

Fernando Amorim da Silva

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
E O CONTROLE SOCIAL:
UM ESTUDO A PARTIR DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do título de Doutor em Administração.
Orientador: Prof. Dr. Luis Moretto Neto

Florianópolis (SC)
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silva, Fernando Amorim da

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
e o Controle Social : um estudo a partir do Novo
Serviço Público / Fernando Amorim da Silva ;
orientador, Luis Moretto Neto, 2019.
250 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-
Graduação em Administração, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Controle Social. 3. Novo
Serviço Público. 4. Gestão Social. 5. Tribunais de
Contas. I. Moretto Neto, Luis. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação
em Administração. III. Título.

Fernando Amorim da Silva

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
E O CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO A PARTIR DO NOVO
SERVIÇO PÚBLICO

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do título de “Doutor em Administração” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração.

Florianópolis, 09 de abril de 2019.

Prof^a. Cibele Barsalini Martins, Dr.^a
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Luis Moretto Neto, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Sabrina Nunes Iocken, Dr.^a
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Fernando Guilherme Tenório, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo exemplo, pela educação, pelo incentivo e por acreditarem em mim, fazendo com que eu escolhesse sempre os melhores caminhos.

À minha esposa, Julisse, pela compreensão e generosidade. Por todo o seu apoio, por abrir mão de muitas coisas para estar ao meu lado, por me acompanhar e compartilhar momentos de conforto, compreensão e incentivo.

Ao Professor Luís Moretto Neto, pela sua orientação, na academia e na vida, em todos os momentos desta caminhada, e por ser o exemplo de integridade e retidão que sempre o caracterizou em sua trajetória.

Aos colegas de turma e de grupo de pesquisa, que compartilharam comigo esse caminho, e que ajudaram nos momentos em que eu tentava me organizar. Sofremos juntos!

Aos membros da banca – Professora Sabrina Nunes Iocken, Professor Fernando Guilherme Tenório e Professor Irineu Manoel de Souza – por usarem seu precioso tempo e conhecimento para o aperfeiçoamento deste trabalho. Além deles, meus agradecimentos aos membros da banca de qualificação – Professora Eloíse Dellagnelo, Professor José Roberto Pereira e Professor José Francisco Salm – que, embora não tenham participado da defesa, muito contribuíram para o que antes era um projeto tenha alcançado o nível de uma tese.

A todos os participantes desta pesquisa, meus colegas de trabalho, por dedicarem um tempo da sua jornada para me receber e compartilhar suas experiências, e aqueles que gentilmente me receberam em suas organizações, responderam minhas inquietações e confiaram no meu trabalho.

How long I have wanted
This dream to come true
And as it approaches
I can't believe I'm through

I've tried, oh
How I've tried
For a life, yes a life
I thought I knew

Oh it's the price we gotta pay
And all the games we gotta play
Makes me wonder if it's worth it to carry on
'Cause it's a game we gotta lose
Though it's a life we gotta choose
And the price is our own life until it's done

Time seems to have frozen
But the mind can be fooled
As the days passed I discovered
Destiny just can't be ruled

Hard times, oh
Hard times
For the price, yes the price,
I thought I knew

Oh it's the price we gotta pay
And all the games we gotta play
makes me wonder if it's worth it to carry on
'Cause it's a game we gotta lose
Though it's a life we gotta choose
And the price is our own life until it's done

Oh it's the price we gotta pay
And all the games we gotta play
makes me wonder if it's worth it to carry on
'Cause it's a game we gotta lose
Though it's a life we gotta choose
And the price is our own life until it's done

(Daniel Snider)

RESUMO

Existem demandas da sociedade civil em relação à função social dos tribunais de contas, à efetividade da sua atuação, bem como à aproximação dessas organizações com a própria sociedade civil e com outras entidades da administração pública. Essas demandas parecem tornar importante, nos tribunais de contas, o estudo de categorias relacionadas ao interesse público, à cidadania e à democracia. O Novo Serviço Público, complementado com os desenvolvimentos teóricos do controle social, pode constituir em uma hipótese de estudo nesse sentido. Nesse contexto, esta tese tem o objetivo de compreender o exercício do controle social num tribunal de contas, frente aos pressupostos estruturantes do Novo Serviço Público. Decorrem, como objetivos específicos: a) descrever e analisar os fundamentos do Novo Serviço Público e sua relação com os tribunais de contas; b) descrever e analisar elementos do controle social nos tribunais de contas tendo em vista os pressupostos constitucionais; c) confrontar os aspectos de controle social analisados ao Novo Serviço Público; d) desenvolver categorias de análise a partir dos aspectos confrontados; e) validar as categorias desenvolvidas em estudo no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Esse estudo pode ser justificado, no âmbito teórico, pela possibilidade de contribuir com elementos teóricos na aproximação entre o Novo Serviço Público e o controle social, uma vez que este último, embora não abordado explicitamente pelo Novo Serviço Público, está relacionado a categorias e valores que lhes são pertinentes. Na revisão da literatura, foram abordadas três grandes áreas como fundamentos para o trabalho. A primeira delas aborda as teorias da administração pública, desde a Administração Pública Burocrática, passando pela Nova Gestão Pública – tão em voga nos países em desenvolvimento marcados por movimentos de reforma, como o Brasil – até chegar ao Novo Serviço Público. A segunda se refere ao controle social, compreendido nesse caso dentro de um contexto da gestão social. A terceira consiste no controle público, representado por um de seus ramos, os tribunais de contas. Os sete princípios do Novo Serviço Público podem ser traduzidos em cinco categorias – a cidadania, a democracia, o interesse público, a *accountability* e a governança – as quais perseguem fins que acabam por serem muito próximos dos fins perseguidos pelo controle social. Da mesma forma, as categorias levantadas para o controle social – interesse bem compreendido, esfera pública, emancipação, transparência, controle cidadão e governança democrática em rede – perseguem fins que também se aproximam dos

objetivos do Novo Serviço Público. Para simplificar o modelo, essas categorias foram combinadas. Isso resultou em um modelo de análise para tribunais de contas, em que uma dimensão estruturante do controle social comporta oito categorias – cidadania, democracia, interesse público, *accountability*, governança, protagonista da ação, interesse bem compreendido e esfera pública – tendo como fundamento o Novo Serviço Público. Essas categorias foram validadas em um estudo empírico, realizado no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Nele, foram levantados dados de três fontes – observações, entrevistas e documentos – para verificar onde em cada uma delas as categorias anteriormente levantadas se fizeram presentes. A análise dos dados permite concluir que o TCE/SC tem se baseado em um modelo legal-formal de controle externo, indicam a necessidade de revisão desse modelo, em especial nas categorias da *accountability* e na governança, os dois temas mais identificados.

Palavras-Chave: Administração Pública; Novo Serviço Público; Controle Social; Gestão Social; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

There are demands from civil society concerning the effectiveness of the courts of accounts, and their approximation to public administration organisms, and civil society itself. These demands seem to make it important, in courts of accounts, the study of categories related to public interest, citizenship, and democracy. The New Public Service, combined to social control, can constitute a hypothesis of study. In this context, this thesis has the objective to understand the exercise of social control in a court of accounts, regarding the New Public Service basis. Specific objectives include: a) to describe and analyze the foundations of the New Public Service and its relationship to the courts of accounts; b) to describe and analyze elements of social control in the courts of accounts, regarding constitutional presuppositions; c) to confront the aspects of social control to the New Public Service; d) to develop categories of analysis based in confronted aspects; e) to validate these categories with a study in the Court of Accounts of the Brazilian State of Santa Catarina. The study can be justified, theoretically, by the possibility of contributing with theoretical elements in the approximation between the New Public Service and social control. The latter, although not explicitly addressed by the New Public Service, is related to categories and values relevant to it. In literature review, three main areas were approached. The first one is the public management theories, from the bureaucratic public administration to the New Public Management – prevalent in management reforms in developing, such as Brazil – and the New Public Service. The second one refers to social control, understood in a social management context. The third one is public control, represented by one of its organizations, the courts of accounts. To develop a model of analysis, the seven principles of the New Public Service resulted into five categories: citizenship, democracy, public interest, accountability and governance. Likewise, there were identified six categories for social control: self-interest rightly understood, public sphere, emancipation, transparency, citizen control, and democratic network governance. This allowed identifying that both pursue ends that are very close to the ends pursued by the other one. So, to simplify the model, these categories were combined. It resulted in a model of analysis for courts of accounts, in which a structuring dimension of social control comprises eight categories - citizenship, democracy, public interest, accountability, governance, action protagonist, self-interest rightly understood, and public sphere – all related to the New Public Service principles. These categories were validated in an

empirical study, carried out at the Court of Accounts of the State of Santa Catarina (TCE/SC). Data were collected from three sources – observations, interviews, and documents. Analysis allows concluding that TCE/SC has been based on a legal-formal model of public control, indicating the need to revise it, especially in categories of accountability and governance, the two most identified issues.

Keywords: Public Administration; New Public Service; Citizen Control; Social Management; Court of Accounts.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dimensões, Categorias e Critérios de Análise - Novo Serviço Público: primeira proposta.	75
Quadro 2. Dimensões, Categorias e Critérios de Análise - Controle Social: primeira proposta	79
Quadro 3. Dimensões, Categorias e Critérios de Análise: segunda proposta.	81
Quadro 4. Objetivos específicos e como atingi-los.	85
Quadro 5. Categorias e Critérios de Análise.	87
Quadro 6. Frequências de abordagem dos temas nos dados.....	161

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- LAI** – Lei do Acesso à Informação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
NSP – Novo Serviço Público
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PPA – Plano Plurianual
SciELO – *Scientific Electronic Library Online*
SPELL – Scientific Periodicals Electronic Library
TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	3
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	19
1.3 OBJETIVOS:	22
1.3.1 Geral.....	22
1.3.2 Específicos	22
1.4 JUSTIFICATIVA.....	23
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	25
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS	27
2.1 TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO	27
2.1.1 A Administração Pública Burocrática e a Nova Gestão Pública	27
2.1.2 O Novo Serviço Público	36
2.2 GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL	49
2.2.1 Gestão Social	50
2.2.2 Controle social	55
2.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE SOCIAL	64
3 METODOLOGIA	71
3.1 TIPO DE PESQUISA	71
3.2 DIMENSÕES, CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE .	74
3.2.1 Desenvolvimento das dimensões, categorias e critérios	74
3.2.2 Dimensões e categorias resultantes para o estudo.....	85
3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	88
3.3.1 Sujeitos da pesquisa	88

3.3.2 Técnicas de coletas de dados	88
3.3.3 Análise dos dados	92
3.3.4 Limitações da pesquisa	93
4 O CONTROLE SOCIAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	95
4.1 DADOS COLETADOS	95
4.1.1 Documentos	95
4.1.2 Observações.....	106
4.1.3 Entrevistas com representantes da sociedade civil	108
4.1.4 Entrevistas com servidores do TCE/SC.....	139
4.2 ANÁLISES	161
4.2.1 Cidadania.....	162
4.2.2 Democracia.....	164
4.2.3 Interesse público	166
4.2.4 <i>Accountability</i>	168
4.2.5 Governança.....	170
4.2.6 Protagonista da ação	171
4.2.7 Interesse bem compreendido	173
4.2.8 Esfera pública	175
5 CONCLUSÃO	179
REFERÊNCIAS.....	183
Apêndice A – Roteiro de observação.....	195
Apêndice B – Roteiro de entrevista	197
Apêndice C – Termo de consentimento de entrevista.....	199
Anexo I – Convênios Celebrados pelo TCE/SC	201

1 INTRODUÇÃO

A democracia parece ter se consolidado como o regime de governo predominante, ao menos na sociedade ocidental. Apesar disso, parece haver um paradoxo: na maioria dos países os regimes até são democráticos, mas as pessoas parecem não se sentir governadas democraticamente.

Essa questão pode conduzir a uma crescente insatisfação com os resultados do poder político, o que torna crítico o problema do seu controle. Logo, a discussão vai além da mera entrega de resultado pela Administração Pública, questões que dominaram as reformas administrativas que foram realizadas durante o século XX (e continuam no século XXI, de maneira até mais iníqua) nos países em desenvolvimento, como o Brasil.

De fato, existem demandas para associar ao processo democrático não apenas fortalecimento de democracia local, mas também uma discussão democrática que insira questões que têm como pressuposto a inclusão social. Em relação aos órgãos de controle público, como os tribunais de contas, essa discussão leva à efetividade da sua atuação, bem como à sua aproximação com a sociedade civil e com outras entidades da Administração Pública, visando pautar sua atuação sob uma cláusula democrática.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O desenvolvimento social e econômico mais importante da sociedade ocidental nos últimos séculos foi a Primeira Revolução Industrial e suas consequências, um divisor de águas colossal na história humana que fascinou teóricos sociais, marxistas e não-marxistas, por mais de cem anos. Vastas populações se mudaram da terra para a fábrica. Padrões de vida aumentaram quase além da crença. Estruturas de classe foram transformadas. Os estoques de capital, tanto físicos como humanos, se aprofundaram. Níveis de educação e padrões de saúde pública aumentaram. Capacidades econômicas e tecnológicas multiplicadas. Os sociólogos políticos há muito argumentam que as perspectivas de um governo democrático estável dependem dessa transformação social e econômica. Poucas generalizações são mais firmemente estabelecidas do que a democracia efetiva está correlacionada com a modernização socioeconômica (PUTNAM *ET AL.*, 1993).

A questão democrática é algo que permeia a discussão sobre a própria sociedade em si desde o século XVIII. Essa questão vem desde os estudos de Alexis de Tocqueville sobre os Estados Unidos, e cujo argumento pode ser resumido da seguinte forma: o progresso da civilização tende à igualdade, que chamamos democracia; contudo, o avanço desse novo Estado social encontra-se diante de uma velha ordem que se lhe resiste, impondo valores, costumes e privilégios que não são facilmente destruídos. Esse desencontro conflituoso de Estados sociais é a verdadeira causa do processo revolucionário que eclode na Revolução Francesa em 1789 e permanece durante o período da Restauração, no qual Tocqueville atua e escreve. A democracia, assim, encontra na obra de Tocqueville a primeira grande formulação de síntese da questão: esta designa definitivamente o processo descrito parcialmente por seus contemporâneos, associando forma política, transformação sociológica e expectativa histórica (CASSIMIRO, 2017).

Nas repúblicas democráticas, o poder que dirige a sociedade não é estável, pois muda com frequência de mãos e de objeto. Mas, onde quer que se aplique, sua força é quase irresistível. Não é próprio da natureza de um poder democrático carecer de força e de recursos. Não se deve confundir estabilidade com força, a grandeza da coisa com sua duração (TOCQUEVILLE, 2005). Essa escola de pensamento enfatiza fatores socioculturais na explicação do desempenho das instituições democráticas, e reivindica uma tradição que vem desde Platão, para quem os governos variam de acordo com as disposições de seus cidadãos. Provavelmente, o exemplo mais ilustre da tradição sociocultural da análise política continua sendo Democracia na América, de Alexis de Tocqueville. Tocqueville destaca a conexão entre os "costumes" de uma sociedade e suas práticas políticas. Associações cívicas, por exemplo, reforçam os "hábitos do coração" que são essenciais para instituições democráticas estáveis e eficazes (PUTNAM *ET AL.*, 1993).

Como decorrência, o século XX pode ser caracterizado pela intensa disputa em torno da questão democrática, a qual envolveu dois debates principais: sobre a desejabilidade da democracia, e sua compatibilidade com o capitalismo. Na primeira metade do século, o debate, influenciado pelas duas guerras mundiais, centrou-se em torno da desejabilidade da democracia, definindo-a como a forma padrão de governo, porém restrita a um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Na segunda metade do século, o debate, influenciado pela Guerra Fria, foi marcado pela discussão das condições estruturais da democracia, ou seja, a compatibilidade ou

incompatibilidade entre esta e o capitalismo (SANTOS E AVRITZER, 2002).

