

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Programa de Formação de Conselheiros Nacionais.

Pós-graduação em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Rodrigo Márcio Medeiros Paiva

**O CONTROLE SOCIAL DE OBRAS PÚBLICAS:
Estratégias para estimular e viabilizar o seu exercício.**

Belo Horizonte
2014

Rodrigo Marcio Medeiros Paiva

**O CONTROLE SOCIAL DE OBRAS PÚBLICAS:
Estratégias para estimular e viabilizar o seu exercício.**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha

Belo Horizonte
2014

303.484 Paiva, Rodrigo Marcio Medeiros

P149c O controle social de obras públicas [manuscrito] : estratégias para
2014 estimular e viabilizar o seu exercício. / Rodrigo Marcio Medeiros Paiva. -
2014.

69 f.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais..

1.Obras públicas. 2.Controle social. 3.Participação. I. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960- II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



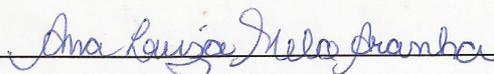
Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “**O CONTROLE SOCIAL DE OBRAS PÚBLICAS: ESTRATÉGIAS PARA ESTIMULAR E VIABILIZAR O SEU EXERCÍCIO**” elaborada por **Rodrigo Márcio Medeiros Paiva**.

A Comissão, composta pelos professores Ana Luiza Melo Aranha e Eleonora Schettini Martins Cunha, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.



Ana Luiza Melo Aranha (UFMG)



Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)

RESUMO

O controle social da administração pública como parte do processo de controle público sobre as ações do Estado e seus governos é um tema cada vez mais recorrente, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Apesar dos avanços nas últimas décadas democráticas, a participação do cidadão brasileiro no controle social ainda requer um grande incremento, com vistas a garantir que este conteúdo da democracia seja efetivamente consolidado no país. Objetivando contribuir com esta discussão, este trabalho procura estabelecer um rol de estratégias que possam ser implementadas concretamente, delineando um planejamento para estimular e viabilizar o controle social das obras públicas. As discussões tomaram como referência a literatura existente sobre controle social e administração pública e como inspiração algumas experiências práticas existentes de transparência e controle social de obras públicas. Procurou-se estabelecer estratégias que possam ser implementadas de forma integrada e articulada, para potencializar os resultados. As estratégias foram dispostas de forma a desenvolver algumas dimensões do controle social como: a motivação para a participação; o estabelecimento de arranjos participativos; a transparência das informações; e a formação dos atores envolvidos para o efetivo exercício do controle social. As estratégias propostas foram: a divulgação das obras públicas com foco no estímulo ao controle social; a utilização pedagógica das obras públicas nas escolas; implementação de Comissões de acompanhamento de obras públicas (CAOP); Auditoria participativa e Auditoria cidadã de obras públicas; Seções específicas sobre obras públicas nos Portais de Transparência; a utilização das redes sociais digitais para a divulgação de informações sobre as obras públicas; a formação dos cidadãos para o exercício do controle social de obras públicas; a formação dos servidores públicos sobre transparência nas obras públicas. O conjunto de estratégias propostas, inspiradas em experiências já existentes, que podem ser implementadas em conjunto ou separadamente, de acordo com o contexto social e político local, permitem o estabelecimento de um planejamento integrado para desenvolver o controle social de obras públicas de forma efetiva.

Palavras-chave: obras públicas; controle social; transparência; participação.

LISTA DE SIGLAS

ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CISSET/PR	Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
IP	Instituições Participativas
LAI	Lei de Acesso à informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000
NGP	Nova Gestão Pública
NSP	Novo Serviço Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNPS	Política Nacional de Participação Social
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SUS	Sistema Único de Saúde
TC	Tribunal de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO	10
2.1 Democracia e participação	10
2.2 Controle Social	13
2.3 Instituições participativas	15
2.4 Motivação e mobilização para a participação.....	18
2.5 Formação para o controle social.....	20
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA.....	22
3.1 Administração Pública.....	22
3.2 Transparência Pública.....	26
4. ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS.....	31
4.1 Etapas de uma obra pública.....	31
4.1.1 Planejamento de uma obra.....	33
4.1.2 Licitação de uma obra.....	35
4.1.3 Execução de uma obra.....	36
4.2 Controle e fiscalização de uma obra pública.....	37
4.3 Transparência nas obras públicas.....	39
5 EXPERIÊNCIAS DE CONTROLE SOCIAL EM OBRAS PÚBLICAS....	43
5.1 Movimento João pessoa que queremos (JPQQ).....	43
5.2 - Mobilização popular decorrente das obras da Copa do mundo de futebol.....	44
5.3 - Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO) do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).....	45
5.4 Comissão Comunitária Fiscalizadora Cidadã.....	46
5.5 Auditoria participativa nas obras da Copa 2014.....	47
5.6 Curso de Controle Social de obras públicas, parceria da CGU-PB com da Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB.....	48
6. ESTRATÉGIAS PARA O CONTROLE SOCIAL DAS OBRAS PÚBLICAS.....	49
6.1 Estratégias da dimensão Motivação.....	50

6.1.1	Divulgação das obras públicas com foco no estímulo ao controle social.....	50
6.1.2	Utilização pedagógica das obras públicas nas escolas.....	51
6.2	Estratégias para a dimensão Arranjo Participativo.....	52
6.2.1	Comissões de Acompanhamento de Obras Públicas (CAOP).....	52
6.2.2	Auditoria participativa e Auditoria Cidadã de obras públicas.....	54
6.3	Estratégias para a dimensão Informação.....	57
6.3.1	Portais de Transparência e as obras públicas.....	57
6.3.2	Utilização das redes sociais digitais para a divulgação de informações das obras públicas.....	59
6.4	Estratégias para a dimensão Formação.....	60
6.4.1	Formação dos cidadãos para o exercício do controle social nas obras públicas.....	60
6.4.2	Formação dos servidores públicos sobre transparência nas obras públicas.....	62
6.5	Consolidação das estratégias propostas.....	62
7.	CONCLUSÃO.....	64
	REFERÊNCIAS.....	66

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, tem ganhado relevância a discussão sobre a importância da participação da sociedade no processo de gestão democrática do Estado, na busca de uma democracia mais participativa. Na administração pública brasileira é crescente o número de iniciativas que permitem uma maior participação do cidadão, com experiências como a dos conselhos de políticas públicas, os orçamentos participativos, as consultas públicas, as Conferências Nacionais.

No processo de aumento da intensidade democrática é necessário discutir e contribuir com o desenvolvimento de um rol cada vez mais amplo de experiências de participação democrática. Neste contexto, percebe-se que o acompanhamento de obras públicas é um dos espaços da administração pública que necessita dessa ampliação da participação democrática da sociedade. Esta área governamental tem um dos maiores aportes de recursos financeiros e tem sido objeto de grande desperdício de recursos públicos, quer seja pela ineficiência do Estado (desperdício passivo) quer seja pela alta incidência de corrupção (desperdício ativo).

Apesar de ser alvo de grande desperdício de recursos públicos, percebe-se que o acompanhamento de obras públicas é, geralmente, visto como uma atividade técnica e complexa, mais apropriada para ser executada pelos gestores públicos, e onde ainda há certas resistências burocráticas a uma maior participação do cidadão. Apesar de compreender que na gestão de obras públicas há envolvimento de processos técnicos e complexos, que dificulta até mesmo a atuação do controle governamental, entende-se como fundamental discutir e propor alternativas para que haja uma maior participação da sociedade nesse acompanhamento. Essa maior participação pode ajudar na diminuição de processos de corrupção, devido a vigilância mais próxima da sociedade, e pode também aumentar a eficiência do Estado na gestão dessas obras, haja vista que o acompanhamento mais próximo da sociedade pressiona o gestor público a atuar com maior zelo e cuidado.

As obras são ações específicas relacionadas à infraestrutura de políticas públicas muito concretas e visíveis, que interferem diretamente no cotidiano dos cidadãos, o que pode tanto motivar uma maior participação local de atores que hoje não se sentem convidados a ocupar os atuais espaços de participação, como

também pode ser uma alternativa para dar mais efetividade a atuação de espaços já existentes como os conselhos e os orçamentos participativos.

Atuo desde 2002 com servidor da Controladoria-geral da União – Regional da Paraíba (CGU) e durante esse período, devido a minha formação como engenheiro-civil, atuei em diversas auditorias em obras públicas. Além disso, desde 2006, participo como facilitador de programas implementados pela CGU com o intuito de fomentar a participação e o controle social, como o Programa Olho Vivo no dinheiro Público. Com essa experiência, pude constatar como ainda são raras as experiências de controle social no âmbito das obras públicas e como boa parte das irregularidades encontradas nas auditorias de obras públicas poderiam ser evitadas caso houvesse um maior controle social desse processo.

Diante disso, o objetivo deste trabalho é analisar a possibilidade de implantação do controle social de obras públicas e propor estratégias que possam estimular e viabilizar o exercício do controle social das obras públicas. A sistematização desse percurso buscou tomar como referência a literatura existente sobre o tema controle social e administração pública, e buscou inspiração em experiências já existentes no país, sobre transparência e controle social de obras públicas. A pergunta de pesquisa que orientou este estudo foi: que estratégias e ações práticas podem ser adotadas para viabilizar e estimular o controle social de obras públicas ?

A resposta a esta pergunta demandou a revisão de parte da literatura sobre democracia e controle social, o que está sistematizado no Capítulo inicial que trata da importância da participação e do controle social para a democracia, estabelecendo os principais conceitos envolvidos nessa discussão. Em seguida discutiu-se sobre a administração pública, a sua evolução no Brasil e os rumos atuais, destacando-se a transparência como princípio fundamental para o controle social de uma administração pública democrática.

Também foi realizada uma revisão bibliográfica e uma análise documental acerca da especificidade deste tipo de ação do Estado – as obras públicas. No quarto Capítulo é apresentada a sistematização desta parte da pesquisa, relacionada ao acompanhamento das obras públicas, ressaltando-se as suas principais etapas desde o planejamento até a sua conclusão, e os aspectos que impactam no acompanhamento pelos órgãos governamentais, com intuito de verificar a possibilidade de interrelação com o controle social.

Em seguida, procurou-se apresentar algumas experiências atuais que podem ser caracterizadas como de controle social nas obras públicas e que servem de inspiração para a proposta de estratégias de forma mais sistemática. Para isto foi feita uma busca em sites e portais, na internet, de experimentações nesta área. Para a verificação de estratégias de transparência nas informações de obras públicas, foram consultados os Portais de Transparências de todos os Governos Estaduais, Prefeituras de Capitais e Tribunais de Contas.

Por fim, no intuito de relacionar a literatura estudada sobre controle social de obras públicas, com as experiências e as potencialidades neste tema, estabeleceu-se um conjunto de estratégias que podem ser articuladas entre o poder público e a sociedade civil, com o intuito de estimular e viabilizar o controle social de obras públicas. As estratégias procuram desenvolver as várias dimensões do controle social de modo a permitir que haja um desenvolvimento integrado, potencializando-se os seus resultados. Essas estratégias procuram desenvolver dimensões do controle social como: o estímulo no cidadão do desejo de participar do acompanhamento da gestão pública (motivação); a construção de espaços que permitam essa participação (arranjos institucionais); a capacitação dos atores envolvidos nesse controle (formação); e o incremento da transparência pública (informação).

Na conclusão do trabalho discorre-se sobre as considerações finais, delineando as contribuições do trabalho para o estabelecimento de um plano estratégico para o controle social de obras públicas e sugerindo possibilidades de novas pesquisas decorrentes das discussões tratadas.

2. CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO

O controle social exercido pela sociedade civil é considerado um importante instrumento para a sociedade atuar sobre o Estado, especialmente em regimes democráticos. Existem diversos estudos sobre o exercício do controle social, suas características e influência na Administração Pública.

Assim, para delinear as bases teóricas que nortearão as análises neste trabalho, este Capítulo busca trazer à discussão elementos como os conceitos de democracia, participação e controle social. Além disso, apresenta a discussão sobre as Instituições Participativas, sobre a motivação para a participação e a importância da formação para o controle social.

2.1 Democracia e participação.

A democracia foi proclamada como um direito da pessoa humana pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1948, que em seu artigo XXI discorre que “toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ONU, 1948). Essa declaração, proclamada no período que corresponde ao final da 2ª Guerra tem norteado a constituição de diversos países, especialmente ocidentais, o que fez com que a democracia exista atualmente como regime hegemônico.

Entretanto, destaca-se que essa declaração discorre sobre o direito de tomar parte do governo de seu país de forma direta ou por intermédio de representantes eleitos, mas percebe-se que, na grande maioria dos regimes democráticos existentes após esse período, houve grande ênfase na democracia exercida pelos representantes, relegando-se a participação direta, na maior parte das vezes, apenas ao momento de se escolher esses representantes.

Apesar da consolidação da democracia como regime hegemônico, que ocorreu durante o Século XX, percebe-se que essa consolidação trouxe também restrições na forma de participação, com a limitação do processo democrático a procedimentos eleitorais para a formação do governo (SCHUMPETER apud AVRITZER; SANTOS, 2003). Portanto, a concepção hegemônica de democracia enfatiza a questão da escolha eleitoral dos representantes do governo.

Assim, a democracia representativa se torna a solução pragmática para o exercício da soberania, com o pressuposto da escala e da complexidade do governo, que necessita da ação de uma burocracia especializada, aliando-se à falta de preparo e interesse da população pela participação política. (BOBBIO, 1986)

Além da concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais, Avritzer e Santos (2003) citam ainda outros elementos dessa concepção hegemônica de democracia, como a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites; a solução minimalista da participação pela via da escala e complexidade. Segundo os autores, essa concepção hegemônica centrada na representação e redutora da participação, trouxe consigo uma baixa qualidade democrática, criando um distanciamento entre representantes e representados, com uma clara crise de legitimidade representativa, caracterizado por uma baixa intensidade democrática.

A redução da participação democrática à eleição dos representantes faz com que haja um distanciamento entre a prática desses representantes e o anseio dos seus representados, haja vista que essa discussão é tratada apenas nos momentos de eleição. Isto gera um círculo vicioso em que a apatia de participação leva a uma menor identificação entre o representante e os representados, e essa baixa identificação contribui para o aumento dessa apatia.

A solução dada por esse modelo hegemônico pode chegar erroneamente a valorizar essa apatia. Entretanto, essa apatia pode em casos extremos de crise de legitimidade levar a desconstituição dos próprios valores democráticos.

As várias críticas ao regime democrático de baixa intensidade têm suscitado, em diversas partes do mundo, o surgimento de modelos contra-hegemônicos que buscam sanar alguns dos problemas enfrentados pelo regime meramente representativo, por meio de iniciativas que buscam uma maior participação do cidadão junto aos arranjos institucionais estatais, por meio de experiências consideradas de alta intensidade democrática.

Segundo Avritzer e Santos (2003) tanto o modelo hegemônico como os contra-hegemônicos buscam atuar no processo histórico com base numa gramática de organização da sociedade e da relação entre sociedade e Estado. Entretanto, apesar da mesma preocupação na origem, eles redundam em respostas diferentes. Os autores afirmam, ainda, que as concepções não hegemônicas partem do

princípio que a democracia não é um mero acidente histórico ou simples obra de engenharia institucional, mas acima de tudo constituem uma nova gramática histórica. Os modelos contra-hegemônicos entendem que o procedimento da democracia não deve ficar restrito a representação, que corresponde a uma autorização para governar, mas possibilitar também uma forma de exercício coletivo do poder político, o exercício pleno do princípio da soberania.

Portanto, como contraponto a esse modelo hegemônico tem surgido diversas experiências que buscam o aumento da intensidade democrática por meio da ênfase no protagonismo da participação popular junto ao poder público e da busca de uma democracia mais próxima da direta.

Percebe-se que diversas experiências têm surgido com o intuito de aumentar a participação democrática, procurando se contrapor a modelos de baixa intensidade democrática baseado na representatividade. Ressalta-se que o significado de participação, na teoria política, admite uma multidimensionalidade.

