comunicação do cidadão com o órgão público foi em 1986 no município de Curitiba. Após a iniciativa de Curitiba, aumentou o número de ouvidorias no país. O Estado do Paraná foi o primeiro a implantar a ouvidoria geral em nível estadual. A partir dessa iniciativa do Governo do Paraná, outros Estados aderiram ao sistema de ouvidoria geral e, hoje, estados como São Paulo e Ceará tornaram-se exemplos dos benefícios oriundos da atuação dos ouvidores em todas as áreas (LYRA, 2000, p. 76).

No âmbito do governo federal, foi criada a Ouvidoria-Geral da República em 1992 e, no mesmo ano, foi implantada a primeira ouvidoria universitária na Universidade Federal do Espírito Santo. No ano seguinte, a Corregedoria-Geral da União ganha status de

²⁶ Serviço de atendimento ao cliente agora chamado de Contact Center (CC).

Controladoria-Geral da União (CGU), mantendo dentre as suas competências as atividades de ouvidoria-geral.

A Associação Brasileira de Ouvidores – ABO, fundada em 16 de março de 1995, na cidade de João Pessoa, Estado da Paraíba, tem a finalidade de estimular a criação de ouvidorias, divulgar o seu papel de importância, defender a sua instituição e preservar os seus princípios. Uma organização sem fins lucrativos, voltada a estimular a realização de cursos, seminários e encontros, aperfeiçoando a atuação dos ouvidores, atualizando os seus conhecimentos e promovendo o intercâmbio (VISMONA, 2001, p.15).

A ABO define o Decálogo do Ouvidor que envolve os seguintes procedimentos básicos a serem implantados e executados: 1- Ao receber uma reclamação, evitar conclusões intuitivas e precipitadas; 2- Agir com modéstia e sem vaidade; 3- Manter o sigilo exigido; 4- Ter autoridade para ser acreditado; 5 - Ser livre para agir com isenção; 6- Não aceitar a intromissão de ninguém; 7- Ser honesto e ter vida pessoal correta; 8- Ter coragem para decidir; 9- Ser competente para ser respeitado; e 10 – acreditar piamente que o seu papel de representante do cidadão comum, mais do que uma procuração de fato, é um sério compromisso em busca da satisfação do reclamante, do aperfeiçoamento do fato reclamado e da otimização da qualidade da instituição em que orgulhosamente é seu Ouvidor.

Visando a preservar os princípios que regem a Ouvidoria e a sua função de prestadora de serviços ao público, a ABO aprovou em 1997 o seu Código de Ética, expressando os valores que devem nortear a atuação dos Ouvidores/Ombudsman, conscientizando os cidadãos sobre o alcance desta função e as suas obrigações junto à comunidade (VISMONA, 1998), contribuindo para que o ouvidor exerça suas atribuições no sentido de garantir a preservação de valores éticos no trato com pessoas, materiais e recursos envolvidos.

Rowe (1995) diz que um ouvidor precisa saber das diretrizes como do Código de Ética e de Padrões da prática de sua profissão na organização, corroborando com a afirmação de Vismona (1998). O Código de Ética da Associação Brasileira dos Ouvidores representa um compromisso dos Ouvidores/Ombudsman de exercerem suas funções, respeitando fundamentos imprescindíveis para quem se propõe a atuar em defesa dos interesses do cidadão nas instituições públicas e privadas.

Com um perfil ético, as ouvidorias alcançam a confiança do cidadão e podem reivindicar melhores serviços, além de incentivar a participação e, por consequência, o grau de conscientização da cidadania e valorização da democracia.

2.11.2 Ouvidoria nos Órgãos Públicos

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal ocorreu um aumento da exigência da transparência no setor público. O Estado passou a sofrer cobrança do seu papel de defensor da equidade social, no comprometimento do Estado com os cidadãos e com a satisfação das suas necessidades (OUVIDORIA BAHIA, 2003). Neste caminho, a ouvidoria pública se configura como ponte através da qual se instaura o diálogo entre cidadãos comuns e servidores públicos um diálogo observado e protegido pelos ouvidores, viabilizando, com isto, um razoável equilíbrio entre administrado e administração (OLIVEIRA, 2001). A administração pública ao utilizar o instituto da ouvidoria permite aproximar o cidadão destinatário do serviço público ao governo, como afirma Alves (2002, p.14).

Na administração pública, o instituto da Ouvidoria tem focalizado a simplificação da máquina administrativa, a maior eficácia, transparência e credibilidade do governo junto à população, o fortalecimento da imagem do administrador público e, acima de tudo, o aprimoramento da democracia e do exercício da cidadania.

A Ouvidoria busca dar a transparência devida à gestão pública, com a participação dos cidadãos na melhoria dos serviços públicos prestados e na avaliação das políticas públicas.

Sendo assim, a ouvidoria pública brasileira pode ser um excelente instrumento de aprimoramento, modernização e humanização da relação existente entre os servidores públicos e os cidadãos, viabilizando a ampliação do necessário espaço para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito indispensável para a consolidação da nossa democracia. (OLIVEIRA, 2001)

É importante destacar que o cidadão poderá recorrer à Ouvidoria quando não conseguir solução ou respostas satisfatórias para as suas demandas junto aos órgãos e secretarias da administração pública. Segundo Alves (2002), todo governo deve admitir que a Administração pode falhar. Desta forma, o público tem o direito de exigir melhores padrões de produtividade administrativa. A organização responsável deve corrigir o erro quando existente e encontrar meios de evitar sua reincidência.

Na administração pública, o Ouvidor não tem competência de propor ação penal pública contra funcionário infratores ou os que se negam a atender suas determinações. Sua competência se restringe tão somente à atribuição de representar ao Ministério Público (ALVES 2002). Entretanto, essa limitação não impede o ouvidor de visitar os órgãos abrangidos em sua jurisdição.

O serviço de ouvidoria, para alcançar melhores resultados, necessita da renovação da sociedade civil, por meio de um processo contínuo de fortalecimento e amadurecimento. Assim, em um primeiro momento, as ouvidorias públicas em estados de redemocratização recente desempenham duplo papel: o de servir de meio de participação direta, permitindo o controle social da res pública e o de auxiliar a renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito, o que depende da autonomia e da eficiência das ouvidorias públicas (CARDOSO, 2010 p. 09).

Faz-se necessário o aumento do número de indivíduos com o conhecimento do papel exercido pelas ouvidorias públicas no Brasil, para que o serviço seja expandido aos setores desfavorecidos da sociedade. Também é importante que as Ouvidorias tenham autonomia, para que ocorram mudanças, a partir do trabalho das ouvidorias. Afirma Cardoso (2010 p. 06) que “há a necessidade de valorização da ética; adequado perfil e habilidades do ouvidor público; busca da efetividade; e a autonomia da ouvidoria pública”.

Historicamente, o ombudsman do setor público investiga queixas dos cidadãos sobre praticamente cada parte da administração pública. Mas com o tempo, alguns países têm ombudsmen que são responsáveis por tema específicos (por exemplo, igualdade entre os sexos, crianças) ou partes específicas do setor público (por exemplo, transporte, pensões) (ROOSBROEK, 2008). Com os setores específicos, as tarefas são focalizadas em determinadas áreas, auxiliando na otimização dos resultados.

O trabalho do ouvidor de receber as demandas da população com independência e ética no encaminhamento dos pedidos e na realização dos demonstrativos dos pedidos mais frequentes, favorece a transparência, o intercâmbio entre a população e a gestão, além de apontar as falhas existentes.

Apresenta-se como necessidade uma fiscalização mais criteriosa nas ouvidorias, checando as demandas recebidas, averiguando quais as demandas mais recorrentes, o prazo médio de respostas e as soluções adotadas pelos órgãos a partir das reclamações recebidas, evitando, assim, que órgãos utilizem a ouvidoria para transmitir uma falsa ideia de participação social, quando, na verdade, é uma mera figura simbólica que se preocupa basicamente em apenas anotar queixas destinadas ao órgão.

Um ponto a ser desenvolvido na ouvidoria consiste na sua divulgação. Muitas pessoas desconhecem a finalidade desse instrumento. Uma sociedade consciente dos objetivos da ouvidoria poderá recorrer a esse tipo de serviço com uma maior frequência.

3 METODOLOGIA

Nesta seção discute-se a metodologia adotada neste estudo, abordando o tipo de pesquisa empregada.

3.1 Tipo de pesquisa

Este estudo apresenta como metodologia quanto ao seu objetivo como uma pesquisa exploratória sendo realizada em área na qual há pouco ou nenhum conhecimento anterior em que possamos buscar informações sobre o problema (COLLIS E HUSSEY, 2005).

Para sua realização utilizou-se uma pesquisa participante para Silva (2003) a pesquisa participante é desenvolvida a partir da integração entre pesquisador e pessoas relacionadas ao problema investigado, eliminando a distância existente entre pesquisador e pesquisado.

A pesquisa participativa retrata as etapas da pesquisa no momento de sua ocorrência, permitindo alcançar detalhes e a visão privilegiada do pesquisador, que funciona como membro integrante do grupo analisado.

Neste tipo de pesquisa, há um envolvimento da pessoa que realiza a pesquisa e o pesquisado. A população conhece o problema e busca a sua solução. A produção das possíveis soluções é desenvolvida em grupo com a participação do pesquisador. Esse tipo de pesquisa produz um grande envolvimento e interesse dos pesquisados, pois os mesmos visam a alcançar um resultado que resolva o problema identificado.

Realizou-se um estudo exploratório descritivo, com o objetivo de identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão. Consiste em uma pesquisa qualitativa, mais subjetiva e envolve examinar e refletir as percepções para obter um entendimento de atividades sociais e humanas (COLLIS E HUSSEY, 2005).

A pesquisa exploratória foi realizada nos sites relacionados ao tema pesquisa, livros, dissertações e sites.

Foi realizada observação direta em alguns congressos e a participação nos fóruns de discussão para a formulação de propostas, voltadas para a obtenção de uma maior transparência pública.

A participação na elaboração de propostas na Consocial na etapa municipal, nos municípios de Macaé no eixo 01, Rio de Janeiro eixo 04, Niterói – Mangaratiba eixo 02, na conferência livre do CRC, Conferência do Estado do Rio de Janeiro e na conferência virtual permitiu o acompanhamento e a sugestão de ideias para as propostas.

Algumas conferências municipais ocorreram no mesmo dia e horário, o que dificultou a participação em número maior de eventos. O levantamento dos dados sobre a conferência foi obtido via participação direta nas conferências e pelo site da Consocial²⁷

A conferência virtual permitiu a formulação de propostas via internet; os participantes poderiam sugerir propostas, realizar sugestões de melhorias e adaptações no texto. O fato dos debates terem sido realizados entre os dias 19 de março a 8 de abril de 2012 contribuiu para o estudo mais detalhado; as ideias contaram com um tempo maior para serem desenvolvidas, ocorrendo, por esse motivo, discussões mais aprofundadas sobre o tema.

3.2 A metodologia aplicada na 1ª Consocial

A Consocial foi dividida em eixos temáticos propostos pela Comissão Organizadora Nacional - CON e definidos no Regimento Interno da Conferência. Existe uma vinculação entre os Eixos Temáticos e o Texto-Base da 1ª Consocial.

Os participantes, em todas as etapas, devem debatê-los e tomá-los como base para a elaboração de todas as diretrizes/propostas. São eles:

- Eixo 01 - Promoção da transparência pública e acesso à informação e a dados públicos;
- Eixo 02 - Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública;
- Eixo 03 - A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; e
- Eixo 04 - Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

Ao realizar a inscrição para participar da Conferência Municipal ou Regional, o participante deveria escolher o eixo temático e indicar o segmento representado (sociedade civil, poder público, conselhos de políticas públicas). O participante poderia pleitear a vaga de delegado, concorrendo como representante da sociedade civil, poder público ou conselho de

²⁷ Consocial. Disponível em:< www.consocial.cgu.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2012.

políticas públicas. Sendo eleito delegado, o participante representaria seu município ou região na etapa Estadual, podendo novamente ser candidato para representar seu Estado na etapa Nacional.

Poderiam candidatar-se participantes devidamente credenciados na Etapa, conforme Regimento Interno, com mais de 16 anos, portando carteira de identidade ou outro documento com foto. No Art. 56 do Regimento Interno da 1ª Consocial, a composição dos delegados era a seguinte:

I -60% (sessenta por cento) de representantes da sociedade civil;

II -30% (trinta por cento) de representantes do poder público; e

III -10% (dez por cento) de representantes dos conselhos de políticas públicas.