Por isso, nos últimos cem anos, a democracia se tornou a forma padrão de organização da dominação política no interior da modernidade ocidental. No entanto, esta se consolidou na Europa no pós-guerra através da aplicação de um conceito restrito de soberania, qual seja, aquela que limita o papel do povo a produtor de governos, isso é, aquela instância de escolha daquele grupo particular entre as elites que seria o mais qualificado para governar. Através dessa operação, o povo permanece como fundamento em última instância da política democrática em apenas uma condição, a saber, na condição de árbitro das disputas entre as elites e elemento legitimador dos processos (AVRITZER, 2002).

Essa concepção da democracia enquanto prática restrita de legitimação de governos se tornou hegemônica (SANTOS E AVRITZER, 2002). Todavia, nossa época viu uma mudança gradual do centro de gravidade nas sociedades democráticas. Por mais de dois séculos, a questão central tem sido a da representação: quem teve voz ativa na escolha de representantes, em primeiro lugar, e como esses representantes desempenharam seus papéis como legisladores, permanecendo responsivos aos que os elegeram. Mais recentemente, a questão mais premente tem sido cada vez mais a relação entre os que governam e os que são governados (ROSANVALLON, 2015).

Todo o Ocidente enfrenta igualmente graves problemas democráticos, não apenas porque a democratização de suas democracias é incompleta e comporta carências e lacunas, mas também porque nela apareceram processos de regressão. Correlativamente, o desmoronamento das grandes esperanças do futuro, a crise profunda do revolucionarismo, o esgotamento do reformismo, o achatamento das ideias no pragmatismo do dia-a-dia, a incapacidade de formular um grande projeto, o enfraquecimento do conflito de ideias em proveito dos conflitos de interesses ou dos etnocentrismos étnicos ou raciais, tudo isso alimenta a esclerose dos partidos, enfraquece a participação, ao mesmo tempo em que é alimentado por essa esclerose e esse enfraquecimento. E, nessa regressão democrática, esses grandes problemas de civilização continuam sendo concebidos como problemas privados, ao invés de emergirem à consciência política e ao debate público (MORIN, 2003). Ou seja, os regimes são democráticos, mas nós não somos governados democraticamente. Este aparente paradoxo está na raiz do desencanto e desalento que são tão amplamente sentidos hoje em dia (ROSANVALLON, 2015).

A participação do cidadão é o que caracteriza o seu poder. É a redistribuição do poder que permite aos cidadãos atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, serem incluídos deliberadamente no futuro. É a estratégia pela qual esses cidadãos se juntam para determinar como a informação será compartilhada, como as metas e políticas públicas serão definidas, como os recursos tributários serão alocados, como os programas de governo serão operados e como os benefícios disso serão distribuídos. Em suma, a participação é o meio pelo qual os cidadãos excluídos podem induzir uma reforma social significativa, e que lhes permite compartilhar os benefícios da sociedade afluyente (ARNSTEIN, 1969).

Porém, durante o século XX, a economia, a demografia, o desenvolvimento, a ecologia se tornaram problemas que, doravante, dizem respeito a todas as nações e civilizações, ou seja, ao planeta como um todo. Entre os problemas de primeira evidência, figuram o desregramento econômico mundial, em que o mercado mundial pode ser considerado como um sistema auto-organizador que produz por si mesmo suas próprias regulações, a despeito e através de evidentes e inevitáveis desordens; o desregramento demográfico mundial; a crise ecológica, uma vez que, “após as profecias apocalípticas mundiais de 1969-1972, houve um período de multiplicação das degradações ecológicas locais - campos, bosques, lagos, rios, aglomerados urbanos poluídos”, sendo que desde então, a consciência ecológica tornou-se a tomada de consciência do problema global e do perigo global que ameaçam o planeta; e a crise do desenvolvimento, já que a ideia de desenvolvimento foi a chave dos anos do pós- guerra (MORIN, 2003).

Assim, o problema do desenvolvimento depara-se diretamente com o problema cultural/civilizacional e o problema ecológico (MORIN, 2003). Indivíduo e Sociedade existem mutuamente. A democracia – que se coloca entre os saberes necessários à educação do futuro– favorece a relação rica e complexa indivíduo/sociedade, em que os indivíduos e a sociedade podem ajudar-se, desenvolver-se, regular-se e controlar-se mutuamente. A democracia fundamenta-se no controle da máquina do poder pelos controlados e, desse modo, reduz a servidão (que determina o poder que não sofre a retroação daqueles que submete); nesse sentido, a democracia é mais do que um regime político; é a regeneração contínua de uma cadeia complexa e retroativa: os cidadãos produzem a democracia que produz cidadãos (MORIN, 2000).

As grandes batalhas históricas pela democracia centraram-se na legislatura. O novo centro de batalhas sobre o executivo, que eclipsou o primeiro como a instituição mais importante da democracia

incontornável. Em formas e rituais, o modelo parlamentar-representativo, com o qual a era democrática começou, ainda existe, mas entramos efetivamente na era do “governo presidencial”, em que o principal campo de batalha e fonte de preocupação dos cidadãos não é ser pouco representado, mas sim ser mal governado (ROSANVALLON, 2015).

Por essa razão, coloca-se às sociedades ocidentais, sob formas múltiplas, o problema chave da deficiência democrática, isto é, a necessidade de regenerar a democracia, enquanto, em várias partes do mundo, coloca-se o problema de gerá-la (MORIN, 2003). Isso porque a democracia ainda não está generalizada em todo o planeta, que tanto comporta ditaduras e resíduos de totalitarismo do século XX, quanto germes de novos totalitarismos. Continuará ameaçada no século XXI. Além disso, as democracias existentes não estão concluídas, mas incompletas ou inacabadas (MORIN, 2000).

Contudo, Ramos (1996) já fazia ressalvas aos critérios adotados pelos países centrais para identificar o desenvolvimento de uma sociedade, pois estes traduzem um ponto de vista dos países hegemônicos. Portanto, tais critérios conduzem a uma falsa impressão de desenvolvimento, uma vez que este decorre de um critério empírico comparativo que diferencia as comunidades, regionais ou nacionais, em desenvolvidas e subdesenvolvidas, sendo que estas últimas são assim definidas quando se confrontam a sua estrutura econômico-social com a de países que são considerados, pelo consenso universal, os que proporcionam os mais altos níveis de vida às suas respectivas populações. No entanto, acentuou que, do ponto de vista de um país periférico, é necessário que os critérios comparativos permitam distinguir as causas e os resultados do desenvolvimento, isto é, as condições geradoras do desenvolvimento, como um exemplo que elenca, o do caráter produtivo da força de trabalho disponível.

Os países que originaram o modelo da social-democracia precisaram aumentar o tamanho e diversificar as funções do Estado como meio de manutenção dos índices de crescimento e como mecanismo de defesa contra os desarranjos inerentes e cíclicos do capitalismo avançado. Já nos países subdesenvolvidos, o aumento da ação do Estado não tinha o cunho providencial, mas fora essencialmente incorporado como ferramenta do desenvolvimento. O caráter providencial não era preponderante porque, segundo a visão geral, a repartição da riqueza seria um fenômeno posterior à adoção do modelo industrial (TENÓRIO, 2007).

O capitalismo apresenta seus paradoxos. Um deles é o de ter a justiça social percebida como uma restrição negativa. A opinião mais difundida opõe fortemente o desempenho econômico aos requisitos da justiça social. Ou seja, os motivos econômicos tendem a ser isolados do resto da sociedade e um aprofundamento das desigualdades é aceito com a esperança de que o crescimento econômico promova a produtividade, o crescimento e, no longo prazo, os padrões gerais de vida. Assim, de acordo com a ortodoxia dos anos 1980 e 1990, a redução sem precedentes das desigualdades de renda experimentadas após 1945 deveria ter destruído o incentivo ao trabalho, a rentabilidade da inovação, a seleção da elite gerencial. Em outras palavras, essa redução na desigualdade deveria ter provocado a diminuição do crescimento e dos aumentos de produtividade, além dos padrões de vida (BOYER, 1996).

Só que a justiça social foi o estímulo para a eficiência dinâmica capitalista. Isso porque, no período de 1945 a 1973, o que foi observado foi precisamente o oposto: o rápido crescimento das economias centrais foi bastante conveniente para os políticos, que podiam simultaneamente satisfazer a classe capitalista e a grande maioria da população trabalhadora. Esse rápido crescimento permitiu: 1) a institucionalização dos aumentos dos salários reais, juntamente com os ganhos de produtividade, sincronizando o crescimento da capacidade produtiva e aumentando a demanda efetiva; 2) um sistema de bem-estar universal, com o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores para ter acesso a uma vida decente; 3) o compartilhamento de produtividade difundido para toda a população de assalariados independentemente de suas habilidades, sexo, setores e regiões, de forma que mesmo os mais pobres poderiam, finalmente, ter acesso ao consumo de massa; 4) a difusão do sentimento de que o sistema capitalista contemporâneo estava levando em consideração as necessidades dos trabalhadores e os objetivos de uma distribuição justa dos chamados “dividendos do progresso” (BOYER, 1996).

Sachs (1986) também já elaborava essa crítica aos modelos ortodoxos de desenvolvimento, ao abordar a sustentabilidade e trazer o conceito de ecodesenvolvimento. Este foi definido como o desenvolvimento de um país ou região baseado em suas próprias potencialidades, portanto endógeno, sem criar dependência externa, tendo por finalidade responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio. O ecodesenvolvimento abrange cinco dimensões: a social, a econômica, a ecológica, a

espacial/geográfica e a cultural. A dimensão social da sustentabilidade consiste naquela que tem por objetivo de redução das desigualdades sociais. Deve, portanto, considerar o desenvolvimento de forma multidimensional, abrangendo todo o espectro de necessidades materiais e não-materiais. A dimensão social envolve componentes como: a criação de postos de trabalho que permitam a obtenção de renda individual adequada; e a produção de bens dirigidos prioritariamente às necessidades básicas sociais.

Mais recentemente, tanto Sachs *et al.* (2012) quanto Sayago (2012) já constaram o esgotamento dos modelos de desenvolvimento hegemônicos. Como já afirmara Morin (2003), o desenvolvimento deve ser concebido de maneira antropológica. O verdadeiro desenvolvimento é o desenvolvimento humano. Cabe, portanto, retirar a noção de desenvolvimento de seu matiz econômico. Não cabe mais reduzir o desenvolvimento ao crescimento, uma vez que a noção de desenvolvimento deve tornar-se multidimensional, ultrapassar ou romper os esquemas não apenas econômicos, mas também civilizacionais e culturais ocidentais que pretendem fixar seu sentido e suas normas. Deve romper com a concepção do progresso como certeza histórica para fazer dele uma possibilidade incerta, e deve compreender que nenhum desenvolvimento é adquirido para sempre: como todas as coisas vivas e humanas, ele sofre o ataque do princípio de degradação e precisa incessantemente ser regenerado.

Por isso, Santos (2010) enfatiza que duas dificuldades perseguem nos últimos trinta anos o pensamento crítico de raiz ocidental. A primeira dificuldade da imaginação política pode ser formulada da seguinte maneira: é tão difícil imaginar o fim do capitalismo quanto é difícil imaginar que o capitalismo não tem fim. A segunda dificuldade de imaginação política progressista latino-americana pode ser formulada da seguinte maneira: é tão difícil imaginar o fim do colonialismo quanto é difícil imaginar que o colonialismo não tem fim.

A primeira dificuldade supramencionada fraturou o pensamento crítico em duas áreas que sustentam duas opções políticas diferentes da esquerda latino-americana. A primeira vertente se deixou levar pela dificuldade de imaginar o fim de capitalismo. Por isso, parou de se preocupar com o fim do capitalismo e, em vez disso, concentrou sua criatividade no desenvolvimento de um *modus vivendi* com o capitalismo que minimiza os custos sociais da acumulação capitalista dominada pelos princípios do individualismo (*versus* comunidade), a concorrência (*versus* reciprocidade) e a taxa de ganho (*versus* complementaridade e na solidariedade). A social-democracia, o

keynesianismo, o estado de bem-estar e o estado de desenvolvimento dos anos 60 do século passado são as principais formas políticas desse *modus vivendi*. Santos (2010) considera que, no continente, o Brasil da primeira década dos anos 2000 foi o exemplo mais eloquente dessa vertente da tradição crítica e política. É um novo tipo de socialdemocracia, não baseada em direitos universais, mas em transferências significativas e condicionais de dinheiro para grupos sociais considerados vulneráveis. Também é um estado neo-desenvolvimentista que une um nacionalismo econômico mitigado com a obediência resignada à ortodoxia do comércio internacional e das instituições do capitalismo global.

O outro lado da tradição crítica, segundo Santos (2010) não se deixa bloquear pela dificuldade em imaginar que o capitalismo não tem fim, e dessa forma, passa a viver intensamente a imaginar o que vai ser o fim do capitalismo. Nesse caso, a dificuldade é dupla, já que, por um lado, encontra-se em imaginar alternativas pós-capitalistas após o colapso do “socialismo real” e, por outro, implica em imaginar alternativas pré-capitalistas anteriores à conquista e ao colonialismo. Mesmo quando se utiliza a noção de “socialismo”, busca qualificá-la de várias maneiras - a mais conhecida é o “socialismo do século XXI” - para mostrar a distância que imagina existir entre o que propõe e o que no século passado foi apresentado como socialismo.

Nesta segunda década do século XXI, chegamos a um paradoxo: os regimes até são democráticos, mas as pessoas não são governadas democraticamente. Este aparente paradoxo está na raiz do desencanto e desalento que são tão amplamente sentidos hoje em dia, com a corrosão dos fundamentos sociológicos em que a democracia prosperou, esvaziando seu potencial de fornecer um governo estável, eficaz e legítimo. E esse desencanto tem produzido riscos à própria democracia, legitimando, em alguns casos, uma queda para o autoritarismo populista centrado no líder. (HART, 2019).

Os primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial testemunharam a rejeição mundial da doutrina do *laissez-faire* e a conseqüente emergência de um consenso generalizado sobre o ativismo estadual. Na década de 1960, o fim do capitalismo do *laissez-faire* chegou a ser anunciado, uma vez que houve um amplo consenso de que se estaria vivendo em uma “economia mista”, “capitalismo moderno” ou “capitalismo organizado” (CHANG, 2000).

No Brasil, Ramos (1996) coloca que nesse período ocorreu um conjunto de transformações – como o processo de industrialização em alto nível capitalista – que levaram o país à superação do caráter reflexo

da sua economia, e esse imperativo de desenvolvimento suscitou a consciência crítica da realidade nacional. Essa consciência crítica surge quando um ser humano ou um grupo social reflete sobre os fatores que determinam sua personalidade histórica, e diante disso se conduz como sujeito, distinguindo-se da consciência ingênua, que é puro objeto de determinações exteriores, tendo sido o fato mais auspicioso que indica a constituição, de uma ciência nacional.

No entanto, Chang (2000) pontua que este novo consenso foi dramaticamente alterado a partir de meados da década de 1970, em face contraofensiva neoliberal, que procurou acabar com a economia mista e reintroduzir os princípios do mercado na medida em que seria inimaginável durante os primeiros anos do pós-guerra. Os economistas keynesianos, segundo Capra (2002), concentraram-se na economia interna de cada país, desconsiderando os tratados econômicos internacionais e a rede comercial global que se tornava cada vez maior; esqueceram-se do imenso poder das empresas de classe mundial, que se tornaram os elementos principais da cena econômica mundial; e por último, mas não menos importante, ignoraram os custos sociais e ambientais das atividades econômicas. Quando a crise do petróleo abateu-se sobre os países industrializados no fim da década de 1970, junto com uma inflação galopante e um desemprego gigantesco, o impasse da economia keynesiana tornou-se evidente.