Participação é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. (LAVALLE, 2011, p. 33)

Como discutido anteriormente, a democracia representativa tem ênfase nos procedimentos eleitorais e, com isso, o significado de participação fica restrito à atuação nos processos eleitorais. Com a democracia participativa o significado de participação fica alargado para abranger o conjunto de outras possibilidades de exercício democrático.

Se, nos anos de 1960, a definição se estruturava, sobretudo, em função das modalidades eleitorais, os novos repertórios que começam a fazer parte da ação coletiva, desde então, (protestos, boicotes, etc.) obrigam que sejam, de alguma maneira, incorporados pelas definições de participação. (BORBA, 2012, p. 264)

No Brasil, com a Constituição de 1988, o conceito de participação ficou muito arraigado ao significado de participação cidadã, como fundamental para a consolidação da democracia. Entretanto, o significado de cidadania não é algo estanque e pode variar desde regras que definem quem pode ser ou não considerado cidadão até os direitos e deveres que são atribuídos a estes. Portanto,

o significado de cidadania deve ser compreendido de acordo com o contexto histórico e cultural no qual está imerso, (PINSKY; PINSKY, 2003).

Em nosso país, a promoção da cidadania depende do poder do Estado em implementar políticas públicas, assegurando a todos os brasileiros os seus direitos. Compreender o sentido de cidadania significa, assim, entender como se relaciona o indivíduo com o setor público. (NAVES, 2003)

Neste trabalho procurou-se adotar o significado de participação como exercício da cidadania no sentido de relação dos cidadãos com o poder público, materializado pela Administração Pública. Além disso, a participação institucionalizada também tem sido associada ao controle público sobre as ações governamentais, o também chamado controle social.

2.2 Controle Social

O termo controle social tem origem na sociologia com um significado abrangente, como a forma da sociedade garantir que a conduta de seus indivíduos esteja alinhada aos padrões e valores estabelecidos. Todavia, na teoria política contemporânea o termo controle social é usualmente utilizado para expressar a atuação da sociedade civil junto à estrutura governamental, de forma a exercer o controle para assegurar que a atuação desta se alinhe ao interesse público (LÜNCHMANN, 2007; CUNHA, 2011; PAIVA, 2004). Alguns autores também utilizam o termo controle público, para expressar esse conjunto de possibilidades de controle que a sociedade civil pode exercer junto à estrutura governamental (AVRITZER, 2008; CUNHA, 2012).

Neste contexto, o termo sociedade civil é utilizado como significado do conjunto de cidadãos, entidades, movimentos, associações civis, dentre outros tipos de organizações autônomas que não têm uma vinculação direta com a estrutura governamental. (AVRITZER, 2007; LÜNCHMANN, 2007; DAGNINO, 2004)

Outro termo que se alinha ao que se considera imerso no conceito de controle social é o exercício do *accountability* societal. O termo *accountability* não tem uma tradução exata para o português mas Frederich Mosher (apud CAMPOS, 1990) apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. *Accountability* traz no seu conceito a ideia de responsabilizar

alguém pelo exercício de determinada função, de prestar contas. Assim, esse conceito é muito utilizado nas teorias democráticas como a forma do cidadão, direta ou indiretamente, garantir que a estrutura burocrática do Estado atue de acordo com o interesse público, prestando contas e sendo responsabilizada pelos seus atos e pelos resultados de suas ações.

Essa *accountability* pode ser exercida de forma horizontal ou vertical (O'DONNEL, 1994). A *accountability* horizontal relaciona-se com os controles burocráticos exercidos entre e pelos órgãos governamentais, num processo de supervisão e controle, dentro da própria estrutura estatal. Por exemplo, o Estado moderno tem a divisão entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que se controlam mutuamente, num sistema de freios e contrapesos. Esse processo de *accountability* horizontal que permeia o conceito de Estado Moderno tem apresentado diversas impropriedades, com os órgãos de controle do Estado não conseguindo responsabilizar e punir adequadamente os gestores que não correspondem ao interesse público no exercício de suas funções.

A *accountability* vertical relaciona-se com o controle da estrutura estatal exercido pela sociedade civil. Nos Estados democráticos essa *accountability* vertical ocorre principalmente pelo exercício eleitoral, por meio da escolha periódica dos governantes que podem continuar ou deixar a estrutura do Estado de acordo com o desempenho frente aos interesses públicos dessa sociedade. Discute-se muito no âmbito das teorias democráticas que essa *accountability* vertical, centrada especialmente no sentido eleitoral, não vêm apresentando resultados satisfatórios, acarretando uma verdadeira impunidade social dos gestores estatais que não correspondem ao interesse público no exercício das suas funções.

Assim, percebe-se que os procedimentos eleitorais não devem esgotar as possibilidades de *accountability* vertical. Imerso nesse processo de aumento de intensidade democrática discute-se então a possibilidade de uma *accountability* societal ou societária.

O'Donnel (apud PNUD, 2005, p 58) cita três tipos de *accountability*:

- a) a “vertical eleitoral”, resultado de eleições limpas e institucionalizadas, por meio das quais os cidadãos podem mudar o partido e os funcionários do governo,
- b) a “vertical de tipo societário”, exercida por indivíduos ou grupos com o objetivo de mobilizar o sistema legal para demandar o Estado e o governo

com o objetivo de prevenir, compensar ou condenar ações (ou inações), presumivelmente ilegais, perpetradas por funcionários públicos,
 c) a “horizontal”, realizada quando algumas instituições do Estado, devidamente autorizadas, agem para prevenir, indenizar ou sancionar ações ou inações, presumivelmente ilegais, de outras instituições ou de funcionários estatais.

Percebe-se então que o *accountability* vertical não se esgota na sua ênfase eleitoral, mas que as concepções contra-hegemônicas de democracia valorizam cada vez mais a ampliação do processo de *accountability* vertical com uma maior participação da sociedade civil organizada, na busca de uma *accountability* societal.

A accountability societal, quer dizer, a que é acionada por parte dos atores coletivos em função da representação que são desempenhadas de jure e de facto perante o poder público e suas instâncias administrativas, tem grande relevância para a teoria democrática e para o futuro das inovações democráticas participativas ensaiada ao longo dos últimos anos em latitudes diversas. (LAVALLE;CASTELLO, 2008, p.68)

Assim, percebe-se a importância de se aprofundar as análises da atuação das entidades da sociedade civil com base nas discussões sobre *accountability* societário, como forma de aprimorar esses importantes mecanismos de controle social que conferem mais intensidade ao regime democrático.

Neste trabalho optou-se pela utilização do termo controle social para se referir a atuação da sociedade civil no controle da estrutura governamental, suas ações e resultados, com o intuito de alinhá-la ao interesse público, como sinônimo de controle público e de *accountability* societal. Com a Constituição Federal em vigor desde 1988, parte deste controle tem sido exercida por meio de instituições participativas.

2.3 Instituições participativas

O termo instituições, na teoria política, sempre esteve muito ligado a formalização e a existência de legislação específica de organização institucional. Existem críticas a essa forma reducionista do conceito de instituições defendendo que ela não permite compreender diversas experiências participativas que surgem no âmbito de regimes democráticos e diversos autores utilizam o conceito de instituições participativas de forma mais ampla, abrangendo um conjunto maior de experiências. (AVRITZER, 2008; BORBA, 2011; CAMPOS, 2011)

Avritzer (2008, p. 45) entende instituições participativas como as “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

Considera-se então instituições participativas (IPs) no âmbito de um processo relacional entre sociedade civil e estrutura governamental, no entendimento de que

o nível institucional de um processo participativo é a representação temporária de uma parte dos sistemas relacionais existente sobre o território. Isso implica dizer que as IPs possuem a característica de se alimentar de processos não institucionais. É uma relação que pode ser notada, por exemplo, na construção de contrapoderes e instâncias informais de desconfiança em relação ao próprio governo que implementa os mecanismos participativos. (CAMPOS, 2011, p.55)

Assim, neste trabalho considera-se as instituições participativas (IPs) como arranjos participativos disponíveis à sociedade civil para influenciar na tomada de decisão política e administrativa da estrutura governamental, bem como para o exercício do controle social.

Dentre as várias experiências de arranjos participativos, que buscam aumentar a intensidade democrática, que vem a se contrapor às críticas estabelecidas a esse modelo hegemônico de democracia representativa, pode-se identificar algumas que ocorrem no Brasil (PIRES; VAZ, 2012), como por exemplo:

a) os conselhos de políticas públicas, muito comuns nas áreas de saúde, educação e assistência social e presentes em todos os municípios do Brasil, que são espaços de interação entre os representantes governamentais e a sociedade civil organizada. São espaços importantes de interação entre Estado e instituições representativas da Sociedade Civil;

b) audiências públicas - processos em que a população é chamada para discutir com o poder público constituído e contribuir com o processo decisório governamental para determinado tema. Ocorrem, por exemplo, audiências públicas nas câmaras municipais para se discutir o orçamento público;

c) orçamento participativo, que são experiências que buscam discutir o orçamento público com toda a população, em geral com a eleição de delegados e conselheiros que buscam priorizar as áreas em que devem ser alocados recursos públicos;

d) Consultas públicas – quando o poder público coloca determinada proposta para discussão com a sociedade com o objetivo de coletar sugestões e referendar a

tomada de decisão. Na maior parte dos casos, as consultas públicas não ocorrem presencialmente, mas por meio da utilização de ferramentas tecnológicas de colaboração à distância, como a internet;

e) Conferências Temáticas – processo por meio do qual representantes da sociedade civil e da estrutura governamental discutem e priorizam propostas para serem implementadas em determinada área de interesse (Conferências de Saúde, Conferências de Assistência Social, Conferência das Cidades);

Verifica-se que, em muitos desses arranjos, a participação desenvolve-se também por meio de estratégias representativas, entretanto, essa representatividade tem natureza distinta das formas de representação que caracterizam o modelo hegemônico de democracia representativa.

Não é difícil, no entanto, perceber que a representação realizada pelos atores da sociedade civil é diferente daquela exercida na instituição representativa por excelência, isto é, no Parlamento. Dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. (AVRITZER, 2007, p. 443)

Dentro das iniciativas de instituições participativas pode-se então verificar uma grande diversidade de desenhos institucionais que caracterizam o modo de organização e de atuação dessas IPs. Avritzer (2008) expressa que se podem identificar pelo menos três formas de atuação nesses desenhos institucionais:

- desenho participativo de baixo para cima – caracterizados pela livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo. Um exemplo desse tipo de desenho são as experiências do orçamento participativo;

- processo de partilha do poder – caracterizado pela participação simultânea nas IPs de atores estatais e atores da sociedade civil. Um exemplo para essa configuração são os Conselhos de Políticas Públicas como o Conselho de Saúde e de Assistência Social;

- processo de ratificação pública – caracterizado pelo processo em que atores da sociedade civil são chamados a referendar um processo decisório publicamente.

O autor afirma ainda que dentro de cada desenho participativo exposto pode-se identificar algumas variáveis que podem se expressar de forma diferenciada em cada IPs. Assim,

se analisarmos de forma detalhada os três tipos de arranjos participativos podemos diferenciá-los a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. (AVRITZER, 2008, p. 46).

A conceituação e o estudo dos vários desenhos participativos é fundamental para que possam ser utilizados e potencializar a participação em diferentes contextos (FUNG e WRIGHT; apud AVRITZER, 2008). Entretanto, Avritzer (2008) defende que a atuação das instituições participativas pode variar de acordo com o contexto em que estão imersas, especialmente pelo nível de organização da sociedade civil e pela vontade política dos atores governamentais. Assim, propõe o que ele denomina de desenho participativo interativo, e sustenta que “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 46).

2.4 Motivação para a participação.

Quando se discute a efetiva participação política do cidadão, um dos temas centrais é como motivar o cidadão a ocupar os espaços possíveis de uma democracia participativa e não cair na tentação da apatia política e da comodidade de uma democracia eminentemente representativa.

Além de informações e de habilidades para participar, deve-se compreender que os cidadãos precisam se sentir estimulados a atuarem politicamente e a confiarem no regime político. Estes aspectos apontam, então, para o senso de motivação que também deve orientar o redesenho das instituições do Estado. (MARQUES, 2010, p. 147)

A motivação para a participação cidadã requer o entendimento de coletividade, enfatizando a preocupação com o conjunto da sociedade, que se contraponha a uma cultura de individualismo. Isto pode criar um ciclo virtuoso que leva a mais participação.

A participação como escola da cidadania, capaz de cultivar o civismo e de elevar o egoísmo à compreensão do bem público, é uma tese clássica. Incrementos na autoconfiança ou na autopercepção do senso de eficácia do cidadão é outro efeito de índole psicológica associado à participação. Nesses dois efeitos, os positivos seriam capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação – ora pelo engajamento cívico ou pela autoconfiança. (LAVALLE, 2011, p. 38)

Portanto, é fundamental estimular um processo de desenvolvimento de uma cultura de participação cidadã, de caráter coletivo, para cada vez mais motivar o engajamento dos cidadãos no exercício democrático.

A motivação para a participação cidadã pressupõe assim uma mobilização social para essa ação participativa. Inicialmente é preciso compreender o sentido de mobilizar como um componente necessário para uma ação coletiva, definida como um processo pelo qual um grupo adquire controle coletivo sobre os recursos necessários para a ação. (TILLY apud HENRIQUES, 2012, p.2). No caso de mobilizar um grupo para uma causa social tem-se uma mobilização social que pressupõe o convencimento e o engajamento de outras pessoas nessa causa remetendo para um interesse público envolvido.

Na mobilização social de um grupo, em geral, dá-se muita importância à visibilidade das propostas e das ações, produzindo e difundindo informações à sociedade para possibilitar o convencimento e o engajamento de outros atores. Obviamente a informação é fundamental para dar visibilidade às ações de um grupo e para convencer sobre o interesse público envolvido no processo, entretanto não deve ser o único ou nem mesmo o mais importante elemento desse processo. A grande ênfase nesse elemento pode, inclusive, acarretar uma compreensão equivocada de mobilização social como apenas uma estratégia de *marketing*.

Num ambiente democrático, esse processo de mobilização deve gerar vínculos que levem à corresponsabilidade que ocorre “quando o público se sente também responsável pelo sucesso do projeto, entendendo a sua participação como uma parte essencial no todo.” (HENRIQUES; BRAGA; MAFRA, 2004, p. 43). O estabelecimento desse vínculo pode ser caracterizado em oito níveis, que vão desde a localização espacial onde se dá as relações intersubjetivas, passando pela produção e difusão de informações, mas também pelo julgamento, ação, continuidade, coesão, até o estabelecimento de vínculos de corresponsabilidade, que pode acarretar inclusive uma participação institucional concretizada num nível contratual. (Idem, p. 41 a 45)

A geração de vínculos de corresponsabilidade nem sempre é fácil, já que pressupõe uma participação democrática qualificada, onde o cidadão não se sente delegando poder, mas exercendo ele conjuntamente. Na verdade, isto requer uma mudança de cultura política nos cidadãos já que os “nossos costumes apontam mais para o autoritarismo e a delegação de poder do que para assumir o controle e a corresponsabilidade na solução de problemas”. (PERUZZO apud HENRIQUES; BRAGA; MAFRA, 2004, p. 38)

Assim, para a mobilização social é fundamental a existência de vínculos de corresponsabilidade e, para isso, é necessário também estimular na cultura política até mesmo elementos como solidariedade e compaixão que podem ser agrupados no chamado princípio da fraternidade.

As democracias ocidentais, que tem como importante marco histórico a Revolução Francesa, incorporaram nas suas doutrinas políticas diversos elementos construídos como base no princípio da liberdade e também da igualdade. Entretanto, o princípio da fraternidade, também realçado na citada revolução (pelo menos como lema), parece que não conseguiu se firmar como categoria política, sendo considerado, por alguns, autores como um princípio esquecido (BAGGIO, 2008). Portanto, é preciso ampliar essa compreensão de fraternidade para além do significado de grupo ou mero princípio ético, mas considerá-la como uma categoria política (TOSI, 2014).

