

Revista da

CGU

ANO IV - Nº 6
Setembro/2009
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Setembro/2009

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Diagramação e arte: E Pissaia Editoração Eletrônica Ltda.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

134 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

S umário

Nota do editor5

Artigos

Auditoria de detecção de fraude.....8
Adilmar Gregorini

Incidência dos efeitos da suspensão temporária
e da declaração de inidoneidade em licitações públicas.....21
Alex Pereira Menezes

Brasil e Estados Unidos: o Sistema de Controle Interno
do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada32
Mário Vinícius Claussen Spinelli

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e
possibilidades de fomento ao controle social41
Antonio Ed Souza Santana

O direito de acesso à informação como
fundamento da transparência59
Gisele de Melo Maeda Mendanha

Corrupção: teoria, evidências empíricas
e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil
- uma análise institucional71
Newton Paulo Bueno

Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado	85
<i>Romualdo Anselmo dos Santos</i>	

Legislação

Atos normativos	112
Legislação em destaque.....	114

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos	130
Julgados recentes de Tribunais	133

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social

Antonio Ed Souza Santana, mestrando em Administração do NPGA da Escola de Administração da UFBA, AFC, chefe de divisão e coordenador do Núcleo de Ações de Prevenção da Corrupção da CGU/BA

Resumo

A descentralização da execução das políticas públicas no Brasil não trouxe os avanços qualitativos esperados. Em que pese a criação de espaços de participação da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos, não houve um efetivo processo de democratização das ações governamentais. Diante desse quadro, a Controladoria-Geral da União, que tem entre as suas competências o combate e a prevenção da corrupção, desenvolveu o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. Nesse contexto, analisou-se o Programa, buscando avaliar o seu potencial democratizante, seus limites e possibilidades no que tange à criação das condições necessárias ao exercício do controle social. Fez-se em seguida uma reflexão acerca da aplicação dos modelos do elitismo e pluralismo na análise da realidade estudada. Ficou demonstrado ser viável o esforço de democratização das políticas públicas objetivado pelo

Programa, em que pesem as diversas limitações para o exercício do controle social. Apontou-se, ainda, a necessidade de novos estudos para a mensuração dos resultados do programa, que dependerão da sua capacidade de formar e se incorporar a uma grande rede de iniciativas que tenham em sua essência a promoção da democratização socioeconômica, política e cultural da sociedade brasileira.

1. Introdução

As políticas públicas no Brasil, em especial as sociais, voltadas à promoção da educação, saúde e assistência social, por várias razões, não têm conseguido alcançar os resultados esperados ao longo dos anos. Os motivos que levam a essa situação vão desde o desvio dos recursos que deveriam financiar essas políticas até a ineficiência na sua formulação e execução, atingindo os três níveis da federação – União, Estados e Municípios.

Por muito tempo se creditou a ineficiência das políticas públicas no Brasil à excessiva centralização da sua formulação e execução no governo federal. Isto porque durante o regime militar, instaurado a partir do golpe de 1964, em que pese a manutenção da organização federativa, o governo federal limitou a autonomia política e administrativa dos governos estaduais e municipais. Assim, o país passou a conviver com um cenário de baixa autonomia política e administrativa dos governos locais.

De forma geral, havia um consenso quanto aos efeitos que essa centralização havia produzido na ação governamental, conforme expresso no pensamento de Arretche (2002, p. 26):

Avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso [...] em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, accountability, entre outras virtudes esperadas da gestão pública.

Durante a década de 1980, o Brasil foi redemocratizado e a Constituição Federal de 1988 recuperou as bases federativas, devolvendo aos governos estaduais e municipais a autonomia política suprimida pelo regime militar. Conquistas importantes foram obtidas nessa época,

como a universalização dos serviços de saúde, educação e assistência social, que, na década seguinte, passaram por um profundo processo de descentralização.

A União, a partir de então, delegou paulatinamente para estados e municípios a responsabilidade pela gestão daquelas políticas sociais, com a transferência dos recursos necessários ao seu financiamento.

Importante citar que esse processo de descentralização das políticas públicas se deu em um contexto de grande reivindicação dos movimentos sociais. Segundo Tatagiba (2002, p. 47):

A década de 90 se caracterizou por um movimento muito intenso de atores e forças sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas. O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfatizando a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfatizando a questão da eficácia dos resultados).

Esse processo de descentralização veio acompanhado da criação de instâncias e espaços de participação da sociedade na formulação, fiscalização e controle da execução das políticas públicas, previstos já na Constituição Federal de 1988 como no caso das políticas de saúde e na legislação infraconstitucional, com destaque especial para o papel dos Conselhos Municipais e Estaduais.

Esperava-se que a proximidade da formulação e execução das políticas do seu público beneficiário, somada à abertura de canais para sua participação na gestão e controle, traria, inexoravelmente, a necessária melhoria do atendimento das demandas sociais pelo Estado brasileiro.

Ocorre que, na prática, esse processo não trouxe os avanços qualitativos esperados na execução das políticas públicas, seja porque grande parte dos recursos que deveriam financiar essas políticas continuou sendo desviado, seja porque não foram superados os obstáculos da ineficiência na gestão pública.