Sayago (2012) complementa que, em decorrência dessa crise, houve um processo de reposicionamento da administração pública, ocorrido a partir de uma visão privatista de gestão, no qual as políticas públicas caíram em descrédito, com o desmonte dos serviços públicos básicos. O surgimento do neoliberalismo, segundo Chang (2000) mudou fundamentalmente os termos do debate sobre o papel do Estado. O Estado não foi mais compreendido como um guardião social imparcial e onipotente, passando a ser analisado como um “predador”, ou um veículo para grupos politicamente poderosos (incluindo os políticos e os próprios burocratas) promoverem seus interesses seccionais.

Essa contraofensiva neoliberal se aperfeiçoou na década de 1990, com o processo de integração dos mercados sem fronteiras. Esse processo, denominado de globalização, foi entendido como o atual estágio do sistema econômico capitalista, em um contínuo de integração econômica, social e política acelerada que o mundo vem vivendo desde os anos 1970 (BRESSER PEREIRA, 2009). No entanto, o sentido do Neoliberalismo e da Globalização, embora aparentemente novos, são fatos que o Capitalismo já havia criado antes, através da expansão do comércio internacional durante o século XIX (com a doutrina do livre-

cambismo e das vantagens comparativas) e de sua ideologização liberal. É verdade que isto se iniciou primeiro com o Império Britânico, porque os futuros países industrializados eram todos fortemente protecionistas, enquanto davam seus primeiros e difíceis passos na industrialização (CANO, 2017).

Em decorrência desse processo mais recente de globalização, todos os mercados nacionais se tornaram abertos e todos os Estados-nação começam a se comportar de acordo com a lógica da acumulação e competição capitalistas. Esse processo de globalização tornou os Estados-nação mais interdependentes, reforçou os mercados de bens e serviços, de capitais e de tecnologias, que absorveram novos setores da economia, e aprofundaram seu controle sobre setores antigos (BRESSER PEREIRA, 2001).

Capra (2002) expõe que a característica mais alarmante da nova economia talvez seja o fato de ela ser fundamentalmente moldada e determinada por máquinas. O chamado “mercado global”, a rigor, não é um mercado de forma alguma, mas uma rede de máquinas programadas para agir segundo um único valor - ganhar dinheiro por ganhar dinheiro - à exclusão de todos os outros. O poder econômico reside nas redes financeiras globais, que determinam o destino da maioria dos empregos, ao passo que o trabalho permanece constrangido pelas limitações espaciais do mundo real. Assim, o trabalho ficou fragmentado e perdeu o pouco poder que tinha. A fragmentação e a individualização do trabalho e o gradativo sucateamento das instituições e leis de bem-estar social, que cedem à pressão da globalização econômica, significam que a ascensão do capitalismo global tem sido acompanhada por uma desigualdade e uma polarização social crescentes.

O fortalecimento do mercado e a adoção das receitas preestabelecidas fizeram com que governos eleitos não necessariamente governassem de acordo com as demandas dos eleitores, já que estavam sujeitos ao poder econômico. Sindicatos de trabalhadores e redes de proteção social foram enfraquecidos. Aos poucos, anunciou-se uma crise de legitimidade em que a política passou a ser vista mais como problema do que solução, uma vez que a sociedade via seu poder de influência se reduzir e sua participação se restringir, praticamente, nas votações periódicas (CARNEIRO E GAMBI, 2018).

Além disso, Boyer (1996) coloca que o Brasil contemporâneo experimenta a coexistência de métodos de produção em massa, juntamente com desempenhos macroeconômicos muito desiguais e caóticos, principalmente porque as economias de escala não podem ser implantadas para a demanda de toda a população, uma vez que

tendências divergentes para renda das classes superiores e baixas impedem o acesso ao consumo de massa pela maioria da população. As crescentes desigualdades prejudicam a implantação dos benefícios das tecnologias e organizações modernas.

Bugarin *et al.* (2003) pontuam que todos os cidadãos usufruem de bens públicos providos pelo Estado e, portanto, esperam que o Estado use seus recursos de forma eficiente e competente visando prover a maior quantidade possível desses bens, dado seu orçamento. No entanto, considerando os problemas de incentivo associados à administração pública, há grande desperdício de recursos, perdidos na forma de desvios fraudulentos, superfaturamento, corrupção e projetos inacabados. Por isso que Sayago (2012) afirma que, nesse contexto do Brasil contemporâneo, as políticas públicas caíram em descrédito. As sociedades assistiram ao desmonte dos serviços públicos básicos, como saúde e educação. Há uma relação inversa: enquanto aumentam os níveis de pobreza, diminuem os investimentos e a qualidade das políticas públicas.

No caso brasileiro, que se encontra em um contexto de ajuste fiscal, Pinto e Ximenes (2018) colocam como necessidade o resgate e a defesa do “espírito” da Constituição de 1988. Defendem que é preciso consertar o mastro da constitucionalidade e recolocá-lo no lugar central da primazia de custeio aos direitos fundamentais no orçamento público, que se ancora na progressividade e na proporcionalidade de sua implementação frente ao montante das receitas estatais. Ou seja, uma ação cívica e plural capaz de mobilizar a agenda das finanças públicas para o seu fim último de realização dos direitos fundamentais.

No âmbito da Administração, o contexto descrito acima levou à transição da administração pública tradicional (*Public Administration*) para o *New Public Management*, transição esta que se baseou numa visão privatista da gestão, buscando chefias mais eficientes (SACHS *et al.*, 2012). Isso porque, como esclarece Heidemann (2009), o governo também interessa ao cidadão por sua performance econômica, e esse elemento é vital para explicar todo o movimento de reforma administrativa ocorrido. Com o nome de administração pública gerencial, ou *New Public Management* (Nova Gestão Pública), o que mais se busca é a eficiência do esforço do governo, pois, na percepção das sociedades, os governos estão muito caros ou prestando serviços em volume e qualidade inferiores aos justificados pelos custos.

Denhardt e Denhardt (2007) colocam que a Nova Gestão Pública passou a dominar o pensamento e a ação no campo da administração pública. A Nova Gestão Pública baseia-se na ideia de que a melhor

maneira de entender o comportamento humano é assumir que os atores governamentais e outros façam escolhas e adotem ações baseadas em seus próprios interesses. Nesta visão, o papel do governo é liberar as forças do mercado, de modo a facilitar a escolha individual e alcançar a eficiência. Os cidadãos são vistos como clientes, e os problemas são abordados manipulando incentivos. Espera-se que os servidores públicos sejam tomadores de riscos empresariais que obtenham as “melhores ofertas” e reduzam os custos. Esse movimento de reforma tem implicações na relação entre a organização e o ambiente, como apontou Ramos (1981), para quem a teoria da organização fundada na ciência normal positivista não tem clara compreensão do papel da interação simbólica no conjunto dos relacionamentos interpessoais.

Esse contexto de pensamento único levou a uma doutrina da austeridade fiscal imposta a diversos governos independentemente da coloração partidária, apesar dos resultados negativos alcançados pelos que já a praticaram e da controvérsia teórica sobre sua efetividade para gerar crescimento econômico. As políticas de ajuste fiscal têm sido apresentadas à sociedade como urgentes, inevitáveis e inegociáveis, ou seja, não há espaço para o debate de alternativas (CARNEIRO E GAMBI, 2018).

Por isso, o mundo na atualidade se desenvolve em um sistema social em que, particularmente ao longo das últimas décadas, a concentração de renda tem aumentado, enquanto o acesso ao trabalho digno tem diminuído (PIKETTY, 2014). A expressão “um trabalho decente por um salário decente”, fez parte das lutas e conversas operárias durante grande parte do século XX. Simbolizava uma inserção justa em um mundo caracterizado pelo emprego assalariado e protegido. Questões sobre salário, condições de trabalho, benefícios e organização do trabalho sempre tiveram como pano de fundo o pressuposto moral de uma relação de trabalho digna e, se não igual, pelo menos justa (SPINK, 2009). Logo, um “trabalho digno” envolve oportunidades que são produtivas e proporcionam uma renda justa, com segurança no ambiente de trabalho e proteção social às famílias, assim como melhores perspectivas de integração social, liberdade de expressão, organização e participação nas decisões que afetem a vida do trabalhador e suas famílias, com igualdade de oportunidade e tratamento entre homens e mulheres (OIT, 2015).

No entanto, os dados da OIT para a América Latina demonstram que a informalidade tem aumentado significativamente e, apesar de uma melhoria recente, é difícil imaginar uma situação na qual a maioria das pessoas estará em empregos formais e protegidos ou que haverá

qualquer aproximação ao pleno emprego. Ao contrário, em termos do mercado empresarial em geral, as pessoas, em sua maioria, são “sobrantes”. No Brasil, menos da metade dos trabalhadores estão em situação de trabalho assalariado com emprego protegido, incluindo aqui os servidores públicos. Ou seja, a informalidade já caracteriza mais da metade da força de trabalho, e estima-se que algo em torno de nove em cada dez empregos formais criados são de nível de rendimento de até dois salários mínimos e com muito pouca exigência de escolaridade (SPINK, 2009). O resultado dessas políticas neoliberais para a democracia, sobretudo com o reforço da desigualdade social, foram as graves crises de representação e legitimidade verificadas no final do séc. XX e início do séc. XXI, que comprometem sua própria sobrevivência (CARNEIRO E GAMBI, 2018).

Essa diminuição do acesso ao trabalho digno, e por consequência à renda, evidencia a necessidade de processos colaborativos e a construção de uma cultura de pactos pelo bem comum ou, pelo menos, para evitar o desastre comum. É indispensável o resgate da visão sistêmica, da visão de longo prazo e dos mecanismos de planejamento, noutras palavras, é necessária a construção de outra cultura política (SACHS ET AL., 2012). Diante da crise democrática, surgiu o debate sobre as alternativas à democracia liberal e representativa. A participação social apareceu invariavelmente como opção para solucionar a crise. Canais de diálogo institucionalizados, inclusivos e participativos, apareceram nesse contexto como meio de operacionalizar a participação social (CARNEIRO E GAMBI, 2018).

Isso se dá pela evolução para a governança participativa (*responsive governance*), baseada numa proposta mais pública, em que as chefias escutam melhor o cidadão, e onde é a participação cidadã, por meio de processos mais democráticos, que assegura que os administradores serão mais eficientes, pois mais afinados com o que deles se deseja. É a diferença entre a eficiência autoritária por cima, e a eficiência democrática pela base. É um novo modelo, centrado numa visão mais democrática, com participação direta dos atores interessados, maior transparência, com forte abertura para as tecnologias da informação e comunicação, e soluções organizacionais para assegurar a interatividade entre governos e cidadania (SACHS ET AL., 2012).

Por exemplo, conforme aponta Andrade (2007), a Constituição de 1988, rompendo com uma tradição colonial, fez dos municípios entes autônomos, equiparados à União e aos Estados. Para tanto, foi instituída nova repartição tributária, que acarretou ganhos significativos para os municípios, tanto que, somadas suas receitas próprias às transferências

constitucionais, houve um crescimento na participação dos municípios no bolo tributário, de 10,8% em 1988, para 16,9% em 2000.

Por essa razão, os municípios adquiriram um novo status. De esquecidas entidades do interior, passaram a ser centro das atenções, com a instituição de projetos criativos em parcerias com o setor privado. Isso por que os municípios são a instância do Estado mais próxima à população, de forma que as autoridades políticas locais utilizam essa proximidade para criar laços de compromisso, e a comunidade busque no município a solução de seus problemas. A prefeitura é pensada como instituição destinada a gerir a confluência das energias e recursos sociais e econômicos para a solução das grandes necessidades da comunidade. Exemplos são os programas “municípios saudáveis”, “territórios da cidadania”, entre tantos outros (SAYAGO, 2012).

A partir das transformações que emergem da concepção e das responsabilidades que o Estado passou a assumir dos anos 1940 aos anos 1970, emergiu o movimento das políticas de bem-estar social. Nesse contexto consagram-se, pois, os direitos sociais, que passam a incorporar o marco constitucional das sociedades desenvolvidas e que, de modo mais tímido, também será ampliado nas nações em desenvolvimento, ainda que com menor impulso e impacto (SANTOS ET AL., 2017).

Nesse novo modelo, a qualidade do gasto público, portanto, continua a se inserir como elemento em que a sociedade fiscaliza a atuação do Estado. Pois, como pontuam Sachs *et al.* (2012), seja qual for a política adotada, portanto, é essencial assegurar a qualidade da alocação de recursos por parte do maior ator, o governo. Ressalta-se que, apesar de a qualidade do gasto público continuar a ser uma questão relevante, a forma como esta é alcançada, ou como esta é conceituada, difere do gerencialismo. Os mecanismos de mercado parecem não ser suficientes para garantir que os interesses de uma comunidade sejam compreendidos pelos administradores públicos.

Exemplo disso é que no Brasil, desde a década de 1990, o redesenho das políticas públicas ancoradas no neoliberalismo, cuja orientação maior é a transferência das responsabilidades do Estado – no âmbito federal (mesmo em áreas sociais) para os governos locais, grupos privados e sociedade civil, associado a históricos problemas estruturais do país (concentração de renda, concentração fundiária, heterogeneidade regional, entre outros) – impõe fortes condicionantes para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento local. É neste marco que propostas de descentralização e participação da comunidade têm sido efetivadas às vezes, cinicamente, em paralelo às cada vez

maiores restrições nos gastos públicos, características de programas de ajuste fiscal (TENÓRIO, 2007).

A gestão do capitalismo contemporâneo, em particular no caso brasileiro, está passando por um momento muito delicado. Não pela gravidade dos problemas éticos, políticos, econômicos e sociais, mas muito mais pela pequena convicção do diagnóstico que tem sido realizado pelos acadêmicos, profissionais e gestores públicos sobre a origem da crise que tem sido imputada, desde os anos 1970, exclusivamente ao Estado. Essas incertezas em relação à origem e causalidades reais dos problemas socioeconômicos, político-institucionais e administrativos tem produzido consequências dramáticas e ainda pouco dimensionadas. Tratam-se dos prognósticos ou encaminhamentos conservadores que têm optado por impor uma solução aparentemente mais simples, pautada na defesa persistente de redução drástica do papel e funções do Estado, deixando ao mercado o papel natural de viabilizar as saídas possíveis (SANTOS *ET AL.*, 2017).

Por isso que, como Heidemann (2009) aponta, o desafio da administração pública torna-se cada vez mais importante, requerendo maior empenho dos estudiosos e profissionais da área. O tamanho do Estado, embora diminua com os movimentos de reforma, mas o trabalho de administrá-lo está aumentando. Para contar com os serviços públicos de que precisa, a sociedade já não pode depender apenas de um governo entendido e definido em termos estritos e tradicionais.

É nesse diapasão que Denhardt e Denhardt (2007) fazem uma proposta que denominam Novo Serviço Público. Sugerem que os administradores públicos comecem com o reconhecimento de que uma cidadania comprometida e esclarecida é fundamental para a governança democrática. Afirmam, ainda, que esta cidadania é importante e realizável porque o comportamento humano não é apenas uma questão de interesse próprio, mas também envolve valores, crenças e uma preocupação para os outros. Os cidadãos, assim, são vistos como os proprietários do governo e como capazes de agir juntos na busca do bem maior. Consequentemente, o interesse público transcende a agregação de interesses individuais. O Novo Serviço Público busca valores compartilhados e interesses comuns através de um diálogo generalizado e do envolvimento dos cidadãos. O próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania, motivada pelo desejo de servir os outros e alcançar objetivos públicos.

Quando a comunidade participa junto ao governo, o município adquire uma identidade mais forte, é em si mesmo um ator coletivo que está em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do

governo federal ou estadual, para obter recursos que lhe permitam atender às demandas de sua comunidade. Conclui, assim, que o desenvolvimento local de orientação não-econômica é instituído por meio das relações sociais fundadas em sentimentos de pertencimento a uma família ou a uma comunidade, em sentimento de fidelidade cimentado na amizade, no amor ao próximo e na população do local. São relações sociais estruturadas pela reciprocidade, solidariedade, processos de transferência de bens e/ou serviços realizados por meio de laços sociais alheios ao mercado e definidos sobre imperativos democráticos (TENÓRIO, 2007).