2.5 Formação para o controle social.

Na discussão sobre a democracia representativa, um dos pressupostos para enaltecer a representação é o de que, com as sociedades cada vez mais complexas, os cidadãos comuns não teriam a formação adequada para a discussão das coisas públicas. Assim, a gestão da coisa pública deveria ficar ao cargo de especialistas que formariam uma tecnocracia com capacidade para tal feito.

Obviamente deve-se reconhecer a importância da profissionalização da gestão da coisa pública. Mesmo reconhecendo a importância dessa profissionalização, ressalta-se que o afastamento do cidadão do processo decisório pode colocar em risco o próprio regime democrático. Portanto, essa análise da complexidade cada vez maior da gestão da coisa pública leva a enfatizar a importância de que a participação cidadã possa ser cada vez mais qualificada e que

os cidadãos possam ser formados para utilizar os instrumentos democráticos que lhe permitam participar do processo decisório da gestão pública.

Pires (2011, p.29) expressa que as instituições participativas têm papel fundamental na ampliação das formas de participação no regime democrático e que entre os múltiplos papéis que desempenha pode-se destacar a formação de cidadãos mais capacitados para a ação política e coletiva.

A necessidade de formação dos atores que atuam nos processos participativos tem sido uma exigência debatida na maior parte das instituições participativas. As Conferências Nacionais, a exemplo da Conferência de Controle Social, as Conferências de Saúde e as Conferências de Assistência Social têm apontado como uma das prioridades a formação para o exercício do controle social.

O recente Decreto nº 8.243/14 que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) coloca como um dos seus objetivos “incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil” (Art. 4º, Inciso VIII)

Cabe ressaltar que, quando se fala em formação para o controle social, em geral, tem-se em mente capacitar os atores da sociedade civil que atuam nessas instituições participativas. Entretanto, é fundamental, para se dar efetividade aos processos participativos, que se capacite também os agentes públicos, haja vista que estes, muitas vezes, não estão preparados para efetivar essa participação, quer seja pela falta de hábito de acionar instâncias participativas, seja por resistências inerentes a crenças de que os processos participativos, mesmo trazendo uma maior legitimidade democrática, podem dificultar a eficiência dos procedimentos da gestão, que deveriam ser executados exclusivamente pela tecnocracia.

Assim, para se avaliar a qualidade de um processo participativo deve-se ter como um dos critérios relevantes a capacitação dos diversos atores envolvidos no processo participativo. (ANDUIZA E MAYA, apud SOUZA, 2011). Neste caso, é importante que a formação para um processo participativo alcance tanto os atores da sociedade civil organizada como os atores das estruturas governamentais.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

Compreendendo-se o controle social como uma forma de atuação da sociedade civil junto ao Estado, faz-se necessária a discussão sobre os elementos do Estado que permeiam o exercício desse controle pela sociedade.

Neste contexto, este Capítulo elenca algumas discussões teóricas sobre a administração pública, sua evolução, as atuais concepções e os possíveis caminhos a serem percorridos. Procurou-se dar ênfase na discussão sobre a transparência pública, elemento fundamental para possibilitar o exercício do controle social.

3.1 Administração Pública.

Na administração pública brasileira, desde o tempo do Império, sempre foi forte a influência do patrimonialismo, em que os agentes públicos se utilizam da estrutura governamental e do patrimônio público como se fossem coisas suas. Esta visão patrimonialista foi marcante mesmo após a proclamação da República. Na década de 1930, no governo Getúlio Vargas, houve a criação do Departamento de Administrativo do Setor Público (DASP) com um objetivo de reformar o Estado brasileiro, com a implementação de uma administração pública burocrática weberiana, centrada no formalismo, na impessoalidade e no profissionalismo. Todavia, verifica-se que não houve uma ruptura de sistema e na verdade houve uma “convivência do que poderíamos chamar de padrão quase-weberiano com o padrão historicamente assentado no padrão patrimonialista” (PINHO, 1998, p.61).

No período democrático brasileiro ocorrido de 1945 à 1964, com clara ênfase desenvolvimentista, o problema da administração pública patrimonialista-burocrática não foi enfrentado (PINHO, 1998). Por exemplo, na presidência de Juscelino Kubitschek (1955-60) o governo preocupou-se em prover uma burocracia capaz de implementar metas desenvolvimentistas ambiciosas, mas os serviços públicos básicos aos cidadãos apresentavam baixos padrões de qualidade (MARTINS, 1997, p. 18). Assim, cada vez mais, aprofundou-se o descompasso entre a administração pública e a realidade econômica e social do país.

Na década de 1960, no período do regime militar no Brasil, houve uma nova reforma na administração pública, que utilizou instrumentos como o Decreto-Lei nº 200, que teve clara ênfase na descentralização administrativa, com a ampliação da

administração indireta (autarquias, empresas públicas). Nesse período, com o objetivo de evitar a incidência popular sobre a administração pública, houve um “processo de *desdemocratização*, ou seja, a retirada da sociedade civil de qualquer possibilidade de participação e controle do processo político, as decisões seriam tomadas por uma burocracia que se supunha altamente qualificada” (PINHO, 1998, p. 66).

Uma nova reforma da administração pública pôde ser verificada a partir da Constituição brasileira de 1988, com iniciativas para dar mais impessoalidade, como a exigência de concurso público, e também com a inclusão de diversos dispositivos que ampliam a participação democrática junto à administração pública. Entretanto, na prática administrativa, verifica-se que não houve uma ruptura com o modelo burocrático patrimonialista, mas a incorporação de vários dos seus mecanismos. (PINHO, 1998; MARTINS, 1997)

Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais que o País sofreu, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, e têm sido reforçadas através do populismo. Isso moldou tanto a percepção da sociedade com respeito ao Estado como a organização da administração pública. (MARTINS, 1997, p. 9)

Na década de 1990, a administração pública brasileira passou por mais uma tentativa de reforma, colocando-se como contraposição ao modelo burocrático-patrimonialista um novo modelo de administração pública, baseado no liberalismo e no movimento da Nova Gestão Pública (NGP), denominado modelo gerencial ou gerencialismo. Entre as principais características da NGP e da administração pública gerencial, expressas por Bresser Pereira (1997, p. 42), pode-se destacar:

- orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;

- terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Assim, verifica-se uma administração pública alinhada aos processos gerenciais da iniciativa privada, com ênfase no cidadão-cliente. Esse processo levou, inclusive, à inscrição da eficiência como um princípio constitucional da administração Pública, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998.

A nova gestão pública, no final do século XX, teve grande influência em países como a Nova Zelândia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, reformulando o sistema do funcionalismo público, privatizando funções públicas, buscando uma maior eficiência, com um governo orientado por resultados e para o mercado. Na gestão pública gerencial, ao invés da ideia de interesse público geral, dá-se ênfase a ação dos indivíduos autointeressados, por meio da competitividade, empreendedorismo, inovação, objetivando maximizar o bem social. (DENHARDT, 2012). Assim, verifica-se que,

Essas perspectivas pretenderam fazer a reforma administrativa no governo não apenas pela introdução de novas técnicas (embora isso tenha ocorrido), mas também pela imposição de um novo conjunto de valores, especificamente valores em grande parte tomados do setor privado. (DENHARDT, 2012, p. 203)

No início do século XXI até mesmo em países que aprofundaram as reformas gerenciais com base na nova gestão pública (NGP), verifica-se a discussão sobre a necessidade de mudanças, devido a um processo de desagregação, com o excesso de competição e incentivos baseada na lógica pecuniária. (DUNLEAVY et al, 2005)

Na esteira das críticas à nova gestão pública surge como contraponto, a ideia do novo serviço público (NSP) que,

se inspira na teoria política democrática (especialmente porque se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos) e em abordagens alternativas de gestão [...] que procedem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública.” (DENHARDT, 2012, p. 254)

Assim, o NSP surge como uma alternativa para alinhar a administração pública a valores democráticos como a participação cidadã, em que o cidadão é compreendido não como mero beneficiário das políticas públicas, mas como um protagonista na decisão e na implementação dessas políticas. Portanto,

contrariamente à nova gestão pública, construída sobre conceitos econômicos como a maximização do autointeresse, o novo serviço público é construído sobre a idéia do interesse público, a ideia de administradores públicos à serviço dos cidadãos (DENHARDT, 2012, p. 276)

O novo serviço público (NSP) procura reafirmar valores como a dignidade, a democracia, a cidadania e o interesse público. Com base nesses valores Denhardt (2012, pp 265-268) aponta os 7 (sete) princípios-chave que caracterizam esse NSP, que são: servir cidadãos e não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente, agir democraticamente; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas, não apenas à produtividade; reconhecer que *accountability* não é simples.

Transversal a essa discussão, entre o modelo da nova gestão pública e o do novo serviço público, tem-se a importante discussão sobre a governança na administração pública.

A governança pode ser analisada sobre diversas perspectivas, comportando significados diferentes. No âmbito democrático, pode-se falar em governança no sentido da relação de poder entre a sociedade e o Estado, como uma forma de garantir que a tomada de decisão da administração pública esteja alinhada ao interesse dos seus cidadãos. Assim governança pública pode ser entendida como,

o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, apud BRASIL, 2014, p. 21).

Apesar de ser um conceito que se difundiu com bastante força no âmbito das corporações privadas e que migrou para a administração pública com a nova gestão pública (NGP) e a ênfase na eficiência, o significado de governança é multidimensional e mais amplo do que um modelo de administração pública. Com essa multidimensionalidade do significado de governança pode-se, no âmbito da nova gestão pública (NGP), discutir a governança pública como a forma de tornar a administração pública mais eficiente, provendo serviços de melhor qualidade para os cidadãos; ou no âmbito do novo serviço público (NSP) pode-se dizer que o “processo de governança se refere à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como cidadãos e grupos interagem na formulação de propósitos públicos e na implementação de políticas públicas” (DENHARDT, 2012, p. 271).

Independentemente da abordagem do significado de governança, deve-se compreender como base importante para a sua construção, princípios como *accountability*, participação, integridade e transparência.

3.2. Transparência Pública.

A transparência pública, materializada por meio do direito de acesso à informação, tem o seu significado imerso na forma como o povo de determinado Estado conhece a natureza das decisões que são tomadas pelos agentes do poder público. Nesse sentido, a transparência pública pode ser considerada um dos elementos centrais da própria definição de democracia.

As definições de democracia, como todos sabem, são muitas. Entre todas, prefiro aquela que apresenta a democracia como o “poder em público”. Uso essa expressão sintética para indicar todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permite que os governados “vejam” como e onde as tomam... A definição de democracia como poder em público não exclui naturalmente que ela possa ser caracterizada também de outras maneiras. Mas essa definição capta muito bem um aspecto pelo qual a democracia representa uma antítese de todas as formas autocráticas de poder (BOBBIO, 2000, p. 386).

No modelo hegemônico de democracia ocidental, com ênfase na representação, a falta de transparência pública leva a uma assimetria informacional entre a burocracia governamental e a sociedade civil, contribuindo para uma baixa participação e para uma apatia política dos cidadãos. Isto acaba criando um círculo vicioso em que a falta de transparência leva a menos participação e essa baixa participação do cidadão possibilita que haja menos transparência pública. Diante disso, verifica-se que, para uma maior efetividade, o incentivo à democracia participativa deve ser buscado concomitantemente o incremento à transparência.

Além disso, a falta de transparência afeta a integridade do poder público em decorrência da corrupção, que necessita de ambientes e ações obscuras para realizar-se. O modelo democrático representativo tem levado a níveis de corrupção que não tem sido arrefecido pela ação exclusiva do controle burocrático e que necessita de uma ação mais amplificada do controle social. Entretanto, o exercício desse controle social torna-se inviável em estruturas governamentais que não garantam o acesso à informação.

É preciso então compreender que “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam” (MELLO, 2006, p. 102).

Ressalta-se que a transparência é também um dos princípios fundamentais para a governança pública e que na “obtenção de uma governança democrática se faz vital que os cidadãos tenham acesso à informação, passando a ter conhecimento sobre as ações que o governo tem realizado e como as decisões foram tomadas”. (WRIGHT, 2013, p. 35)

O direito à informação tem sido uma construção histórica sendo, inclusive, considerado hoje um direito humano fundamental relacionado ao conceito de liberdade de expressão, inscrito da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Diversos tratados e organismos internacionais também expressam o acesso à informação como direito humano fundamental. Diante disso, o Relator Especial da ONU para a Liberdade de Opinião e de Expressão, o Representante da OCDE para a Liberdade de Mídia e o Relator Especial da OEA sobre Liberdade de Expressão, desde 1999, emitem declarações conjuntas sobre temas relacionados à Liberdade de Expressão, e na Declaração Conjunta em 2004 expressaram que,

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções (apud MENDEL, 2009, p.9).

O entendimento de diversos Estados nacionais de que a transparência pública é um direito fundamental de todo o cidadão e elemento central da democracia, tem permitido que isto seja expresso nas constituições e legislações infraconstitucionais de diversos países, ao exemplo do que ocorre também no Brasil.

No Brasil, pode-se apontar como marco importante para a transparência pública a Constituição de 1988, que no capítulo sobre direitos e garantias fundamentais expressou que:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo

sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988, art. 5º).

Portanto, verifica-se que a Constituição em 1988 já expressava que o acesso à informação pelo cidadão deveria ser a regra e o sigilo à exceção. Entretanto, devido a uma cultura do sigilo embutida na administração pública brasileira, fruto de governos autoritários e de um modelo burocrático-patrimonialista, o exercício desse direito não é amplamente efetivado.

A Constituição brasileira também garante o acesso à informação em outros dispositivos constitucionais, inclusive elencando a publicidade como um dos princípios da administração pública. Ressalta-se que a transparência pública alinha-se ao princípio da publicidade no sentido *lato*, como o direito cidadão de saber e de obter informações junto ao poder público, e não deve ser limitada ao significado do princípio da publicidade em sentido *stricto*, como a publicação dos atos do poder público, necessária à sua eficácia.

Em diversos normativos infraconstitucionais promulgados nas duas últimas décadas, pode-se evidenciar dispositivos que buscam a ampliação da transparência pública. Pode-se citar, por exemplo, a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) que ampliou os requisitos de transparência para as licitações públicas; a Lei de arquivos públicos (Lei nº 8.159/91), que trouxe diversos dispositivos sobre a organização dos documentos públicos para permitir o acesso ao cidadão; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC nº 101/00), que trouxe diversos requisitos de transparência para a execução dos orçamentos públicos, que foram aprofundados com a alteração imposta pela LC nº 131/09, com a exigência de portais de transparência para todos os entes públicos divulgarem as suas informações orçamentárias e financeiras concomitantemente com a execução.

Um dos mais importantes marcos nesse processo de transparência pública no Brasil, ocorreu com a promulgação da Lei nº 12.527/11, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI) que regulamentou o direito constitucional de acesso à informação previsto no inciso XXXI, art. 5º, CF 1988.

A LAI tem como objetivo assegurar o direito de acesso à informação, que deve ser realizado com base nas seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de

comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública. (Lei nº 12.527/11)

Verifica-se claramente nessas diretrizes o intuito de estimular o rompimento com a cultura do sigilo imposta pragmaticamente pelo poder público, para fomentar uma cultura de transparência, entendendo esta como fundamental para possibilitar o exercício do controle social da administração pública pelo cidadão. Portanto, pode-se dizer que,

a LAI acredita no cidadão, e não no “consumidor de direitos”, sendo harmônica com a arquitetura normativa estabelecida pela CF/88. Nesse ponto a Lei tende a cumprir o seu papel, fornecendo uma ferramenta para o ressurgimento das convicções cívicas e cidadãos emancipados.” (HEINEN, 2014, p. 58)

Uma das importantes inovações da LAI foi disciplinar os prazos máximos de sigilo, encerrando a prática do sigilo eterno das informações. O normativo também estabelece que é dever do Estado fornecer informações com procedimentos ágeis e objetivos, inclusive com uma linguagem clara e objetiva.