A partir de experiências como a implantação do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, iniciado em 2003 pela Controladoria-Geral da União, órgão do governo federal, foram constatadas inúmeras irregularidades nos programas federais executados de forma descentralizada por estados e municípios.

Essas irregularidades limitavam, e ainda limitam, substancialmente a capacidade das políticas públicas,

A partir de experiências como a implantação do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, iniciado em 2003 pela Controladoria-Geral da União, órgão do governo federal, foram constatadas inúmeras irregularidades nos programas federais executados de forma descentralizada por estados e municípios.

sobretudo as sociais, de melhoria da qualidade de vida da população brasileira em geral e dos mais pobres em particular. Entre essas irregularidades, podemos destacar: fraudes nas contratações; desvio de recursos; inadequação de obras e serviços de engenharia relacionados à construção e reforma de escolas, postos de saúde, hospitais, etc.; superfaturamento nas aquisições de remédios e gêneros alimentícios destinados à merenda escolar; ausência de funcionamento dos conselhos municipais e estaduais de políticas públicas.¹

Da análise dos resultados do Programa de Fiscalização por

1. Para consultar as irregularidades detectadas pela CGU nas fiscalizações realizadas, acessar a página www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Index.asp.

Sorteios, que tinha como um dos objetivos coletar dados que indicassem tendências a respeito da execução dos programas de governo, pôde-se constatar que muitas políticas não estavam produzindo os efeitos esperados. Entre as razões estavam questões ligadas à malversação de recursos públicos mas também questões ligadas à falta de informação e preparo dos servidores municipais responsáveis pela execução dos programas.

Diante desse quadro, a partir de setembro de 2003 a Controladoria-Geral da União, entre as suas ações de prevenção da corrupção, iniciou o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais. Era uma iniciativa que visava orientar os agentes públicos municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a correta aplicação dos recursos públicos, bem como contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social.

Esse projeto foi institucionalizado em 2004 com a sua transformação no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, sendo que até dezembro de 2008 já foram realizados 124 eventos de educação presencial, com a participação de 1.011 municípios de todo o país, tendo sido mobilizados e capacitados 5.153 conselheiros municipais, 5.300 agentes públicos municipais e 5.857 lideranças locais.²

2. No site da CGU, www.cgu.gov.br/olhovivo, pode-se obter maiores detalhes sobre o Programa.

Nesse contexto, este artigo tem o objetivo de analisar o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, buscando avaliar o seu potencial democratizante, seus limites e possibilidades no que tange à criação das condições favoráveis ao exercício do controle social, visto este último como imprescindível para a melhoria da qualidade e eficiência da execução das políticas públicas. É o que ratifica o pensamento de Silva (2002, p. 134):

É urgente a necessidade de medidas mais eficazes de Reforma da Administração para se atender aos interesses da sociedade e permitir maior participação nos processos de execução do gasto público [...] a solução reside na construção de um controle baseado no desenvolvimento social apoiado na educação e no trabalho.

Procurou-se estudar os modelos teóricos consagrados na literatura científica sobre a análise de políticas públicas, bem como os trabalhos acadêmicos empíricos realizados sobre controle social, participação e cidadania para fundamentar a análise e as conclusões. Esta tem sido uma preocupação recorrente entre os pesquisadores, como bem pontuado por Reis (2003, p. 12):

[...] o cientista social que se dedica à política pública precisa ter clareza tanto em relação à perspectiva teórica em que está inserido seu trabalho, quanto em relação às discussões que confrontam essa perspectiva com outras, alternativas a ela.

Com os objetivos acima apontados, este trabalho foi dividido em duas seções, sendo a primeira dedicada a uma apresentação detalhada do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, seu histórico e sua evolução. Nessa seção, será dado um destaque especial ao papel preponderante que tiveram o desenho institucional – formado a partir do encontro entre a CGU e uma organização não-governamental – e o processo político na formulação do projeto que deu origem ao programa.

Na segunda seção, dedicou-se um espaço para reflexão acerca da aplicação dos modelos do elitismo e pluralismo na análise de políticas públicas, no qual serão apresentadas as idéias centrais que fundamentam esses modelos e, a partir da análise das ações do programa, feitas considerações sobre a perspectiva que melhor se aplica para explicação da realidade em estudo.

Pretende-se, desse modo, construir premissas que permitam a formação de conclusões acerca do potencial democratizante dessa iniciativa, seus limites e possibilidades no que se refere ao alcance do seu objetivo maior de contribuir para a criação do ambiente favorável ao exercício do controle social e promoção da transparência e eficiência da gestão pública.

2. O desenho institucional, o processo político e a formatação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

Em atendimento aos preceitos teóricos sobre análise de políticas públicas, antes de descrever proprie-

mente o conteúdo concreto de determinada política, faz-se necessário o exame do papel das instituições e do processo político envolvidos na formulação e implementação dessa *policy*, como ensinado por Frey (2000).