Nesse sentido, a atual configuração da democracia brasileira tem demandado uma atuação cada vez maior do Estado, em especial no âmbito local, nos municípios, os quais têm assumido um papel cada vez mais relevante na execução de políticas públicas. Isso porque os municípios, após a Constituição de 1988, assumiram a condição de entes federativos, com competências e atribuições políticas, legislativas, administrativas e financeiras que aumentaram sua importância junto ao cidadão comum.

O estilo de formulação, implementação e controle das políticas públicas na Constituição de 1988, com a descrição minuciosa dos custos e benefícios, diretos e indiretos, ao integrar o cerne da fundamentação decisória, converte-se num verdadeiro requisito de constitucionalidade das escolhas. Assim, a fundamentação das decisões estatais que afetarem direitos e interesses (individuais, difusos e coletivos), ao lado de revelar as indeclináveis cautelas de responsabilidade fiscal, tem de refletir os resultados constitucionalmente pretendidos. Dessa forma, o escrutínio da legalidade formalista, embora não perca importância, cede espaço à legitimidade substancial das políticas públicas em apreço (FREITAS, 2018).

O que se intenta, em outras palavras, é aumentar a probabilidade do acerto intertemporal da decisão pública, com a inserção de variáveis não-monetizáveis e de longo alcance. A partir do aludido balanceamento, tende-se a alcançar resposta mais confiável a determinadas questões que não podem deixar de ser respondidas a contento. Por exemplo, verificar se a política pública atende às prioridades constitucionais cogentes, ou se há engajamento dos atores políticos (FREITAS, 2018).

Ao mencionar a interação entre governo e cidadania, entra-se na seara do controle social. Esse termo, que historicamente definiu o controle do Estado sobre o comportamento dos cidadãos, mais recentemente tem sido utilizado no sentido do controle que os cidadãos

exercem sobre o Estado, de forma a eles mesmos definirem os rumos da sociedade. E, nessa configuração da democracia brasileira, os tribunais de contas podem emergir como órgãos que propiciam ao cidadão um mecanismo de participação social das políticas públicas e do gasto público.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A democracia representativa no âmbito nacional e/ou subnacional pode coexistir com a democracia participativa na esfera local, ou estas podem complementar-se entre si. Noutras palavras, ocorre o reconhecimento pelo governo de que a participação social, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação do modelo de democracia representativa. O objetivo é associar, ao processo de fortalecimento de democracia local, formas de renovação cultural incorporadas a uma discussão democrática que insira questões que têm como pressuposto a inclusão social (SANTOS E AVRITZER, 2002).

Os espaços de debates sobre o desenvolvimento local não devem ficar restritos ao seu âmbito territorial, uma vez que se tem de enfrentar, de forma crítica, o processo de globalização. O local não deve ser visto como um mero espaço territorial, mas como um espaço de sentimentos compartilhados e de experiências vividas: uma cultura e uma comunidade. Entende, assim, que o desenvolvimento local com cidadania consiste na ação coordenada entre a sociedade e o poder público municipal, instituída por meio de um processo participativo e democrático, em prol do bem-estar social, econômico, político e cultural de um dado território. Nele, as pessoas, individualmente ou por meio de grupos organizados da sociedade civil, bem como do empresariado local em interação com o poder público municipal (Executivo e Legislativo), decidem sobre uma esfera pública o bem-estar de uma comunidade (TENÓRIO, 2007).

A nova realidade após a Constituição de 1988 traz um enorme desafio para a sociedade brasileira, na medida em que se move de uma era em que a discussão da gestão pública foi, de certa forma, “perigosa”, ou até proibida (em vista da ditadura militar), para uma segunda era em que esse debate não é apenas “possível”. Mais do que isso, existem espaços criados para esse fim, alcançados institucionalmente pelo texto constitucional. O momento atual, portanto, torna necessária uma

participação popular mais eficaz na administração pública, seja pelo uso mais efetivo dos recursos públicos, seja para combater a corrupção e, mais do que isso estabelecer de um projeto nacional (CANÇADO E PINHEIRO, 2016).

Essa revolução democrática deve vir acompanhada de dispositivos institucionais, como: o estabelecimento de um conselho sobre desempenho democrático com a tarefa de formalizar a base legal para os princípios de uma democracia permanente; de comissões públicas responsáveis por patrocinar o debate público sobre as principais questões sociais, avaliando o caráter democrático da deliberação política e verificando se o governo está executando políticas com fidelidade; e de organizações de vigilância civil atuando como vigilantes do monitoramento, bem como promovendo treinamento, educação e envolvimento dos cidadãos. Tudo isso deve ser sustentado por uma carta de ação democrática a ser aprovada pelo povo, em última instância, dada a condição constitucional e fiscalizada por instituições de integridade (ROSANVALLON, 2015).

O controle deve ser entendido como um instrumento da democracia. A existência de uma estrutura formal para controle das finanças públicas, eficiente, eficaz e efetiva, para alcance do objetivo de garantir o bom desempenho das atividades estatais realizadas no interesse do bem público é um fato comum em um Estado democrático organizado. É pertinente ressaltar, tendo como referência a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que a sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas dos atos praticados pelos gestores públicos praticados sobre a sua administração (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No Brasil e em outros países da América Latina, as reformas do Estado e de suas relações com o mercado, desencadeadas a partir do início dos anos 1990, desencadearam o objetivo fiscal de redução dos gastos do governo, visando garantir sua credibilidade perante os mercados financeiros. O discurso de redução de gastos foi associado a promessas de mais eficiência no uso dos recursos públicos e de mais qualidade dos serviços prestados à população, a novas práticas de transparência e maior responsabilização dos governos. Tais promessas não foram, de modo geral, cumpridas; porém, a preocupação com o cidadão, com maior controle dos governantes, com padrões mais democráticos de gestão pública, foi gradativamente incorporada na cultura política do país (LOUREIRO *ET AL.*, 2009).

Cançado e Pinheiro (2016) consideram os conselhos de administração de políticas públicas como o principal mecanismo de

controle social e participação popular atualmente no Brasil. Neste ponto, existe, de fato, a possibilidade de participação, mesmo que segmentada, da sociedade, a fim de assegurar interesses classistas e coletivos junto com o poder público.

Dessa forma, e diante do contexto apresentado acima, podemos trazer à discussão a questão de como os recursos são aplicados pelo Estado. Ou seja, se a sua aplicação ocorre de acordo com o interesse da sociedade, ou se atende apenas aos objetivos do próprio Estado, ou daqueles que o dominam. Essa inquietação se coaduna com a necessidade de reformulação do Estado (SACHS *et al.*, 2012), com o objetivo de promover o reencontro da Administração com a Política (DENHARDT e DENHARDT, 2007; DENHARDT, 2015) com base em uma nova cláusula democrática (SANTOS e AVRITZER, 2002) e com controle social, para além da racionalidade instrumental (RAMOS, 1989).

Nesse sentido, os tribunais de contas podem se destacar como órgãos que propiciam ao cidadão a efetividade das políticas públicas, com eficácia no gasto público. Mesmo assim, sua atuação ainda parece ser pouco conhecida do cidadão, que ou ignora suas decisões, ou desdenha de seu real alcance na fiscalização da coisa pública. Arantes *et al.* (2005) constataram que, embora os tribunais de contas tenham suas decisões avaliadas com um impacto positivo junto à sociedade, existem críticas em relação à comunicação de suas atribuições institucionais para os cidadãos, à transparência dada à fiscalização dos recursos públicos e a facilidade de acesso aos trabalhos elaborados, bem como aos resultados obtidos pela fiscalização.

Além disso, uma parte significativa dos gestores e técnicos do Executivo nunca ou raramente utiliza os serviços dos tribunais de contas subnacionais (estaduais e municipais). Ademais, esses mesmos atores, objetos por excelência da fiscalização dos tribunais, alegam terem sido pouco fiscalizados pelos tribunais de contas, afirmação em si muito preocupante para a *accountability* democrática do sistema político brasileiro. A maior receptividade em relação à ideia de aproximação com os tribunais de contas vem justamente de outra instituição aprimorada pela Constituição de 1988, o Ministério Público (ARANTES *et al.*, 2005).

Demo (2004) coloca que a hipótese de trabalho é o lançamento de um problema que se pretende atacar através de uma elaboração científica. Embora não se saiba se o problema tem ou não a solução imaginada, já se tem uma expectativa delineada, um caminho de solução. O problema, assim, é definido como uma questão que intriga o

pesquisador, ou um desafio a ser dominado, ou mesmo algo a ser demonstrado ou uma incógnita que se deseja elucidar. Goode e Hatt (1979) especificam que a função da hipótese é afirmar uma relação específica entre fenômenos, de tal maneira que essa relação possa ser empiricamente verificada.

Com inspiração nessas colocações, e com base no contexto e problema apresentados, entende-se que existem demandas da sociedade civil em relação à efetividade da atuação dos tribunais de contas, bem como à aproximação dessas organizações com a própria sociedade civil e com outras entidades da administração pública. Portanto, essas demandas parecem tornar importante, nos tribunais de contas, o estudo de categorias relacionadas ao interesse público, à cidadania e à democracia. O Novo Serviço Público, proposto por Denhardt e Denhardt (2007) complementado com os desenvolvimentos teóricos do controle social, pode constituir em uma hipótese de estudo nesse sentido.

E assim, como Demo (2004) preceitua, partiu-se de uma suspeita, um faro, um sinal, um desafio, e que nos permitiu vislumbrar como o tema poderia ser abordado. Diante disso, o contexto apresentado e o desenvolvimento do problema levam a questionar como o controle social é exercido num tribunal de contas, tendo em vista o Novo Serviço Público.

1.3 OBJETIVOS:

1.3.1 Geral

Diante problema apresentado, foi definido para a presente pesquisa o objetivo geral de compreender o exercício do controle social num tribunal de contas, frente aos pressupostos estruturantes do Novo Serviço Público.

1.3.2 Específicos

Considerando o objetivo geral proposto, colocamos como objetivos específicos:

a) descrever e analisar a relação do Novo Serviço Público com os tribunais de contas;

- b) descrever e analisar elementos do controle social nos tribunais de contas tendo em vista os pressupostos constitucionais;
- c) confrontar os aspectos de controle social analisados ao Novo Serviço Público;
- d) desenvolver categorias de análise a partir dos aspectos confrontados; e
- e) validar as categorias desenvolvidas em estudo no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

1.4 JUSTIFICATIVA

Inicialmente, é possível justificar o estudo considerando as três condições básicas propostas por Castro (1978), quais sejam: originalidade, importância e viabilidade. Quanto à sua originalidade, em razão de muitos estudos sobre controle social no Brasil advirem da área do Serviço Social ou da Saúde Pública. Esses estudos consideram a composição de conselhos, como nos trabalhos de Guizardi (2009) e Cristo (2012), ou a luta de movimentos sociais, como no trabalho de Bravo e Correia (2012).

Por isso, o presente trabalho pode ser justificado, no âmbito teórico, pela possibilidade de contribuir com elementos teóricos na aproximação entre o Novo Serviço Público e o controle social. Os trabalhos sobre Novo Serviço Público de Denhardt e Denhardt (2007) e Denhardt (2015) não abordam as expressões controle social ou controle cidadão. No entanto, têm uma forte ênfase em cidadania e democracia, categorias que parecem ser de interesse dos estudos em controle social, como é possível verificar em Arnstein (1969), Grau (2000), ou em Bravo e Correia (2012). Ademais, o controle social e as categorias de cidadania e democracia também são importantes à gestão social, como é possível ver em Tenório (2012), tendo havido, inclusive, um estudo recente de Alcântara *et al.* (2015), que busca fazer uma aproximação teórico-conceitual entre a gestão social e a governança pública.

Em uma pesquisa realizada na base de dados *Scopus*, em julho de 2017, foram identificados 91 trabalhos que mencionavam, em alguma parte do seu texto, a expressão *New Public Service*. No entanto, nenhum deles fazia menção ao controle social, se tomadas as expressões *social control* e *citizen control*. Por isso, espera-se, com o presente trabalho, contribuir para a disseminação do Novo Serviço Público nos estudos em Administração Pública no Brasil, e, mais especificamente, nos estudos do Novo Serviço Público **com** controle social.

Por sua vez, quanto à sua importância, pretende-se que este estudo venha a contribuir para a qualidade do gasto público no âmbito local. Além disso, a demanda da sociedade brasileira em obter serviços públicos de qualidade, porém sem prescindir dos valores democráticos, parece ser uma pauta que está em voga. Um exemplo recente foram as mobilizações populares ocorridas no Brasil em junho de 2013, as quais constituíram um momento no qual ficaram claras as aspirações dos cidadãos quanto a isso.

Como assevera Grau (2000), a consciência de que o poder político é cada vez mais esquivo, juntamente com a crescente insatisfação com os resultados desse poder, torna crítico o problema do seu controle. O controle, por si só, interfere na forma como o poder é exercido, e está diretamente ligado à responsabilidade, sendo muito provável que a segunda seja apenas um subconjunto do primeiro. Portanto, Speck (2000) entende que o controle é um fenômeno elementar para a análise dos processos de organização e regulação social.

Nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. Nesse contexto histórico, houve dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa. O primeiro se inspira na vertente gerencial, que se constituiu no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O segundo se encontra em desenvolvimento e tem como principal referencial a vertente societal. Manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais (PAES DE PAULA, 2015).

O primeiro modelo, adotado a partir da década de 1990, se caracterizou pelo modelo que a literatura tratou como a Nova Gestão Pública. Embora sua aplicação, no Brasil, possa até ter trazido alguns resultados (como, por sinal, ocorreu em todo mundo, especialmente no campo econômico-financeiro), parece haver um possível esgotamento das suas ferramentas, como Paes de Paula (2005) aponta em relação do desapontamento decorrente dos indicadores de crescimento econômico e progresso social. Esse desapontamento, por sinal, pode estar relacionado

a uma recente descrença da população em relação aos valores democráticos, como foi possível verificar na conjuntura política pós-2013.

Por essa razão, o presente estudo também pretende contribuir com práticas baseadas no Novo Serviço Público na Administração Pública no Brasil e, em especial, em organizações relacionadas ao controle, como os tribunais de contas. A área do controle externo da gestão pública parece ser pouco estudada em profundidade em um sistema democrático jovem como o brasileiro. Por exemplo: em uma pesquisa realizada nos artigos publicados em português na base de eletrônica de dados da SciELO – *Scientific Electronic Library Online*, em maio de 2017, foram identificados apenas cinco estudos relacionados a essas organizações; e em uma pesquisa na base Spell, em julho de 2017, foram encontrados apenas 17 trabalhos realizados em tribunais de contas brasileiros. De fato, Speck (2000) já havia feito essa constatação, tanto em relação à reduzida visibilidade pública da instituição do Tribunal de Contas é reduzida, como também em relação à escassez de informações e análises acadêmicas a seu respeito; chega a afirmar que, nas ciências sociais, depara-se quase com uma *tabula rasa* no que se refere a estudos sobre os Tribunais de Contas.

E, por fim, quanto à viabilidade do estudo, considera-se factível em razão da dispersão geográfica dos sujeitos da pesquisa, da acessibilidade às organizações que se pretende pesquisar, e da possibilidade de acompanhá-las durante um período de tempo adequado para obter os dados necessários.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho foi estruturado em quatro capítulos, além da introdução. O segundo capítulo consiste nos fundamentos teóricos, que compreendem três grandes blocos: as teorias da administração, o controle social baseado na gestão social, e os tribunais de contas.