A operacionalização da transparência dos atos públicos pode ocorrer em duas modalidades. A modalidade de transparência ativa engloba os mecanismos que o poder público adota para divulgar informações públicas independentemente da solicitação específica de algum cidadão, como ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações em Portais de Transparência na rede mundial de computadores. Na modalidade de transparência passiva englobam-se as iniciativas do poder público em divulgar determinadas informações quando solicitadas por algum cidadão, para que o Estado forneça especificamente os dados requeridos (HEINEN, 2014).

Na modalidade de transparência ativa, a LAI estabelece como obrigação a divulgação de um rol mínimo de informações por meio da rede mundial de computadores. (Lei nº 12.527/11, art. 8º). Na modalidade de transparência passiva, a LAI disciplina procedimentos como a instituição obrigatória de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) que deve fornecer todas as informações solicitadas por qualquer interessado, num prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. O SIC deve inclusive estabelecer alternativas para que um pedido de

informação específica possa ser feito pelo cidadão também por meio da rede mundial de computadores.

Entretanto, existem ainda várias barreiras a serem transpostas para alcançar uma transparência efetiva na administração pública brasileira. Matias-Pereira (2010, p.47) elenca algum desses fatores:

fragilidade na educação; falta de consciência dos direitos e deveres do cidadão; cultura distorcida da necessidade de sigilo na administração pública; falta de recursos; carência de habilidades específicas no setor público; barreiras tecnológicas, culturais e de conhecimento; e enorme resistência às mudanças por parte dos servidores públicos.

Uma das barreiras sempre apontadas para a dificuldade de transparência é quanto à questão tecnológica e de inclusão digital. Apesar de reconhecer que o processo de inclusão digital, principalmente nos pequenos municípios do país, acaba não evoluindo na velocidade desejada, este é um processo sem volta e que tende a acelerar. Outra barreira que se pode apontar é a relação política entre a sociedade civil e os representantes eleitos, haja vista que nem sempre há vontade política desses representantes para que a sociedade saiba de todos os detalhes da tomada de decisão pública. Segundo Pinho (2008, p. 773),

se no reino da tecnologia existe viabilidade para atingir tais objetivos, quando se migra para a esfera governamental/política, alcançá-los fica bem mais complexo e difícil. A abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia.

Obviamente, é ingênuo acreditar que a simples existência da LAI garantirá automaticamente que a cultura do sigilo decorrente de anos de um modelo burocrático-patrimonialista seja extirpada da administração pública. Todavia, acredita-se que este é um marco no processo democrático brasileiro, trazendo garantias para a efetivação do acesso à informação, necessário ao controle social como pressuposto para uma democracia efetivamente participativa. Cabe agora, para a sua efetividade, um esforço contínuo: da sociedade civil para exigir o cumprimento dos seus dispositivos, por meio de um processo participativo; e dos servidores públicos a fim de preparar a administração pública, de modo a possibilitar a transparência necessária à consolidação da democracia.

4. ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS

Entre as principais áreas em que o poder público aplica recursos é notório que as obras públicas têm destaque. Neste caso, considera-se obra pública toda construção, reforma, ampliação, recuperação de bem público imóvel. Nessa definição considera-se desde a construção de aeroportos, hidrelétricas, estradas, portos, viadutos, hospitais, até reformas de escolas ou postos de saúde.

Neste Capítulo buscou-se estabelecer as etapas de uma obra pública desde a sua concepção até a sua finalização. Além disso, discorreu-se sobre o controle e fiscalização a ser exercido nesse processo, e nos aspectos referentes a transparência das obras que deve ser dado pelo poder público.

As obras executadas pelo poder público requerem um acompanhamento técnico especializado, pois existem vários aspectos técnicos a serem observados de acordo com cada etapa. Por serem ações complexas é fundamental que haja um controle adequado em todo o processo. Apesar dos importantes aspectos técnicos a serem observados, essas obras são custeadas com recursos públicos e devem estar alinhadas ao interesse público, portanto, é fundamental que sejam executadas com transparência e que a população exerça o controle democrático dessas obras.

4.1 – Etapas de uma obra pública

Uma obra pública passa por várias etapas, desde a decisão de projetá-la até a entrega definitiva e utilização pela população. Obviamente a sequência de etapas e as atividades desenvolvidas em cada uma destas podem variar muito de acordo com o porte e as características da obra. Para este trabalho, que tem como foco o controle social, optou-se por agrupar os diversos procedimentos realizados no âmbito das obras públicas em três etapas: Planejamento, licitação e execução da obra.

Considera-se a etapa de planejamento a que ocorre desde as discussões iniciais da concepção da obra, projetos técnicos, licenças, até a publicação na imprensa oficial do edital da licitação (instrumento convocatório). A licitação é o procedimento administrativo que o poder público deve seguir para contratar bens e serviços. O processo licitatório pode ser definido em duas fases, uma interna ao órgão licitante e outra externa. O procedimento que separa essas duas fases é a

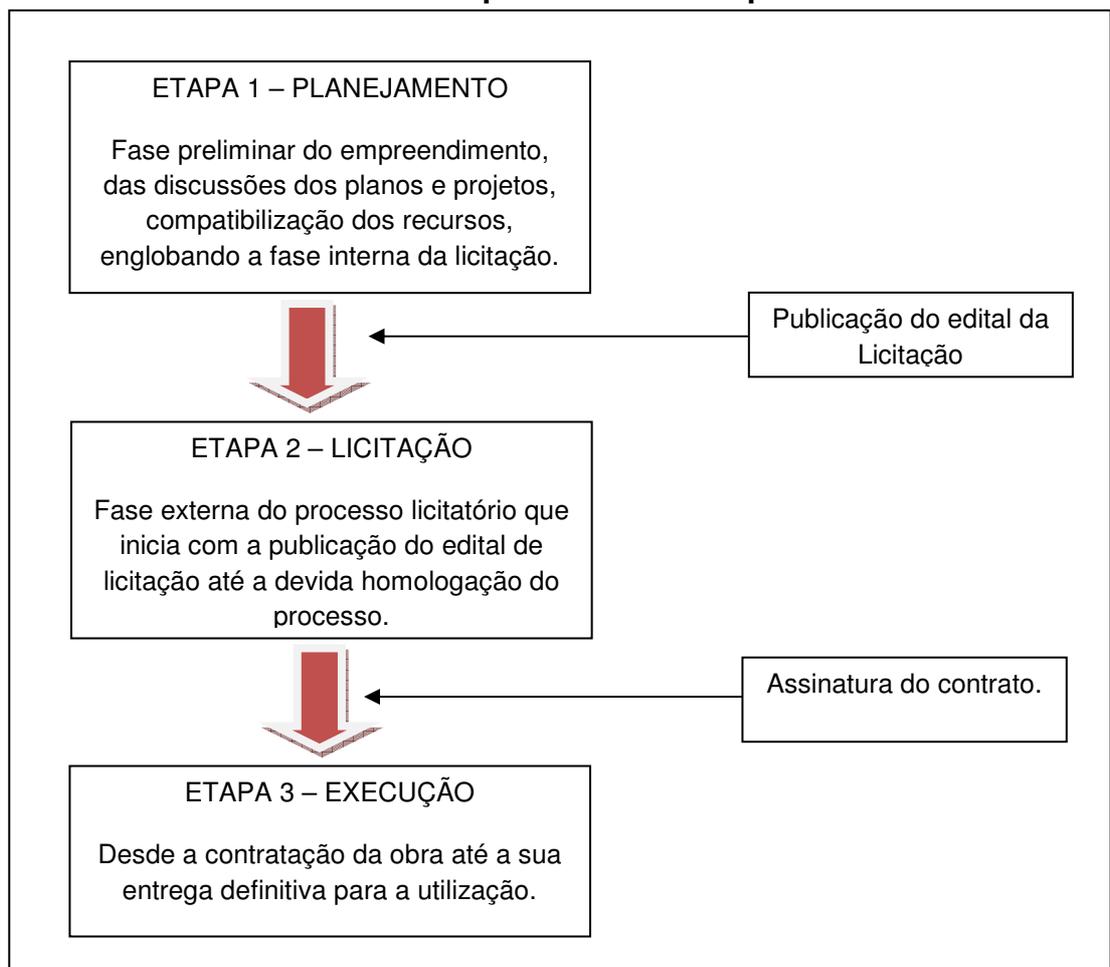
publicação na imprensa oficial do edital de licitação que estabelece as regras e as condições para que as empresas concorrentes participem do certame. Portanto, neste trabalho, com o foco no controle social, considerou-se a fase interna da licitação ainda como etapa de planejamento de uma obra pública.

A etapa de licitação expressa os procedimentos que a literatura majoritária chama de fase externa da licitação, que vai da publicação do edital da licitação até a sua homologação e a assinatura do respectivo contrato pelo poder público.

A etapa de execução é expressa como aquela que inicia com a assinatura do contrato com a respectiva empresa vencedora do processo licitatório e engloba toda a execução da obra, até a entrega definitiva para a utilização.

Assim, neste trabalho considera-se as seguintes etapas de uma obra pública:

FIGURA 1 – Etapas de uma obra pública



Fonte: elaborado pelo autor.

Em cada uma das etapas expostas existem diversas ações e procedimentos distintos que podem ser realizados pelo poder público. Todavia, procurou-se destacar, em cada etapa, aquelas informações importantes para o exercício do controle social de uma obra pública.

4.1.1 – Planejamento de uma obra.

A primeira etapa de uma obra pública deve ser o planejamento da obra a ser executada. Nessa etapa são realizados os estudos, as análises e os projetos necessários a sua caracterização. Esta etapa é fundamental, pois, verifica-se que grande parte das falhas e irregularidades encontradas na execução de uma obra, pode ser evitada com um trabalho mais aprofundado no planejamento.

Nessa etapa de planejamento é fundamental estabelecer um programa de necessidades da obra, os recursos disponíveis, os custos estimados, os benefícios esperados com a obra. Deve-se fazer os estudos das alternativas viáveis para as obras sob o ponto de vista técnico, econômico e social. (ALTOUNIAN, 2014). Essas análises e discussões preliminares configuram a fase do anteprojeto.

Após essa fase preliminar de anteprojeto, atestada a viabilidade técnica, econômica e social, para que haja a licitação da obra é imprescindível que seja elaborado o projeto básico, que compreende a elaboração de vários documentos, podendo-se citar como os principais: projetos de arquitetura e de engenharia com as respectivas plantas; especificações técnicas com o detalhamento dos serviços e materiais que serão utilizados; orçamento detalhado com as quantidades e os custos dos serviços que serão executados; cronograma de execução da obra.

O projeto básico é a peça mais importante da licitação de uma obra pública. O que será licitado pelo poder público deve ser definido na elaboração do projeto básico. Portanto, falhas nessa elaboração levarão a readequação de projetos, orçamento e cronograma após a contratação, por meio de aditivos, que tem limites legais e, em geral, trazem grandes prejuízos quanto aos custos, prazos e qualidade da obra. O recente regime diferenciado de contratação (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/11, admite a licitação sem o projeto básico, apenas com o anteprojeto, no caso específico de contratação integrada, mas em casos excepcionais.

Os projetos técnicos necessários durante a etapa de planejamento de uma obra dependem muito do tipo de obra. Atualmente, com os avanços tecnológicos,

todos esses projetos são elaborados em sistemas informatizados, o que possibilita que o acesso à população possa ser facilitado, com a disponibilização destes nas páginas de transparência dos órgãos na *internet*. Apesar dessa facilidade, verifica-se que ainda não é muito comum essa disponibilização. Obviamente, existem projetos (estruturais, elétricos, hidrosanitários) que possuem detalhamentos técnicos de difícil compreensão pela população em geral. Todavia, a divulgação à população de partes simplificadas dos projetos, que permitam a compreensão do que será executado, é de fundamental importância para garantir a transparência das obras públicas.

Nessa fase de planejamento, a Lei nº 8.666/93 estabelece a obrigatoriedade da realização de audiências públicas com antecedência mínima de 15 (quinze) dias antes da publicação do edital, mas apenas para licitações com valor acima de 150 milhões de reais. (Lei nº 8.666/93, art. 39)

Podem ocorrer também audiências públicas na etapa de planejamento, quando do licenciamento ambiental da obra, para discutir com a sociedade os impactos ambientais que serão ocasionados, conforme estabelecido na Resolução CONAMA nº 09/87, sempre que o órgão licenciador julgar necessário; por solicitação de entidade civil; por solicitação do Ministério Público; ou por solicitação de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Isto ocorre, em geral, apenas para grandes obras, não sendo um procedimento muito usual em obras de um porte menor.

Nas obras de infraestrutura urbana, também é exigida a realização de audiência pública com a população nos “processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/01, art.2º, inciso XIII).

A finalização desse processo de planejamento se dá com a decisão de se colocar determinada obra no orçamento público e com a publicação do respectivo edital de licitação. Nos municípios e estados que implementam experiências de orçamento participativo, existe a possibilidade de discussão sobre a inclusão ou não de determinadas obras no orçamento público. Entretanto, não é comum a discussão institucionalizada com a sociedade civil, sobre detalhes dos projetos.

Atualmente, a elaboração e a discussão dos projetos na etapa de planejamento são, na maior parte dos casos, realizadas internamente nos órgãos públicos, por profissionais técnicos, sem uma maior participação da sociedade civil. Assim, a participação mais sistemática da sociedade em todo o processo de

planejamento, que engloba também a discussão sobre a concepção dos projetos, ainda é rara, quer seja pela ausência de desenhos participativos que permitam essa participação, quer seja pela existência de resistências técnicas e políticas a essa discussão com a sociedade.

4.1.2 – Licitação de uma obra

Finalizados os projetos e incluída a obra pública no orçamento público é possível realizar o processo licitatório para a contratação. Por ser a mais utilizada, neste trabalho tratar-se-á sobre a execução de obras públicas de forma indireta, quando existe um processo de contratação de uma empresa para executar a obra.

Uma obra pública, como qualquer outra contratação realizada pelo poder público deve atender requisitos legais. A maior parte dessas contratações é regida pela Lei geral de licitações (Lei nº 8.666/93). Entretanto, recentemente está em vigor o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) instituído pela Lei nº 12.462/11, que inicialmente abrangeria contratações destinadas a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, mas que foi posteriormente estendida a contratações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), obras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e obras dos estabelecimentos penais. Em alguns casos específicos, existe a possibilidade de contratação de obras públicas por meio de Pregão (Lei nº 10.520/02). No Senado existe uma Comissão de Modernização da Lei de Licitações e Contratos que discute um Projeto de Lei (PLS nº 559/13), que consolida as várias legislações sobre licitação e contratos, revogando a Lei nº 8.666/93, a Lei 10.520/02 e também os arts. 1 à 47 da Lei nº 12.462/11 que trata sobre o regime diferenciado de contratação (RDC).

A fase externa do processo licitatório se inicia com a publicação do edital da licitação que estabelece as regras, as condições e os critérios que devem ser seguidos. Cada modalidade de licitação tem os seus critérios específicos e uma das características importantes é a publicidade que deve ser dada ao edital. A publicidade do edital é uma etapa importante do processo, haja vista que muitas vezes a sociedade só toma conhecimento dos detalhes dos projetos para execução da obra com a publicação do edital da licitação.

Após a publicação do edital, a sessão de entrega das propostas pelas empresas é realizada em data, horário e local estabelecidos no edital e deve ocorrer

de forma pública, facultada a participação de qualquer cidadão, desde que não interfira de modo a perturbar e impedir a realização dos trabalhos (Lei nº 8.666/93, art. 4º). Entretanto, verifica-se que boa parte das licitações é realizada em locais de difícil acesso à população e são pouco divulgadas.

A conclusão do processo licitatório se dá com a publicação da devida homologação por uma autoridade competente, atestando a legalidade dos atos, e a consequente contratação da empresa vencedora da licitação.