Cada participante teria direito a votar em dois candidatos; o da sociedade civil, porém, só poderia votar em candidatos representantes desta sociedade, assim como o poder público e os conselhos de políticas públicas.

Os participantes reuniam-se em salas separadas por eixos temáticos e debatiam e formulavam propostas a respeito de cada eixo.

Após a votação das propostas elaboradas, priorizavam 20 (vinte) Diretrizes/Propostas em cada Conferência Municipal/Regional, sendo obrigatório ter, ao menos, uma mais priorizada de cada Eixo. Em seguida, foram contadas as Diretrizes/Propostas mais votadas, independentemente do Eixo ao qual se referiram.

As propostas das conferências municipais e regionais foram enviadas para as conferências Estaduais e nas conferências Estaduais, após votadas, seriam encaminhadas para a conferência nacional.

Ao final, na plenária, havia a divulgação das 20 (vinte) Diretrizes/Propostas que seguiriam para a conferência seguinte e seus respectivos delegados eleitos em votação direta.

3.2 Etapas preparatórias

A conferência foi realizada em etapas municipais e regionais, estadual e distrital, conferências livres, conferências virtuais, Programas/Atividades Especiais e a etapa nacional.

a) Conferências Municipais/Regionais

As Conferências Municipais/Regionais elegeram delegados, encaminharam até 20 (vinte) Diretrizes/Propostas às Conferências Estaduais ou Distritais e foram convocadas pelo Poder Executivo local até 30 dias antes da realização da Conferência Estadual correspondente.

As Conferências Regionais, reunindo mais de um município, equivalem às Conferências Municipais em todos os seus efeitos.

Caso o Poder Executivo Municipal não convoque a Conferência Municipal no prazo previsto, três ou mais entidades civis em conjunto poderá realizar. As conferências Municipais/Regionais podem ser realizadas até 30 dias antes da realização da Conferência Estadual correspondente.

- I - as entidades devem ser legalmente constituídas, em funcionamento há pelo menos um ano e estar em dia com suas obrigações fiscais;
- II - ampla divulgação do ato de convocação em veículo de divulgação local; e
- III - assinatura do Formulário de Requisição de Convocação por pelo menos 100 (cem) eleitores, qualificados com nome e número do título de eleitor.

As Conferências Municipais/Regionais, organizadas e coordenadas por Comissões Organizadoras Municipais/Regionais (COMU/CORE), contam com representantes da sociedade civil, dos conselhos de políticas públicas e do poder público, sendo realizadas no período de 25 de julho de 2011 até 30 dias antes da data da etapa estadual correspondente.

Na participação da conferência municipal de Macaé, verificou-se uma reduzida participação da sociedade civil e a carência de uma divulgação de caráter explicativo sobre o evento. A mesma foi organizada pela prefeitura que demonstrou ter organizado a conferência para atender determinação, sem nenhuma iniciativa de buscar um envolvimento maior da população nas formulações das propostas.

Nos municípios de Niterói e Mangaratiba, o poder público não teve interesse em promover a Consocial e, por esse motivo, a sociedade civil realizou a conferência regional Niterói/ Mangaratiba. O evento foi marcado pela indignação dos moradores desses dois municípios com a conjuntura política local. Aproveitaram o momento para debater questões relacionadas à gestão política, mas faltou um conhecimento dos participantes sobre a estrutura da administração pública e seu funcionamento na prática e sobre a legislação relacionada à transparência. A iniciativa dos organizadores marcou o primeiro passo na busca de uma participação ativa da população.

Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, a maioria dos participantes estava associado a órgãos públicos, conselhos, ONGs e sindicatos. Há a necessidade de expandir o público alvo desse tipo de debates, alcançando também o cidadão comum, o aposentado, o

jovem, adolescente e as crianças. É muito importante educar o cidadão para a democracia, conduzindo-o desde criança nos ensinamentos sobre controle e participação sociais, cidadania e democracia, formando-o um cidadão consciente, com senso crítico e visão do social.

b) Conferências estaduais e distrital

As Conferências Estaduais e Distritais elegem delegados, encaminham até 20 Diretrizes/Propostas diretamente à Etapa Nacional da Consocial. São organizadas e coordenadas por Comissões Organizadoras Estaduais (COE), que contam com representantes da sociedade civil, dos conselhos de políticas públicas e do poder público. Realizam-se no período de 14 de novembro de 2011 a 08 de abril de 2012.

A conferência Estadual do Rio de Janeiro foi à reunião de todos os delegados eleitos nas etapas municipais e regionais do Estado. As propostas foram discutidas e votadas. As aprovadas seguiram para a etapa nacional. Os participantes demonstraram um entendimento maior sobre os temas discutidos; entretanto houve algumas discordâncias em relação à divisão do número de delegados eleitos para representar o Rio de Janeiro na etapa nacional. Os delegados dos municípios do interior do Estado não aceitavam a capital eleger um número maior de delegados para a etapa Nacional. A divisão estava correta, pois levava em consideração o número de habitantes. Os participantes se preocuparam muito em ir para a etapa nacional, esquecendo que o mais importante residiria na defesa das propostas eleitas no Estado em Brasília pelos eleitos.

c) Conferências Livres

As Conferências Livres complementam as Conferências Municipais/Regionais e Estaduais, tendo por objetivo potencializar a participação da sociedade nas discussões relacionadas à Consocial, podendo ser promovidas por segmentos da sociedade civil, pelos conselhos de políticas públicas e pelo próprio poder público.

As Conferências Livres não elegem delegados, mas encaminham até 10 Diretrizes/Propostas diretamente à Coordenação-Executiva Nacional, que as consolidará para a Etapa Nacional da 1ª Consocial. Caso sejam de âmbito local, as propostas encaminhadas pela Conferência Livre serão remetidas à Coordenação-Executiva Estadual correspondente.

Para tanto, tais Conferências deverão se realizar antes da respectiva Conferência Estadual, sendo realizada no período de 2 de setembro de 2011 a 08 de abril de 2012.

Uma das Conferências livres realizadas no Estado do Rio de Janeiro foi a organizada pelo Conselho Regional do Rio de Janeiro. Este contou com a presença de profissionais palestrando sobre os eixos temáticos, ambientando os participantes nos temas a serem discutidos. Essa preocupação deveria ser adotada nas outras conferências.

d) Conferências Virtuais

As Conferências Virtuais organizadas pela Comissão Organizadora Nacional por meio do portal da 1ª Consocial, assim como as conferências presenciais, tiveram por objetivo ampliar e incentivar a participação da sociedade nas discussões relacionadas à Conferência.

Ao contrário das etapas presenciais, as Conferências virtuais não elegem delegados, mas ocorre o encaminhamento das 80 (oitenta) Diretrizes/Propostas, sendo 20 (vinte) de cada eixo temático, diretamente à Coordenação-Executiva Nacional, que as consolidará para a Etapa Nacional da 1ª Consocial. A conferência virtual relacionada foi realizada no período de 12 de setembro de 2011 a 08 de abril de 2012

A conferência virtual possibilitou a criação de propostas mais bem elaboradas sobre o tema. Os participantes puderam argumentar suas sugestões e contribuir para melhoria das propostas criadas. As discussões demonstraram um bom conhecimento das pessoas sobre o tema. Esse tipo de conferência permitiu que os participantes formulassem propostas em diferentes eixos. A sugestão de propostas foi realizada de forma mais democrática.

e) Programas/atividades especiais

Os Programas/Atividades Especiais ampliam a participação da sociedade na 1ª Consocial, podendo ser realizados por órgãos públicos, ONGs, empresas, movimentos sociais ou cidadãos. Os Programas/Atividades são desenvolvidos sob a forma de concursos culturais, debates acadêmicos, seminários, encontro de conselheiros, concurso de desenho e redação, dentre outros.

Essas atividades não elegem representantes, nem encaminham propostas para as demais etapas da 1ª Consocial, mas são excelentes alternativas para a promoção da

disseminação das temáticas da 1ª Consocial e também como ferramentas de mobilização social para a conferência.

1 - Etapa nacional

A Etapa Nacional da 1ª Consocial foi agendada para os dias 18 a 20 de maio de 2012, em Brasília/DF. Participaram dela delegados eleitos nas etapas estaduais e distrital, com direito a voz e voto; delegados indicados pela Administração Pública Federal, com direito a voz e voto; integrantes da Comissão Organizadora Nacional - CON, com direito a voz e voto; coordenadores-gerais das Comissões Organizadoras Estaduais - COE, com direito a voz e voto; convidados com direito a voz nos grupos de trabalho e sem direito a voto; e observadores sem direito a voz e voto. Dos delegados eleitos e indicados, 60% (sessenta por cento) representaram a sociedade civil, 30% (trinta por cento) o poder público e 10% (dez por cento) os conselhos de políticas públicas.

O número de delegados estaduais e distritais foi proporcional à população dos estados e do Distrito Federal, conforme apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Para tanto, as 27 unidades da federação foram agrupadas em faixas populacionais. Dessa forma, a delegação de cada UF contou com o número de delegados descrito no quadro:

UF	Faixa populacional	Nº de delegados
AC, AP, DF, MS, RO, RR, SE, TO	Menos de 3 milhões de habitantes	28
AL, AM, ES, MT, PB, PI, RN	Entre 3 milhões e 6 milhões de habitantes	38
CE, GO, MA, PA, PE, SC	Entre 6 milhões e 10 milhões de habitantes	47
BA, MG, PR, RJ, RS	Entre 10 milhões e 20 milhões de habitantes	56
SP	Mais de 20 milhões de habitantes	75

Quadro 09 - Número de Delegados
Fonte: Site consocial (2012)

O Estado do Rio de Janeiro, em virtude do número de habitantes, alcançou o segundo lugar em número de delegados para a etapa nacional.

4 ANÁLISE DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL (CONSOCIAL)

Esta seção apresenta informações referentes à 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

4.1 1 Consocial

Entre 2003 e 2010, ocorreram no Brasil 74 (setenta e quatro) conferências nacionais que tratavam de diversos temas, tais como: saúde, educação, assistência social, entre outros. Em 40% delas foram definidos eixos temáticos que mencionavam explicitamente o controle social e a transparência e 95% dos processos participativos realizados aprovaram deliberações sobre os temas que são tratados pela Consocial.

Em setembro de 2009, a CGU realizou, em Brasília, o I Seminário Nacional de Controle Social. O evento atingiu seus objetivos imediatos, promovendo a troca de experiências e disseminando boas práticas, de maneira a permitir a formação de redes de contatos e servindo como um fórum de debates sobre os desafios e possibilidades da atuação da sociedade junto ao Estado. Entre os resultados desse encontro, que reuniu mais de 500 (quinhentos) participantes por dia, destaca-se uma moção com mais de 300 (trezentas) assinaturas, por meio da qual se solicitou a realização de uma conferência nacional sobre transparência, participação popular e combate à corrupção. O objetivo do pleito foi proporcionar aos diversos segmentos da sociedade a possibilidade de ter participação ativa no processo de inclusão definitiva desse tema na agenda pública nacional.

Em 8 de dezembro de 2010, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva assinou o Decreto de Convocação da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social em atendimento à demanda da sociedade para que governos, cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil pudessem pensar e estabelecer, em conjunto, diretrizes para a efetiva promoção da transparência pública e do controle social, sendo presidida pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União – CGU, Jorge Hage Sobrinho, ou, em sua ausência, pelo Secretário-Executivo da CGU, Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho.

A 1ª Consocial teve como tema central: "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública" e o objetivo principal de promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático.

Essa conferência, convocada pela administração pública, proporcionou um fomento à participação social, uma iniciativa que tem por finalidade institucionalizar a participação da sociedade nas atividades de planejamento, gestão e controle de uma determinada política ou conjunto de políticas públicas.

A Consocial contribuiu para sistematizar as discussões sobre a gestão pública, criando um novo canal de interação entre poder público e sociedade, um instrumento de democracia participativa.

As etapas preparatórias foram realizadas de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil. A conferência nacional foi realizada nos dias 18 e 20 de maio de 2012 em Brasília. Nas conferências municipais e regionais, foram eleitos delegados para representar o município ou regiões na etapa Estadual. Na etapa estadual escolheram-se delegados para representar os Estados na etapa nacional.