Seguindo essa orientação teórico-metodológica, é indispensável que se faça uma breve apresentação das organizações responsáveis pela formulação do Programa, seguida de algumas considerações relevantes para explicar o arranjo institucional e os processos políticos que resultaram no conteúdo do programa que será apresentado nessa seção. Isto com o objetivo de superar, por um lado, os limites dos fatores institucionais e, por outro, os limites do fator estilo de comportamento político, condicionado pela cultura político-administrativa predominante dos atores e instituições, para a compreensão da dinâmica complexa da formulação e implementação dessa política pública.

É importante ressaltar que:

Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. (FREY, 2000, p.217)

2.1 O desenho institucional

A Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão ministerial que foi

criado em 2001, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente, teve o nome de Corregedoria-Geral da União, com a sua competência restrita às atividades de correição, entendidas como as ações que visam à apuração e responsabilização administrativa dos servidores públicos federais que derem causa, direta ou indiretamente, a desvio de recursos públicos e/ou pratiquem ilícitos administrativos.

Já, no último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, passou a reunir também as funções de auditoria e controle interno, com a transferência da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), do Ministério da Fazenda, para a sua estrutura.

No início do governo Lula, em 2003, foi editada a Medida Provisória n.º 103, de 01/01/2003, posteriormente convertida na Lei n.º 10.683/2003, que transformou a então Corregedoria-Geral da União na Controladoria-Geral da União, e estabeleceu no art. 17 que:

À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno e à auditoria pública e às atividades de ouvidoria-geral.

A CGU passou, então, a exercer as funções de órgão central dos siste-

mas de controle interno, correição e ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Federal. Com essa nova configuração, as funções exercidas anteriormente de forma dispersa passaram a contar com maior possibilidade de planejamento e coordenação sob o comando e a autonomia de uma autoridade que se reportava diretamente ao Presidente da República e se ocupava, exclusivamente, do exercício dessa missão, com a designação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Ainda no primeiro ano dessa nova configuração, foi implantado o Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, com os objetivos de garantir a observância do princípio constitucional da impessoalidade; conscientizar e estimular a sociedade para o controle dos gastos públicos; inibir e dissuadir a corrupção; e coletar dados que indiquem tendências a respeito da execução dos programas de governo.

Já, como resultado das fiscalizações realizadas nos primeiros municípios sorteados, pôde-se constatar irregularidades as mais variadas na execução dos programas federais com recursos repassados aos municípios brasileiros, bem como o funcionamento precário dos conselhos municipais de políticas públicas, criados para participar da gestão e da fiscalização desses programas.

A partir dessas constatações, a cúpula da CGU decidiu que era necessário desenvolver ações de fo-

mento ao controle social e à capacitação de agentes públicos municipais como uma contribuição para a modificação desse quadro.

Ocorre que historicamente a Secretaria-Federal de Controle Interno (SFC) e seus servidores, em que pese a sua existência desde 1994, não tinham *know-how* para formatação e execução dessas ações. Anteriormente, haviam sido realizadas ações de capacitação estritamente técnicas, focadas nos agentes públicos federais, além de reuniões técnicas com os conselhos municipais responsáveis pelo acompanhamento de políticas públicas específicas.

Havia, então, o reconhecimento de que a CGU não dispunha da capacidade institucional necessária para o desenvolvimento das ações, ao passo em que havia a vontade política determinante para o enfrentamento da realidade diagnosticada a partir das fiscalizações realizadas.

Foi então que a CGU identificou uma organização não-governamental, a Avante – Educação e Mobilização Social,³ com experiência na capacitação e mobilização de conselheiros e lideranças municipais, com a qual foram celebrados convênios a partir de 2003, que tinham como objetos a realização de um vídeo educativo e uma cartilha de orientação aos cidadãos; a formatação de ações de fomento ao controle social e à capacitação de agentes públicos municipais; a execução de projetos-piloto

3. Para maiores informações sobre a ONG, consultar a página www.avante.org.br.

com o objetivo de aplicar e testar a metodologia desenvolvida; e a realização de ações de capacitação interna para disseminar a experiência entre os servidores da CGU, com a transferência do *know-how* para a institucionalização e continuidade das ações pela Controladoria.

2.2 O processo político

A decisão política de incluir na agenda de ações da CGU o enfrentamento do problema da ausência das condições necessárias ao exercício do controle social por parte da sociedade civil, deve ser creditada ao ex-Ministro Waldir Pires – pessoa que tem a sua história de vida marcada pela militância em movimentos sociais de luta pela democratização do país.⁴

Naquele momento, havia o reconhecimento de que os movimentos sociais reivindicaram e conseguiram materializar a criação de espaços públicos de participação da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos, como os conselhos municipais e estaduais de políticas públicas. Ocorre que essas regras, na prática, não significaram um efetivo processo de democratização das políticas.

Essa realidade foi, inclusive, diagnosticada por diversos autores, como Tatagiba (2002, p. 55):

Apesar de a própria existência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela de-

4. Para ter acesso à biografia de Waldir Pires, consultar pt.wikipedia.org/wiki/Waldir_Pires.

mocratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais.