4.1.3 – Execução de uma obra.

Após a conclusão do processo licitatório, tem-se a devida assinatura do contrato com a empresa vencedora. O contrato estabelece as condições e atribuições que devem ser desempenhadas, tanto pela empresa contratada como pelo órgão público contratante, durante a execução do contrato. A lei de licitações disciplina a obrigatoriedade da publicação, na imprensa oficial, do extrato do contrato, que expressa de forma resumida informações como objeto, valor, vigência do contrato. Entretanto, para a transparência do processo é importante a divulgação do inteiro teor dos contratos. Existem documentos importantes que estão em anexo a um contrato de obra como: a planilha da empresa vencedora da apresentada na licitação, com os preços e quantidades de cada serviço a ser executado; e o cronograma físico-financeiro da obra, que estabelece os prazos para empresa executar cada etapa da obra, prevista na planilha de preços.

Com a assinatura do contrato tem início a relação contratual entre o órgão público e a empresa contratada. Entretanto, o início da obra ocorre apenas após a emissão de uma Ordem de Serviço pelo órgão executor, que autoriza o início da execução da obra. Para a execução da obra, a empresa contratada tem que designar um profissional como responsável técnico pela execução e o órgão contratante deve designar um profissional para ser o fiscal do contrato (Lei nº 8.666/93, art. 67).

O fiscal da obra, designado pelo poder público, é o responsável por acompanhar o desenvolvimento da obra e verificar a execução dos serviços na quantidade, qualidade e prazo que foram contratados. Os problemas que ocorrem na execução da obra, na maior parte dos casos, não acontecem repentinamente, cabendo ao fiscal indicar ao órgão público, quando verificar a possibilidade de

ocorrências indevidas. Os problemas que não foram enfrentados e discutidos durante a fase de planejamento e projetos, devem aparecer no momento da execução. Uma obra mal executada, fora do prazo estabelecido, com custos financeiros superior ao previsto, inacabada, ou de péssima qualidade, são realidades que se desenham por uma conjugação de erros desde a fase de planejamento, passando pela licitação e que avolumam durante a execução, caso não sejam atacados tempestivamente pela fiscalização da obra.

Periodicamente, o fiscal da obra deve quantificar os serviços executados pela empresa contrata e preparar o respectivo Boletim de Medição, que é o documento que expressa os preços dos serviços e a quantidade executada em determinado período, para que possa ser feito o respectivo pagamento. Qualquer pagamento referente a uma obra pública deve ter o seu correspondente Boletim de Medição, assinado pelo fiscal da obra. Cada boletim de medição, além de atestar os serviços que são pagos em determinado período, deve expressar também o montante acumulado que já foi pago e o saldo restante de cada serviço.

Durante a execução da obra, o fiscal do contrato “anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados” (Lei nº 8.666/93, art. 67, §1º). Numa obra pública, esse registro é feito no diário de obras, às vezes também chamado de livro de ordem ou livro de ocorrências. O diário de obras é um instrumento importante para que haja transparência nos procedimentos da execução da obra.

Ressalta-se que todos os documentos produzidos durante a execução de uma obra são documentos públicos, que podem ser solicitados por qualquer cidadão, de acordo com a Lei de Acesso à Informação.

4.2 – Controle e fiscalização de uma obra pública.

Quando se discute o controle e a fiscalização exercida no âmbito de uma obra pública, devem-se levar em consideração quais atores participam desse controle e em que etapa a obra pública se encontra.

Quanto aos atores envolvidos, pode-se classificar como controle governamental aquele exercido pelos órgãos que compõem a estrutura governamental e como controle social aquele exercido com a participação da

sociedade civil. Quanto às etapas de uma obra, podem-se discutir as ações de controle que podem ser realizadas no planejamento, na licitação ou na execução de uma obra.

Para o exercício do controle governamental, a Constituição brasileira estabelece um sistema de controle com um conjunto de órgãos que devem atuar de forma integrada e harmônica.

O primeiro nível de controle governamental é o controle administrativo exercido pelo próprio executor da obra. Para o controle administrativo durante a etapa de planejamento, é importante que haja profissionais que possam acompanhar os projetos de forma a certificar-se que o projeto básico construído é suficiente e adequado para a determinação do objeto. A identificação do responsável pela fase de planejamento de uma obra nem sempre é algo direto, pois muitas vezes uma única obra pode relacionar-se com diversas áreas dentro da estrutura governamental. Apesar de uma obra pública ser naturalmente algo transversal a várias áreas, a identificação do responsável pela coordenação do processo de planejamento de uma obra, dentro da estrutura de um órgão governamental, é fundamental para o perfeito andamento dos trabalhos e também para que a sociedade possa identificar com quem deve dialogar nas questões referentes a esta obra.

Na fase da licitação, tem-se na estrutura governamental uma comissão de licitação responsável pelo andamento do processo. Portanto, o controle governamental da fase de licitação tem centralidade nas ações dessa comissão. Como atores fundamentais dessa etapa, os membros da comissão de licitação devem ter atuação transparente e eficiente para resistir às pressões realizadas pelas empresas concorrentes e evitar corrupção.

Durante a execução de uma obra, a figura central do controle governamental é o fiscal da obra. Ressalta-se que essa fiscalização, na maior parte das obras, é feita por uma pessoa, entretanto, dependendo do porte da obra, essa fiscalização pode ser feita por uma equipe de profissionais. A formação de uma equipe para a fiscalização facilita as atividades, distribui responsabilidades e diminui a possibilidade de corrupção.

No âmbito do próprio órgão executor existem também órgãos de controle interno que podem atuar no acompanhamento das obras públicas. Esses órgãos de controle interno, em geral, são controladorias, auditorias internas, secretarias de

controle interno. Entretanto, esses órgãos atuam de forma secundária, verificando os controles administrativos existentes em cada etapa da obra. A atuação desses órgãos de controle interno, no acompanhamento de uma obra pública, é muito variada, em geral por amostragem, e depende muito da estrutura e das decisões internas de cada órgão.

Existe também o controle externo que é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (TC). Os Tribunais de Contas tem buscado atuar junto às obras públicas, todavia, a exemplo da atuação dos órgãos centrais de controle interno, essa atuação do controle externo é feita por amostragem, e de forma secundária em relação aos controles administrativos do órgão executor da obra.

O Tribunal de Contas da União (TCU) anualmente tem atuado num conjunto de obras públicas federais sendo responsável inclusive por determinar a suspensão de repasse de recursos para algumas dessas obras. As irregularidades identificadas pelo TCU nessas obras são diversas, apresentando principalmente falhas: nos processos licitatórios; Sobrepreço/superfaturamento de preços; projeto básico ineficiente; falhas na fiscalização da obra; falhas na formalização e execução do contrato; falhas na execução das obras. (BRASIL, 2013)

Outro órgão governamental que pode ter atuação junto às obras públicas, quando forem identificadas irregularidades, é o Ministério Público, quer seja por meio de denúncias da sociedade civil e ou mesmo com prosseguimento de trabalhos de outros órgãos de controle.

Assim, verifica-se que existe constitucionalmente um conjunto de órgãos de controle governamental, que podem ser acionados pela sociedade civil no processo de controle social das obras públicas, quando forem identificadas irregularidades e falhas. Ressalta-se que, nas últimas décadas, esses órgãos de controle têm buscado uma maior aproximação com a sociedade civil, criando mecanismos como Ouvidorias, canais para denúncia, portais de transparência, e desenvolvendo ações de estímulo ao controle social.

4.3 – Transparência nas obras públicas.

Nas obras públicas o processo de transparência sempre esteve muito restrito ao fornecimento de informações necessárias à realização do controle pelos órgãos

governamentais, no âmbito da *accountability* horizontal. Nas últimas décadas, a área de obras públicas é objeto de um grande número de denúncias de irregularidades, o que leva à discussão sobre a importância de se dar uma maior transparência à gestão dessas obras também à sociedade civil, a fim de permitir que o cidadão exerça o controle social.

Essa transparência à sociedade, que inicialmente ficava restrita a aposição de placas nas obras, com informações resumidas dos contratos, teve um grande avanço a partir da década de 2000, por meio da publicação de informações nas páginas eletrônicas dos órgãos na *internet* (Portais de Transparência). Essa divulgação cresceu após a promulgação, em 2011, da Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabelece como uma das exigências mínimas de divulgação na *internet*, em transparência ativa, a publicação de dados gerais para o acompanhamento das obras públicas (Lei nº 12.527/11, art. 8º, §1º, inciso V), excluindo-se dessa obrigatoriedade apenas os municípios com menos de 10 mil habitantes (Lei nº 12.527/11, art. 8º, §4). Há uma tendência de que os órgãos e entidades incrementem a divulgação desse conjunto de informações sobre obras públicas, em transparência ativa na *internet*, à medida que a população solicite informações das obras públicas nos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), por meio da transparência passiva.

No âmbito da LAI, uma primeira discussão importante é quanto a interpretação do conceito de “dados gerais” das obras. Percebe-se que não há uma homogeneidade de interpretação, quanto ao detalhamento dessas informações das obras, havendo hoje uma grande variação no nível de detalhamento em que essas informações são divulgadas na *internet* por cada entidade. Ressalta-se que esta discussão refere-se às informações que os órgãos públicos devem divulgar na *internet*, em transparência ativa, entretanto, todas as informações das obras públicas devem ser fornecidas, caso haja solicitação específica de qualquer cidadão no Serviço de Informação do Cidadão (SIC), salvo as exceções expressamente previstas na LAI.

Outra potencial dificuldade é quanto à interpretação do conceito de “ato decisório”, já que a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece que o “direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo” (Lei 12.527/11, Art. 7º, §3º). A interpretação

desse dispositivo pode causar dificuldades, por exemplo, na divulgação dos projetos de obras públicas ainda na fase de planejamento, caso a administração pública alegue que esses são documentos que fundamentarão a tomada de decisão e serão públicos após o respectivo ato decisório. Obviamente, a administração pública precisa definir no fluxo de uma obra pública, desde o planejamento até a finalização da execução, quais os momentos em que os respectivos documentos devem ser divulgados, mas deve levar em consideração nessa decisão a diretriz norteadora da LAI da “publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (Lei 12.527/11, art. 3º, inciso I). É fundamental divulgar as informações e os documentos produzidos na gestão de uma obra pública, tempestivamente com a sua produção, para facilitar o exercício do controle social de forma concomitante e preventiva.

Neste trabalho realizou-se a verificação sobre a existência de informações específicas sobre obras nos Portais de Transparência das Prefeituras das Capitais, dos Governos Estaduais e dos Tribunais de Contas. Atualmente, a maior parte dos Portais de Transparência não apresenta consultas específicas sobre obras públicas, mas estabelecem consultas gerais de contratos, limitando essas informações às expressas de forma geral em qualquer contrato, não apresentando informações específicas das obras como: plantas técnicas; projetos básicos; localização geográfica; fotos; Boletins de Medição; diário de obras; importantes para o exercício do controle social nas obras públicas. Entretanto, percebe-se um número crescente de Portais de Transparência que apresentam seções específicas com informações sobre obras públicas.

A etapa de planejamento ainda é a que tem um menor número de informações divulgadas, até por isso é a etapa em que há o maior espaço para evolução dos portais de transparência. A divulgação dos projetos, ainda durante a fase de discussão, estimula a participação, pela possibilidade de atuação tempestiva e de influência da sociedade civil na tomada de decisão pública. Acredita-se que, por esse motivo, a divulgação de projetos nessa etapa de planejamento também sofre as maiores restrições técnicas e políticas por parte dos gestores, por conta do receio de que essa divulgação antecipada dificulte a finalização dos projetos. Nesse caso, é necessária a reflexão de que todas as dificuldades e problemas discutidos na fase de planejamento, pode evitar que estes sejam discutidos durante a execução das obras, o que redundaria em um custo financeiro maior para o poder público.

A etapa da licitação de uma obra pública é a que tem hoje uma maior divulgação nos Portais de Transparência, devido ao fato de ser uma etapa extensamente normatizada e sobre a qual os órgãos de controle procuram atuar fortemente, desde a década de 1990. A maior parte dos Portais tem hoje seções específicas sobre licitações, todavia, as obras apresentam-se imersas no conjunto de todas as licitações dos órgãos, sem informações específicas dessa área.

Percebe-se que a divulgação de informações da execução das obras nos Portais de transparência apresenta grande evolução nos últimos anos. Verifica-se que diversos Portais criaram seções específicas de obras públicas, com informações sobre a sua execução, consolidadas em torno de determinado projeto e, em muitos casos, com a identificação da localização geográfica (geoprocessamento), o que facilita a identificação dessas obras pela sociedade. A consolidação de informações das obras, em determinadas seções dos Portais de Transparência e com a localização geográfica expressa em mapas de fácil visualização, parece ser uma tendência importante para o estímulo ao controle social das obras públicas.

Alguns Portais têm divulgado também informações como os pagamentos realizados, cronograma, estágio da execução física e financeira, fotos das obras, canal para a população realizar denúncias, nomes dos fiscais das obras. Na etapa de execução, diversos órgãos executores tem buscado implementar sistemas informatizados de controle, mas para uso interno dos gestores e fiscais de obras. Entretanto, existindo a informação em sistemas internos, a posterior divulgação para a sociedade civil nos Portais de transparência poderá ser facilitada.

Destaca-se que está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 439/2009, que dispõe sobre o controle centralizado de informações das obras públicas custeadas com recursos federais. Esse PLS estabelece a criação de um cadastro informatizado unificado com todas as obras financiadas com recursos federais, inclusive as executadas por Estados e Municípios, decorrentes de transferência de recursos, construindo um grande portal de Transparência de obras públicas. Esse portal deve divulgar informações como a localização geográfica da obra, dados gerais da obra, valor estimado, data de início e fim, fonte dos recursos, indicação dos responsáveis técnicos.

5 EXPERIÊNCIAS DE CONTROLE SOCIAL EM OBRAS PÚBLICAS.

O controle social das obras públicas ainda é algo que não é realizado de forma intensa e sistemática no Brasil, em comparação com o exercido em áreas de proteção social (Saúde, educação e assistência social), que já possuem uma longa construção de instituições participativas, como conselhos e conferências.

Para identificar estratégias que venham a estimular e viabilizar o controle social de obras públicas procurou-se descrever algumas iniciativas existentes, que possam ser utilizadas como referência. Esse levantamento ocorreu de forma aleatória, por meio de consulta em sites de busca na *internet*, sem finalidade estatística de representar um cenário nacional, mas apenas para exemplificar algumas possibilidades de exercício de controle social de obras públicas.

5.1 Movimento João pessoa que queremos (JPQQ).

O movimento social “João Pessoa Que Queremos” (JPQQ) foi criado na capital do Estado da Paraíba e congrega diversos atores e organizações da sociedade civil, tendo a sua atuação pública a partir de 2013. O movimento nasceu com a mobilização de diversos atores da sociedade civil, em torno da notícia veiculada na imprensa local, sobre a intenção da Prefeitura de João Pessoa, em colocar uma terceira faixa para veículos nos dois sentidos da Avenida Beira Rio, utilizando-se para isso o espaço existente no grande canteiro central da avenida. Esta avenida é uma das mais importantes da capital da Paraíba e a ideia é fazer uma faixa exclusiva para ônibus. Ocorre que esse canteiro central é um espaço bastante arborizado, inclusive com grandes árvores e havia a intenção de utilizar esse largo canteiro central para a construção de uma ciclovia.

Desse modo, a notícia do projeto de alargamento da via utilizando o espaço do canteiro central desagradou diversos movimentos ligados ao cicloativismo, já que acabaria a chance da construção de uma ciclovia; e também movimentos ligados à causa ambientalista, já que esse alargamento implica na retirada de diversas árvores desse canteiro central. Aliaram-se a essa rede, movimentos ligados a causa da mobilidade urbana, movimento do passe livre e também cidadãos que queriam contribuir com o debate. O movimento JPQQ acabou conseguindo forte adesão da sociedade civil por meio das redes sociais e também da mídia.