O regimento interno no seu art.2 traça os objetivos da 1ª Consocial:

- Debater e propor ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública e o fortalecimento da interação entre sociedade e governo;
- Promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas ideias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública;
- Propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos a serem implementados pelos órgãos e entidades públicas e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade;
- Debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública;
- Discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas e tecnologias de informação;
- Desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública; e
- Debater e propor medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam o trabalho de governos, empresas e sociedade civil.

Para alcançar esses objetivos a 1ª Consocial realizou os debates por meio de eixos temáticos.

4.2 Análise crítica das propostas do eixo I da 1ª CONSOCIAL

Na CONSOCIAL foram priorizadas 40 propostas mais votadas, sendo 10 de cada Eixo Temático. Nesta seção serão analisadas as propostas do eixo temático 1 - Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos.

Essas mudanças interferem na relação entre poder público e sociedade. Com isso, o direito de acesso à informação será acompanhado de procedimentos objetivos, transparentes e de linguagem clara e de fácil compreensão. A contabilidade, como um dos órgãos fundamentais da administração pública, necessita estar preparada para as modificações introduzidas pela Lei 12.527. As rotinas contábeis precisam estar aptas para as futuras demandas de relatórios e dados relacionados à gestão financeira das entidades públicas.

A contabilidade pública esteve quase exclusivamente voltada para atender as exigências do controle interno e externo. As mudanças introduzidas sinalizam a importância do setor contábil estar preparado para atender as requisições e necessidades do controle social.

Esse é o início de adaptações e mudanças na esfera pública quanto à transparência de sua gestão. A sociedade destinatária da informação precisa ser consultada a respeito de como espera que a informação chegue ao seu alcance, apontando a melhor maneira de promover a transparência pública e o acesso à informação e a dados públicos. Com esse intuito, no eixo 1 foi aberto um canal de discussão e de elaboração de propostas. Os participantes puderam expor o que precisa ser alterado para o alcance de maior promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos.

Neste estudo, será feita uma análise crítica das propostas finais do eixo 1, com intuito de facilitar a análise das propostas formuladas pelos participantes. As propostas serão citadas na íntegra, sem nenhuma alteração no seu texto original e em ordem decrescente de votação, para, em seguida, serem analisadas individualmente.

Descrição das propostas objeto de estudo: Eixo 1 – Promoção da transparência pública e acesso à informação e a dados públicos.

Proposta 1	Votos
Regulamentar, em todos os níveis da Federação, que toda e qualquer publicação de dados públicos na web seja em formato aberto, definindo planos anuais com cronogramas, aspectos técnicos, responsabilidades, indicadores e metas de abertura de dados, para facilitar sua obtenção, análise e reaproveitamento pela sociedade (com investimento em centros para análise desses dados), de maneira que sejam mais legíveis para pessoas leigas. Para isso, pode-se desenvolver e implantar um programa de capacitação (envolvendo aspectos de sensibilização, filosóficos, técnicos e gerenciais) para os servidores públicos sobre dados abertos, em parceria com universidades e ONGs; tornar obrigatório que órgãos públicos criem grupos de trabalho ou departamentos com competência sobre dados abertos, responsáveis por criar programas, campanhas e identificar, em parceria com a sociedade, as demandas por dados abertos; vincular o repasse de recursos públicos à abertura de dados; instituir diretriz que determine que todo órgão governamental elabore manual de uso dos dados abertos, voltado aos cidadãos em linguagem acessível, levando em conta sua utilização para o controle e participação social, que devem ser periodicamente atualizados; estipular prazos e limites para que os dados de cada órgão sejam divulgados; e criar incentivos fiscais no setor público, para que organizações da sociedade civil, institutos de pesquisa e empresas da iniciativa privada, especializadas em TI, desenvolvam soluções e aplicativos para dados abertos públicos.	256

Quadro 10 – Proposta 01

Fonte: Site consocial (2012)

Esta proposta foi a mais votada no eixo 1 recebendo 256 (duzentos e cinquenta e seis) votos e há sugestões já amparadas pela Lei 12.527 como afirma seu art.8 “os sítios deverão, através de regulamento, conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Consta nesta mesma lei que os sítios devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, assim como conceder o acesso automatizado por sistemas externos, estruturados e legíveis por máquina. Os órgãos responsáveis devem garantir a autenticidade, a integridade e a atualização das informações disponíveis para acesso.

A proposta aponta uma deficiência existente na falta de regulamentação dos prazos relacionados à divulgação das informações. O cronograma orientaria as pesquisas realizadas pela sociedade. Os órgãos, ao disponibilizarem as informações desatualizadas, estão comprometendo o entendimento a respeito da situação real da administração, não demonstrando a gestão em tempo real. Uma informação de meses atrás não tem a mesma utilidade da informação de semanas ou do mês anterior. A transparência dos dados precisa também seguir uma sequência lógica para auxiliar o entendimento dos leitores.

As entidades podem se beneficiar da ausência de regulamentação a respeito de prazos ao divulgar as informações no tempo de sua preferência e sem nenhum comprometimento em manter os cidadãos bem informados. Pelo contrário, demonstrando uma parcial transparência ao criar link em seus sites, postando informações soltas, sem um padrão definido e não fornecendo um cronograma das futuras publicações.

Há a necessidade de estabelecer previamente quais os aspectos técnicos utilizados, a forma de tratamento dos dados e o modelo praticado. A informação pode ser abordada de diferentes modos. Por isso há a necessidade de expor quais os critérios serão adotados, como

por exemplo, no levantamento de custos das escolas de um município e no acompanhamento das metas dos programas de trabalho. Os dados precisam estar detalhados, apontando de forma clara como alcançou tais resultados.

A legislação retrata a competência dos poderes em dar transparência, mas não estabelece os setores responsáveis pela divulgação dos dados, expondo suas atribuições e a qual órgão recorrer em caso de dúvidas e esclarecimentos. As entidades públicas precisam definir junto aos tribunais de contas os setores escolhidos para tal responsabilidade. Devem ficar claras as competências, tendo em vista que o tema transparência não era totalmente adotado no momento da elaboração dos regimentos internos dessas entidades.

Outro ponto sugerido na proposta foi a criação de programas com a finalidade de capacitar agentes públicos. A Lei 12.527 já prevê no seu artigo 41 o desenvolvimento do programa de capacitação dos agentes públicos nas práticas relacionadas à transparência na administração pública. Os participantes deveriam receber um treinamento a respeito da Lei de acesso à informação antes de sua participação nos debates da Consocial. Assim as propostas estariam mais próximas das reais necessidades brasileiras.

A Lei já obriga a criação desses programas de capacitação. A proposta poderia sugerir uma cobrança e penalidade para os órgãos que não cumprissem, efetivamente, as exigências legais. Por isso faz-se necessário fixar o mínimo de transparência aceitável e quais as principais informações a serem divulgadas.

A proposta sugere também que os repasses sejam vinculados ao cumprimento da divulgação dos dados. Como por exemplo, nos repasses dos impostos estaduais aos municípios existir a exigência das prefeituras divulgarem, mensalmente, as suas arrecadações próprias e as medidas empregadas para ampliar suas receitas.

Os participantes sugerem que todo órgão governamental elabore manual explicativo a respeito das divulgações das informações. Essa sugestão torna-se útil para o cidadão compreender e sugerir melhorias na divulgação.

A ideia de criar incentivos fiscais no setor público, para que organizações da sociedade civil, institutos de pesquisa e empresas da iniciativa privada, especializadas em Tecnologia da Informação, desenvolvam soluções e aplicativos para dados abertos públicos é pertinente, mas precisa levar em conta que essa medida poderia beneficiar organizações de má fé. A sugestão mais aplicável seria adotar a modalidade de licitação Concurso entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. A avaliação dos vencedores precisa ser realizada por especialistas na área da tecnologia da informação, professores universitários e representantes

do Serviço Federal de Processamento de Dados. Dessa forma, conseguiriam sugestões sem comprometer a legislação tributária.

Propostas 2:	Votos
<p>Criar a obrigatoriedade de o governo praticar licitações abertas, por meio da atualização da Lei de Licitações (nº 8.666/93), incluindo a obrigatoriedade de “divulgação de todos os editais e processos licitatórios”; das compras diretas feitas com empresas pelos órgãos públicos (das esferas federal, estadual e municipal), de concessionárias de serviços públicos e demais instituições envolvidas em processos de contratação com o setor público, nos sítios eletrônicos oficiais (além de rádio, televisão e jornais locais), em tempo real, para melhor acompanhamento da sociedade civil e para evitar fraudes e favorecimentos. Na divulgação devem constar: as etapas do processo; os resultados detalhados dos editais (empresa vencedora, com sua composição de quadro societário, local e data da entrega dos produtos e/ou execução de serviços, e sua destinação); a prestação de contas via portal próprio (podendo ser um portal de licitações), incluindo as subcontratações que as empresas possuem com outras entidades ou outras empresas, o andamento das obras e serviços contratados; investimentos gastos; cronogramas de ação; as reuniões de contratos com empresas. A ausência dessas informações deve acarretar a perda do contrato e ainda e impedir a participação em outras licitações no local contratado e em todo o território nacional. Devem ser instaladas câmeras nas salas dos procedimentos licitatórios e em alguns setores de repartições públicas, para que as licitações sejam filmadas e arquivadas, em especial as de modalidade concorrência ou no valor acima de R\$3 milhões. A população deve ter acesso e participação nas licitações públicas podendo votar a favor ou contra. Deve também ser criada uma comissão entre poder público e sociedade civil organizada para acompanhamento das licitações em âmbito municipal, aberta à participação popular, com divulgação dos resultados em todos os meios de comunicação do município. Essa comissão deve ser criada nas três esferas do governo, com garantia de participação da sociedade civil em um terço dos membros, além da previsão de pelo menos um membro que não exerça cargo ou função pública, com escolha aleatória e feita pelo Ministério Público. Isso pode ser feito por meio da criação do Conselho de Licitação. Nos casos de dispensa de licitação por emergência, por dispensa ou inexigibilidade, exigir justificativa pública efetiva, com provas, por meio de audiência pública e mecanismos que deem maior transparência na prestação de contas, para diminuir a corrupção. De forma mais específica, deve ser facilitado o acompanhamento das comunidades/escolas às licitações referentes às merendas escolares. Deve também ser criado um cadastro nacional dos participantes de processos licitatórios, com respectivos dados societários, discriminados por categorias de atuação pré-estabelecidas, que deverá ser disponibilizado ao acesso público via internet, em formato de dados abertos. Com o objetivo de diminuir a possibilidade de corrupção nas licitações, deve ser fortalecido ou criado órgão/fundação para determinar tabelas de preços de mercado. Deve, por fim, ser implementado um Sistema Eletrônico de Compras que possibilite o acesso, em tempo real (inclusive via rádio e televisão), do desenvolvimento de todo o processo de compras públicas e a devida capacitação dos representantes da sociedade civil organizada como multiplicadores.</p>	225

Quadro 11 – Proposta 02

Fonte: Site consocial (2012)

Com 225 (duzentos e vinte e cinco) votos, essa proposta sugere alterações na Lei de Licitações, lei que regulamenta o art.37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitações e contratos da administração pública. Sobre esse tema há um debate virtual no site e-democracia da Câmara dos Deputados²⁸. O objetivo do fórum consiste na discussão com a sociedade no intuito de aprimorar a lei de licitações e contratos da Administração Pública (Lei nº 8.666/93).

Uma licitação mais transparente, com a divulgação de suas etapas, incentiva a participação de novos interessados que terão acesso às informações pertinentes ao processo licitatório, diminuindo a probabilidade de favoritismo. Possibilita, também, uma maior participação do cidadão na gestão da despesa pública, permitindo um acompanhamento detalhado da destinação das receitas públicas.

²⁸ E-democracia. Disponível em: < <http://edemocracia.camara.gov.br/web/licitacoes-e-contratos/inicio>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

O aumento da divulgação das licitações traz benefícios econômicos, sociais e avalia a sua economicidade. Uma licitação restrita a um pequeno grupo de participantes não proporciona uma real competição entre os licitantes, revelando uma alternância de vencedores em diferentes licitações e uma prévia combinação dos valores das propostas. Em alguns casos, a entidade escolhe o fornecedor A e este fica encarregado de selecionar outros participantes com propostas superiores a sua, figurando uma licitação com vícios e distante dos objetivos de garantir a observância do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

A divulgação da licitação, seu procedimento e julgamento favorece a participação de fornecedores de diferentes localidades, ampliando a competição entre eles. Muitas prefeituras restringem a divulgação do edital apenas em sua cidade, não permitindo que fornecedores de outros municípios participem no intuito de beneficiar a economia local, quando o objetivo primordial consiste na economicidade do processo.