O terceiro capítulo trata das questões metodológicas do estudo, desde a caracterização da pesquisa, onde (e com quem) esta foi realizada, as técnicas de coleta de dados e como estes foram analisados. Um item de especial importância trata do desenvolvimento das categorias de análise, e como ficou o modelo para o estudo no campo.

O quarto capítulo traz o estudo no campo. Nele, são apresentados os dados coletados pelos documentos coletados junto à organização pesquisada, os relatos do pesquisador em relação às observações

realizadas, bem como a transcrição dos trechos das entrevistas relevantes para a análise. Apresentados os dados, são apresentadas as análises, de acordo com as categorias desenvolvidas no modelo apresentado no capítulo anterior.

O quinto capítulo traz as conclusões do estudo, de acordo com cada objetivo específico proposto. É seguido pelas referências citadas no texto.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A revisão da literatura indicou a necessidade de abordar três grandes áreas como fundamentos para o trabalho. A primeira delas buscou compreender as teorias da administração pública, desde a Administração Pública Burocrática, passando pela Nova Gestão Pública – tão em voga nos países em desenvolvimento marcados por movimentos de reforma, como o Brasil – até chegar ao Novo Serviço Público.

O segundo bloco teórico compreende o controle social. Nesse caso, foi realizada uma opção de compreender o controle social dentro de um contexto da gestão social. Esta, entendida como uma “linha de fuga” em relação às teorias hegemônicas na administração, procura oferecer caminhos alternativos, notadamente quando envolvido o interesse público não estatal. Por isso, esta pode ser o fundamento para o controle social.

O terceiro bloco teórico compreende o controle público, nesse caso representado por um de seus ramos, os tribunais de contas. Foi abordada a disciplina constitucional dessas organizações e levantados alguns dos estudos desenvolvidos recentemente sobre o tema.

2.1 TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Neste primeiro bloco teórico foram abordadas as teorias da administração pública. Em primeiro lugar, foi realizada uma breve revisão sobre a Administração Pública Burocrática e a Nova Gestão Pública, uma vez que estas foram influentes nos movimentos de reforma administrativa nos países em desenvolvimento, como o Brasil.

O segundo tópico foi destinado ao Novo Serviço Público, uma vez que este integra o objetivo geral deste trabalho. Nele, são explicadas as críticas aos elementos fundamentais da Nova Gestão Pública, os desenvolvimentos acerca do termo governança e então a consideração explícita dos valores democráticos e da cidadania pelos administradores públicos, que constitui o cerne dessa teoria da administração pública.

2.1.1 A Administração Pública Burocrática e a Nova Gestão Pública

O Estado começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII: foi o Estado das monarquias absolutistas. No século XIX, o estado se torna liberal e burocrático: o estado liberal estabeleceu o

império da lei ou o estado-de-direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam. No século XX, o estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático (ou estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático (BREISSER PEREIRA, 2001).

O estado burocrático se caracteriza pela existência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas. Além disso, as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais, e a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades. Assim, são tomadas medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas (WEBER, 1982).

A ortodoxia na teoria das organizações foi desenvolvida a partir de metáforas suportadas pelo paradigma funcionalista e pelos seus pressupostos, acabando por engendrar o desenvolvimento de teorias pautadas em fundamentos pouco questionados até os anos 1980. A primeira camada sedimentar da epistemologia da administração se inicia com o século XX, e consiste em uma apropriação pelos praticantes da administração - preocupados em aumentar o rendimento das empresas - do discurso “cientificista” que predomina no campo social global da época. Praticantes americanos e europeus, dentre os quais os mais famosos são Taylor e Fayol, enunciam métodos de organização “científica” do trabalho e princípios de direção “racional” das empresas com o objetivo de maximizar a lucratividade e satisfação do pessoal. Mais tarde, durante a Segunda Guerra Mundial, houve um formidável impulso, por meio da cientifização das práticas da administração, tornando-a uma ciência explícita e cuja epistemologia se inscreve na corrente dominante à época, projetando as ciências da administração numa imagem de ciência unitária. Dessa forma, eram excluídos do campo todos aqueles que não aceitassem se submeter a tal ortodoxia (SERVA, 2013).

Um exemplo é Weber (1982), para quem a razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O

mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção.

A origem do que se chamou funcionalismo remonta a Durkheim (1978), que, além de conceituar o que chamou de fato social - externo ao indivíduo, porém se impondo coercitivamente a ele – também trouxe o conceito de divisão social do trabalho. Para Durkheim, o que faz o valor da civilização é que esta corresponde a certas necessidades, as quais são consequência da divisão do trabalho. Essa divisão tem o efeito não de aumentar o valor das funções divididas, mas sim de torná-las solidárias entre si, fazendo possível a sociedade.

Além de Durkheim, a escola inglesa consagrou a indução empírica como o critério de distinção entre o que seria científico ou não. Foi assim, uma reação à dedução especulativa, a qual ocorria notadamente na Alemanha e França, ainda que, nessa última, o positivismo tenha se desenvolvido sob Auguste Comte. O empirismo alimentou a esperança de atingir a ciência objetiva e evidente, procurando abandonar qualquer contato com a Filosofia. Para os empiristas, a generalização é produto da observação repetida, nunca anterior a esta, de forma que a ciência explica apenas o observável (DEMO, 1985).

A Durkheim segue-se Malinowski (1970), para quem a função integral de todo o processo que constitui o aprovisionamento cultural de uma comunidade é a satisfação da necessidade primária biológica da nutrição. A cultura, assim, é essencialmente uma aparelhagem instrumental pela qual o homem é colocado numa posição melhor para lidar com os problemas específicos concretos com os quais se depara no ambiente, a fim de satisfazer, assim, as suas necessidades.

Radcliffe-Brown (1973), no entanto, expandiu o conceito de necessidade, caracterizando-a como uma condição necessária de existência de uma sociedade, da mesma maneira como as há para um organismo natural. O organismo social, assim como o natural, apresenta uma estrutura, que era assim definida pelas relações existentes entre as atividades de suas entidades. A vida desse organismo é, então, concebida a partir do funcionamento de sua estrutura (no caso, de sua estrutura social).

Por sua vez, Evans-Pritchard (1972) aprofundou esse pensamento, considerando as sociedades como sistemas. Salientou, no entanto, que considerava o sistema social como um sistema moral ou simbólico, portanto não da mesma espécie que um sistema natural, visão

até então aceita pela maioria dos sociólogos (inclusive por Radcliffe-Brown, de quem se considerava seguidor).

Enfim, Selznick (1967) retoma parte do pensamento de Evans-Pritchard, porém dentro da teoria da organização, conceituando esta como um arranjo e obtenção de pessoal para facilitar a realização de algum objetivo de comum acordo, por meio da distribuição de funções e responsabilidades, ou, no âmbito da organização formal, como um sistema de atividades ou forças conscientemente coordenadas entre duas ou mais pessoas. Todavia, considera que o envolvimento dos indivíduos tende a limitar a adequação dos sistemas formais de coordenação, mas isso não significa, por outro lado, que as características organizacionais e dos indivíduos coincidam; decorre, assim, um problema da relação entre organizações e pessoas. A organização formal, desse modo, procura a manutenção do sistema como necessidade genérica, considerando: a sua segurança como um todo em relação às forças sociais do ambiente, a estabilidade nas linhas de autoridade e comunicação, a estabilidade das relações não convencionais (assim entendidas como os vínculos de sentimento e interesse entre os indivíduos) na organização, a continuação das raízes estáveis (programa) e das fontes de sua determinação (legitimidade), e a homogeneidade de perspectiva com relação ao significado e papel da organização.

Entrando, desse modo, na análise organizacional a partir de Selznick, o funcionalismo abrange quatro principais concepções de organização. As organizações são concebidas, assim, de forma sistêmica e sincrônica, isto é, como um conjunto cujas partes (que podem ser indivíduos ou grupos) são relacionadas umas às outras, de forma coordenada. As organizações são concebidas, ainda, teleologicamente, ou seja, essa coordenação de suas partes é orientada para o alcance de certos objetivos e metas. O funcionalismo também concebe as organizações como um organismo harmônico, cujas partes se integram. E, por fim, busca-se desvincular a organização de qualquer concepção histórica, salvo quando esta se resume à evolução de variáveis facilmente quantificáveis (CHANLAT e SÉGUIN, 1987)

O funcionalismo influenciou o desenvolvimento das ciências sociais, e, em consequência, a análise organizacional. Começando por Durkheim, que delimitou um objeto de estudo para as ciências sociais, e a partir dele desenvolveu um método de estudo a partir da noção da função da civilização. Buscou, portanto, desenvolver a sociologia como ciência, e para isso utilizou-se do positivismo, que tinha, como fonte única de conhecimento e critério da verdade, a experiência, os fatos

positivos e os dados sensíveis. Uma série de sociólogos posteriores, entre eles Malinowski e Radcliffe-Brown, devem a Durkheim o desenvolvimento do método para as ciências sociais, portanto também para a administração, e o seu estudo a partir das funções desempenhadas pelas instituições de uma sociedade.

Na antiga Administração Pública, ou Administração Pública Burocrática, no entendimento de Denhardt e Denhardt (2007), o propósito do governo era simplesmente entregar serviços de forma eficiente, de forma que os problemas deveriam ser abordados principalmente a partir da mudança da estrutura e dos sistemas de controle da organização. Muito embora alguns atores no campo exigissem uma maior atenção aos valores democráticos, prevaleceram em grande parte as vozes que pediam hierarquia e controle, pouco envolvimento do cidadão e experiência neutra.

Evans (1996) coloca que, historicamente, a organização do Estado no Brasil apresenta diferenças. Estas residem na forma como as pessoas obtêm cargos no governo (preenchido mais na base de contatos pessoais que de competência), na dependência do Estado em relação à cooperação da oligarquia agrária (que o utilizam como um instrumento de reforço de suas redes clientelistas tradicionais), e nas complicadas relações com o capital industrial em razão da antiga e massiva presença do capital fabril transnacional no mercado interno (que gerou um clima de nacionalismo defensivo e tornou mais difícil disciplinar o capital interno). Essas características levaram o Estado brasileiro a criar soluções peculiares, como a de tentar criar “bolsões de eficiência” no interior da burocracia, modernizando o aparelho de Estado antes por acréscimo do que através de uma transformação mais ampla. Mas estratégias como essa apresentam desvantagens, como, no caso desses “bolsões de eficiência”, que estão cercados por um mar de normas clientelistas tradicionais, dependerem de proteção pessoal dos presidentes.

A administração pública no Brasil, por um lado, caracteriza-se em boa parte por um processo de caráter eminentemente formal e também patrimonialista. Tem sua base de operação na instituição da repartição pública. Nessa concepção, prevalece o império dos meios e do seu administrador, o funcionário público. É o reino da burocracia pública, de intensa apropriação corporativa e política, e pouco sensível à cidadania. A contribuição do governo, assim entendida, à sociedade praticamente se esgota com o gerenciamento de sua estrutura administrativa (HEIDEMANN, 2009).

Desde a década de 1950, outra visão veio a se incorporar ao quadro brasileiro da administração pública. Em vez da preocupação exclusiva com a gestão da máquina administrativa, emerge o foco nas políticas de governo a serem geridas com o concurso da estrutura administrativa estabelecida para resolver ou, pelo menos, minorar os problemas sociais, global ou setorialmente especificados. Dessa forma, as repartições públicas passam a ser concebidas como prestadoras de serviços, no caso, os serviços necessários à execução das políticas eleitas. Assim, a estrutura formal ou funcional adquire um papel secundário em relação à implementação dos programas de governo (HEIDEMANN, 2009).

As reformas do serviço público, que mudaram a administração do estado de uma administração pública patrimonial para uma administração pública burocrática no século XIX constituíram acontecimentos políticos (e técnicos) importantes, que redundaram na substituição das monarquias absolutas pelo estado liberal (e constitucional). Na medida em que o estado-de-direito era firmemente estabelecido, e que a separação entre o patrimônio público e o privado ocorria, tornou-se necessário um corpo profissional de burocratas. Foi esta burocracia que Max Weber definiu, com tanta precisão, e analisou, no início do século XIX, e que tinha como padrão o estado alemão pré-democrático, quase-liberal. Desde os anos trinta do século XX, o estado liberal-democrático começou a transformar-se no estado social-democrático, mas novamente a mudança no regime político não supôs uma mudança na administração pública: ela permaneceu burocrática. Na realidade, a transição do estado democrático para o estado social-democrático conduziu à reafirmação e à expansão do sistema burocrático (BRESSER PEREIRA, 2001).

O Estado no século XX assumiu novos papéis econômicos e sociais e, embora tenha permanecido comprometido para com esses papéis, teve de lutar em favor da eficiência ao contratar com entidades públicas não-estatais, de forma competitiva, os serviços públicos sociais e científicos necessários. Foi exigido, assim, que a organização do estado mudasse, descentralizando e terceirizando atividades, numa tentativa de poder atender à demanda por maior eficiência. Por essa razão, a gestão pública também teve de procurar atender a essa demanda por eficiência (BRESSER PEREIRA, 2001).

Esta crença nos mercados e na concorrência se expressou de duas maneiras. Em primeiro lugar, rejeitou a ideia do estado como produtor de bens e serviços para o mercado; dessa forma, apoiou a privatização das empresas estatais. Em segundo lugar, afirmou que atividades não

exclusivas do estado, como serviços sociais e científicos, que não são essencialmente monopolistas, não deveriam ser realizadas diretamente pelo estado: deveriam, com efeito, ser financiadas pelo estado, mas realizadas de forma competitiva por organizações sem fins lucrativos ou por organizações públicas não estatais (BRESSER PEREIRA, 2001).

Estava aberto o caminho para o que se convencionou chamar Nova Gestão Pública. Esta pode ser conceituada como um conjunto de ideias e práticas contemporâneas que buscam, no seu núcleo, usar abordagens de setor privado e de negócios no setor público. No entanto, a versão atual deste debate envolve mais do que apenas o uso de técnicas de negócios, ou seja, vai além da frase “administrar o governo como um negócio”. Em vez disso, a Nova Gestão Pública tornou-se um modelo normativo, que sinaliza uma mudança profunda na forma como é pensado o papel dos administradores públicos, a natureza da profissão, o “como” e “por que” é feita a administração pública (DENHARDT E DENHARDT, 2007).

A Nova Gestão Pública (*New Public Management*), ou A Administração Pública Gerencial, também pode ser concebida como um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. No entanto, diferencia esta do conceito de “governo empreendedor”, tratando este como um estilo pragmático de gestão pública, com uma abordagem inspirada na teoria administrativa moderna, trazendo para os administradores públicos a linguagem e ferramentas da administração privada. Enfatiza, contudo, que ambos os modelos compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública e *accountability*. Trata a Nova Gestão Pública e o Governo Empreendedor como vertentes do gerencialismo (SECCHI, 2009).

A demanda por essas mudanças veio de dentro e fora do estado-nação: de dentro, na medida em que as democracias progridem e que os cidadãos, na sociedade civil, se tornam mais ativos e exigentes; e de fora, na medida em que pressões externas, como a globalização, fizeram com que as empresas se tornem competitivas e exigem que os governos nacionais apoiem essa concorrência (BRESSER PEREIRA, 2001).

A Nova Gestão Pública pode ser implantada a partir de quatro modelos básicos: um dirigido à eficiência do serviço público; um destinado à redução de tamanho e descentralização do Estado; um voltado para a busca da excelência no serviço público; e um caracterizado pela orientação ao serviço público por ideias da

administração privada (FERLIE, 1996). Essa reforma do Estado é um processo histórico cuja dimensão é proporcional à da sua crise. Iniciou-se nos anos 70, explodiu nos anos 80, levou ao ressurgimento do liberalismo, e a uma crítica profunda das formas de intervenção ou de regulação do Estado por parte de alguns grandes intelectuais e de uns poucos políticos neoliberais (BRESSER PEREIRA, 1997).

A reforma do Estado envolveu quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER PEREIRA, 1997).