Cabe, ainda, uma referência ao pensamento de Coutinho (2005, p. 14):

[...] não basta estatuir regras do jogo. Temos aqui, certamente, uma condição necessária, mas que está longe de ser suficiente, para que exista efetivamente uma democracia. Para isso, é preciso, por um lado, que tais regras sejam efetivamente democráticas, ou seja, que contemplem a presença não só de formas de representação, mas também de institutos de democracia direta, participativa; e, por outro, que existam também as condições jurídicas e econômico-sociais para que tais regras sejam efetivamente cumpridas.

A concepção das ações a serem desenvolvidas incluía claramente a noção de que era necessário buscar a sensibilização, mobilização e conscientização política dos diversos segmentos da sociedade, bem como a sua capacitação técnica para tornar viável o exercício do controle social sobre as políticas públicas. Este seria um primeiro passo para tornar possível a obtenção de melhores resultados na execução das políticas que visam, justamente, criar as condições econômico-sociais imprescindíveis para um efetivo exercício da cidadania.

Inicialmente, houve resistências internas e externas que precisaram ser vencidas. Não havia consenso dentro da organização acerca da inserção dessa linha de ação na missão institucional do órgão. Ademais, foram enfrentadas pressões externas como as advindas de setores conservadores do Congresso Nacional, que defendiam que, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, a CGU deveria se preocupar com o que acontecia dentro dos órgãos federais e não com o que acontecia nos municípios brasileiros.⁵

Acerca da discussão sobre o papel da CGU nesse processo, vale aqui lembrar que autores consagrados assinalam que modelar e delinear a vida social e política também é tarefa de um governo democrático. (FREY, 2000, p. 234).

Na medida em que as ações iam sendo disseminadas dentro da organização, as resistências internas foram sendo superadas e os servidores gradativamente aderiram à proposta concebida. Como fator crucial para essa adesão, poder-se-ia incluir o caráter democratizante da iniciativa, na medida em que conclamava a sociedade a participar da fiscalização da aplicação dos recursos públicos, ao tempo em que buscava criar as con-

5. Faz-se, aqui, referência a pronunciamento feito pelo Senador Cesar Borges, em 11/12/2003, no qual criticou o que chamou de "uso da Controladoria-Geral da União para fins políticos". Consulta feita ao sítio do Senado em 08/07/2008, em <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/Detalhes.asp?d=342628>.

dições materiais necessárias para tal exercício.

Os servidores conheciam a realidade dos municípios brasileiros a partir das fiscalizações que realizavam e foram se convencendo de que a organização, que tinha como missão a defesa do patrimônio público, precisava fazer mais do que simplesmente constatar reiteradas vezes que os recursos estavam sendo desviados e/ou as políticas públicas não estavam produzindo os fins desejados. Afinal, sabia-se que, depois de consumada a má aplicação dos recursos, os esforços no sentido da reparação dos prejuízos eram, e ainda são, costumeiramente infrutíferos. As ações de fomento ao controle social e à capacitação de agentes públicos municipais, da forma como foram concebidas, buscavam na sua essência criar as condições necessárias ao efetivo exercício da cidadania; esse apelo, irresistível aos olhos de um corpo de servidores concursados, efetivos, a serviço do Estado brasileiro, foi decisivo para a superação das resistências internas e externas.

2.3 A formatação, o conteúdo e a metodologia do programa

No acordo estabelecido com a ONG para a concepção das ações, ficou definido que haveria um total compartilhamento de decisões quanto aos pressupostos teórico-metodológicos que fundamentariam as ações a serem realizadas, o formato dessas ações, a definição dos conteúdos programáticos e tudo o mais que fosse necessário desenvolver. Havia, do lado da CGU, o reconhecimento de que a ONG era detentora

do *know-how* dos processos de mobilização e capacitação sociopolítica dos segmentos sociais e, do outro lado, o reconhecimento pela ONG de que a CGU detinha os conhecimentos técnicos necessários à formação do público-alvo em relação aos procedimentos técnico-administrativos fundamentais para embasar a participação na gestão e fiscalização das políticas públicas.

Foi concedida autonomia àquela organização para o desenvolvimento dos objetos dos convênios, ficando clara a necessidade de participação efetiva de servidores da CGU em todas as etapas do trabalho, e que era condição indispensável a disseminação dos conhecimentos produzidos e a transferência do *know-how* para a futura continuidade das ações pelo órgão governamental.

É importante destacar que o trabalho partiu do diagnóstico anteriormente realizado pela CGU em decorrência das fiscalizações realizadas nos diversos municípios do país, que subsidiou e norteou todas as etapas de desenvolvimento do programa.

Poder-se-ia caracterizar a relação estabelecida entre a CGU e a ONG como o tipo de “encontro participativo”, pelo fato de esta participar de maneira efetiva da elaboração e execução do projeto com autonomia, contando com a atuação da CGU em todas as etapas do trabalho, sendo que havia uma convergência de princípios entre as duas instituições.⁶

6. Para uma análise sobre as formas de encontro entre Organizações Não-Governamentais e o Estado, ver Teixeira (2002).

É importante destacar que o trabalho partiu do diagnóstico anteriormente realizado pela CGU em decorrência das fiscalizações realizadas nos diversos municípios do país, que subsidiou e norteou todas as etapas de desenvolvimento do programa.