Os concorrentes inabilitados também poderão acompanhar as etapas seguintes e verificar a legitimidade da licitação e do serviço prestado, pois os licitantes de boa fé estarão diretamente prejudicados numa licitação fraudulenta e estes serão ferramentas úteis no controle pós-licitação.

A sugestão da criação do cadastro nacional dos participantes de processos licitatórios na internet, com os respectivos dados societários, discriminados por categorias de atuação pré-estabelecidas auxiliaria o acompanhamento das empresas vencedoras de licitação. Isso evitaria que empresas fossem criadas exclusivamente para negociar com órgãos públicos, tendo sócios ligados a gestores e servidores.

A proposta aponta a necessidade de disponibilizar um Sistema Eletrônico de Compras que possibilite o acesso, em tempo real, do desenvolvimento de todo o processo de compras públicas. No site do Banco do Brasil²⁹, há o acompanhamento de algumas licitações publicadas, com propostas abertas, em disputa, em homologação e as concluídas. Essa iniciativa do Banco do Brasil foi para atrair um maior número de participantes. O site auxilia fornecedores e cidadãos no acompanhamento das licitações. Essa iniciativa deveria ser obrigatória a todos os entes públicos.

Os participantes identificaram a ausência da devida capacitação dos representantes da sociedade civil organizada como multiplicadores nos processos licitatórios. Essa tarefa poderia ser realizada com a contribuição dos Observatórios Sociais.

²⁹ Licitacoes-e. Disponível em: < <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp>>. Acesso em: 08 fev. 2013

O trabalho dos Observatórios Sociais auxilia no acompanhamento do processo licitatório. A difusão da adoção desse instrumento de participação social nos municípios, acompanhado do aumento de transparência, traria melhorias ainda mais significativas. Esse instrumento de participação social foi apresentado no capítulo 2 desse estudo.

O observatório social acompanha a gestão dos recursos públicos com o objetivo de alcançar uma melhor aplicação. Como se trata de um órgão independente, este realiza sua fiscalização junto ao poder público, voltado para a necessidade da sociedade civil.

Os trabalhos realizados pelos Observatórios Sociais consistem no acompanhamento de licitações, na capacitação de servidores públicos e conselheiros, na participação gestão das políticas públicas e no acompanhamento dos indicadores de gestão pública. Eles avaliam e monitoram os sistemas de compras das prefeituras e câmaras de vereadores.

O observatório verifica a entrega do material licitado e da prestação do serviço, contribuindo para uma licitação transparente e processada e julgada em estreita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo.

Propostas 3:	Votos
Transparência no Judiciário, com reforma no setor e obrigatoriedade na divulgação da prestação de contas, da carga e fluxo de trabalho, produtividade de Magistrados e servidores do Poder Judiciário, em tempo real, na internet, e em outros meios de comunicação.	206

Quadro 12 – Proposta 03
Fonte: Site consocial (2012)

Com 206 (duzentos e seis) votos essa proposta diz respeito à transparência no Poder Judiciário. O poder judiciário está subordinado à Lei 12.527 conforme afirma o art.1 no parágrafo único inciso I os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público.

O Poder Judiciário tem como missão fortalecer o Estado Democrático e contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. No entanto, o judiciário não está imune à gestão fraudulenta.

O caso do juiz Nicolau dos Santos Neto que desviou recursos da obra do Tribunal Regional do Trabalho (TRT/SP) de São Paulo³⁰ é um exemplo da falta de controle e fiscalização no Poder Judiciário. Nicolau montou um esquema para facilitar a liberação do

³⁰Esse caso repercutiu em todo país a Comissão Parlamentar de Inquérito apurou as irregularidades no Poder Judiciário. Para maiores informações acesse o site do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/1999/04/26/ex-genro-lista-gastos-astronomicos-de-ex-presidente-do-trt-paulista>> Acesso em: 08 fev. 2013.

dinheiro desviado, contando com a participação de empreiteiros, senador e diretor. A apuração dos fatos foi realizada por meio de investigação e da CPI do judiciário.

A ação criminosa desviou R\$ 169,5 milhões dos cofres públicos por meio de licitação. A participação de diversas pessoas dificultou a descoberta do crime. Contudo a denúncia do seu ex-genro Marco Aurélio de Oliveira trouxe a público a informação que Nicolau realizava gastos incompatíveis com o salário que recebia.

A sociedade não pode depender de denúncias de parentes naturais ou parentes afins para ter ciência da forma como está sendo gasto o dinheiro público. E muitos das cifras desviadas não retornam para os cofres públicos na sua totalidade.

A proposta aponta a necessidade de transparência em relação às entradas e saídas de recursos públicos, ao questionar maior transparência nas prestações de contas do poder judiciário, assim como à jornada de trabalho dos Magistrados e servidores do Poder Judiciário. O Judiciário não pode ser visto como um Poder acima da lei nas questões relacionadas à transparência nas prestações de contas, jornada de trabalho e produtividade.

A morosidade das ações jurisdicionais tem incomodado a sociedade brasileira e provocado um descontentamento em relação às ações do Poder Judiciário. A reivindicação apresentada na proposta demonstra a necessidade de uma maior transparência do tempo dedicado dos servidores desse poder na execução de suas tarefas e um controle sobre a rotina de trabalho. Um processo julgado após anos de tramitação diminui o seu efeito reparador sobre a causa, trazendo prejuízos para os cofres públicos e para os cidadãos.

Assim como nos demais Poderes, a sociedade requer também do Judiciário transparência na sua administração tanto financeira como relacionada ao tempo destinado ao cumprimento de seu trabalho.

Proposta 4:	Votos
Criar e fortalecer ouvidorias públicas municipais, estaduais e federais abrangentes a todos os setores públicos, com ampla divulgação do telefone tridígitos, 0800, “site” e “e-mail”, com ferramentas para acessibilidade a pessoas com deficiência. As ouvidorias devem facilitar o acesso da população para a realização de denúncias, críticas, informações e esclarecimentos a fim de fortalecer canais de comunicação entre o poder público e a sociedade. As ouvidorias devem subsidiar o controle interno e, portanto, devem estar articuladas às atividades do sistema interno a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública.	199

Quadro 13 – Proposta 04

Fonte: Site consocial (2012)

Com 199 (cento e noventa e nove) votos esta proposta retrata a necessidade de um canal de ligação da sociedade com o poder público. Nos últimos anos, houve um aumento do número de ouvidorias no setor público. O cidadão encontra nas ouvidorias a oportunidade de

expor suas críticas e indagações Apresentam-se como um canal de ligação da sociedade com o poder público.

O fortalecimento da ouvidoria como órgão autônomo contribui para diminuir a influência política sobre esse órgão, minimizando a possibilidade do órgão servir apenas como coletor das demandas dos membros da sociedade.

Há a necessidade de uma maior fiscalização sobre as ouvidorias, verificando o prazo de respostas, os problemas sociais apontados nas demandas, as mudanças implantadas a partir dos questionamentos e a divulgação dada a ouvidoria. Não basta somente criar a ouvidoria; o cidadão necessita saber de sua existência e das suas principais atribuições.

A sociedade necessita conhecer a ouvidoria. As escolas, sindicatos, associações de moradores, conselhos de políticas públicas necessitam desenvolver reuniões e palestras com a finalidade de propagar as atribuições da ouvidoria a sociedade. O cidadão precisa interagir cada vez mais com a ouvidoria, reivindicando melhoria e acompanhando a solução das demandas.

A Lei de acesso à informação determina, no seu texto, que cada órgão público implemente o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). O texto da Lei não determina que tal serviço seja executado pelas ouvidorias, mas, pela natureza do objeto de trabalho, verifica-se uma oportunidade da adaptação dos ouvidores a essa nova demanda de requisições sociais.

Como afirma a Lei 12.527, o acesso à informação pública é a nova regra e o sigilo aceitável em alguns casos. A regra é a transparência, a exceção é o sigilo. O cidadão não necessita justificar o seu pedido e sim descrever a identificação do requerente e a especificação da informação solicitada.

As ouvidorias apresentam-se com o canal de participação social mais acessível ao cidadão, pois a comunicação com a ouvidoria independe deste estar representando uma classe, no caso de presidente de associação de moradores ou agindo em causa própria.

A ouvidoria é um órgão no interior da administração pública, servindo de intercâmbio entre o cidadão e o poder público, com a função de ouvir e registrar as demandas, reclamações e elogios da sociedade. O ouvidor é o responsável pelos serviços da ouvidoria; o seu trabalho é realizado com independência e ética.

As ouvidorias poderiam interagir mais com os demais instrumentos de participação social, apresentando as demandas frequentes, contribuindo para a gestão das políticas públicas.

Verifica-se que os países mais transparentes foram um dos primeiros a implantar o sistema de ouvidoria. A Dinamarca no ano de 1853, a Finlândia em 1919 e a Nova Zelândia

em 1962. O Brasil implantou sua ouvidoria no ano de 1986 no município de Curitiba. A utilização do sistema de ouvidoria existe há vários anos e muitos dos cidadãos não conhecem ou não visualizam a ouvidoria como mecanismos de soluções de seus problemas junto à administração pública.

O cidadão, ao realizar reclamações junto às ouvidorias, contribui para avaliar a gestão pública. As reclamações contribuem para a adoção de melhorias nos serviços prestados.

O ouvidor, ao encaminhar os pedidos, favorece a transparência, o intercâmbio entre a população e a gestão, além de apontar as falhas existentes. As reclamações da população orientam a aplicação de melhoria da prestação de serviços públicos.

A ouvidoria não é apenas um receptor de reclamações; sua função abrange a busca de soluções. A proposta sugere que a ouvidoria auxilie o controle interno nas suas atividades. As informações levantadas pelas ouvidorias poderiam ser utilizadas nos trabalhos executados pelo controle interno. Os pareceres de auditorias deveriam expor a estatística de reclamação dos setores juntamente com as medidas sugeridas pelos auditores internos para a solução dos problemas.

Proposta 5:	Votos
Regulamentação e padronização de normas técnicas para a elaboração e o acompanhamento dos planos de governo, que devem ser apresentados pelos candidatos eleitos, bem como seus desdobramentos e divulgação em planos de metas com as quais se comprometa até o final de seu mandato, organizados com indicadores e metas que deverão orientar e alinhar a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que devem ser publicizados, inclusive com acesso aos povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais para maior transparência e controle de gestão pública com a participação da sociedade civil organizada, com ampliação da abrangência do art. 48-A da LRF, para a inclusão da obrigatoriedade da transparência nos custos dos serviços e das unidades administrativas, além de somente receitas e despesas.	180

Quadro 14 – Proposta 05

Fonte: Site consocial (2012)

Esta proposta recebeu 180 (cento e oitenta) votos e revela que a sociedade almeja a transparência dos planos e projetos dos candidatos eleitos antes da publicação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. O acompanhamento da proposta de governo antes da divulgação das leis permite uma avaliação prévia da gestão a ser implantada. Os instrumentos constitucionais de planejamento presentes no artigo 165 CF/88 estão vinculados entre si; a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve estar compatível com o Plano Plurianual (PPA) e sua elaboração será orientada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LOA realiza a previsão da receita e a fixação da despesa. Por meio dessa Lei, a sociedade visualiza o quanto se espera arrecadar; entretanto algumas entidades podem subestimar ou superestimar o total da receita do ano. Por isso a importância da divulgação da LOA e de sua execução. O art. 165 § 6º afirma que o “projeto de lei orçamentária será

acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

A LDO tem como competência dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O PPA, como menciona o § 5º do mesmo artigo, estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelo Poder Legislativo.

A sociedade não pode se contentar apenas com a informação das propostas governamentais. Ela precisa estar envolvida na formulação do orçamento participativo. O maior número de pessoas envolvidas trará benefícios no que diz respeito à eficiência e à eficácia do OP como ferramenta de participação social.

A transparência dos resultados alcançados com a utilização do orçamento participativo dá uma credibilidade maior a esse mecanismo. O cidadão precisa ter acesso a boas experiências com a utilização do orçamento participativo. A sociedade ficará motivada a participar na medida em que isso trouxer mudanças reais na forma dos gestores elaborarem seus instrumentos de planejamento. No capítulo 2 deste estudo, foi abordada essa ferramenta de participação.