A eficácia dessa agenda de reforma, segundo Denhardt e Denhardt (2007) em diferentes países como a Nova Zelândia, a Austrália, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos chamaram a atenção de governos em todo o mundo, de forma que haviam sido estabelecidos novos padrões para a administração pública e novos papéis para os administradores públicos. Porém, cada um desses países não seguiu exatamente o mesmo padrão na busca de reforma de gestão no setor público.

Nos Estados Unidos, por exemplo, Denhardt e Denhardt (2007) explicam que essas ideias foram popularizadas a partir da obra *“Reinventing Government”*, de David Osborne e Ted Gaebler. Nela, esses autores forneceram uma série de “princípios” dos quais os administradores públicos, chamados “empreendedores públicos”, poderiam trazer. Essas ideias, que permanecem no cerne da Nova Gestão Pública, consistem em: a) dirigir, conduzir a comunidade, em vez de “remar” com ela; b) em vez de “servir” à comunidade, estimular iniciativas por parte desta; c) injetar competição na entrega dos serviços públicos; d) focar na missão do grupo, em vez da elaboração de regras que caracterizou a administração burocrática; e) orientar o governo por resultados; f) orientar o governo aos seus “clientes”; g) ser um governo empreendedor, fazendo com que o serviço público obtenha ganhos financeiros em vez de consumir recursos; h) ser um governo que previne o problema antes que este ocorra; i) descentralizar o governo, ampliando a tomada de decisões para quem pode inovar e determinar o curso de alto desempenho; j) orientar o governo para o mercado, de forma que a

estratégia de governo esteja centrada na estruturação de um ambiente em que o mercado possa operar de forma mais eficaz, garantindo qualidade de vida e oportunidades econômicas.

Secchi (2009) observa que alguns mandamentos se sobrepõem a outros, como nos casos dos mandamentos de governo de resultados e governo orientado por missões. Nos mandamentos de governo catalisador, governo orientado para o mercado, governo empreendedor e governo competitivo, os autores apresentam prescrições contraditórias em relação a papel e tamanho do setor público. Apesar disso, considera que a obra de Osborne Gaebler mostra coerência em valores primários de racionalidade, eficácia e liberdade de escolha.

Por influência desses movimentos nos países centrais, quase todos os países latino-americanos se engajaram, entre 1990 e 1995, em processos de reforma do Estado, por meio de programas de “modernização” financiados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. No entanto, a América Latina tem um contínuo envolvimento com reformas administrativas ao longo de mais de 70 anos. De fato, o estudo do Estado e da administração pública na América Latina tem várias características distintas quando comparado a outros contextos de reformas do setor público, desde o processo de separação política anterior aos atuais construtos relativos ao desenvolvimento, até a presença de suas próprias universidades, escolas e institutos havia pelo menos um século antes dos movimentos de reforma administrativa. Nesse contexto, a América Latina transformou a reforma administrativa e do Estado num item importante da agenda de discussão intelectual e política, com certa teimosia, apesar dos inúmeros fracassos e desapontamentos (SPINK, 2006).

Em relação ao movimento mais recente de reforma administrativa, a gerencial, Bresser Pereira (1997) coloca que, no Brasil, a delimitação do tamanho do Estado envolveu as ideias de privatização, publicização e terceirização. Essa questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança houve um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal. Houve, ainda um aspecto estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social. E também um aspecto administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. Já no aumento da governabilidade foram incluídos dois aspectos: o da legitimidade do governo perante a sociedade, e o da adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

A Nova Gestão Pública, no entendimento de Denhardt e Denhardt (2015) enfatizou a descentralização, a privatização e a concorrência, a

fim de alcançar eficiência e responder melhor às demandas dos clientes. Denhardt e Denhardt (2007) comentam que, em relação ao lema da Nova Gestão Pública, “guiar, em vez de remar” (*steering rather than rowing*), a mudança dos administradores, do remo para a direção, pode não só deixá-los responsáveis pelo barco - escolhendo seus objetivos e direções e traçando um caminho para alcançá-los - mas também lhes deu mais poder para fazê-lo.

Mais ainda, na pressa de dirigir, talvez os administradores públicos estivessem esquecendo quem é dono do barco (DENHARDT e DENHARDT, 2007), o cidadão. De fato, há uma diferença crítica entre passar pelo ritual vazio de participação e ter o poder real necessário para afetar o resultado do processo. A participação sem redistribuição de poder é um processo vazio e frustrante para os impotentes. Ele permite que os detentores de poder afirmem que todos os lados foram considerados, mas permite que apenas alguns desses lados se beneficiem. Ou seja, a participação sem redistribuição de poder mantém o *status quo* (ARNSTEIN, 1969). E dessas críticas às teorias da administração até então consolidadas que passou a ser discutido outro modelo, que foi chamado Novo Serviço Público.

2.1.2 O Novo Serviço Público

Na década de 1980, tornaram-se óbvias as limitações do modelo tradicional de Estado de Bem-Estar Social. Processo que motivou diversas iniciativas do setor público. Tais iniciativas foram concebidas seja para abordar o cidadão como um cliente a quem se presta um serviço (por exemplo, por meio inclusive de pesquisa do usuário, garantia de qualidade e de escolha entre os fornecedores), seja para abordar a concorrência entre os fornecedores por meio de contratos comissionados pelos órgãos públicos. Essas abordagens, portanto, estavam ligadas a elementos fundamentais denominados de Nova Gestão Pública. Assim, nas iniciativas descritas acima, o papel dado a usuários e comunidades de serviços variou consideravelmente, mas a decisão continuou a ser tomada por gestores e profissionais (BOVAIRD, 2007).

No entanto, as limitações tanto do tradicional modelo do Estado-providência quanto dos seus novos variantes da Nova Gestão Pública ficaram claramente expostas quando foi levado em consideração o papel potencial dos usuários em serviços (BOVAIRD, 2007). Apesar dos aparentes resultados da Nova Gestão Pública, em fins da década de 1990, passaram a haver relatos sobre fracasso do governo e falhas do

mercado. Isso se deu em razão de a sociedade ter se tornado mais complexa, fragmentada e multi-camadas, havendo, portanto, a necessidade da interação entre uma pluralidade de organizações e grupos do Estado, do mercado e da sociedade civil (SORENSEN e TORFING, 2005).

As características comuns e incontestáveis da Nova Gestão Pública incluíram tratar os cidadãos como clientes, concentrando-se na mercantilização e eficiência (por exemplo, *vouchers*, corte orçamentário, medição de desempenho) e dando flexibilidade aos gerentes no funcionamento de seus departamentos e agências. Embora as reformas buscadas sob a Nova Gestão Pública fossem novas, sua base teórica certamente não era. De fato, grande parte da base teórica da Nova Gestão Pública pode ser rastreada até a Era Progressista (um período de amplo ativismo social e reforma política nos Estados Unidos, que se estendeu desde a década de 1890 até a década de 1920): redução do orçamento, responsabilidade pelo desempenho, medição do desempenho e racionalização de jurisdições e estruturas administrativas. As reformas realizadas em nome da Nova Gestão Pública são a principal preocupação, porque tiveram como consequências não intencionais a comercialização das práticas administrativas e das considerações éticas dos administradores (RAUH, 2017).

O arcabouço teórico da Nova Gestão Pública revelou um desconhecimento sobre as complexas motivações humanas. O déficit conceitual da ideia de maximização desenfreada de utilidade individual negligenciou aspectos inextirpáveis da condição humana, como o altruísmo e a cooperação, e subestima perdas à biodiversidade, intraduzíveis em pecúnia e cujos reflexos podem ser devastadores para a longevidade digna de gerações presentes e futuras (FREITAS, 2018).

Por essa razão, algumas autoridades públicas procuraram envolver diferentes tipos de cidadãos, profissionais, organizações de voluntariado, organizações do mercado de trabalho e empresas privadas em redes de autorregulação. Essa mobilização e empoderamento desses atores, de uma maneira ativa e responsável dentro de assembleias autorreguláveis, permitiriam que o Estado “governasse à distância”, sendo denominadas redes de governança (SORENSEN e TORFING, 2005).

O termo governança tem origem na década de 1990, quando instituições como a Organizações das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial passaram a utilizar o termo em inglês *governance* no sentido de “arte ou modo de governar”, com duas preocupações adicionais: uma distinção clara com o governo como uma instituição; e um novo modo

de governança baseado na participação da sociedade civil em todos os níveis (nacional, mas também local, regional e internacional). Nessa época, o Banco Mundial (1992) a definiu como o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo, constituindo, assim, na maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, com resultado na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

O significado original do termo governança continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista. Esse termo, portanto, era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais — gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público — e que fossem considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades, pelo menos de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a *Organization for European Cooperation and Development* - OECD (KISSLER E HEIDEMANN, 2006).

No final da década de 1990, o termo governança se deslocou para o setor privado, tendo surgido a expressão governança corporativa. Esta tem, entre seus fundamentos, a Teoria da Agência. Quando há a separação entre a propriedade e a administração, a Teoria da Agência mostra que vários conflitos de interesses entre as partes envolvidas emergem. Essa teoria também apregoa que as divergências entre um principal (titular) e o agente têm origem no fato de que ambos desejam maximizar os seus benefícios, ou seja, tanto a parte contratante quanto a contratada maximizam as suas utilidades individuais. Entre os elementos centrais da teoria da agência, figuram pressupostos acerca do comportamento humano (o homem avalia custos de oportunidade ao tomar uma decisão, e que, portanto sempre toma decisões racionais), a delegação da autoridade aos agentes, e os custos de agência e sistema de controle interno (CORREIA E AMARAL, 2008).

O termo governança passou a ser um dos mais utilizados nas ciências sociais, tem sido considerado a partir de duas lentes teóricas: uma centrada no Estado, e outra na sociedade civil (governança sem governo). Esse conceito, por ser aberto, permite a sua aplicação a uma grande variedade de exemplos: a Europa Setentrional, onde tiveram origem, passando ao restante da Europa Ocidental; os países anglófonos desenvolvidos (Reino Unido, EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia); o Leste Europeu, a América Latina, e os países africanos que não

estejam classificados como “estados falidos”. Todavia, essa abertura do conceito de governança também é a sua fraqueza, uma vez que não permite dizer com clareza quando efetivamente há governança, e, mais ainda, quando ocorre uma boa governança. O desafio é como refinar esse conceito, tornando-o mais preciso, sem perder a sua aplicabilidade aos mais variados tipos de sociedade (PETERS, 2014).

A definição de governança não é livre de contestações. Isso porque tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento, como as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública. Assim, por exemplo, governança na linguagem empresarial e contábil significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto. Já nas ciências políticas e administração pública, a governança constitui um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. Nesse caso, a etiqueta *governance* denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos (SECCHI, 2009).

A governança pode ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (KISSELER E HEIDEMANN, 2006).

Uma representação de governança na administração pública se encontra nas redes de políticas públicas (*policy networks*), cuja participação é aberta a qualquer interessado (SECCHI, 2009). Essas redes de governança constituem uma forma particular de governança e uma particularidade da rede, e que contribuem para a produção de fins públicos no poder de visões, ideias, planos e regulamentos. Podem ser definidas como uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionais e autônomos, e que interagem através de negociações, deliberações e intensas lutas de poder. Essas redes ocorrem dentro de um quadro relativamente institucionalizado de regras contingencialmente articuladas, normas, conhecimento e imaginários sociais. Portanto, uma rede só é autorregulável dentro dos

limites estabelecidos por agências externas (SORENSEN E TORFING, 2005).

Numa estrutura de governança pública, o Estado ativo, nos termos do modelo dos três setores, se transforma num Estado ativador, que age, principalmente, sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil (por exemplo, por meio do engajamento comunitário). Isso significa que o setor privado e o terceiro setor acabam sendo valorizados perante o setor público (KISSLER E HEIDEMANN, 2006).

A governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança). O Estado deixa de ser uma instituição que se diferencia de forma clara e distinta do mercado e da sociedade, como acontecia no caso do governo tradicional. Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem mecanismos institucionais de regulamentação, que se articulam em diferentes composições ou arranjos (KISSLER e HEIDEMANN, 2006). Mais recentemente, a governança pública está sendo discutida no Brasil como um modelo pautado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil em prol de objetivos comuns, apresentando, nesse cenário, proximidades com o conceito de gestão social, em vista das proximidades nas vertentes democráticas/participativas e menos tecnicistas/tecnoburocráticas que podem ser relacionadas ao modelo societal (ALCANTARA *ET AL.*, 2015).

Em oposição ao conjunto racional de compromissos com a teoria da administração pública, Denhardt (2015) explica que sempre houve um contraponto, menos compreendido, de interesses pela administração democrática. Entre esses interesses, Moretto Neto *et al.* (2014) fazem referência às primeiras manifestações sobre coprodução, que remontam à década de 1970, com o advento da Proposição n. 13, do Estado da Califórnia, que impunha limites fiscais ao orçamento, ensejando a necessidade de recorrer a outras estratégias de produção dos serviços públicos. Nessas circunstâncias, o Estado, Condados e Municípios passaram a envolver o cidadão, os grupos sociais e outros arranjos organizacionais na produção dos serviços públicos.

A coprodução de serviços públicos pode ser caracterizada como a prestação de serviços por meio de relações regulares e em longo prazo entre os fornecedores profissionais de serviços (em qualquer setor) e os usuários desses serviços ou outros membros da comunidade, de forma que todas as partes façam contribuições substanciais de recursos. Nessa

definição, esclarece que não se exclui a consideração dos diferentes interesses que vários tipos de coprodutores possam ter em relação aos seus papéis na coprodução; mas, por outro lado, se concentra principalmente em usuários, voluntários e grupos comunitários como coprodutores, reconhecendo que cada um destes grupos tem uma relação bastante diferente com as organizações do setor público e que as outras partes interessadas, também, podem desempenhar papéis de coprodução (BOVAIRD, 2007).

Os interesses pela administração democrática que fundamentam o Novo Serviço Público se encontram na crítica ao modelo racional, a teoria social interpretativa e a teoria social crítica. No que se refere à crítica ao modelo racional, esta emergiu específica e diretamente numa tentativa de elevar a administração pública a um patamar superior ao de mera ação racional. Isso porque o modelo racional se baseia: em uma visão estreita e restritiva da razão humana; em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento; em uma conexão inadequada entre teoria e prática (DENHARDT, 2015). Essa relação à visão estreita e restritiva da razão humana se baseia na crítica efetuada por Ramos (1989), para quem a teoria da organização precisa ser reformulada sobre novos fundamentos epistemológicos. Isso porque a teoria da organização, graças à persistente falta de exame de suas dimensões epistemológicas, tem sido, em grande parte, uma ideologia do sistema de preço de mercado. Só que o homem tem diferentes tipos de necessidades, cuja satisfação requer múltiplos tipos de cenários sociais. Todavia, o sistema de mercado só atende a limitadas necessidades humanas, e determina um tipo particular de cenário social em que se espera do indivíduo um desempenho consistente com regras de comunicação operacional, ou critérios intencionais e instrumentais, agindo como um ser trabalhador. O comportamento administrativo, nos dizeres de Ramos (1989) é uma conduta humana condicionada por imperativos econômicos.

Por isso que Denhardt critica a visão restrita da razão humana presente no modelo racional, pois, se este atrai a atenção aos meios necessários para serem atingidos determinados fins, ele também afasta a atenção dos próprios fins. Ou seja, o modelo racional, por concentra-se na eficiência, desvia a atenção dos valores societários e democráticos.