O foco da atuação do movimento é sobre os projetos da intervenção que não foram fornecidos nem discutidos com a população. Com a mobilização conseguida pelo movimento, foram promovidas algumas audiências públicas com o poder público local para discutir os projetos de intervenção. A discussão sobre os projetos se ampliou para a discussão sobre a falta de um plano de mobilidade urbana e também sobre outras obras de intervenção na cidade, exigindo que passassem por um melhor planejamento e por uma discussão participativa. Um dos frutos dessa mobilização da sociedade civil foi a promoção pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, de um Seminário de Mobilidade Urbana, juntando diversos órgãos públicos e movimentos sociais para discutir o problema da mobilidade urbana na região.

Ressalta-se que a mobilização do movimento ocorreu na etapa de planejamento das obras, antes do processo de licitação e da execução das obras. Como resultado dessa mobilização, a decisão de executar a obra foi adiada pela Prefeitura, o que pode possibilitar a ampliação da discussão do projeto para o seu aprimoramento.

5.2 - Mobilização popular decorrente das obras da Copa do mundo de futebol.

A Copa 2014 de futebol ocasionou, no Brasil, um grande número de obras públicas, como estádios de futebol, reformas em aeroportos, estradas, viadutos, especialmente nas 12 capitais do país que foram sedes.

Devido ao vulto das obras públicas envolvidas na Copa 2014, que mexem com a estrutura das cidades, houve comitês de mobilização popular em todas as cidades-sedes, ocasionando diversos conflitos. Muitos conflitos decorreram de despejos e remoções nas proximidades das obras, de alterações de mobilidade urbana, demolição de áreas históricas. A mobilização social em torno das obras da Copa esteve entre os temas mais citados nas manifestações de junho de 2013, junto com as reivindicações sobre o transporte público e o combate à corrupção.

Os conflitos decorrentes de mobilizações sociais em torno das obras da Copa de 2014, na maior parte dos casos, foram equacionados de acordo com a repercussão encontrada junto à sociedade e o poder de mobilização dos movimentos sociais envolvidos em cada caso. Portanto, percebe-se a necessidade de que, nas execuções de obras públicas, especialmente as de maior porte, haja desenhos participativos institucionais que permitam uma mediação entre poder

público e sociedade civil durante o planejamento dos projetos, para diminuir os possíveis conflitos existentes e permitir uma maior participação da sociedade nessas discussões.

5.3 - Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO) do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Programa Minha Casa Minha Vida é um programa do governo federal que tem como objetivo o financiamento da construção de casas para famílias de baixa renda. Uma das modalidades do programa é o financiamento a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora (Associações, Cooperativas, Sindicatos). Nessa modalidade, um dos requisitos que devem ser atendidos é a criação de uma Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) formado por dois representantes eleitos entre os beneficiários e um representante da Entidade Organizadora. O CAO é responsável por acompanhar a execução da obra, desenvolvendo algumas ações semelhantes às realizadas pelo fiscal da obra.

O programa Minha Casa Minha Vida possui outras linhas de financiamento em que também exige a instituição de uma Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) com participação dos beneficiários. Num manual editado pelo Governo do Tocantins sobre a execução de obras do Programa, executadas pelo Estado, está expressa a previsão da constituição do CAO que tem as seguintes atribuições:

- Acompanhar a execução da obra através do Cronograma Físico Financeiro, observando as especificações do Memorial Descritivo e a correta implantação do empreendimento conforme Plantas e Projeto Arquitetônico;
- Ser o elo de comunicação entre a empresa/construtora responsável e as famílias beneficiadas;
- Socializar informações entre equipe técnica, engenharia e família beneficiada, durante todo o processo de construção;
- Comunicar à CAIXA a irregularidade, após confirmada sua existência pela construtora e ou SEHAB;
- Repassar informações sobre o andamento da obra aos demais beneficiários, bem como toda e qualquer irregularidade;
- Intermediar junto a construtora o agendamento de visita à obra para os demais beneficiários interessados, quando necessário.

- A CAO é quem fiscaliza a empresa/construtora, autorizando a instituição financeira a proceder ao pagamento, em cada etapa da obra.

Verifica-se que os pagamentos às empresas contratadas devem ser aprovados pela CAO, o que confere um grande poder preventivo, para que os problemas apontados pela CAO possam ser solucionados.

Essas experiências da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO), apesar de limitada a um número pequeno de representantes da Sociedade civil, permitem a inclusão de processos participativos no acompanhamento de obras.

5.4 Comissão Comunitária Fiscalizadora Cidadã.

No Município de Lastro, sertão do Estado da Paraíba, foi criado um movimento, liderado pelo pároco da cidade, com o objetivo de fiscalizar algumas obras públicas executadas na região. As informações encontradas na internet datam do ano de 2010. Pelas notícias veiculadas na internet o foco desse movimento foi a criação de uma comissão para acompanhar a execução de obras públicas. Verifica-se a preocupação do movimento em sistematizar as orientações em um roteiro de fiscalização. As instruções disponibilizadas citam visitas mensais ao canteiro de obras, conversas com os engenheiros da obra, conversas com os operários, verificação do ritmo da obra, registro das visitas com fotos.

A ideia expressa é que as observações sejam registradas num relatório para ser encaminhado ao gestor responsável pela obra. A orientação, caso o gestor não resolva os problemas apontados, é mobilizar a comunidade para cobrar as soluções.

Nessa experiência percebe-se que toda a mobilização e os participantes da Comissão são da sociedade civil, não se identificando a atuação conjunta com o poder público, que atua apenas de forma passiva, sendo alvo da fiscalização. Verifica-se que o foco dessa ação é o acompanhamento de obras na etapa de execução, para verificar o seu andamento. Ressalta-se a importância da iniciativa de apropriar os cidadãos com um roteiro, que possa ser utilizado para facilitar a fiscalização. Interessante também a orientação de diálogo com o órgão executor, para cobrar que sejam regularizados os pontos destacados pela comissão.

Essa experiência pode ser enquadrada no conceito de auditoria cidadã. A auditoria é um exame sistemático de determinada processo, com o objetivo emitir a opinião sobre a sua adequação a determinados parâmetros preestabelecidos. A

auditoria no âmbito público é uma atividade bem normatizada, realizada por servidores de órgãos de controle externo e interno. A auditoria cidadã engloba experiências em que esse exame da regularidade dos processos é realizado, não por servidores públicos de órgãos de controle mas, por representantes da sociedade civil. No Brasil esse conceito é muito utilizado pelos movimentos que lutam pela realização de auditoria cidadã na dívida pública.

5.5 Auditoria participativa nas obras da Copa 2014.

A Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria de Controle Interno (CISSET/PR), desenvolveu uma metodologia de auditoria participativa em obras da Copa do mundo de Futebol.

A metodologia de auditoria participativa elaborada pela CISSET/PR e implementada em algumas obras da Copa do 2014 prevê a inclusão de processos participativos e diálogo com a sociedade civil durante o processo de execução da auditoria. Com isso é possível que a auditoria foque as suas ações nas dificuldades apontadas pela sociedade civil, buscando avaliar os procedimentos da obra com base também nas dificuldades identificadas pela sociedade civil. Os problemas encontrados são relatados e encaminhados aos órgãos públicos que tem a respectiva competência para a solução.

Percebe-se que essa metodologia de auditoria participativa, elaborada e executada pela CISSET/PR, é uma metodologia de auditoria governamental, executada por servidores de um órgão público de controle, mas que tem como núcleo central dos trabalhos o diálogo com a sociedade civil para subsidiar os resultados dos trabalhos da auditoria. Considerando como auditorias de 1ª geração aquelas que verificam a conformidade e a regularidade dos processos, e como de 2ª geração as auditorias operacionais, que verificam também a eficiência dos processos, as auditorias participativas podem ser consideradas de 3ª geração, com a inclusão de processos participativos na sua metodologia. (COELHO, 2012)

A metodologia de auditoria participativa é um processo recente e inovador, que aponta para uma tendência importante de incorporação do diálogo com a sociedade civil, nos trabalhos dos órgãos públicos de controle.

5.6 Curso de Controle Social de obras públicas, parceria da CGU-PB com a Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB.

A Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB possui uma experiência de Orçamento Participativo (OP), nos moldes das já existentes em dezenas de prefeituras no país. Surgiu então uma demanda dos conselheiros do OP, representantes da sociedade civil, para acompanhar a execução de obras públicas incluídas no orçamento municipal. Diante disso, visitas passaram a ser realizadas a algumas obras públicas por meio de uma comissão de conselheiros do OP.

A Controladoria-Geral da União/Regional-PB (CGU-PB) em parceria com a Prefeitura Municipal de João Pessoa, realizou algumas capacitações sobre orçamento público para os conselheiros do Orçamento Participativo. Diante disso, foi proposta então a realização, pela CGU-PB, de uma capacitação específica para esses conselheiros do OP sobre controle social nas obras públicas, como forma de dar mais subsídios a esses conselheiros para realizarem esse trabalho.

Diante disso, realizou-se em junho de 2014 o primeiro curso de controle social de obras públicas, em João Pessoa, que contou com a participação de 80 (oitenta) pessoas, entre conselheiros do orçamento participativo e também de outros conselhos de políticas públicas como o de Saúde, FUNDEB, Assistência Social, Transparência.

A capacitação focou nos principais itens que podem ser verificados pelos conselheiros nas etapas de planejamento, licitação e execução de uma obra. Discutiu-se a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) e as ferramentas à disposição dos cidadãos para solicitar informações e acompanhar uma obra pública.

A oficina foi ministrada durante um dia, com uma carga horária de 8 (oito) horas-aula. Houve a distribuição aos participantes de cópias de documentos de acompanhamento de uma obra pública real da prefeitura, como: edital de licitação; atas da comissão de licitação; proposta da empresa vencedora; ordem de serviço; íntegra do contrato e respectivos termos aditivos; boletim de medição; diário de obra. Ressaltou-se que todos os documentos trabalhados na oficina são informações públicas, que podem ser solicitadas por qualquer cidadão, pelo Sistema de Acesso à Informação (SIC) da Prefeitura.

6. ESTRATÉGIAS PARA O CONTROLE SOCIAL DAS OBRAS PÚBLICAS.

Nas discussões dos capítulos anteriores buscou-se deixar claro que o controle social exercido pela sociedade civil nas obras públicas pode contribuir para aumentar a eficiência e diminuir a corrupção na gestão desses recursos. Discutiu-se a importância desse controle social e a viabilidade de sua implementação, inclusive citando algumas experiências já existentes.

Percebe-se que a atuação da sociedade civil junto às obras públicas já é uma realidade em algumas localidades, todavia verifica-se que essa atuação ainda é muito reduzida, comparando-se com outras áreas em que o controle social já existe de forma mais sistemática, como na Saúde, Educação e Assistência Social.

Diante disso, este capítulo procura elencar estratégias que possam estimular e viabilizar o exercício do controle social de obras públicas. O objetivo é sistematizar algumas dessas estratégias e traçar um rol de ações que possam ser realizadas, tanto pelo poder público como pela sociedade civil.

Para que haja uma maior efetividade é necessário o desenvolvimento integrado de várias dimensões do controle social. Com o intuito de facilitar a sistematização das estratégias procurou-se agrupá-las de acordo com a principal dimensão do controle social que elas desenvolvem. Para isso, estabeleceu-se as seguintes dimensões a serem trabalhadas para dar efetividade ao controle social:

- a) **Motivação** – para que haja o controle social é fundamental que se estimule a vontade dos cidadãos em participar junto ao poder público. Nesta dimensão discute-se como estimular os cidadãos a agir, individualmente ou coletivamente, na busca da garantia de interesses públicos. Assim, esta dimensão requer o desenvolvimento de uma cultura cidadã.
- b) **Arranjo participativo** – espaço para a participação. Trata-se da concepção de canais efetivos que permitam o diálogo entre cidadãos e poder público. Esta dimensão requer então a existência de Instituições participativas que permitam ao cidadão exercer a sua participação junto ao Estado.
- c) **Informação** – instrumento para o exercício do controle social, pois não se controla aquilo que não se conhece. Essa dimensão requer a garantia da transparência, que possibilita um fluxo contínuo e ágil de informações, entre a sociedade civil e o Estado.

- d) Formação – a participação da sociedade civil junto ao poder público será tão mais efetiva quanto for o conhecimento sobre os mecanismos, espaços e instrumentos que possibilitam essa participação. Essa dimensão requer um processo de aprendizagem para a participação, tanto em aspectos de mobilização social, cidadania e atuação democrática, como também no tocante ao conhecimento mais instrumental sobre o funcionamento da administração pública. Essa formação pode ocorrer de forma empírica e não planejada, ou de forma estimulada e estruturada.

Essas dimensões coexistem em graus de intensidade variados em qualquer atividade de controle social. Assim, para a efetivação do controle social é necessário atuar no desenvolvimento dessas várias dimensões, que são interrelacionadas e influenciam-se mutuamente. Por exemplo, o nível de motivação da sociedade civil para a participação influencia a efetividade dos arranjos participativos, do mesmo modo que a existência de arranjos participativos eficazes motiva essa participação.

O estabelecimento dessas dimensões objetivou apenas o agrupamento das estratégias propostas de forma a sistematizá-las. Apesar das estratégias propostas contribuírem com o estímulo ao controle social de forma ampla, para cada uma dessas dimensões procurou-se elencar um conjunto de estratégias que podem estimular e viabilizar o controle social com o foco nas obras públicas.

6.1 Estratégias da dimensão Motivação.

Quando se discute a motivação para a participação e a busca de uma cultura cidadã, entra-se no centro da discussão da teoria democrática. Sem a pretensão de aprofundar na análise sobre a teoria democrática e os componentes históricos, sociológicos e políticos envolvidos nessa dimensão, procurou-se elencar algumas estratégias que podem ser adotadas em nível local e que possam influir positivamente na motivação da população para o exercício do controle social de obras públicas.

6.1.1 Divulgação das obras públicas com foco no estímulo ao controle social.

As obras públicas, por serem ações concretas do poder público e que contam com grande visibilidade, geralmente estão envolvidas em grande divulgação

publicitária, sempre com a justificativa formal de prestar contas à sociedade. A discussão quanto à legitimidade ou não dessa divulgação é polêmica, existindo entendimentos de que essa divulgação deveria centrar em questões de utilidade pública, educativas e não apenas na divulgação de ações realizadas. Entretanto, percebe-se que há grande resistência política em aprofundar essa discussão.

Independentemente da discussão sobre a legitimidade ou não da divulgação dessas obras, caso haja a decisão política de divulgá-las, pode-se fazer com que o foco seja direcionado para estimular a população a participar do seu acompanhamento, exercendo o controle social. Para isso deve-se buscar explicitar como a sociedade pode obter informações sobre a obra (transparência) e divulgar os espaços existentes que permitem essa participação (arranjos participativos).

Portanto, a estratégia proposta é que os investimentos na divulgação das obras públicas tenham o seu foco redirecionado para um caráter educativo. A utilização de campanhas educativas tem se mostrado eficaz em muitos aspectos da cidadania, especialmente quando trata de ações específicas como na coleta seletiva de lixo, na utilização de faixas de pedestre. Assim, pode também trazer bons resultados no estímulo à participação, apontando a possibilidade de ações concretas por meio do controle social das obras públicas.

Essas campanhas podem ser específicas e centrar esforços nas comunidades próximas à determinada obra, ou que sejam diretamente beneficiadas ou atingidas com a sua execução, pois neste caso, existe potencialmente um número maior de pessoas que podem ser sensíveis a esse estímulo à participação.

6.1.2 Utilização pedagógica das obras públicas nas escolas.

As escolas públicas são ambientes em que, periodicamente, existe a execução de obras públicas, seja a construção, ampliação, reforma ou mesmo manutenção dos prédios escolares.