A proposta sugere também a inclusão da obrigatoriedade da transparência dos custos incorridos nos serviços e nas unidades administrativas. A previsão do controle do custo público não é algo novo na legislação brasileira; antes da adoção das normas internacionais já havia sua previsão. Porém, a sua divulgação não faz parte da realidade de muitos Estados e Municípios.

A resolução do CFC n.º 1.366/11 veio ratificar a obrigatoriedade da apuração do custo no setor público. No seu item 4, afirma que “a evidenciação dos objetos de custos pode ser efetuada sob a ótica institucional, funcional e programática, com atuação interdependente dos órgãos centrais de planejamento, orçamento, contabilidade e finanças”.

A transparência dos custos incorridos favorece a análise mais detalhada das aplicações dos recursos públicos. O cidadão pode verificar se o valor foi bem empregado, se o gestor

atendeu as prioridades do governo ou se os custos estão superiores aos benefícios proporcionados.

Propostas 6:	Votos
Criação de conselhos de Transparência Pública e Controle Social em âmbitos municipal, estadual, nacional e em órgãos públicos com garantia de recursos para seu funcionamento; de caráter consultivo e deliberativo; trabalhando em conjunto no planejamento, definição, fiscalização e controle da gestão da informação pública das três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), para fiscalização e controle dos recursos públicos/prestações de contas; combate à corrupção; investigação, análise de implantação de convênios, parcerias e repasses com ente público ou privado; que possam receber e encaminhar denúncias. O conselho deve ser formado: participação de 60% da sociedade civil, 30% de conselhos de políticas públicas e 10% do poder público.	140

Quadro 15 – Proposta 06

Fonte: Site consocial (2012)

Os 140 (cento e quarenta) votos dos delegados na 1ª Consocial para esta proposta destacam que os Conselhos de Transparência Pública e Controle Social podem contribuir para o constante acompanhamento da gestão no que diz respeito a sua transparência e na avaliação dos canais disponibilizados para a interação entre sociedade e poder público.

As competências desses conselhos não podem assumir o papel dos Tribunais de Contas. Os seus objetivos principais precisam consistir no controle da gestão da informação pública, verificando se os órgãos estão cumprindo a Legislação vigente e enviando denúncias para o CGU ou Tribunal de Contas, no caso de identificação de irregularidades.

Esses tipos de conselhos precisam realizar um trabalho com o objetivo de preparar o cidadão para o exercício do controle social. Como a realização de eventos, reuniões, seminários com o intuito de transmitir informações a respeito da transparência pública. A sociedade necessita ser instruída sobre a existência de leis sobre o livre acesso às informações públicas, bem como incentivar a participação da sociedade nos instrumentos de participação social.

A transparência e o controle social serão práticas comumente empregadas, na medida em que os indivíduos se conscientizarem de seus direitos. Esses conselhos sugeridos na proposta podem auxiliar a sociedade no exercício da cidadania. A lei pode existir, mas o cidadão, ao cobrar a sua aplicabilidade, fará com que esta realmente seja empregada, executada e conhecida pela maioria da sociedade. Somente assim o país terá leis efetivas.

A interação entre os Conselhos de Transparência Pública e Controle Social com os sistemas de ensino seria uma forma de expandir os conceitos de transparência e controle social nas séries iniciais, formando cidadãos conscientes da importância de acompanhar a gestão pública. Os serviços públicos voltados diretamente para a sociedade alcançam resultados mais satisfatórios quando a sua previsão, execução e controle são verificados

continuamente pela sociedade. Diversas melhorias sociais podem surgir em decorrência do maior envolvimento das pessoas nas questões públicas.

A terceira hipótese para solução do problema levantado pela pesquisa descreve esse cenário de necessidade das escolas se adequarem à nova realidade social colocando à disposição das crianças e adolescentes informações relacionadas às questões sociais, à participação social e à cidadania. O Conselho de Transparência e Controle Social, juntamente com as demais ferramentas de participação social, pode contribuir para tornar isso uma realidade no país.

As mudanças significativas referentes ao controle social surgirão quando o cidadão se apartar do constante pensamento individualista, indiferente e resistente ao seu envolvimento com os assuntos relacionados à administração pública.

A divisão na composição desse conselho (60% da sociedade civil, 30% de conselhos de políticas públicas e 10% do poder público) apontado na proposta demonstra a preocupação da sociedade em deter a maior representatividade neste instrumento de participação. A formação com maioria da sociedade civil dificulta as possíveis manobras políticas com o intuito de manipular o conselho e torná-lo figura simbólica com a função de propagar a falsa ideia de um governo cumpridor da legislação e das exigências sociais.

Proposta 7:	Votos
Todas as esferas do poder público devem realizar audiências públicas sobre uma reforma tributária e fiscal progressiva e implementar uma efetiva prestação de contas, participação no planejamento orçamentário, elaboração do PPA, reajustes das tarifas de serviços públicos (água, luz, transporte, IPTU), distribuição de recursos, com discussões/avaliações da aplicação dos mesmos, procedimentos licitatórios com auditorias, assim como controle público das irregularidades, denúncias e punições a entes corruptos, prestações de contas de órgãos que lidam com questões indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais. As audiências devem se realizar periodicamente. Estas audiências devem ocorrer em dias e horários que facilitem a participação popular, com ampla divulgação prévia da assembleia e de suas pautas em linguagem acessível, envolvendo campanhas de conscientização por meio da internet e outros veículos. Devem-se criar meios legais de participação obrigatória de membros do Legislativo e organizações ou representantes da sociedade civil nas audiências.	116

Quadro 16 – Proposta 07

Fonte: Site consocial (2012)

Os 116 (cento e dezesseis) votos elegeram esta proposta que aponta a necessidade de todas as esferas do poder público utilizar a audiência pública na reforma tributária e fiscal progressiva. Para a realização de uma reforma tributária, não basta apenas a existência de audiência pública tratando sobre o tema, requer, também, a implantação de outras medidas legais. Como alterações na legislação tributária municipal, estadual e federal e a aprovação das mudanças pelo poder legislativo.

A divulgação da realização das futuras audiências públicas é essencial. A participação da sociedade nos debates realizados traz resultados mais próximos das necessidades da

população. As datas e horários, ao ficarem restritas a um reduzido número de pessoas, prejudicam a participação dos interessados e ferem a finalidade deste importante instrumento de debate da sociedade com o poder público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art.9 § 4º, menciona que, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública. A data e horário dessas audiências públicas precisam de ampla divulgação. A sociedade precisa conhecer a existência da obrigatoriedade da audiência e da importância de sua participação

Nesta proposta, os participantes sugerem a criação de meios legais para tornar obrigatória a participação dos membros do Legislativo e organizações ou representantes da sociedade civil nas audiências. Como o Poder Legislativo e as organizações civis representam determinada população, a sua presença nos debates é viável e fortalece a democracia. É importante que além deles participem, também contribuam para a divulgação das audiências.

No Legislativo, há a presença da bancada aliada e da oposição. Neste sentido, a sua presença nas audiências públicas não estariam necessariamente apoiando a classe dominante e sim representando a população.

Outro ponto destacado consiste na transparência das prestações de contas. As entidades precisam dar uma ampla divulgação dos atos realizados, não divulgando somente aos seus órgãos fiscalizadores. O acompanhamento dessas prestações é importante na avaliação do trabalho realizado pelos gestores e auxilia na identificação de atos ilegais como as aquisições superfaturadas.

Os participantes destacam também a preocupação com a participação no planejamento orçamentário. O orçamento participativo busca, com o auxílio da sociedade, planejar a elaboração do orçamento. Essa ferramenta de participação social gera resultados satisfatórios, na medida em que são implantadas as sugestões dos populares. Como a Lei orçamentária anual deve ser compatível com o plano plurianual, justifica-se a preocupação dos participantes da Consocial em sugerir a participação social na elaboração do PPA.

A proposta faz menção aos reajustes das tarifas de serviços públicos (água, luz, transporte, IPTU) que, na maioria das vezes, são estabelecidos sem uma consulta, discussão ou possibilidade de acordo. Os aumentos de tarifas ocorrem antes do aumento salarial, diminuindo o poder aquisitivo da população, não permitindo uma programação previa do cidadão quanto aos futuros gastos com serviços de utilidade pública. Essas tarifas poderiam ser discutidas antes de seu aumento por meio de audiências públicas.

A sugestão sobre procedimentos licitatórios com auditorias é uma abordagem relevante, pois se verifica que a licitação é um procedimento legal que, ao ser mal utilizado, pode camuflar grandes desvios de verbas públicas. Alguns gestores manipulam a licitação para dar aspecto legal a atos criminosos. As auditorias sugeridas pela proposta seria o acompanhamento em tempo real do processo licitatório. Como as prestações de contas ocorrem meses após a execução do serviço ou entrega de material, a comprovação física da legitimidade da licitação fica comprometida.

O Tribunal de Contas deveria introduzir uma ação fiscal mais voltada para a inspeção física do órgão fiscalizado. O aumento de exigências nas auditorias licitatórias pode dificultar os desvios de dinheiro público.

Os servidores e políticos descobertos praticando desvios precisam de rigorosa punição, acompanhada da divulgação das práticas ilegais cometidas. Atualmente, a população toma conhecimento das irregularidades quase exclusivamente pelos programas jornalísticos. Os Tribunais de Contas e Ministério Público precisam dar maior transparência nesses fatos de interesse social.

Os participantes aproveitaram a proposta para pedir em favor dos indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, pois estes podem ser vítimas de desvios de recursos destinados à melhoria das tribos. A prestação de contas desses órgãos assistenciais é de grande importância para evitar apropriação e o emprego dos recursos em outras causas. Faz-se necessário a divulgação das prestações de contas e ações realizadas em prol dessas comunidades.

Proposta 8:	Votos
Modernizar e democratizar a divulgação de dados e informações de transparência pública das três esferas, para viabilizar o acesso pleno, imediato e gratuito às informações públicas (até mesmo sobre como proceder para fazer uma denúncia), visando informar, sensibilizar e estimular a participação ativa da população no monitoramento e fiscalização da gestão pública, além de conscientizar sobre direitos e deveres e existência de mecanismos de controle interno e externo. Devem ser divulgadas informações sobre: controle social e gastos públicos, prestações de contas das ações, licitações, recursos públicos, disponibilizados inclusive às entidades do terceiro setor, recursos repassados aos órgãos que lidam com questões indígenas, audiências públicas, composição societária das empresas contratadas pelo poder público, em linguagem acessível (cidadã), inclusive aos moradores da zona rural, respeitando a Lei da Acessibilidade. A divulgação deve ser feita de forma ampla, podendo ser realizada por meio de agentes multiplicadores e das mais diversas mídias disponíveis, veículos da EBC, redes de televisão abertas, públicas e comerciais (nos intervalos em horários de maior audiência, em abas na parte inferior da tela, programas com participação direta da comunidade); rádios (rádios comunitárias instaladas nas aldeias, rádios autônomas e independentes, com incentivos do poder público, jornais, informativos impressos, carros de som, painéis eletrônicos, espaços públicos de acesso gratuito à internet, endereço eletrônico do Portal da Transparência, mídias sociais e programas interativos, gibis, "sites", cartilhas educativas destinadas ao público infante-juvenil, entre outros. Aplicando o conceito de utilidade pública, sempre que possível, para não onerar os cofres públicos, favorecendo o exercício pleno da cidadania.	111

Quadro 17 – Proposta 08

Fonte: Site consocial (2012)

Com 111 (cento e onze) votos esta proposta aponta uma preocupação da sociedade em melhorar e ampliar o acesso às informações públicas. A definição clara de como proceder nos casos de denúncias contra a falta de transparência nos órgãos públicos é importante para o cidadão saber a quem e como recorrer. Um dos pedidos formulados na proposta é visto como a necessidade do poder público informar, sensibilizar e estimular a participação ativa do cidadão.

A divulgação das informações públicas encontra-se na fase de implantação. Com o advento da lei de acesso à informação intensificou-se a adoção da transparência nas entidades públicas na esfera municipal, estadual e federal. Porém, é importante destacar que os meios de publicidade mais utilizados para divulgar as informações públicas são os jornais oficiais e a internet. A grande maioria da população não utiliza a internet como uma frequência considerada e os jornais, na maioria das vezes, não atingem grande parte da população. Por isso, há uma necessidade de expandir os meios de comunicação utilizados para dar transparência às informações públicas.

Os participantes pedem a divulgação nas redes de televisão abertas, públicas e comerciais nos intervalos em horários de maior audiência, em abas na parte inferior da tela, programas com participação direta da comunidade. Essas televisões são assistidas por um número maior de telespectadores. A exigência de ser divulgado em horário de maior audiência é importante para o alcance da maioria dos cidadãos.