Na administração democrática também existem interesses pela teoria social interpretativa ou da ação, que procura demonstrar a incompletude da abordagem da ciência positiva, dominante no campo da administração pública, e que se orienta para explicações instrumentais. Essa abordagem da teoria social interpretativa, chamada fenomenologia,

procura focar a atenção sobre a maneira como os indivíduos interpretam sua existência de cada dia. Os seres humanos são percebidos como seres conscientes, que agem com propósito e, assim, dão sentido às suas ações. A fenomenologia contribui para restabelecer a relação entre sujeito e objeto – rompida pela ciência positiva – e elaborar o papel desta relação na constituição de um mundo que se pode compreender subjetivamente. Isso levou a uma nova base normativa para a *accountability* a partir de uma reformulação da noção clássica de responsabilidade administrativa, não mais fundamentada em uma relação entre meios e fins, com os órgãos administrativos sendo obrigados a executar a vontade do corpo dirigente (DENHARDT, 2015).

O terceiro dos interesses abordados por Denhardt (2015) como contraponto ao modelo racional de administração consiste na teoria social crítica. Essa perspectiva crítica tem por propósito identificar as contrações entre o que é e o poderia ser e mostrar o potencial de mudança. Na sua elaboração houve muitos autores importantes, podendo ser destacado Jürgen Habermas, a partir do qual podem ser levantados aspectos como a crítica da razão instrumental, a cientifização da vida política e a redução da esfera pública e a relação entre conhecimento, comunicação efetiva e interesses humanos. A teoria social crítica, que fundamenta o Novo Serviço Público, também foi a base para os estudos em Gestão Social, conforme apontado por Serva (1997), Tenório (2007) e Cançado *et al.* (2013).

Para Habermas (2003), a ideia dos direitos humanos e da soberania do povo determina até hoje a autocompreensão normativa de Estados de direito democráticos. A história de teoria é um componente necessário, um reflexo da tensão entre facticidade e validade, entre positividade do direito e a legitimidade pretendida por ele, latentes no próprio direito. O princípio da democracia resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Esse entrelaçamento é visto como uma gênese lógica de direitos, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Dessa forma, o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direitos. A gênese lógica desses direitos forma um processo circular, no qual o código do direito e o mecanismo para a produção de direito legítimo (portanto, o princípio da democracia) se constituem de modo co-originário. Numa democracia, a autonomia pública é importante, mas igualmente importantes são os direitos fundamentais de cada cidadão. Assim, a maneira pela qual seria possível conjugar essas duas autonomias por meio da sua teoria discursiva.

Adicionalmente, sua proposta contra a exclusão sistemática consiste na defesa de que a política própria da democracia deve ser dirigida na direção da “inclusão do outro”. Uma inclusão que promova a independência da procedência cultural de cada qual e as vias de acesso à comunidade política que devem permanecer sempre abertas. E a condição para isso é que, no maior grau possível, as instituições públicas se dispam de conotações morais densas e passem a adotar integralmente os procedimentos do direito moderno. Diante de qualquer tentação de exclusão a teoria habermasiana advoga em prol de um “patriotismo constitucional” pelo qual os cidadãos se identifiquem com os princípios da própria constituição – identificação essa que implica para os indivíduos uma compreensão da constituição como uma conquista vinculada dentro da história de seu país e a concepção da liberdade da nação de maneira universalista. (HABERMAS, 2007).

Perry (2007) identifica duas fontes principais para o Novo Serviço Público. Uma delas é Janet e Robert Denhardt. Para estes, o Novo Serviço Público sugere que a privatização e os valores do empreendedorismo comercial podem desvalorizar o interesse público e valores como a equidade, representatividade e justiça. O Novo Serviço Público argumenta que a consideração explícita dos valores democráticos e da cidadania pelos administradores públicos terá benefícios em termos de construção de comunidades, envolvimento de cidadãos e fazer com que o governo trabalhe mais efetivamente. Os defensores da Nova Gestão Pública, por outro lado, argumentam que o uso de modelos e valores de mercado é a melhor maneira de entender o papel e as operações do governo e garantir a eficiência (DENHARDT e DENHARDT, 2015).

No entanto, a prática da administração pública não pode ser dividida em dois campos distintos: um refletindo os valores de mercado e o outro refletindo os valores democráticos. Há evidências, contudo, de que os valores e as normas avançados pelo Novo Serviço Público estão sendo aplicados na prática. Assim, é possível que o domínio da Nova Gestão Pública encontrado no início dos anos 2000 pode não ser tão pronunciado atualmente. Ou seja, assim como a Nova Gestão Pública suplantou a administração pública tradicional nos anos 1980 e 1990 como a visão dominante, talvez um novo movimento esteja em andamento e que provavelmente a eclipsará (DENHARDT E DENHARDT, 2015).

Os cidadãos – tanto os excluídos quanto os detentores de poder – não se encontram em blocos homogêneos. Cada grupo engloba uma série de pontos de vista divergentes, clivagens significativas, interesses

competitivos e subgrupos quebrados. No entanto, as pessoas têm passado a exigir um grau de poder (ou controle) que garanta que os participantes ou os residentes possam governar um programa ou uma instituição, sejam responsáveis por políticas e aspectos gerenciais e possam negociar as condições em que os tradicionais detentores de poder podem introduzir mudanças (ARNSTEIN, 1969).

Denhardt (2015) menciona um problema de identidade na administração pública, descrevendo esse problema mais como uma crise de legitimidade, segundo a qual as bases convencionais da teoria não refletem ou não correspondem às necessidades dos atores do campo – teóricos, profissionais e cidadãos. No entanto, embora a maior parte dos teóricos em administração pública divirja em alguns detalhes, eles parecem concordar com alguns interesses básicos, quais sejam, a herança de Weber no que se refere à ênfase na burocracia racional, e a herança de Wilson no que se refere à ênfase na dicotomia entre política e administração. O resultado foi uma tentativa de construir uma teoria racional de administração, teoria esta que se tornou dominante no campo.

Paul Light consiste em outra fonte, apontada por Perry (2007), para o Novo Serviço Público, associando-o a quatro características. A primeira delas, segundo Light (1999), é a diversidade, ou seja, o novo serviço público é muito mais diversificado do que o serviço público centrado no governo; essa diversidade se estende à raça, gênero e histórias intelectuais e profissionais. A segunda característica consiste no crescente interesse em destinos não governamentais, particularmente o setor sem fins lucrativos, quando da aplicação dos recursos públicos; embora o governo ainda seja visto como o setor mais propício para representar o interesse público. A terceira característica do Novo Serviço Público é a mudança de setor, ou seja, os trabalhadores tendem a transitar entre os setores governamental, privado e sem fins lucrativos com maior frequência e facilidade. Por fim, a quarta característica do novo serviço público é o seu compromisso profundo em fazer a diferença no mundo, sendo esta, no entendimento de Light (1999) a única característica em que o Novo Serviço Público é indistinguível do antigo.

As perspectivas de Light (1999) e Denhardt e Denhardt (2003) oferecem, segundo Perry (2007) duas visões bem diferentes do novo serviço público. Embora não sejam incompatíveis, não são facilmente alinhadas. Esta última é em grande parte normativa, exortando-nos sobre o que o novo serviço público deve ser, mas fazendo poucas conexões entre o que é agora e a visão de um novo serviço público. Já aquela é

empírica e se concentra em um grupo de elite de membros do novo serviço público, muitos deles localizados em ambientes sem fins lucrativos e privados.

No entanto, Perry (2007) entende que essas perspectivas compartilham as seguintes características: a novo serviço público é ao mesmo tempo mais heterogêneo e menos amarrado às tradições do serviço público; as regras incorporadas em novas estruturas de governança são provavelmente as influências mais convincentes sobre o comportamento no novo serviço público; a flexibilidade incorporada no novo serviço público cria um mundo de trabalho em que nossos vínculos são temporários e que podem ter consequências de longo prazo para o serviço público, tal como este é conhecido pelas teorias da administração pública.

Perry (2007) discute serem necessárias quatro reformas no sistema democrático, para que seja possível conciliar a democracia ao Novo Serviço Público. Em primeiro lugar, são necessárias mudanças profissionais para aumentar a responsabilidade e a proteção do cidadão. Em segundo lugar, são necessárias reformas institucionais para aumentar a participação popular. Em terceiro lugar, é necessária uma reforma das estruturas salariais do serviço público, com o intuito de fortalecer a representatividade e apoiar a responsabilidade. Finalmente, a renovação da educação cívica é necessária para enfrentar ameaças à proteção dos cidadãos e à cidadania.

Por sua vez, Denhardt e Denhardt (2007) entendem que, na perspectiva do Novo Serviço Público, o papel do administrador público é levar as pessoas “à mesa” e servir os cidadãos de uma forma que reconheça as múltiplas e complexas camadas de responsabilidade, ética e responsabilidade em um sistema democrático. O administrador responsável deve trabalhar para envolver cidadãos não só no planejamento, mas também na implementação de programas destinados a alcançar objetivos públicos. Isso deve ser feito não só porque faz o governo funcionar melhor, mas também porque é consistente com os valores da democracia. O trabalho do administrador público não se resume ao controle ou à manipulação de incentivos. Dessa forma, nesse modelo, os ideais democráticos e o respeito pelos outros não apenas permeiam as interações dos administradores públicos com os cidadãos, mas também são modelados dentro das organizações públicas. Esse modelo de serviço público, que se propõe a ser uma alternativa para o modelo agora dominante baseado na teoria econômica e no interesse próprio, tem como alicerces a cidadania, a democracia e o serviço baseado no interesse público.

O relato clássico da cidadania, e o que melhor expressa o “ideal” de cidadania, segundo Denhardt e Denhardt (2007) foi desenvolvido pela primeira vez na Política de Aristóteles. Nessa visão, o cidadão se envolve no trabalho da *polis* porque é nesse trabalho que o indivíduo atinge a sua humanidade mais completa. Como os seres humanos são seres ativos, sociais e morais, preocupados com o propósito da vida, procuram atingir fins superiores e devem, ao fazê-lo, se engajar na autodeterminação.

O Novo Serviço Público, no entendimento de Denhardt e Denhardt (2007), pode ser delineado em sete princípios:

1º) Servir cidadãos, não consumidores. O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores compartilhados e não a agregação de interesse próprio individual. Portanto, os servidores públicos não devem apenas responder às demandas de “clientes”, mas concentrar-se na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos.

2º) Perseguir o interesse público. Os administradores públicos devem tornar primordial a criação de uma noção coletiva e compartilhada de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas orientadas por escolhas individuais. Pelo contrário, é a criação de interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada.

3º) Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo. O interesse público é melhor avançado por servidores públicos e cidadãos empenhados em fazer contribuições significativas para a sociedade e não por gerentes empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse próprio.

4º) Pensar estrategicamente, agir democraticamente. As organizações públicas e as redes em que participam são mais propensas a serem bem-sucedidas no longo prazo, se forem operadas por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada com base no respeito por todas as pessoas.

5º) Reconhecer que a *accountability* não é simples. Os servidores públicos devem estar atentos a mais do que o mercado. Eles também devem atender ao direito estatutário e constitucional, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos.

6º) Servir em vez de dirigir. O papel principal do servidor público é ajudar os cidadãos a articular e a satisfazer seus interesses compartilhados ao invés de tentar controlar ou orientar a sociedade em novas direções.

7º) Dar mais valor às pessoas, não apenas à produtividade. As políticas e os programas que atendem às necessidades públicas podem ser alcançados de forma mais eficaz e responsável através de esforços coletivos e processos colaborativos.

Um desdobramento posterior do Novo Serviço Público foi a governança democrática em rede. As redes de governança (SORENSEN E TORFING, 2005), podem ser estruturadas e operar em conformidade com ideais democráticos. No centro dessas discussões, está o conceito de serviço público, a ideia de que importa fazer a diferença (DENHARDT, 2015).

O Novo Serviço Público começa, é claro, com o conceito de serviço público, mas a ideia de serviço público está entrelaçada com as responsabilidades da cidadania democrática. E assim, por estar destinado a reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública, o Novo Serviço Público está relacionado, ainda, à coprodução do serviço público.

A coprodução envolve um processo através do qual os insumos utilizados para fornecer um bem ou serviço são contribuições de indivíduos que não estão na mesma organização. Esta implica, portanto, que os cidadãos podem desempenhar um papel ativo na produção de bens e serviços públicos. Concentra-se no fato de que, na interação com os cidadãos na prestação de serviços, públicos, as agências estatais podem tanto resultar em um comportamento sinérgico, cooperativo, melhorando a qualidade geral da prestação de serviços, quanto podem deixar de fazê-lo, falhando nessa missão (OSTROM, 1990).

A coprodução pode ser conceituada como um modo de produção do bem público por meio de uma gestão compartilhada onde atuam tanto governo como sociedade, ela compreende a participação ativa do cidadão como parte integrante nos processos de definição e geração desse bem público numa prática de relacionamento entre os agentes públicos e os usuários do serviço. Envolve, assim a participação ativa e direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas ao interesse público e, em última instância, à construção do bem comum (SALM *ET AL.*, 2007). Envolve arranjos organizacionais que implicam na provisão de serviços públicos por meio de uma relação regular e duradoura entre as agências estatais e grupos organizados de cidadãos, e na qual ambos dão contribuições substanciais (JOSHI E MOORE, 2004)

Do ponto de vista do Novo Serviço Público, a ideia de coprodução levanta potenciais problemas éticos para os administradores. Isso porque envolve a busca de informações sobre tipos, qualidade e quantidade de provisão dentro de um determinado ponto de preço; no entanto, existem poucas regras a priori sobre como os excessos de prestação de serviços serão (ou mesmo podem) ser distribuídos. Estas são exatamente as condições necessárias para o que o direito e a economia se referem como problemas de produção de equipe - o incentivo a fugir e à busca de renda em arranjos produtivos que exigem a contribuição de mais de um indivíduo (RAUH, 2017).

Isso significa que os indivíduos envolvidos na provisão, alocação ou solicitação de serviços públicos podem solicitar que esses serviços não definidos sejam fornecidos de uma maneira ou de uma classe que forneça um benefício adicional a eles além do que o público recebe (RAUH, 2017). Assim, existe o risco de o NSP recair em dilemas éticos que remontam à gestão dos recursos de acesso comum.

O termo “recurso de acesso comum” refere-se àqueles sistemas, naturais ou feitos pelo homem, cujo tamanho torna dispendiosa (mas não impossível) a exclusão de potenciais beneficiários de obter benefícios com o seu uso. Por exemplo, quando múltiplos beneficiários dependem de um sistema dessa categoria como fonte de sua atividade econômica, as escolhas de cada um deles afetam e são afetadas pelas escolhas de cada um dos demais (OSTROM, 1990).

A origem do que se denominou “tragédia dos comuns” se desenvolve a partir da seguinte ilustração: imagina-se um pasto aberto a todos. É de se esperar que cada vaqueiro tentará manter tanto gado quanto possível sobre esses campos. Tal arranjo pode funcionar de forma razoavelmente satisfatória durante séculos porque as guerras tribais, a caça furtiva e as doenças mantêm os números de homens e animais bem abaixo da capacidade de carga da terra. No entanto, vem o dia em que o objetivo a longo desejado de estabilidade social torna-se uma realidade, ou seja, cessam as guerras, a caça furtiva e as doenças (HARDIN, 1968).

Nesse ponto, a lógica inerente desses comuns resulta em tragédia. Isso porque, como um ser racional, cada vaqueiro procurará maximizar o seu ganho, donde concluirá que o único caminho sensato para ele seguir é adicionar outro animal para seu rebanho, e mais outro; e assim sucessivamente. Mas esta é a conclusão a que chegou cada vaqueiro racional que partilha de um bem comum. Aí está a tragédia. Cada homem está preso a um sistema que o obriga a aumentar seu rebanho sem limites - num mundo que é limitado. O destino é a ruína,

cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos comuns (HARDIN, 1968).

Os regimes de propriedade dos recursos de uso comum poderiam abranger o acesso livre, a intervenção racional de um governo com poderes coercitivos, a imposição de direitos de propriedade privada, ou uma situação em que as pessoas que fazem uso do recurso comum celebram um acordo no qual se comprometem a fazer funcionar uma estratégia cooperativa. Nos regimes de propriedade comum, os beneficiários celebram um acordo entre si, que é desenhado por eles mesmos, e tendo em vista as informações que têm disponíveis (OSTROM, 1990).