A estratégia proposta é que os alunos possam acompanhar essas obras realizadas no ambiente escolar como atividade pedagógica, com o objetivo de motivar a participação das crianças e jovens no controle social de obras públicas. Além dos temas transversais de ética e cidadania, o acompanhamento dessas obras pode trazer elementos transversais a disciplinas como matemática, português, física.

Esse acompanhamento pode contar com a participação também de pais, professores, ex-alunos e moradores da região da escola, trazendo benefícios por meio de um maior envolvimento da comunidade com a própria escola, pois a execução de obras públicas são ações muito concretas, possibilitando a visualização efetiva dos resultados de uma maior participação.

Essa ação pedagógica contribui também para aprimorar a atuação de arranjos participativos, como os conselhos escolares, já existentes em quase todas as escolas públicas e contribui também com a formação dos cidadãos para o exercício do controle social das obras públicas.

6.2 Estratégias para a dimensão Arranjo Participativo.

Os arranjos participativos são os espaços e canais que a sociedade civil tem para efetivar a participação cidadã na sua relação com o Estado. Percebe-se que no Brasil, desde a Constituição de 1988 tem-se ampliado o número de experiências de criação desses espaços. A sociedade civil e o Estado têm buscado o aprimoramento desses espaços, como os Conselhos de políticas públicas, os orçamentos participativos, as ouvidorias, as Conferências.

Os cidadãos que sintam o desejo de efetivar a sua participação democrática necessitam de espaços em que essa participação possa se materializar. O surgimento e desenvolvimento de arranjos participativos são fundamentais para que o controle social democrático possa ocorrer.

6.2.1 Comissões de Acompanhamento de Obras Públicas (CAOP).

As obras são conteúdos específicos de infraestrutura de políticas pública que possuem um produto concreto, visível e que desperta o interesse, ou possui um significativo impacto em determinado grupo da sociedade. Por exemplo, a construção de uma escola, de um hospital, o calçamento de uma rua, são ações que possuem um interesse público difuso, mas que podem despertar o interesse de determinado grupo específico da sociedade. Com isso, a concepção de determinada obra tem um poder catalizador de interesses locais, que pode estimular o exercício do controle social.

Neste caso, uma estratégia possível é a formação de Comissões de Acompanhamento de Obras Públicas (CAOP) que atuem em obras específicas. O trabalho dessas comissões pode ser circunscrito a um objeto definido, e assim, atrair a participação de cidadãos interessados na implementação daquele objeto. Por exemplo, para a construção de uma escola seria formada uma comissão de acompanhamento dessa obra, que provavelmente atrairia o interesse da comunidade diretamente envolvida. A formação de comissões por obra traz objetividade e foco as ações da comissão.

É importante que não haja sobreposição com a ação de outros arranjos participativos que podem atuar na obra pública, como o conselho de política pública específico ou os representantes do orçamento participativo. A ideia é que a CAOP agregue a atuação de todos os atores da sociedade civil interessados no acompanhamento de determinada obra, inclusive de instituições participativas e organizações sociais já estabelecidos. Desse modo, as CAOP podem estimular que arranjos participativos já existentes, como Conselhos, orçamento participativo, possam ter a sua atuação potencializada com o controle social de obras públicas.

Essas comissões são um espaço de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, sobre os problemas que envolvam diretamente uma determinada obra pública. O ideal é que a atuação da CAOP ocorra desde o planejamento da obra, para que a sociedade possa participar dessa importante etapa. Todavia podem-se formar as comissões a partir da licitação ou mesmo durante a execução.

Devem ser formadas por representantes da sociedade civil, sendo que a sua formação, composição, atuação podem variar de acordo com a dinâmica social, o contexto local. Para que o arranjo participativo tenha mais efetividade, o órgão executor da obra deve indicar representantes responsáveis pelo diálogo com a CAOP, o que poderá agilizar o fluxo de informações entre Estado e sociedade civil, bem como dar mais efetividade as demandas discutidas no âmbito da comissão.

Essas comissões podem ser formadas inclusive em contextos locais em que não há o interesse do órgão público executor da obra no estabelecimento desse acompanhamento. Neste caso, a mobilização da CAOP em torno de determinada obra deve ser feita pela sociedade civil organizada e a obtenção de informações sobre o seu andamento pode utilizar as ferramentas de transparência implementadas pela Lei de Acesso à Informação. Órgãos de controle como os Tribunais de Contas e Ministério Público podem ser interlocutores importantes para

a mediação entre a sociedade civil e o órgão público executor da obra, quando da sonegação de informações ou na identificação de irregularidades.

Destaca-se que as comissões de acompanhamento e obra do Programa Minha Casa Minha Vida, citadas no item 5.3 deste trabalho, são formadas por um número limitado de membros e tem uma atuação na gestão da obra, sendo responsável inclusive por autorizar pagamentos. A implementação de Comissões reduzidas com esse tipo de atribuição de gestão da obra não é o alvo da estratégia proposta neste trabalho, mas é algo que pode ser vislumbrado, desde que executado no âmbito de programas específicos, com o devido apoio técnico. As comissões são espaços que possibilitam uma maior transparência sobre determinada obra, podendo o seu modelo variar também de acordo com a complexidade e porte de cada obra. É possível até mesmo a utilização de ambientes virtuais de participação, com o estabelecimento de Comissões por meio de Fóruns ou outras ferramentas eletrônicas que possibilitem o diálogo entre sociedade civil e os responsáveis pela gestão da obra.

O modelo de composição e de atuação dessas comissões pode variar de acordo com a realidade local, a conjuntura de diálogo existente entre sociedade civil e poder público, ou complexidade e porte da obra, podendo ser implementada inclusive por meio de alternativas digitais.

Independentemente do modelo de criação e funcionamento de uma comissão de acompanhamento de obra pública (CAOP), como proposta de estratégia, deve-se ressaltar a importância da existência de um arranjo participativo específico que permita à sociedade civil acompanhar determinada obra pública, e que seja um espaço em torno do qual se possa agregar cidadãos e entidades interessadas, para possibilitar o diálogo com o órgão executor de determinada obra pública.

6.2.2 Auditoria participativa e Auditoria Cidadã de obras públicas.

As ações dos Órgãos de controle interno e externo, na maior parte das vezes materializam-se por meio de auditorias, que tratam do exame de determinado produto ou processo, com a emissão de um relatório específico com a discriminação dos fatos apurados, e com a possibilidade de expedir recomendações para solucionar os problemas identificados. Tribunais de Contas e Controladorias

utilizam-se da auditoria de obras públicas como uma forma importante de atuação de controle.

As auditorias governamentais são executadas por agentes governamentais (auditores) e a participação da sociedade civil é reduzida à atuação como denunciante, ou mesmo durante a execução dos trabalhos, por meio de depoimentos, entrevistas ou fornecimento de informações.

A auditoria participativa aqui proposta, pressupõe a participação da sociedade civil também como executora da auditoria, participando desde o seu planejamento, na sua execução e até mesmo podendo influir no texto final do relatório. Ressalta-se que a proposta não é substituir as auditorias governamentais executadas pelos auditores dos órgãos de controle, que cumprem uma importante finalidade, mas apenas destacar a importância da implementação de procedimentos de auditoria que contem com uma participação mais efetiva da sociedade civil, o que permite a abordagem de aspectos que não são alcançados com a aplicação das técnicas de auditorias convencionais, executadas apenas por servidores dos órgãos governamentais.

Acredita-se que as obras públicas, por terem objeto muito concreto e bem definido, podem ser uma área que facilite a execução de auditorias participativas. O modelo de auditoria participativa, implementada pela Secretaria Geral da Presidência da República, por meio da sua Secretaria de Controle Interno (CISSET/PR), nas obras da Copa 2014 de futebol, como descrito no item 5.5 deste trabalho, pode ser um importante ponto de partida para as discussões sobre a implementação de auditorias participativas nas obras públicas.

Por tratar-se de uma estratégia que pode sofrer muitas resistências, pois busca romper com o paradigma do insulamento burocrático e não há ainda muitas experiências práticas nesse sentido, a implementação de auditorias participativas requer um maior aprofundamento teórico e empírico. Todavia, acredita-se que a implementação de auditorias participativas é uma estratégia fundamental no caminho de um controle mais democrático do Estado brasileiro.

Outra possibilidade de estratégia é a implementação de auditorias cidadãs. Na auditoria participativa existe a participação da sociedade civil na sua execução, mas a coordenação dos trabalhos é realizada por servidores de órgãos governamentais, já que o relatório final é emitido como documento de um órgão de controle governamental. Na auditoria cidadã as ações de auditoria são executadas

exclusivamente por representantes da sociedade civil e, portanto, o relatório final da auditoria é emitido como produto dessas entidades.

Apesar de conceitos ainda muito recentes, o quadro a seguir destaca algumas características que podem ser observadas para distinguir a auditoria participativa e a auditoria cidadã:

QUADRO 1 – Distinção entre auditoria participativa e auditoria cidadã.

CARACTERÍSTICAS	TIPO DE AUDITORIA	
	Auditoria Participativa	Auditoria cidadã
Quanto aos agentes executores.	Coordenada por servidores governamentais.	Coordenada por representantes da sociedade civil.
Quanto ao acesso às obras públicas.	Permite um acesso mais fácil as obras públicas, por executar ações de um órgão de controle formalmente instituído.	O acesso às obras públicas deve contar com a negociação junto ao poder público.
Quanto ao acesso às informações.	Permite um melhor fluxo de informações do poder público, já que os prazos para fornecimento contam com as prerrogativas legais do órgão de controle.	O fluxo de informação depende muito do interesse do órgão auditado ou da submissão aos prazos da Lei de Acesso à Informação.
Quanto a amplitude e profundidade.	A amplitude e profundidade da auditoria é limitada pelas competências legais do órgão governamental de controle.	A amplitude e profundidade da auditoria é definida de acordo com a decisão das entidades da sociedade civil envolvidas.
Quanto ao Relatório	A formatação do relatório obedece as normas específicas do órgão de controle.	A formatação do relatório é definida pela sociedade civil de acordo com os objetivos a serem alcançados com a auditoria.
Quanto a legitimidade política.	Agrega a legitimidade política do órgão de controle que coordena a execução.	Agrega a legitimidade política das entidades da sociedade civil que coordenam a auditoria.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar de possuírem algumas características distintas, essas auditorias podem ter procedimentos e finalidades similares. O importante é destacar que o cerne dessas estratégias é similar: a participação democrática da sociedade civil na execução de auditorias nas obras públicas.

Deve-se ressaltar que a estratégia da realização de auditorias participativas ou cidadãs, é distinta e independente da estratégia de implementação de Comissões de Acompanhamento de Obras Públicas (CAOP), citada na seção anterior.

A estratégia da implementação dessas Comissões é a concepção de um espaço de diálogo contínuo entre a sociedade civil e o órgão executor, possibilitando a participação da sociedade civil na gestão da obra pública como um todo. A auditoria, seja participativa ou cidadã, apesar de também ser um processo que permite esse diálogo, é um procedimento de controle pontual, com um produto bem definido, que é um relatório de auditoria, e que reflete uma visão sobre andamento de uma obra até aquele determinado momento.

Todavia pode ser importante a intersecção entre essas estratégias propostas, com a participação de CAOP instituídas, na execução de auditorias participativas ou cidadãs, em determinados momentos da obra.

6.3 Estratégias para a dimensão Informação.

Percebe-se que um dos maiores problemas enfrentados pelos cidadãos que decidem exercer o controle social é a ausência de informações que permitam conhecer em profundidade as ações da administração pública. Existe uma grande assimetria informacional entre o cidadão e os agentes do Estado que executam as políticas públicas. Percebe-se que boa parte das limitações existentes hoje em arranjos participativos como os Conselhos ou orçamentos participativos, pode-se atribuir a falta de informações transparentes que permitam a sua atuação efetiva.

Nas últimas décadas o Brasil tem evoluído muito na transparência das informações públicas e recentemente, para tentar diminuir essa assimetria informacional, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação, que traz procedimentos importantes que viabilizam um maior acesso à informação pública ao cidadão.

A transparência nas informações públicas é condição necessária para qualquer exercício de controle social. Portanto, qualquer planejamento para aumentar a efetividade do controle social deve levar em consideração estratégias para aumentar a transparência das informações públicas.

6.3.1 Portais de Transparência e as obras públicas.

Os Portais de Transparência, com a divulgação na *internet* de informações dos órgãos públicos evoluíram bastante durante as duas últimas décadas. Essa evolução acentuou-se com a promulgação da Lei Complementar nº 131/09, que passou a exigir a divulgação na internet da execução orçamentária e financeira de todos os entes públicos, em tempo real; e com a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) que trouxe a exigência de um rol mínimo de informações a serem divulgadas na *internet* pelos Portais de Transparência.

Percebe-se que para o cumprimento desses dispositivos legais, o volume de informações divulgadas pelos órgãos públicos aumentou muito, entretanto a forma de organização dessas informações em cada Portal ainda é de escolha de cada órgão, e muitas vezes, essas informações não são encontradas de maneira fácil.

No tocante especificamente às obras públicas, percebe-se que a maior parte dos entes públicos ainda divulga essas informações de maneira consolidada com as informações das demais compras públicas, dificultando ao cidadão encontrar informações específicas das obras. O fato da informação estar no Portal não significa que o cidadão consiga encontrá-la.

Assim, para permitir o controle social das obras públicas é fundamental que se adote a estratégia da divulgação das informações das obras públicas em seções específicas para esse fim, nos Portais de Transparência governamentais. Nessas seções pode-se agrupar todas as informações de cada obra, desde a etapa de planejamento, passando pela licitação e também a sua execução. Muitas vezes, essas informações já estão disponíveis nos Portais devido à obrigatoriedade legal, como é o caso das licitações, dos contratos e pagamentos, necessitando apenas uma reorganização para facilitar o acesso ao público.

No caso das obras públicas, as informações que, segundo a legislação, tem publicação obrigatória em transparência ativa na *internet*, não são suficientes para o efetivo controle social. Portanto, o estabelecimento de seções específicas para as obras públicas pode permitir que, além dessas informações de divulgação obrigatória na *internet*, seja disponibilizado um conjunto de outras informações que hoje só estão disponíveis ao cidadão na transparência passiva, caso ele faça uma solicitação no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do respectivo ente público, como por exemplo: Projetos e plantas da obra; Planilha de preço do contrato; Cronograma físico financeiro; Boletim de Medição, diário de obra.

Essa seção específica pode permitir, também, a localização das obras num mapa georreferenciado, que facilita ao cidadão a identificação de uma obra em determinada região geográfica. Essa ferramenta tecnológica pode ser facilmente implementada, como já ocorre em inúmeros Portais de Transparência atualmente.

Os Boletins de Medição expressam tudo aquilo que efetivamente já foi pago na obra e deve estar executado. Portanto, é uma informação essencial para que a população verifique se o andamento da obra está correto. Outra informação importante que pode ser divulgada nessa seção é o diário de obra. Esse diário é um livro de registro que deve ficar na obra e nem sempre existe a sua transcrição digital. Portanto, o ideal é colocar no Portal da Transparência um diário de obra resumido, com as principais ocorrências registradas no diário que fica na obra.

As possibilidades de informações que podem ser disponibilizadas nessas seções específicas de obras são muito amplas, e dependerá da capacidade de cada ente público em coletar e organizar as suas informações.

Verifica-se uma tendência de muitos entes públicos implementarem sistemas internos de controle, para auxiliar a gestão das obras. Nesse caso, a transparência em seções específicas pode ficar facilitada, pois esses sistemas internos já coletam diversas informações sobre as obras e bastaria a decisão de divulgar essas informações de forma transparente nos Portais abertos ao acesso público.

Essas seções específicas para obras públicas no Portais de Transparência podem agregar outros serviços, como fóruns e canais digitais que facilitem o diálogo entre sociedade e poder público em torno de uma determinada obra.