Outro meio de comunicação muito utilizado pelos brasileiros é o rádio. A transmissão das informações sobre a gestão pública pode ocorrer por meios de rádios comunitárias instaladas nas aldeias e rádios autônomas e independentes, com incentivos do poder público, como sugeridas nas propostas e também nas rádios comunitárias, rádios online e em rádio corporativa nos setores públicos. O lado negativo das rádios online seria a necessidade do acesso à internet. No caso da rádio corporativa, ela estaria acessível ao cidadão nos prédios públicos, nos setores de atendimento ao público. Os observatórios sociais e Conselhos de Políticas Públicas poderiam participar do acompanhamento das divulgações e da fidedignidade das informações.

Os jornais informativos impressos e distribuídos, carros de som, painéis eletrônicos, espaços públicos de acesso gratuito à internet e endereço eletrônico do Portal da Transparência é visto na proposta como alternativas de meios de difusão do conhecimento. Esses jornais devem ser entregues em locais predefinidos e com constantes atualizações. Os carros de sons poderiam transmitir informações sobre datas e horários de audiência pública e reuniões do orçamento participativo por exemplo. Os espaços de acesso poderiam ser com

computadores em *Lan House* públicas ou disponibilizar acesso ao serviço de Internet banda larga sem fio em locais públicos.

O aumento de meios de comunicação disponibilizados para divulgação abrangeria um número maior de pessoas cientes das ações executadas no interior dos órgãos públicos. Entretanto, as informações divulgadas precisam ser relevantes e atualizadas.

A divulgação de informação sobre controle social e gastos públicos, prestação de contas, licitações, destinação de recursos públicos, entidades do terceiro setor, órgãos que lidam com questões indígenas, audiência pública, composição societária das empresas contratadas pelo poder público são os anseios da sociedade.

Todavia outros pontos que merecem uma maior transparência como o controle da dívida ativa, discriminação do custo dos órgãos públicos e o cumprimento das metas traçadas nos orçamentos públicos não foram citados na proposta. A renúncia de receita e o mau emprego dos recursos públicos reduzem qualidade do serviço prestado pela gestão pública. Muitos tributos prescrevem sua cobrança pelo fato da administração pública não cobrar amigavelmente ou judicialmente seus direitos. A transparência na gestão das receitas e do custo torna-se importante na avaliação do mandato do gestor.

A divulgação precisa estar acompanhada do desenvolvimento do senso crítico da sociedade sobre a informação divulgada. Um cidadão apto a compreender e questionar os dados apresentados reúne as aptidões necessárias para fazer uso da transparência dos dados públicos.

A criação de cartilhas educativas destinadas ao público infante-juvenil consiste numa medida favorável à implantação do conceito de transparência e controle social nas crianças e jovens, fazendo-os compreender, nas séries iniciais, a importância do acompanhamento das ações realizadas pelo poder público, formando cidadãos conscientes de seus direitos e deveres. A educação precisa ser a principal aliada para o incentivo à participação da sociedade.

Na educação, a portaria interministerial nº 413 de 2002 no seu art. 1 define a implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF com os objetivos de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania. Esse programa tem a função de sensibilizar o cidadão para o aspecto socioeconômico do tributo e levar ao cidadão o conhecimento sobre administração pública com o intuito de aproximar o Estado da sociedade.

A possibilidade de avanço participativo está fortemente vinculada à mudança de cultura, difundindo o pensamento coletivo na busca da melhoria da quantidade e qualidade da

transparência no setor público, tendo a consciência que suas atitudes beneficiará toda a coletividade.

Proposta 9:	Votos
Criar sistemas integrados de informações baseados em interfaces comuns, padrões e dados abertos nas três esferas federativas de governo, com atualização regular, garantindo que a/o cidadão/ã possa acessar todas as informações disponíveis. Será realizado o cruzamento destas informações públicas de forma organizada (territorializada, intermunicipal, nas três esferas do governo), facilitando o acesso aos dados dos recursos públicos, programas sociais (perfil de atendidos e dinâmicas de atendimentos), cartórios de registro de imóveis, dados cadastrais, os contratos administrativos, prestações de contas; e planos de governo (metas, indicadores, resultados). Estes dados possibilitarão elaboração de diagnósticos sociais, vigilância socioassistencial, monitoramento, planejamento e avaliação das ações dos entes públicos e, para tanto, devem ser disponibilizados em linguagem clara e acessível em todas as mídias assim como na internet com a criação de um sistema “online” onde cada cidadão poderá acessar em tempo real as obras e gastos públicos, que possa interagir/denunciar e ter retorno das reclamações.	90

Quadro 18 – Proposta 09

Fonte: Site consocial (2012)

A proposta sugerida alcançou 90 (noventa) votos e faz um detalhamento da forma de divulgar as informações no setor público. Para alcançar a integração das informações nas três esferas de governo, é necessária a implantação de uma padronização das informações fornecidas, requerendo da administração municipal, estadual e federal um modelo de divulgação de dados.

A transparência das informações públicas para atender a essa proposta precisa de uma normatização, explicando a quantidade mínima de informação a ser divulgada e como as informações serão estruturadas.

A criação de sistemas integrados de informações baseados em interfaces comuns, padrões e dados abertos nas três esferas federativas de governo permite o acompanhamento das transações envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa interação permitiria verificar os repasses, transferências e convênios realizados entre os poderes, assim como o acompanhamento de forma abrangente, analisando se atendeu às exigências legais.

Os formuladores dessa proposta apontam a necessidade de obter informações suficientes para identificar os problemas sociais, a observação da conduta adotada pelos gestores, o acompanhamento das ações realizadas, a organização de estudos programados e a avaliação do desempenho dos gestores envolvidos.

Outro ponto enfatizado na proposta consiste na necessidade da informação ser de fácil entendimento para a sociedade, evitando que apenas textos técnicos e complexos sejam divulgados. Há a possibilidade do órgão, com o intuito de dificultar a transparência, apenas cumprir com a sua obrigação de divulgar, não se preocupando com o nível da informação disponibilizada e se a população alcançará um entendimento satisfatório dos dados publicados.

A opção no sistema “online” de espaços reservados para interagir e denunciar consiste no papel já desenvolvido nas ouvidorias, realizando a interação entre a sociedade e a administração pública.

Na proposta, as demandas enviadas às ouvidorias seriam postadas nos sites dos órgãos. Porém, nas ouvidorias, há diversas formas de captação de demandas, como: pessoalmente nos locais de atendimentos, via telefone e na internet.

A ouvidoria pela internet precisa fornecer um número de protocolo para futuro acompanhamento pelo cidadão do andamento de sua demanda; e, nos casos de atraso na solução dos problemas, esse número de protocolo pode ser mencionado na denúncia aos órgãos fiscalizadores como os Tribunais de Contas ou Ministério Público.

As denúncias dos cidadãos precisam ser instrumentos de mudanças e avaliação da gestão, evidenciando a insatisfação popular e as necessidades coletivas. A sociedade que se propõe a questionar e buscar a verdade dos fatos contribui para indicar se as políticas públicas empregadas estão sendo bem aceitas pela população.

A gestão pública tem como objetivo atender aos interesses coletivos. Por isso, a opinião do cidadão é de extrema importância para verificar a satisfação da população com o trabalho desenvolvido por seus representantes.

As demandas enviadas à ouvidoria precisam ter um prazo para resposta informado com o número de protocolo. O retorno das reclamações é muito importante para transmitir confiabilidade e comprometimento do órgão com a melhoria do serviço prestado.

Proposta 10:	Votos
Fortalecer e facilitar a criação e outorga de rádio e TV comunitária com gestão participativa em todos os municípios do Brasil, com ampliação da frequência e alcance para 100km com espaços obrigatórios e gratuitos nesses meios de comunicação para serem divulgadas as ações dos conselhos e da comunidade em geral de políticas públicas, bem como a divulgação de seus objetivos e finalidades visando a uma gestão participativa.	90

Quadro 19 – Proposta 10
Fonte: Site consocial (2012)

Esta proposta recebeu 90 (noventa) votos e trata das divulgações de informações relacionadas à gestão participativa e aos conselhos de política pública, presentes com uma maior frequência na imprensa específica e na internet. A população que não usufrui desses canais de comunicação fica prejudicada, tornando-se alheia à funcionalidade dos instrumentos de participação.

Essa proposta tem como objetivo aproximar o cidadão dos conselhos. O cidadão, ao compreender as competências dos conselhos de políticas públicas, poderá interagir mais e ocupar as vagas destinadas à sociedade civil.

Os conselhos precisam de um envolvimento maior da sociedade, discutindo e avaliando a gestão pública; para que isso aconteça, faz-se necessário a sociedade ter a conscientização da importância dos conselhos de políticas públicas no processo de melhoria social.

A divulgação do trabalho desenvolvido no interior dos conselhos para um número maior de pessoas amplia a possibilidade de um envolvimento maior da população nas questões relacionadas à participação nas políticas públicas. Como a maioria da sociedade ainda não conhece o papel dos conselhos de políticas públicas, torna-se uma constante a manipulação do poder público nos processos decisórios. O tema Conselhos de políticas públicas foi desenvolvido no capítulo 2 deste estudo.

Essa proposta, por se tratar de conselhos de políticas públicas, deveria estar incluída no eixo 03 - A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle. Como as propostas surgiram nas reuniões temáticas, identifica-se o desconhecimento dos participantes envolvidos na elaboração dessa proposta sobre a divisão dos eixos. Perdeu-se a oportunidade da criação de uma proposta específica sobre transparência.

Como se trata da primeira conferência desenvolvida com o objetivo de discutir e propor mudanças, algumas falhas foram identificadas, fato normal para um país sem muitos relatos de envolvimento nas questões de participação social na administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contabilidade pública inicia uma série de mudanças e uma delas é a transparência da informação contábil. As entidades públicas precisam estar preparadas para se adequar às novas exigências e o cidadão apto a acompanhar e a participar da gestão pública. O controle social não é um assunto novo. Entretanto a maioria da sociedade desconhece os instrumentos de participação social.

Há vários instrumentos de participação social, como conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, ouvidoria e audiências públicas. Esses mecanismos de aproximação do cidadão com o poder público, ainda não são totalmente conhecidos pela sociedade.

Assim como orçamento participativo, a ouvidoria apresenta-se como um instrumento de participação que precisa proporcionar resoluções e não servir como meio de legitimar as ações contrárias aos interesses públicos, através de simples mecanismos absorção das reclamações dos cidadãos. A Ouvidoria atua como mediadora na definição das políticas públicas auxiliando na tomada de decisões na Gestão Pública. A missão do ouvidor é atender a camada representada quando em situação desfavorável, buscando a contínua melhoria dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

O fator negativo nos instrumentos de participação diz respeito a sua utilização para atender determinações legais como o caso do conselho de políticas públicas e da audiência pública, servindo apenas para ratificar a opinião dos administradores, distanciando de sua finalidade que é ouvir a sociedade e promover a participação social. O envolvimento da sociedade nas discussões promovidas pelas audiências públicas contribui para a definição de planos de ação condizente com as perspectivas sociais.

Um instrumento de participação no qual os administrados desconhecem o seu funcionamento, dificulta sua plena utilização. A articulação da sociedade auxilia na transmissão das opiniões dos grupos representados de forma a introduzir nos debates a decisão dos seus membros.

O processo de conscientização da sociedade quanto à importância da população utilizar os instrumentos de participação é um processo de longo prazo. Diversas medidas precisam ser implantadas para o atingimento de melhorias neste cenário. Os diversos segmentos sociais necessitam ser alcançados para a obtenção da participação de uma amostra significativa da população. Os programas voltados para a educação fiscal precisa se tornar

uma realidade nas escolas e universidades brasileiras, introduzindo os conceitos sobre transparência e controle social na educação do país.

A 1ª Consocial figurou-se como uma introdução a mobilizações em nível municipal, estadual e federal no que diz respeito à transparência e controle social. A conferência contribuiu para iniciar o cidadão nos debates. A primeira consocial foi um passo importante na busca da interação entre sociedade e poder público com o propósito de uma melhoria na condução da transparência pública e no desenvolvimento dos canais de participação.