Inicialmente, definiu-se qual seria o público-alvo das ações, partindo-se da concepção de que o que se perseguia era a possibilidade de atuação efetiva da sociedade civil na definição, junto com o Poder Público, de onde e como os recursos públicos poderiam ser melhor aplicados, além do acompanhamento e fiscalização dessa aplicação. Assim, era necessário incluir nas ações tanto os conselheiros e lideranças da sociedade civil organizada dos municípios, quanto os servidores públicos municipais.

Nesse cenário, a experiência acumulada pela Organização Não-Governamental em processos de mobilização e capacitação sociopolítica de conselheiros e lideranças municipais foi decisiva para a concepção dos pressupostos teórico-metodológicos do projeto. Estes foram fundamentados no construtivismo e na educação continuada, consagrados pelos especialistas em educação, pe-

los resultados alcançados, especialmente, em processos de educação de jovens e adultos.⁷

Ficou estabelecido, assim, que os conteúdos programáticos a serem trabalhados nas ações seriam aplicados com metodologias participativas, voltadas ao levantamento de problemas da vida cotidiana dos participantes no exercício dos papéis de conselheiros, lideranças e servidores municipais, bem como à construção coletiva de alternativas de soluções, a partir da conjugação das experiências dos participantes e dos auditores da CGU.

Era necessário trabalhar, além da formação técnica, a sensibilização e conscientização política dos participantes, razão pela qual ficou definido que seriam abordados temas como Estado e Administração Pública; o Papel do Servidor Público; Transparência; Controle Institucional e Controle Social do Poder Público; Democracia; Cidadania; Desenvolvimento Local Sustentável; entre outros conteúdos mais conceituais.

Para a escolha dos conteúdos técnicos, foi feito um levantamento das principais falhas e irregularidades detectadas nas fiscalizações realizadas pela CGU. A partir dessa análise, foram definidos os conteúdos básicos necessários ao conhecimento das regras de funcionamento da administração pública, imprescindíveis para a detecção dessas

7. Rosa (1994) e Christov (2004) expõem os princípios do Construtivismo e da Educação Continuada.

falhas e irregularidades, bem como para minimizar a sua ocorrência. Decidiu-se então incluir os seguintes conteúdos: licitações e contratos; prestações de contas de convênios e programas federais; controles de estoque e movimentação de remédios, gêneros alimentícios, combustíveis e materiais de expediente; controle patrimonial dos bens e equipamentos permanentes; noções de planejamento e orçamento; execução orçamentária e financeira; entre outros que foram se incorporando com o desenvolvimento do programa.

Em atendimento aos pressupostos teórico-metodológicos supracitados, optou-se pela utilização de técnicas como a análise de estudos de caso práticos; dramatização; análise de campo de forças; *slip-technique* ou levantamento de questões; construção coletiva de conceitos; *brainstorm*; apresentação e discussão de vídeos; exposições de conteúdos técnicos, e outras técnicas adequadas à metodologia, que buscava privilegiar a participação e o aproveitamento das experiências dos participantes e auditores da CGU, orientando os trabalhos para a ação prática cotidiana dos envolvidos.

A formatação final do programa incluía a participação de aproximadamente 10 municípios em cada evento, tendo como meta alcançar 60 servidores municipais, 60 conselheiros e 30 lideranças, com a seguinte proposta: 3 dias de atividades com os servidores municipais; 2 dias de atividades com os conselheiros municipais representantes dos diver-

sos segmentos da sociedade civil organizada; e uma solenidade destinada às lideranças municipais da sociedade civil que não estivessem representadas nos conselhos, com a presença de representantes de diversas organizações governamentais e não-governamentais ligadas ao tema, como juízes, promotores de justiça, procuradores da república, prefeitos, vereadores, auditores dos tribunais de contas da União, estados e municípios, entre outros.

Foram realizados, então, eventos-piloto em todas as regiões do país, para aplicação e avaliação da metodologia, seguidos de um evento nacional de consolidação dessas experiências. A etapa seguinte foi a disseminação interna e o treinamento dos servidores da CGU para realização das ações, que foram institucionalizadas em 2004 com a transformação do projeto de mobilização e capacitação de conselheiros, lideranças e agentes municipais no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.

A partir de então, as ações do Programa passaram a se inserir nas metas institucionais a serem executadas pelas unidades estaduais da CGU e foram desenvolvidas outras ações na linha da prevenção da corrupção como o Portal da Transparência e o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal, tendo sido criada uma unidade específica dentro da estrutura da CGU para comandar esse esforço institucional – a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

Desde 2004, o Programa se desenvolveu, passando a incluir, além das ações de educação presencial, ações de educação a distância, distribuição de livros e materiais didáticos, e passou pela ampliação do público-alvo com o estabelecimento de parcerias com outros órgãos governamentais e não-governamentais que desenvolvem iniciativas na mesma direção, como o Tribunal de Contas da União, com o Programa Diálogo Público; a Secretaria da Receita Federal e Secretarias Estaduais de Fazenda e Educação, com o Programa Nacional de Educação Fiscal; a ONG Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO); a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR), com a Campanha Quem Não Deve Não Teme; o Instituto Direito e Cidadania (IDC), com ações do balcão de direitos e cidadania; entre outras parcerias.⁸