6.3.2 Utilização das redes sociais digitais para a divulgação de informações das obras públicas.

Reconhecidamente a *internet* é hoje responsável por uma grande circulação de informações. A divulgação das informações sobre as ações governamentais em Portais de Transparência na *internet* já é exigência de diversos normativos. Além disso, as redes sociais digitais na *internet* têm ampliado o seu alcance, principalmente com a utilização de dispositivos telefônicos móveis, chegando a alcançar uma grande parte da população e com uma tendência significativa de aumentar essa abrangência.

Portanto, uma estratégia importante pode ser a utilização das redes sociais digitais (similares ao facebook, twitter, instagram) para dar transparência às informações das obras públicas. Isto ampliaria muito o alcance dessa transparência e, com a devida integração, isto pode potencializar também a utilização dos Portais de Transparência.

A utilização dessas redes sociais possibilita não apenas a divulgação das informações, mas também o recebimento de informações pelo poder público, estabelecendo um canal que permite um diálogo mais ágil com a sociedade.

Essa divulgação mais intensa das informações sobre as obras públicas pode trazer também um importante efeito motivador, fazendo com que um número maior de cidadãos se interessem pelo acompanhamento das obras públicas.

6.4 Estratégias para a dimensão Formação.

Para o exercício de qualquer atividade, uma das preocupações sempre presente é com a formação dos atores envolvidos, e para o exercício do controle social isto é particularmente verdade. Ressalta-se que, neste caso, refere-se a uma formação mais instrumental, no sentido de como fazer, com conhecimentos específicos sobre o desenvolvimento das políticas públicas objeto do controle social.

Nas diversas experiências existentes é muito comum que a formação seja apontada como uma das principais iniciativas para melhorar a efetividade do controle social. Na maior parte das Conferências Nacionais realizadas, as propostas de formação aparecem como prioritárias.

Essa formação deve abranger a sociedade civil para que os cidadãos possam exercitar de forma mais efetiva o controle social, mas também os servidores públicos para que estes possam estar mais capacitados para esse diálogo com a sociedade civil.

6.4.1 Formação dos cidadãos para o exercício do controle social nas obras públicas.

No caso das obras públicas, que muitas vezes abrange diversos aspectos técnicos, a questão da formação da sociedade civil para esse controle social ganha ainda mais relevância.

A formação é um elemento que contribui muito para aprimorar o controle social, especialmente no caso de obras públicas, mas não deve ser vista apenas nos aspectos técnicos, como forma de restringir a participação no controle social de obras públicas a cidadãos com determinada formação. O controle social é um exercício de participação que comporta diferentes perfis de cidadãos e a formação deve permitir que cada um possa potencializar a sua contribuição.

Diante disso, uma das estratégias propostas é a realização de capacitações para os cidadãos sobre o controle social das obras públicas. Nessas capacitações podem ser discutidas as principais informações públicas referentes às obras que podem ser disponibilizadas ao cidadão. Muitos dos documentos produzidos na gestão de uma obra pública não são do conhecimento do cidadão. Por exemplo, o conhecimento de que toda obra pública deve ter o seu respectivo licenciamento ambiental, o que é um Boletim de Medição, a existência de um fiscal de obra designado pelo poder público.

Um dos mitos, que reduz a participação da sociedade, é que a excessiva complexidade técnica das obras dificulta esse acompanhamento. Na verdade, mesmo nas obras mais complexas tecnicamente, existem alguns fatores envolvidos que podem ser objeto do controle social, e a formação pode ressaltar esses aspectos.

Nessas capacitações é importante o desenvolvimento de uma metodologia prática que permita esse acompanhamento pelo cidadão. O estabelecimento de roteiros, lista de documentos, lista de verificações a serem realizadas, podem facilitar o trabalho do controle social.

A maior parte dos órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Controladorias, possuem hoje programas que objetivam estimular e capacitar os cidadãos para o exercício do controle social. Assim, acredita-se que esses órgãos, que também atuam no controle de obras públicas, podem dar grande contribuição à sociedade desenvolvendo capacitações específicas para cidadãos sobre o controle social de obras públicas. Essas capacitações também podem ser realizadas por entidades da sociedade civil que atuem com controle social, por Universidades, Conselhos de Classe ou outras Instituições Técnicas.

Como as obras públicas são transversais a praticamente todas as áreas de políticas públicas, é importante que os representantes da sociedade civil que já atuam em arranjos participativos como os Conselhos, Orçamentos participativos

também possam ser capacitados quanto para o exercício desse controle social nas obras públicas.

6.4.2 Formação dos servidores públicos sobre transparência nas obras públicas.

Além de capacitar os cidadãos para o exercício do controle social é fundamental capacitar também os servidores públicos envolvidos na gestão dessas obras. Por ser uma área com grande complexidade técnica, em geral, existe uma preocupação com a produção de informações técnicas para os órgãos de controle, não havendo grande preocupação em produzir informações transparentes para serem disponibilizadas à sociedade.

Assim, outra estratégia proposta é a realização de capacitação para os servidores envolvidos na gestão das obras públicas, sobre a necessidade de transparência nas informações e de diálogo com a população que queira atuar no controle social. Com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) diversos documentos técnicos da gestão das obras podem hoje ser solicitados por qualquer cidadão, merecendo uma maior preocupação com a linguagem e formatos transparentes.

Diante das inúmeras irregularidades evidenciadas nas fiscalizações das obras públicas, a capacitação dos profissionais para uma melhor gestão das obras é uma preocupação já muito presente na administração pública. Todavia, deve-se ampliar as capacitações desses profissionais também sobre o incremento da transparência, que permite o controle social, fator importante para diminuir a ineficiência e a corrupção nas obras públicas.

Nessa estratégia de capacitação dos servidores públicos é fundamental a atuação dos órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Controladorias, e dos órgãos executores das obras.

6.5 Consolidação das estratégias propostas.

Devido a interligação das dimensões do controle social, a maior parte das estratégias propostas atua no desenvolvimento de várias dessas dimensões simultaneamente. Portanto, nesse trabalho, a classificação da estratégia em uma

dimensão específica tem o intuito apenas de apontar para a principal dimensão trabalhada com o intuito de nortear um planejamento sistematizado.

No quadro a seguir apresentam-se de forma resumida as várias estratégias propostas, indicando a principal dimensão que ela desenvolve e também indicando outras dimensões diretamente relacionadas.

QUADRO 2- Estratégias proposta para o desenvolvimento do controle social de obras públicas.

DIMENSÃO PRINCIPAL	ESTRATÉGIAS	DIMENSÕES RELACIONADAS
MOTIVAÇÃO	Divulgação das obras públicas com foco no estímulo ao controle social.	Informação
MOTIVAÇÃO	Utilização pedagógica das obras públicas nas escolas.	Formação e Arranjo Participativo
ARRANJO PARTICIPATIVO	Comissões de acompanhamento de obras públicas. (CAOP)	Formação e Informação
ARRANJO PARTICIPATIVO	Auditoria participativa e Auditoria cidadã de obras públicas.	Formação
INFORMAÇÃO	Seções específicas sobre obras públicas nos Portais de Transparência.	Arranjo participativo e Motivação.
INFORMAÇÃO	Utilização das redes sociais digitais para a divulgação de informações sobre as obras públicas.	Arranjo participativo e Motivação.
FORMAÇÃO	Formação dos cidadãos para o exercício do controle social de obras públicas.	Motivação e Informação.
FORMAÇÃO	Formação dos servidores públicos sobre transparência nas obras públicas.	Informação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essas estratégias propostas podem servir de base para qualquer planejamento que busque o desenvolvimento do controle social de obras públicas. Pode ocorrer a implementação de uma ou mais estratégias propostas, sendo positivo a implementação do maior número possível destas, de acordo com a realidade local no âmbito político, administrativo e de organização da sociedade civil. Os resultados podem ser potencializados com a implementação integrada das estratégias propostas, abordando as várias dimensões do controle social.

7. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo a apresentação de um rol de estratégias que possam ser implementadas de forma concreta para estimular e viabilizar o controle social das obras públicas. Para isto baseou-se no estudo da literatura disponível sobre controle social e também na inspiração em algumas experiências concretas existentes sobre transparência e controle social de obras públicas.

A partir da literatura e da análise dessas experiências, foi possível identificar algumas dimensões importantes para o controle social como: motivação; arranjo participativo; formação; e informação. A partir dessas dimensões foi possível pensar estratégias que desenvolvam várias dimensões, podendo potencializar a efetividade do controle social, que é uma atividade complexa e dependente de vários fatores. As estratégias propostas foram classificadas de acordo com a principal dimensão do controle social que elas propiciam, mas indicando também outras dimensões relacionadas que podem ser desenvolvidas com a sua implementação.

As estratégias propostas para desenvolver a dimensão Motivação têm como objetivo o fomento de uma cultura cidadã. Compreende-se que o estímulo e a motivação para o exercício do controle social, como processo de transformação cultural, necessitam da influência de aspectos educacionais, políticos, sociais e, em geral, traz resultados de longo prazo. Entretanto, a adoção das estratégias propostas permite uma contribuição concreta, da área específica de obras públicas, nesse processo mais amplo de transformação cultural democrática.

O exercício do controle social das obras públicas só será efetivo com a criação de espaços que permitam uma maior participação da sociedade. As estratégias propostas para desenvolver a dimensão Arranjos Participativos procuram sugerir espaços de participação. Todavia, destaca-se que as Comissões de Acompanhamento de obras públicas, as auditorias participativas e auditorias cidadãs podem dialogar com as diversas experiências já existentes como os Conselhos, Orçamentos participativos, Ouvidorias.

As estratégias para desenvolver a dimensão Informação têm uma dependência muito forte da atuação do poder público, mas são aquelas em que já há um conjunto de normas bem estabelecido, que exige essa transparência. Entretanto, a transparência atualmente disposta por grande parte dos órgãos públicos ainda é insatisfatória, com ênfase em buscar atender apenas o mínimo

obrigatório de requisitos legais. As estratégias propostas buscam ultrapassar esse mínimo legal, numa preocupação com a efetividade democrática dessa transparência. A facilidade de acesso, a forma de organização das informações, a linguagem utilizada pelo poder público, devem fazer parte do cumprimento do princípio da transparência.

Por fim, as estratégias propostas para desenvolver a dimensão Formação objetivam empoderar a sociedade civil dos instrumentos que já estão legalmente disponíveis para o exercício do controle social. Diversas vezes, existe a motivação para a participação, mas a efetivação desta esbarra na falta de conhecimento sobre os instrumentos para esse exercício. Nessa dimensão foi dado destaque também para a formação dos servidores públicos, de forma a criar uma cultura organizacional na administração pública, em que a participação democrática e a transparência sejam vistas como fundamental. Destaca-se que, ao contrário do desenvolvimento da dimensão motivação que, em geral, traz resultados no longo prazo, a dimensão formação, dentro do conceito estabelecido como conhecimento instrumental, pode trazer resultados de curto prazo.

Sem a pretensão de ter esgotado a discussão e as possibilidades de estratégias, acredita-se que a utilização de um conjunto dessas estratégias propostas pode trazer resultados efetivos. Obviamente, a quantidade de estratégias a serem implementadas e os detalhes da sua operacionalização devem variar de acordo com o contexto social e político local. Entretanto, este rol de estratégias pode permitir aos gestores públicos e também à sociedade civil, uma discussão concreta com o objetivo de efetivar o controle democrático, contribuir com o aumento da eficiência e a diminuir a corrupção nas obras públicas.

Os resultados deste trabalho apontam também para vários aspectos que merecem um posterior aprofundamento teórico e prático em outras pesquisas. As dimensões para o desenvolvimento do controle social foram estabelecidas neste trabalho de forma a organizar o planejamento das estratégias. Todavia, acredita-se que é necessário um maior aprofundamento teórico dessas dimensões e também da interação entre estas, o que pode contribuir com o desenvolvimento do controle social de forma ampla. Acredita-se que cada uma das estratégias propostas merece um aprofundamento teórico específico. Pode-se também ampliar o estudo das estratégias, para verificar os resultados da implementação em vários contextos sociais e políticos diferentes.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 4 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, p.43-64. Junho de 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

AVRITZER, Leonardo. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. 2003. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-03-santos-pt.pdf>> Acesso em: 09. Jun 2014.

BAGGIO, Antonio Maria (org.). **O princípio esquecido**. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A filosofia Política e a lição dos Clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: um defesa das regras do jogo**. tradução de Marco Aurélio Nogueira. Coleção Pensamento Crítico nº 63, 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BORBA, Julian. **Participação política: uma revisão dos modelos de classificação**. Sociedade e Estado, vol. 27, nº 2. Brasília: 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922012000200004&script=sci_arttext> Acesso em 16/06/2014.

BORBA, Julian. Participação política como resultado de instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas**. 3º Ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regulamenta o acesso à informação previsto no inciso XXXIII, art. 5º da Constituição Federal, Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos MARE de reforma do Estado, v.1. Brasília: MARE, 1997.

CAMPOS, Geraldo Adriano G. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando Poderemos traduzi-la para o Português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 24 (2), p. 30-50, 1990.

COELHO, Jerri. **Auditoria participativa: um controle público de 3ª Geração**. 2012. Disponível em <:http://www.iiabrasil.org.br/new/download/apresentacoes_conbrai2012_2/Jerri%20Coelho%20_CONBRAI2012_A2.pdf. Acesso em 20jul2014

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Conferências de Políticas Públicas e inclusão participativa**. IPEA, Textos para discussão, 1733. Rio de Janeiro: maio de 2012.

CUNHA, Eleonora Schettini M et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** in Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. Caracas: 2004.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DUNLEAVY, P., et al. **New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 16, p.467–494, 2005.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HENRIQUES, Márcio S. **A comunicação e a condição pública dos processos de mobilização social**. Revista Ação Midiática - Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura, v. 2, p. 15-30, 2012.

HENRIQUES, Márcio S.; BRAGA, Clara Soares; MAFRA, Rennan Lanna Martins. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. In: HENRIQUES, Márcio S. (org.). **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004.

LAVALLE, Adrian Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. **Sociedade civil, representação, e a dupla face da accountability. Cidade do México e São Paulo**. Caderno CRH, v.21, n.52, p. 67-86. Salvador: Jan/Abr. 2008.

LÜNCHMANN, Lúcia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, 70, p. 139-170. São Paulo: 2007.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos**. Ciências Sociais Unisinos, vol. 46, nº 2, pp 140-151. São Leopoldo: mai/ago 2010.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Cadernos ENAP, n.8. Brasília: ENAP, 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: Um estudo de Direito Comparado**. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2009.

NAVES, Rubens. Novas Possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla (orgs). **História da Cidadania**. Contexto. São Paulo: 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Delegative Democracy**. Journal of Democracy, Vol. 5, nº. 1, January 1994: 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>. Acesso em 10ago2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em 05mai2013.

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O controle social na administração pública: Propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento**. Monografia - Curso de Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público. Universidade Federal da Paraíba / UFPB. João Pessoa: 2004.

PINHO, José Antônio Gomes de. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca Democracia.** Revista de Administração Pública, v.42, n.3, p. 471-493. Rio de Janeiro: mai./jun. 2008.

PINHO, José Antônio Gomes de. **Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo.** O&S, v.5 nº 12. mai/ago 1998.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla (orgs). **História da Cidadania.** Contexto. São Paulo: 2003.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de Governo ? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos Programas Federais.** Texto para Discussão - IPEA. Rio de Janeiro: 2012.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação.** Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011.

PNUD. **A democracia na América Latina: Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos.** Tradução Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, SP. LM&X, 2005

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e desafios Metodológicos de seu estudo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação.** Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Minha Casa Minha Vida – Beneficiários e Comissão de Acompanhamento de Obra.** Disponível em: <<http://central3.to.gov.br/arquivo/84206/>>. Acesso em 20jul2014.

TOSI, Giuseppe. A fraternidade como princípio (cosmo)político. IN: FARIA, Evangelina Maria Brito de; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (orgs). **Fraternidade em foco: um ponto de vista político.** João Pessoa: Ideia, 2014.

WRIGHT, Gabriel Aragão. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros.** Dissertação (mestrado). João Pessoa, 2013.