A sociedade aprovou 10 (dez) propostas durante a 1ª Consocial no eixo I relacionadas à promoção da transparência pública e acesso à informação e a dados públicos. Algumas dessas propostas refletem a necessidade dos participantes em terem bem definidos os órgãos que devem recorrer quando as determinações legais relacionadas à transparência da informação pública não são cumpridas pelas entidades, assim como a regulamentação dos prazos relacionados à divulgação das informações com o cronograma preestabelecido, facilitando o acompanhamento das publicações.

Os participantes sugerem que os repasses de verbas sejam vinculados ao cumprimento da divulgação de dados, a uma maior transparência nas licitações e nas prestações de contas do poder judiciário e ao fortalecimento das ouvidorias. A sociedade destaca a necessidade de ampliação dos veículos de divulgação das informações públicas.

As propostas deram contribuição para a melhoria da promoção da transparência e acesso à informação. Entretanto essa colaboração poderia ser aprimorada com a capacitação previa dos participantes.

As falhas detectadas na formulação das propostas da consocial são fatores como o desconhecimento dos participantes a respeito das leis existentes e das atribuições das ferramentas de participação social.

Verificou-se, em algumas propostas, a falta de conhecimento prévio dos participantes sobre os assuntos abordados na conferência, ressaltando a ausência de uma etapa preparatória com a realização de seminários, reuniões, palestras explicativas e eventos culturais sobre o tema transparência e controle social. Essas reuniões poderiam ser realizadas nos bairros, nas associações de moradores ou em reuniões itinerantes. O poder público precisa capacitar o cidadão, fornecendo informações relevantes a respeito da gestão pública, mobilizando a sociedade para o pleno exercício da participação social; a falta de informação, no que diz respeito à legislação existente e aos instrumentos de participação social atualmente em vigor, restringe a elaboração de propostas mais precisas nas necessidades sociais.

Foram elaboradas propostas no eixo 01 aplicáveis ao eixo 04 ao tratar de combate à corrupção. Não ficou claro, para os participantes, a divisão dos eixos. Os mediadores das reuniões teriam que intervir para evitar os desvios nas discussões nos eixos. A sociedade precisa de mais treinamentos, novos fóruns de discussões sobre o tema “transparência e participação social”.

O eixo 1 foi escolhido por tratar do aumento do acesso aos dados públicos, assunto este de grande importância para a contabilidade pública. A divulgação das informações contábeis não atenderá somente à Lei de Responsabilidade Fiscal e aos órgãos fiscalizadores. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades da administração pública.

A abordagem dos 4 (quatro) eixos temáticos não seria possível devido à limitação de tempo para desenvolver todas as propostas. Por se tratar da 1ª Consocial faltaram dados históricos e, com isso, a impossibilidade de comparar as propostas formuladas entre edições anteriores, bem como ausência de bibliografia sobre o assunto foram desafios encontrados para o desenvolvimento da pesquisa.

Como se tratou do primeiro evento desse porte, espera-se que a experiência vivida conduza ao aperfeiçoamento nas edições seguintes. Para as futuras edições da Consocial, faz-se necessário uma maior divulgação e aumento do número de pessoas envolvidas.

Um dos pontos principais a ser trabalhado para alcançar uma participação maior da sociedade nas questões governamentais consiste no ensino das crianças e jovens sobre a importância de se exigir transparência dos dados públicos e a busca por espaço nos instrumentos de participação. A Lei da transparência atenderá seus objetivos, na medida em que o cidadão tenha a consciência do seu papel primordial na busca e no acompanhamento da informação.

As mudanças de procedimentos da sociedade frente ao tema transparência e controle social começarão a surtir efeitos quando a população começar a vivenciar melhorias na qualidade de vida em função de um constante envolvimento nos debates organizados pelos instrumentos de participação social. Assim como a sociedade necessita fazer a sua parte em relação ao seu maior engajamento, o poder público precisa tornar o controle social uma política de Estado, com a regulamentação legal da mesma.

Este tema é novo e precisa de muitos outros estudos, como a análise dos demais eixos abordados na conferência, pesquisas voltadas para identificar o conhecimento da sociedade sobre os instrumentos de participação social, a interação e a comparação dos resultados da 1ª Consocial com as edições seguintes.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. *Caderno. CRH [online]*. v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008. ISSN 0103-4979.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados [online]*. v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001. ISSN 0103-4014.
- ACKERMAN, John. Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice” *World Development*, v. 32, n. 3, p. 447-463, 2004.
- ALBORNOZ, Luís A; HERSHMANN, Micael. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. *E-compós*. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Dez 2006. Disponível em: < [http:// www.compos.com.br/e-compos](http://www.compos.com.br/e-compos)>. Acesso em: 26 maio. 2012.
- ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.
- ALMEIDA, Carla e TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade [online]*, n.109, p. 68-92, 2012. ISSN 0101-6628.
- ALÓ, Claudia Cappelli; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado. *Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos*. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- ALVES JUNIOR, Mário Nelson. *A atuação estratégica das ouvidorias para a melhoria dos serviços prestados pelas organizações: um estudo de caso da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina*. 2002. 157f. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro de Ciências da Administração – ESAG, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- ALVES JUNIOR, Mário Nelson. Garantindo a efetividade das ouvidorias. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/faq/docs/o_que_e_ouvidoria.pdf>. Acesso em: 26 maio. 2012.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Scatena, Tereza Cristina. O Controle Social e a Democratização da Informação: Um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem [online]*, v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003. ISSN 0104-1169.
- BAER, Mônica; CINTRA, Marcos A. M.; STRACHMAN Eduardo e TONETO JR Rudinei. Os desafios à reorganização de um padrão monetário internacional. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 4, p. 79-126, 1995.
- BADARÓ, Celeste Cristina Machado. Conjuntura Internacional. Os quarenta anos do Maio de 1968. *Resenha Segurança*. Disponível em: <http://www.pucminas.br/conjuntura/noticia_conjuntura.php?codigo=541&lateral=6&cabecalho=29&menu=923> . Acesso em: 26 maio. 2012.

BEUREN, Ilse Maria. Evolução Histórica da Contabilidade de Custos. *Contabilidade Vista & revista*, Belo Horizonte. v. 5, n. 1, p. 61-66, fev. 1993.

BIZERRA, André Luiz Villagelim. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BORDERS, Kevin; NETTING, F. Ellen; H. Wayne Nelson, et al. Data From Long-Term Care Ombudsman Programs in Six States: The Implications of Collecting Resident Demographics. *Gerontologist*, n. 41, p. 61 – 68, Feb. 2001.

BOVENS, Mark. Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers (Eurogov)* n. C-06-01, p. 03–36, 2006. ISSN 1813-6826.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF: MEC, 1995.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 mar. 2012.

_____. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 01 mar. 2012.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01 mar. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei.../lc101_2000.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2012.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../LEIS/.../Lcp131.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

_____. Portaria Nº 548, de 22 de novembro de 2010. Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Disponível em:

<<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3741/1/Portaria+n%C2%B0++548%2C+de+22+de+novembro+de+2010.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

_____. Portaria Interministerial n° 140 de 16 de março de 2006

Decreto n° 5.482 de 30 de junho de 2005, dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 01 mar. 2012.

_____.n° 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 01 mar. de 2012.

_____. de 8 de julho de 2011. Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - CONSOCIAL e revoga o Decreto de 8 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13078.htm>. Acesso em: 01 mar. de 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-24, abr. 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. *Estudos Avançados [online]*, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009. ISSN 0103-4014.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. *Ouvidoria Pública como instrumento de mudança*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal (comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999)* 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *Revista Mestrado em Direito*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./dez. 2011.

COGLIANESE, Cary; KILMARTIN, Heather and MENDELSON, Evan. Transparency and Public Participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration. *HeinOnline*. v. 77, n. 4, jun. 2009.

- COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência & saúde coletiva [online]*. v. 8, n. 1, p. 09-18, 2003. ISSN 1413-8123.
- COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- COMPARATO, Bruno Konder. *As Ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. 2005. 262f. Tese (Doutorado em Ciências Política) –Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- CONRAD, María Tereza Pareja Rosales de. *El defensor del pueblo: um estúdio com especial referencia al Ecuador*. Uruguay: Konrad-Adenauer- Stiftung E.V, 2004.
- COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo e MARTINS, Poliana Cardoso. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. *Ciência & saúde coletiva [online]*.v. 15, n. 5, p. 2437-2445, 2010. ISSN 1413-8123.
- CRISTO, Solange Conceição Albuquerque de. *Controle social em saúde: o caso do Pará. Serviço Social e Sociedade. [online]*, n. 109, p. 93-111, 2012. ISSN 0101-6628.
- CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 3, p.111 – 126, 2011.
- DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p.23-48, jan./fev. 2009.
- DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, jun. 2008.
- ERKKILÄ, Tero. Reinventing Nordic Openness : Transparency and State Information in Finland 2010. Disponível em: < <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/21790>>. Acesso em: 2 set. 2012.
- FLORINI ,Ann M. *Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency*. In Boris Plekovic and Joseph Stiglitz (eds) Annual World Bank Conference on Development Economics Washington D.C.: World Bank, 1999. p. 162-84. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/florini.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2012.
- FRANCHINI NETO, Hélio. A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. *Revista Brasileira de Política Internacional [online]*, v.48, n.2, p. 129-151, 2005. ISSN 0034-7329.
- FUKS, Mário. Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política [online]*. n. 25, p. 47-61, 2005. ISSN 0104-4478.
- GADLIN, Howard .The Ombudsman: What's in a Name? *Negotiation Journal*, v. 16, n. 1 p. 37-38, jan. 2000.

GAO , *GAO Cost Estimating and Assessment Guide Best Practices for Developing and Managing Capital Program Costs*. Washington: GAO-09-3SP, mar. 2009.

GOHN Maria da Glória. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. *Informativo CEPAM*. Conselhos municipais das áreas sociais. 2.ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam Unidade de Políticas Públicas, v.1, n. 3, 2001.

GOMES, Manoel Eduardo. A instituição do ombudsman no contexto político e jurídico brasileiro. *Revista Sequência*. Florianópolis, v. 09, n. 16, 1988.

HENDRIKSEN, Eldon S; BREDA, Michael F. Van. *Teoria da Contabilidade*. Tradução da 5. ed. por Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 2010.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. Modernização da administração pública: o empoderamento social como instrumento de efetivação das audiências públicas. In: XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, nov. 2009, São Paulo SP. *Anais...* Florianópolis: CONPEDI, nov. 2009. p. 8069-8099.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Teoria da Contabilidade*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Caderno de Pesquisa [online]*, n.118, p. 189-206, 2003. ISSN 0100-1574.

JUNQUEIRA L. A. P. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*. São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.

KLEBA, Maria Elisabeth et. al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). *Ciência & saúde coletiva [online]*, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010. ISSN 1413-8123.

LABRA, Maria Eliana e FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica: O potencial dos conselhos de saúde. *Ciência & saúde coletiva [online]*, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002. ISSN 1413-8123.

LIMA, Chussely Souza. *Ouidoria pública no Estado de Pernambuco: passos na perspectiva da cidadania*. 2008. 161f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste - MPANE)- Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2008.

LIMA, Diana Vaz de; SANTANA, Cláudio Moreira; GUEDES, Marianne Antunes. As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília. v. 12. n. 2. p. 15 – 23, mai./ago. 2009.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 8, n. 39, p. 55-71, set./out. 2006.

LOPES, Jorge Expedito de Gusmão; MACÊDO, João Marcelo Alves; SILVA, Lino Martins da; PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macedo; RIBEIRO FILHO, José Francisco; FEITOSA Marcos Gilson Gomes. Convergência contábil na área pública: Uma análise das percepções

dos auditores de TCEs, contadores e gestores públicos. *RCO – Revista de Contabilidade e Organizações – FEA-RP/USP*, v. 4, n. 8, p. 69-91, jan./abr. 2010.

LUBAMBO, Cátia W. COUTINHO, Henrique G. Conselhos Gestores e o Processo de Descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.4, p. 62-72. 2004. ISSN 0102-8839.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn e ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista katálysis [online]*. v.13, n.1, p. 86-94, 2010. ISSN 1414-4980.

LYRA, Rubens Pinto. *A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira*. João Pessoa: UFPB, 2000. p.315.

LYRA, R.P. (Org.). *Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira*. In: Lyra, R.P. Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate. Paraíba: Universitária da UFPB, 2004. p.119-146.

MAIA, Luiza. Síntese. *Revista TCE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010.

MAIORANO, Jorge Luis. “Los observatorios de derechos humanos como instrumento de fortalecimiento de la sociedad civil”. *Revista Probidad*, El Salvador, n. 24, p. 10-15, 2003.