Em 2007, foi criado o concurso de desenho e redação para alunos do ensino fundamental sobre o tema: “Como a Sociedade pode ajudar no combate a corrupção?”, com o objetivo de incluir essa discussão na formação dos alunos do ensino fundamental e sensibilizar a comunidade escolar sobre a importância da participação da sociedade na gestão pública. Em função dos resultados obtidos, em 2008 o Concurso de

8. Para maiores detalhes sobre essas iniciativas, consultar as seguintes páginas: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico; <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/index.htm>; <http://www.amarribo.org.br/mambo/>; <http://www.contrelepopular.org.br/e/>; <http://www.oquevocetemavercomacorrupcao.com/>.

Desenho e Redação foi ampliado, com a realização de um concurso nacional para os alunos do ensino fundamental e médio das redes públicas municipal e estadual, além da rede privada, em parceria com a campanha “O que você tem a ver com a corrupção?”⁹

3. Elitismo X pluralismo: qual o modelo mais adequado para análise da viabilidade do projeto político subjacente ao Programa Olho Vivo no Dinheiro Público?

Entre os diversos modelos teóricos construídos na tentativa de explicar como as políticas públicas são criadas e quais os fatores determinantes para sua configuração, o pluralismo e o elitismo merecem destaque pelo caráter antagônico das suas respostas.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 385) definem o elitismo como:

(...) a teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada.

Ainda, segundo esses autores, a teoria das elites nasce em um contexto de grande preocupação “das classes dirigentes dos países onde os conflitos sociais eram ou estavam para se tornar intensos” e surgiu

9. Para acessar o regulamento do concurso, consultar a página <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>.

“com uma fortíssima carga polêmica antidemocrática e anti-socialista”. Os pensadores dessa corrente abrigavam uma concepção imutável da sociedade e cética em relação aos benefícios da democracia, segundo a qual as massas “ou são os novos bárbaros ou são apenas um exército de manobra da nova classe política em ascensão”.

Já, o pluralismo é definido por Schmitter (1974, p. 96) como um sistema de representação de interesses no qual as unidades integrantes são organizadas com base em um número não especificado de múltiplas, voluntárias, competitivas e não hierarquizadas categorias, ordenadas e autodeterminadas “pelo tipo ou escopo de interesses”. Ainda, segundo o autor, essas unidades não são especialmente licenciadas, reconhecidas, subsidiadas, criadas ou controladas por seleção de lideranças ou articulação de interesses pelo Estado e não exercem um monopólio de representação das respectivas categorias.

De acordo com Coimbra (1987, p. 97):

A própria palavra pluralismo sugere uma das principais características da perspectiva: a concepção da política como uma arena onde uma pluralidade de atores, movida por uma multiplicidade de causas, se encontra para transacionar.

Segundo Presthus (1971, p. 331), o pluralismo é um sistema sociopolítico no qual o poder do Estado é

compartilhado com um vasto número de grupos privados, organizações interessadas e indivíduos representados por essas organizações. Ainda em Presthus, encontra-se a definição do elitismo como a antítese do pluralismo, como um sistema no qual o poder desproporcional repousa nas mãos de uma minoria da comunidade.¹⁰

Como uma contribuição para se testar a aplicabilidade do modelo do pluralismo, Presthus (1971) sugere algumas condições necessárias que precisam estar estabelecidas e sob as quais podem ser criados e interpretados resultados científicos, a saber: competição por poder e influência entre diversos indivíduos, grupos e elites; oportunidades de acesso ao sistema político por indivíduos e organizações diversas; participação direta e ativa dos indivíduos nos diversos tipos de organizações; eleições como um instrumento viável de participação das massas nas decisões políticas, incluindo aquelas relativas a questões específicas; existência de um consenso sobre o que pode ser chamado de crença democrática. É importante citar que, para alguns autores, basta haver competição entre elites participantes das decisões comunitárias para haver adequação da noção de pluralismo, concepção essa rejeitada por Presthus.

Da análise das condições necessárias para validar a perspectiva do pluralismo, pode-se concluir que há predominância do elitismo, como um padrão de processo decisório ca-

10. Presthus explica que, tecnicamente, a antítese de pluralismo é o monismo, que concebe que só o Estado detém o poder soberano que subordina todas as associações que o constituem.

racterizado por uma participação limitada das massas nas questões comunitárias e sua dominação por pequenos grupos, o que ainda é a regra nos municípios brasileiros.

O grande mérito do pensamento de Presthus é indicar que reconhecer a predominância natural do elitismo não importa em rejeitar as premissas pluralistas. Ele indica as condições que precisam ser avaliadas para se verificar qual modelo se adapta melhor à realidade estudada.

Cabe aqui uma referência ao pensamento de Reis (2003, p. 144):

Reconhecer a importância das elites também não significa negar a importância dos demais atores sociais. O comportamento das elites é, em grande parte, reativo às pressões e ações vindas de baixo. Como quer que seja, a maneira como as elites reagem, suas ações e inações são aspectos centrais quando se quer entender a dinâmica das desigualdades e/ou identificar maneiras de combater a pobreza e reduzir as desigualdades.

Quando se fala em democratização, como um processo de ampliação das condições que levam a uma democracia substantiva, há uma noção intrínseca de reconhecimento do papel preponderante das elites, ao mesmo tempo em que se reconhece a viabilidade de se trazer para arena política os outros grupos sociais excluídos, que compõem a pluralidade natural da sociedade. É o que ratifica o pensamento de Pinho (2004, p.

31), em sua pesquisa sobre inovação na gestão municipal no Brasil:

Inovação na esfera municipal no Brasil não é mais do que romper com um estado de coisas que representa interesses de uma minoria, e as experiências práticas tem mostrado que este processo já se instalou e tende a se propagar no Brasil.

Diversos outros autores compartilham dessa visão, como podemos depreender das afirmações de Avritzer (2007, p. 43):

Em todos os casos, as cidades que se tornam mais participativas acentuam essas características na medida em que a criação de novas instituições participativas impacta a administração pública e a capacidade financeira dessas cidades, e cria espaço para um processo mais acelerado de acesso a bens públicos.

Outros estudos de caso apontam na mesma direção, como concluiu Dagnino (2002, p. 295), em sua análise sobre sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil:

Há uma significativa unanimidade nos relatos das experiências estudadas em relação ao reconhecimento do seu impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira.

A análise da realidade e das diversas pesquisas já realizadas permite

apontar que é possível criar as condições materiais para o efetivo exercício do controle social, condições estas necessárias à validação da perspectiva do pluralismo, em que pesem as diversas limitações, entre as quais podem-se destacar: o domínio dos conselhos pelo Poder Executivo; a impunidade, a morosidade da justiça e o não-andamento das denúncias; e a necessidade de maior capacitação dos conselheiros. É este o grande desafio com o qual se depara o Brasil. É o contexto do qual emergiu o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e uma variedade de iniciativas de fomento ao controle social e ao exercício da cidadania.

4. Conclusão

Há uma premissa por trás da concepção do Programa, como demonstrado: o caminho para a efetiva democratização econômico-social está entrelaçado com a democratização política. A redução das desigualdades objetivada pelas políticas sociais só será conquistada com uma maior participação dos beneficiários dessas políticas na sua gestão e fiscalização.

Como acreditam muitos teóricos, a arena política pode contar com uma composição mais pluralista que inclua, além das elites, diversos outros segmentos da sociedade civil organizada, inclusive daqueles que compõem a parcela menos favorecida da população.

A partir da análise da realidade e da leitura de diversos trabalhos produzidos sobre o tema, pôde-se identificar limites e possibilidades de atu-

ação no fomento ao controle social. Por um lado, é necessário um grande esforço institucional, que depende de uma rede de organizações governamentais e não-governamentais, que precisam multiplicar suas iniciativas no sentido de mobilizar, sensibilizar e capacitar técnica e politicamente os diversos representantes da sociedade civil organizada dos municípios brasileiros, com destaque especial para aqueles menores e mais pobres.

Por outro lado, uma busca por iniciativas nessa direção revela que já há um processo de formação dessa rede. Como exemplo, pode-se citar as ações: da Campanha Quem Não Deve Não Teme; da rede de ONG's AMARRIBO, que se ocupa da fiscalização da aplicação de recursos públicos em diversos municípios do país e do apoio para criação e suporte de outras ONG's; da campanha adote um município, do Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), em con-

Como acreditam muitos teóricos, a arena política pode contar com uma composição mais pluralista que inclua, além das elites, diversos outros segmentos da sociedade civil organizada, inclusive daqueles que compõem a parcela menos favorecida da população.

junto com a associação AUDITAR dos servidores do Tribunal de Contas da União; do Programa Nacional de Educação Fiscal, que reúne a Secretaria da Receita Federal, as Secretarias Estaduais de Fazenda e Educação e, mais recentemente, a própria CGU; da ONG FASE, de capacitação de conselheiros em diversas regiões do país; do Programa Diálogo Público, do TCU; da Campanha “O que você tem a ver com a corrupção”, que conta com o apoio dos Ministérios Públicos Estaduais, entre outras instituições como a própria CGU; e várias outras iniciativas que estão se somando e se integrando cada vez mais.

Esse processo se contrapõe a posicionamentos clássicos liberais defendidos por pensadores elitistas, que relativizam a possibilidade de participação dos segmentos sociais excluídos na arena política. Convém trazer aqui uma das expressões dessa linha de pensamento, citada por Coutinho (2005, p. 4), numa referência a Gaetano Mosca:

A política é feita sempre por elites, por minorias, pelo que chama de classes dirigentes. Assim, a idéia democrática de uma soberania popular não passaria para ele de uma fórmula política; ou seja, traduzindo em linguagem marxista, soberania popular seria apenas uma ideologia que a elite dirigente usa para se legitimar, dizendo agir em nome do povo.