MANUAL de Procedimentos Internacionais de Contabilidade do Setor Público. International Federation of Accountants (IFAC), 2010.

MARINI, Caio et. al. *Contribuições para melhoria da qualidade da regulação no Brasil*. v. 2. Brasília: Semear Editora Gráfica, 2010.

MÁRIO, Camila Gonçalves. *Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil*. 2006. 143f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas Ambientais e de Tecnologia) – Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2006.

MASON, Edward. S.; ASHER, Robert. E. *The World Bank Since Bretton Woods*. Washington: The Brookings Institution, 1973.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MCIVOR, Ronan; MCHUGH, Marie and CADDEN, Christine. Internet technologies: supporting transparency in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, v. 15. n. 3, p. 170 – 187, 2002.

MULGAN, Richard. Comparing Accountability in the Public and Private Sectors *Australian Journal of Public Administration*. v. 58, n. 4, p. 1–127, mar. 2000.

NEGRÃO, João José. *Para conhecer o Neoliberalismo*, São Paulo: Publisher Brasil, 1998. p. 41-43.

NIYAMA, Jorge Katsumi. *Contabilidade Internacional*. São Paulo: Atlas, 2006.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *Como Atuamos*. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/como_atuamos>. Acesso em 22 Maio. 2012a.

_____. *Programas*. Disponível em:
<<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/programas>>. Acesso em 22 Maio. 2012b.

_____. *Quem Somos: Histórico*. Disponível em:
<<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/historico>>. Acesso em 22 Maio. 2012c.

_____. *Estatuto Social*. Disponível em:
<<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/downloads/59.pdf>> Acesso em 30 Julho. 2012d.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova [online]*, n.44, p. 27-54, 1998. ISSN 0102-6445.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de; MAIA, Geraldo e MARIANO, Jeffersonl. O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 195-219, 2008.

OLIVEIRA, João Elias de. *Ouvidoria Geral do Estado do Paraná 10 anos – 1991 a 2001*, 35p. 2001. Circulação interna.

OLIVEIRA, Virgínio César da Silva e. *Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos Conselhos gestores do município de Lavras – MG*. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva; PEREIRA, José Roberto e OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. *Caderno EBAPE.BR [online]*, v.8, n.3, p. 422-437, 2010. ISSN 1679-3951.

OUVIDORIA DO ESTADO DA BAHIA. *Ouvidoria: um modelo para o Estado da Bahia*. Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2003.

PEREIRA, Mara Dias. *Atendimento ao Cidadão-Trabalhador em uma Instituição de Ciência e Tecnologia em Saúde: o desafio da gestão do trabalho de Ouvidoria Interna*. 2007. 222f. Dissertação (Mestrado de Modalidade Profissional em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2007.

PEREIRA, Sueli Menezes e OLIVEIRA, Oséias Santos de. Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação[online]*, v. 19, n. 72, p. 651-678, 2011. ISSN 0104-4036.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti et. al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. *Revista de Nutrição [online]*. 2003, v.16, n.2, pp. 143-154. ISSN 1415-5273.

PIRES, Alexandre Kalil. *Gestão pública e desenvolvimento*. v. 6. Brasília: Ipea, 2011.

PLATT NETO, Orion Augusto et. al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*. Belo Horizonte, v. 18, n. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PRESOTO, Lucia Helena e WESTPHAL, Márcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga - SP. *Saúde e Sociedade [online]* v. 14, n. 1, p. 68-77, 2005. ISSN 0104-1290.

PRIETO, Élisson Cesar. Audiências, debates e consultas públicas: instrumentos decisórios de planejamento e gestão municipal no Brasil. In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO, SUSTENTÁVEL, 4., Faro Portugal, 2010. *Anais...* Faro: Pluris Universidade do Algarve, 2010. Disponível em: < <http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper534.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2012.

RIBEIRO, Natalina e RAICHELIS, Raquel. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade. [online]*, n. 109, p. 45-67, 2012. ISSN 0101-6628.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. *Revista de Sociologia e Política [online]*, v. 19, n. 38, p. 171-185, 2011. ISSN 0104-4478.

ROOSBROEK, Steven Van. The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis. *Negotiation Journal*, v. 24, n. 3, p. 287–302, 2008.

ROSELL, Maria del Mar Rodríguez; RUIZ, Beatriz Correyero. Los observatorios como agentes mediadores en la responsabilidad social de los medios de comunicación: panorama internacional. *Sphera Publica, Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*. n.8, p. 15-40, 2008.

ROWE, Mary. P. Options, Functions, and Skills: What an Organizational Ombudsman Might Want to Know. *Negotiation Journal*, v. 11, n. 2, p.103–114, 1995.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo Eletrônico e democracia uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organização e sociedade*, v. 9. n. 25, set./dez. 2002.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SALIBA, Nemre Adas; MOIMAZ, Suzely Adas Saliba; FERREIRA, Nelly Foster e CUSTODIO, Lia Borges de Mattos. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. *Revista Administração Pública [online]*, v. 43, n. 6, p. 1369-1378, 2009. ISSN 0034-7612.

SANTOS, José Luiz Lins dos. Transparência Regulatória e Controle Social Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe. Presidência da República, Brasília, 2012.

SARRE, Latapi, Pablo. La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación. *Perfiles educativos [online]*. v. 27, n. 107, p. 7-39, 2005. ISSN 0185-2698.

- SEOANE, José. Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. *Sociedade e Estado [online]*, v. 21, n. 1, p. 85-107, 2006. ISSN 0102-6992.
- SERAPIONI, Mauro, Romaní, Oriol. Potencialidades e desafios da participação em instâncias colegiadas dos sistemas de saúde: os casos de Itália, Inglaterra e Brasil. *Caderno de Saúde Pública [online]*, v. 22, n. 11, p. 2411-2421, 2006. ISSN 0102-311X.
- SILVA, Angélica Baptista e LABRA, Eliana. Plenária Virtual Permanente: em busca da interlocução entre os conselhos de saúde. *Ciência da Informação [online]*, v. 36, n. 2, p. 106-117, 2007. ISSN 0100-1965.
- SILVA, Antonio Ribeiro de. *Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses*. São Paulo: Atlas, 2003.
- SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na “reforma” do estado*. São Paulo: Cortez, 2003.
- SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental: um enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- SILVA, Vicente Gil da Silva. A aliança para o progresso no Brasil: de propaganda anticomunista a instrumento de intervenção política (1961-1964). 2008. 248f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios Sociais como promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da Experiência do Observatório Social De Itajaí. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional PROPAD/UFPE*, v. 8, n. 3, 2010. ISSN 1679-1827.
- SCHOMMER, Paula Chies et. al. Pesquisa - Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil: estrutura e atuação. Relatório técnico. Florianópolis, Itajaí: UDESC/ESAG e OSI, 2011. 35 p.
- SISTEMA REGIONAL DE INFORMAÇÃO (SIRI), Disponível em:
< <http://siri.unesco.cl/quienes.act?f=F> > . Acesso em: 22 set. 2012.
- SLOMSKI, Valmor et. al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública [online]*, v. 44, n. 4, p. 933-937, 2010. ISSN 0034-7612.
- SÖTHER, Ari e SCARPIN, Jorge Eduardo. Transição para o regime contábil de competência no setor público: impactos na estrutura patrimonial dos municípios. *RIC - Revista de Informação Contábil*, v. 5, n. 2, abr./jun. 2011. ISSN 1982-3967.
- SOUZA, Flávia Cruz de. SIQUEIRA, Jean Francisco. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE: CONTROLADORIA E CONTABILIDADE EM PROL DO DESENVOLVIMENTO, 7., São Paulo, 2007. *Anais...* São Paulo: USP, 2010.

STEPHANOU, Michelle C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. *Civitas*, Porto Alegre v. 5, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2005.

TILLI, Minna. Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. 2008. 159f. Dissertation. (Dissertation of Political Science) – Department of Political Science, University of Helsinki, Helsinki, 2008.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes et. al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciência & Saúde Coletiva [online]*, v.11, n.3, p. 621-632, 2006. ISSN 1413-8123.

VIANA, Humberto Marques Junior. *O ombudsman nas instituições de ensino superior: além do exercício da cidadania, uma opção estratégica do ponto de vista mercadológico*. Salvador: Universidade Salvador, 2003.

VIGODA-GADOT, E.; MEIRI, S. New public management values and personorganization fit: a socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel. *Public Administration*, v. 86, n. 1, p. 111-31, 2008.

VISHWANATH, Tara and KAUFMANN, Daniel. *Towards Transparency in Finance and Governance*. Draft: The World Bank, 1999.

VISMONA, Edson Luiz. A Ouvidoria no Brasil e Seus Princípios. In: *A OUVIDORIA no brasil*. São Paulo: ABO, 2001.

VISMONA, Edson Luiz. A Ouvidoria no Brasil e seus Princípios. *Revista IMESC*, São Paulo, n. 1, dez. 1998.

WAGNER, Marsha. L. 2000. The organizational ombudsman as change agent. *Negotiation Journal*, v. 16, n. 1, p. 99–114, jan. 2000.

WELCH, Eric W.; HINNANT, Charles C. Internet. Use, Transparency, and Interactivity Effects on Trust in Government. In: *SYSTEM SCIENCES PROCEEDINGS OF THE ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON*, 36., Hawaii, 2003. *Anais...Hawaii: IEEE*, 2003. Disponível em: < <http://www.hicss.hawaii.edu/HICSS36/HICSSpapers/ETEDE05.pdf>>. Acesso em: 22 maio. 2012.

WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiane Muniz e BORBA, Maria Clara de. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. *Saúde e Sociedade [online]*, v. 15, n. 3, p. 131-144, 2006. ISSN 0104-1290.

ANEXO A - Objetivos do Observatório Social do Brasil

- I. Atuar como organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos, ao comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, aos resultados gerados e à qualidade dos serviços prestados;
- II. Congregar, localmente, representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais liberais de todas as categorias, sem vinculação político-partidária, dispostos a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania fiscal, servindo a seu grupo profissional e à sociedade em geral;
- III. Possibilitar o exercício do direito de influenciar o processo pelo qual se discute, delibera e implementa qualquer política que, de alguma forma, afeta a comunidade ou até mesmo o cidadão em sua vida profissional ou privada, conforme está assegurado pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988: “todo poder emana do povo” ;
- IV. Incentivar e contribuir com o aprimoramento pessoal e profissional de membros da comunidade e de profissionais ligados às áreas de interesse do OSB, através de cursos, seminários, palestras, debates, grupos de estudos, entre outras atividades;
- V. Incentivar e promover projetos e eventos artísticos e culturais que possam disseminar os conhecimentos pertinentes e contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos;
- VI. Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV; no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988;
- VII. Promover o desenvolvimento permanente nas relações entre empresas, governo, instituições públicas e privadas e sociedade civil organizada;
- VIII. Promover o intercâmbio com entidades similares no âmbito estadual, nacional e internacional, inclusive por meio de parcerias, acordos, convênios, dentre outras formas;
- IX. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando a defender e a reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social;
- X. Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos direitos do cidadão e contra a corrupção;

- XI. Cooperar com os órgãos da administração pública em assuntos de interesse da sociedade de forma geral, em consonância com os objetivos regimentais do OSB;
- XII. Realizar e divulgar estudos relativos a atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade;
- XIII. Criar, manter e disseminar metodologia apropriada e as respectivas ferramentas de trabalho, como o Observatório Social, que organizem e facilitem o cumprimento dos objetivos do OSB;
- XIV. Instituir e acompanhar o desenvolvimento de comissões temáticas destinadas a trabalhar de forma articulada com o OSB, visando a tratar de assuntos específicos e de relevância para os objetivos do Observatório Social;
- XV. Implantar o processo de filiação de organizações que formarão a rede de ação do movimento nacional pela cidadania fiscal;
- XVI. Instituir um sistema de certificação das organizações que formam a rede de ação do movimento pela cidadania fiscal e que reproduzem, nas suas localidades, as ferramentas de trabalho criadas e oferecidas pelo OSB, em regime de concessão, para o cumprimento dos objetivos;
- XVII. Reverter o quadro de desconhecimento, por parte de indivíduos, empresas e entidades, de mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos; e
- XVIII. Apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos, que contemplem a promoção de mudanças fundamentais e essenciais no processo de gestão dos recursos públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação, recursos humanos, licitações, gastos do poder legislativo e assistência social.