Ao contrário desse posicionamento, este artigo indica que o programa está no caminho certo em

que pesem os limites naturais impostos a esse esforço de democratização. Em dois ou três dias, que são dedicados a cada público-alvo, como explicitado na seção que tratou da formatação do Programa, não se pode esperar que os participantes assimilem os conhecimentos técnicos e políticos necessários à sua completa qualificação. Não se pode esperar a superação imediata das limitações históricas impostas pela cultura secular da não-participação promovida pelo Estado brasileiro. Entretanto, pode-se acreditar em mudanças. Está em curso o processo de aprendizagem coletiva necessário para a efetiva democratização.

O sucesso, as possibilidades e o alcance dos resultados do programa dependem de sua capacidade de seguir a direção já incorporada com o desenvolvimento das ações de educação presencial, de estabelecer parcerias, formar e se incorporar a uma grande rede de iniciativas locais, regionais e nacionais que tenham em sua essência a promoção da democratização social, econômica, política e cultural da sociedade brasileira.

É importante ainda apontar a necessidade do desenvolvimento de uma metodologia de avaliação dos resultados que estão sendo produzidos efetivamente pelo programa, para subsidiar a implementação de novas ações e corrigir eventuais falhas.

Desde as primeiras ações realizadas em 2003, não foram desenvolvidos trabalhos de avaliação que medissem os impactos do programa junto ao público-alvo. O que vem

sendo feito até então, sempre ao final de cada ação realizada, é apenas a aplicação de um questionário de avaliação da qualidade do evento, estritamente sob os aspectos da adequação dos conteúdos trabalhados, desempenho dos expositores, infraestrutura e recursos instrucionais, enfim, questões mais ligadas à realização da ação de mobilização e capacitação em si. Mas não foram produzidos estudos e/ou pesquisas com o objetivo de avaliar se o programa vem atingindo os objetivos a que se propõe.

Aliás, esta é uma deficiência comumente encontrada na administração pública brasileira. Há pouca tradição de avaliação dos resultados das políticas públicas implementadas. Inclusive, existem poucos estudos acadêmicos produzidos sobre o

tema da avaliação, havendo maior concentração de esforços na fase da formulação e da implementação das políticas públicas. É o que ratifica o pensamento de Faria (2003, p. 22):

A notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve ser também tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo.

Faz-se necessário, portanto, o desenvolvimento de novos estudos como uma contribuição para a mensuração dos efeitos que o programa vem produzindo nos segmentos da sociedade civil alcançados por suas ações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Dossiê de pesquisa em políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18, n.º. 51: Fevereiro/2003.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. In: *Educ. Soc., Campinas*, v. 23, n. 80, Setembro de 2002, p. 25-48.

AVRITZER, Leonardo. A participação Social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. De João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. In: *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999, p. 5-30.

CHRISTOV, Luzia Helena da Silva. Educação Continuada: Função Essencial do Coordenador Pedagógico. In: Et.al, *O Coordenador Pedagógico e a Educação Continuada*. Edições Loyola, 7ed. São Paulo: 2004.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Econômica, 2000.

COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987, p. 65-104.

COSTA, Frederico Lustosa da. Por uma outra reforma do Estado: Estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. *Texto da Palestra proferida em 20 de janeiro de 2000, no XXXVII Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração*, realizado em Terezina, Piauí.

- COUTINHO, Carlos Nelson. *Democracia: Um Conceito em Disputa*. Mimeo, 2005.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1995. 8a. ed., cap. 1-2, p. 1-46.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18, n.º 51: Fevereiro/2003.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 21 – Jun. de 2000.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: *Lua Nova*, n.º 58, 2003, p. 192-223.
- MORAES, Reginaldo C. Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: Hegemonia Ideológica e Redefinição das Relações Estado-Sociedade. In: *Educ. Soc., Campinas*, v. 23, n. 80, Setembro de 2002, p. 13-24.
- NOVAES, Adalto (Org.). *O Esquecimento da Política*. AGIR: 2007.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Inovação na Gestão Municipal no Brasil: A Voz dos Gestores Municipais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Vol. 9, n.º 35, Fevereiro/2004.
- PRESTHUS, R. Pluralism and elitism. In: CASTLES, F. G.; MURRAY, D. J.; POTTER; D. C. (orgs.). *Decisions, organizations and society*. Middlesex: Penguin Books, The Open University Press, 1971, p. 331-339.
- REIS, Elisa P. Percepções da Elite sobre Pobreza e Desigualdade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n.º 42, p. 143-152.
- REIS, Elisa P. Reflexões legais para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18, n.º 51: Fevereiro/2003.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- ROSA, S. *Construtivismo e Mudança*. São Paulo: Cortez Editora, 1994.
- SANTOS, Wanderley G. Santos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. pp. 53-63.
- SILVA, Francisco Carlos de. Controle Social: Reformando o Estado para a Sociedade. *Revista Organização e Sociedade*, Vol. 9, n.º 24, Maio-Agosto/2002, pp 115-137.
- SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18, n.º 51: Fevereiro/2003.
- SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism?. In: *The Review of Politics*, v. 36, n.º 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, Jan., 1974, pp. 85-131.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.