Os problemas causados por tais condições são certamente éticos, mas também são estruturais, enraizados na relação entre a burocracia e a autoridade eleita. Essa relação deixa uma lacuna que não é abordada pelas conceituações recentes da ética, criando (ou aumentando) a separação entre a autoridade eleita e a burocracia estatal. Essa separação permitiu a essa burocracia impor mais a sua vontade nos arranjos coprodutivos, porque a autoridade eleita, por conveniência política, assim o permitiu amplamente. Esses arranjos, portanto, não têm atendido a valores públicos, isso porque as estruturas de incentivo da coprodução permitem que grupos e indivíduos identifiquem os meios de extrair valor, resumindo a questão a um problema de incentivos e regras, ou seja, a uma mercantilização da ética (RAUH, 2017).

A falta de cooperação para benefício mútuo não indica necessariamente ignorância ou irracionalidade. As partes ficariam em melhor situação se pudessem cooperar. No entanto, ante a ausência de um compromisso mútuo crível, cada um individualmente tem um incentivo para desertar e se tornar um “*free rider*”. Cada um racionalmente espera que o outro deserte. Ou seja, indivíduos perfeitamente racionais podem produzir, sob certas circunstâncias, resultados que não são racionais, quando vistos sob a perspectiva de todos os envolvidos (PUTNAM *ET AL.*, 1993).

2.2 GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

A Gestão Social e o controle social estão intimamente relacionados. Isso porque o controle social demanda processos de comunicação entre a sociedade e o Estado, visando a participação do cidadão nos assuntos que, até então, estavam restritos à burocracia estatal. Esses são justamente assuntos trabalhados no campo da Gestão

Social. Por essa razão, a opção no presente trabalho foi de trabalhá-los conjuntamente: pelo entendimento de que um é consequência do outro.

2.2.1 Gestão Social

O que se convencionou chamar Gestão Social tem como base Alberto Guerreiro Ramos e a Escola de Frankfurt, em especial na sua segunda geração, com Jürgen Habermas (CANÇADO *ET AL.*, 2013). A expressão Escola de Frankfurt tenta designar a institucionalização dos estudos de um grupo de autores marxistas, não-ortodoxos, que na década de 1920 permaneceram à margem de um marxismo-leninismo “clássico”, seja em sua versão teórico-ideológica, seja em sua linha militante e partidária (SERVA, 1997).

Na Alemanha dos séculos XVIII e XIX, o ambiente intelectual alemão, influenciado pela filosofia de Kant, voltou-se particularmente para uma discussão intensa acerca do valor e do significado da tragédia grega. Pensadores pós-kantianos, entre os quais Hegel, Schopenhauer e Nietzsche se engajaram numa reflexão filosófica sobre a tragédia grega e moderna. O trágico é concebido como uma chave interpretativa e de compreensão crítica, que serve de contraponto crítico à metafísica platônica e judaico-cristã (FREIRE, 2018). Esse foi o ambiente que influenciou a Escola de Frankfurt.

A partir da Escola de Frankfurt foi produzido um conjunto de obras que marcou decisivamente a filosofia e as ciências sociais no século XX. Balizada por três temas principais - a dialética da razão iluminista e a crítica à ciência; a dupla face da cultura e a discussão da indústria cultural; e a questão do Estado e suas formas de legitimação na moderna sociedade de consumo -, a “Teoria Crítica”, como também ficou conhecida a produção central do grupo, tornou-se uma passagem obrigatória para os intelectuais contemporâneos que se dedicam a estudar diversos temas, tais como a racionalidade na sociedade moderna e as relações entre a ciência e o desenvolvimento social. A crítica da razão instrumental e a preocupação com a emancipação humana são dois aspectos também marcantes nas obras dos frankfurtianos (SERVA, 1997).

Assim, o referencial conceitual da gestão social foi a perspectiva teórico-crítica da escola de Frankfurt, que surge na Alemanha nos anos 30, na Universidade de Frankfurt, e que discutiu a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação do homem (TENÓRIO, 1998). Na Escola de Frankfurt, a Gestão Social buscou

especial influência em Jürgen Habermas, filósofo alemão, que àquela esteve associado entre as décadas de 1950 e 1960 (SERVA, 1997).

O trabalho da gestão social tendo por base Jürgen Habermas se deve ao fato de este ser um pensador contemporâneo próximo ao legado filosófico da teoria crítica, que procura, por meio de seu conceito de racionalidade comunicativa, estabelecer elementos conceituais democratizadores das relações sociais na sociedade contemporânea (TENÓRIO, 1998). Em Habermas, tem especial interesse o conceito de esfera pública, que se entrelaça com a esfera privada nas densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos, entre outros (CANÇADO *ET AL.*, 2013).

A partir da década de 1970, Habermas já esboçava uma crítica à própria "teoria crítica" elaborada por Horkheimer e Adorno; porém, é nos anos 80 que esta crítica se sistematiza e faz avançar o conhecimento produzido na primeira fase do antigo instituto. Habermas se volta abertamente contra a dialética do esclarecimento de Adorno e Horkheimer e proclama o fim da filosofia da consciência, bem como a necessidade de uma mudança radical de paradigma na abordagem da racionalidade. Essa fase coincide com o lançamento dos dois volumes da Teoria da Ação Comunicativa (SERVA, 1997).

Entre os aspectos dessa teoria, destacam-se os que se referem à orientação das ações humanas, bem como ao conceito de ação comunicativa. A ação, em Habermas, pode estar apoiada nos eixos da orientação para o êxito (implantação, no mundo, de um estado de coisas desejado) ou da orientação para o entendimento (um processo de obtenção de acordo entre sujeitos, linguística e interativamente competentes). Os processos de entendimento têm como meta um acordo que satisfaça as condições de aceitação, racionalmente motivada, do conteúdo de uma emissão. Daí decorre a definição de ação comunicativa, quando os planos de ação dos atores implicados não se coordenam através de um cálculo egocêntrico de resultados, e sim mediante atos de entendimentos (SERVA, 1997).

Em Habermas, o conceito de agir comunicativo parte dos pontos de vista da orientação para o entendimento mútuo, e deste enquanto mecanismo de coordenação de ações, além do ponto de vista da situação de ação e situação de fala. Assim, o agir comunicativo busca a orientação para o entendimento mútuo enquanto mecanismo de coordenação das ações, no qual os indivíduos se encontram em situação de ação e/ou de fala em um contexto de mundo da vida. A partir da interação entre os indivíduos, busca-se a coordenação das ações por

meio do entendimento para atingir objetivos comuns em determinado contexto (CANÇADO *ET AL.*, 2013).

Por isso que, para Serva (1997), Habermas elaborou um dos estudos mais profundos da atualidade sobre o tema da racionalidade, tocando os campos da filosofia e das ciências sociais. Seu trabalho, ancorado à teoria da ação, vem, desde sua publicação, influenciando dezenas de autores em todo o mundo, suscitando críticas, adições e comentários que o enriquecem como proposta de explicação das possibilidades de ação racional na sociedade industrial contemporânea, com vistas à emancipação do homem face aos constrangimentos impostos por essa sociedade.

Habermas elabora uma teoria de ação como suporte da explicitação de suas teses. É através de uma teoria de ação, incontestavelmente derivada do e no processo de realidade, que podemos compreender a essência da atividade comunicativa de cunho emancipatório (SERVA, 1997). Assim, baseado em Habermas e em Guerreiro Ramos, apresenta a Ação Racional Substantiva, a qual constitui a orientação para a ação do processo decisório da esfera pública mediada pela Gestão Social (CANÇADO *ET AL.*, 2013).

A Gestão Social se desenvolve na medida em que se desenvolve a esfera pública, no sentido de conduzir à emancipação do indivíduo. Essa esfera pública, em Habermas, se entrelaça com a esfera privada nas densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos. São chamados de públicos certos eventos quando, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um, que pode ser ouvido e compreendido por outros que não os da esfera privada do lar (CANÇADO *et al.*, 2013). O fundamento epistemológico utilizado para contrapor o significado de gestão social ao de gestão estratégica, assim como do exercício da cidadania, é aquele definido pela escola de Frankfurt a partir do confronto entre a teoria crítica e a teoria tradicional. Por teoria tradicional, os frankfurtianos entendem todo conhecimento positivista, onisciente, que procura estabelecer princípios gerais, enfatizar o empirismo e a verificação e identificar proposições gerais para submetê-las à prova (TENÓRIO, 1998).

A gestão social pode ser entendida como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, em um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação. Essa ação pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social: público, privado ou de organizações não-governamentais. Portanto, a gestão social deve ser

determinada pela solidariedade, portanto é um processo de gestão que deve primar pela concordância, em que o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu motivo. Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo – o indivíduo –, na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo (TENÓRIO, 2005).

Assim a gestão social poderia ser relacionada à gestão pública, tratada anteriormente. No entanto, os conceitos de governança pública e gestão social se distanciam no que diz respeito ao protagonismo das ações e à sua orientação específica. Enquanto, para os referidos autores, na governança pública a orientação das ações é o interesse público estatal e o protagonismo é do Estado, na gestão social a orientação das ações é o interesse público não estatal e o protagonismo é da sociedade. Ademais, há uma vertente da governança que se vincula à Nova Gestão Pública, a qual naturaliza o Estado como entidade monolítica e não permeada por relações de interesses e conflitos que, muitas vezes, não convergem com os interesses da sociedade (no sentido republicano do bem comum) e das organizações da sociedade civil. Mesmo assim, é possível que a gestão social ajude a responder ou problematizar alguns questionamentos da governança pública, bem como alguns mecanismos da governança podem ser utilizados pelos gestores sociais, desde que com a imposição de um filtro crítico (ALCÂNTARA *ET AL.*, 2015).

A principal influência habermasiana para o entendimento da gestão social ocorre em relação à formação da opinião pública, pois os processos comunicativos públicos no âmbito das relações entre Estado, sociedade e mercado constituem um fluxo de forças capazes de influenciar as decisões políticas. Por isso, a gestão social, conceituada sob a ótica habermasiana, é definida como uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para o bem comum, no sentido de alcançara emancipação social (ALCÂNTARA *ET AL.*, 2015).

Como principais categorias abordadas pela Gestão Social, figura, primeiramente, o interesse bem compreendido, considerado o ponto de partida da Gestão Social, e que tem como categorias complementares a sustentabilidade e a solidariedade. Outra categoria relevante é a esfera pública, uma vez que esta é espaço de desenvolvimento da Gestão Social, e que tem a democracia deliberativa, a racionalidade substantiva, as comunidades de prática, a dialogicidade, a intersubjetividade, a interorganicidade e a emancipação como categorias complementares (CANÇADO *ET AL.*, 2013).

Por isso, Pinho (2010) entende que a denominação gestão social não parece adequada para o que pretende fazer ou está fazendo. Está longe de representar efetivamente o que pretende, o que objetiva. O

rótulo gestão social é muito mais abrangente do que o nome está a expressar. Seria melhor algo como gestão emancipadora. O termo social é muito convencional, indefinido e carregado de ambiguidades e pode ser aproveitado oportunisticamente.

Por outro lado, Tenório (2010) entende que conceito de gestão social se relaciona a um processo de aprendizado dialético negativo, ou seja, sem nenhuma pretensão de síntese conceitual. A gestão social, assim, como um processo de gestão que transcende aquele demarcado apenas pelo mercado, a gestão estratégica. O marco conceitual da gestão social tem a pretensão de enfatizar a necessidade de que os gestores, qualquer que seja a configuração jurídica da organização, atuem sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado.

Cançado e Pinheiro (2016) ressaltam o papel da dialética negativa de Theodor Adorno na construção do conceito de Gestão Social. Na dialética negativa de Adorno não há síntese, apenas tese e antítese. Por sua vez, o interesse bem compreendido se caracteriza pela interdependência entre interesse individual e interesse coletivo, de modo que, para serem satisfeitos os interesses individuais, é necessário que os interesses coletivos também o sejam.

Todas essas categorias trazem, em seu âmago, a participação do cidadão em um processo de discussão na esfera pública. É possível dizer que há um consenso de que a participação, na Gestão Social, é essencial. Nem todas as participações se relacionam com a Gestão Social, mas a Gestão Social como um todo é baseada na participação. Logo, a Gestão Social apresenta, como primeiro pressuposto, o que de todos têm o direito eo dever de participar em decisões que influenciam sua vida, e, como segundo pressuposto, o de que todos têm a capacidade intrínseca de participar (CANÇADO E PINHEIRO, 2016).

Tenório (2007) resalta que a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, pois, ao longo da vida, somos levados a fazer parte de grupos ou atividades, de forma que temos de nos associar para buscar objetivos; a participação e a cidadania, portanto, referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do próprio destino. E, por isso, Teixeira (2002) complementa que a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político, uma vez que abre a possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

2.2.2 Controle social

O termo controle social, historicamente, designava o controle do Estado sobre o comportamento dos indivíduos. Essa é a visão, por exemplo, em Foucault (1997), para quem os espaços a serem construídos são determinados por modelos que possibilitam o vigiar dos indivíduos para controlá-los e discipliná-los, constituindo uma relação de poder em que há uma sujeição constante do indivíduo. Na teoria das organizações, por exemplo, Motta (1979) colocava que o controle social diz respeito aos mecanismos de controle que se efetivam no interior das organizações, com a renúncia de ampla margem de liberdade por parte do indivíduo, que concorda de maneira implícita com as demandas ditas legítimas da organização, as quais lhe tolhem a liberdade, limitando seus comportamentos alternativos. A organização amolda, em níveis diversos, o indivíduo às suas necessidades, em um processo de socialização.

Para Correia (2009), o significado de “controle social” é ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado.

Apesar de cada vez mais utilizado nas discussões que se referem à Administração Pública, controle social é um conceito com origem na sociologia. Remete, assim, ao trabalho de La Pièrre, *A Theory of Social Control*, de 1954. A base desse trabalho está na redescoberta dos grupos primários da sociedade como elementos-chave no estabelecimento das normas de conduta sociais. A ação desses grupos orientam indiretamente os objetivos globais da sociedade. Essa ação de grupos primários, não necessariamente planejada, que modifica a conduta social por meio de um sistema dinâmico de punições é o que se chama de controle social. Entretanto, esse conceito de controle social elaborado na sociologia tem características muito diversas do conceito que tem sido utilizado para o estudo da Administração Pública (SILVA, 2002).

A expressão “controle social” propriamente dita foi cunhada e posteriormente desenvolvida pela Sociologia norte-americana, sobretudo no século XX, quando o termo foi utilizado para apreender os mecanismos de cooperação e de coesão voluntária da sociedade norte-americana. No entanto, após a Segunda Guerra Mundial, a expressão começa a apontar para uma direção oposta, de forma que a coesão social passou a ser vista não como resultado da solidariedade e da integração

social, mas sim como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes (ALVAREZ, 2004).

Nos dicionários da língua portuguesa, controle é verificação, investigação, fiscalização. É o ato de penetrar na intimidade de algo ou de alguém, com a intenção de inquirir, averiguar algo. Pois com esse mesmo sentido é que o vocábulo foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que, ao dispor sobre o controle externo e o controle interno da União, o fez debaixo de seção normativa que começa com o nome “fiscalização” (“Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, conforme se vê da seção IX do capítulo I do título IV). Um pouco antes, já havia associado os termos “controle” e “fiscalização”, enquanto atribuição do Congresso Nacional que tem por objeto os atos do Poder Executivo (inciso X do art. 49). Enfim, a Constituição insistiu na preservação do sentido fiscalizatório da palavra. Essa fiscalização constitucional opera no interior da própria máquina estatal, como opera de fora dessa máquina para dentro dela. É uma fiscalização que recai sobre o poder, sobre o governo, para se saber até que ponto as autoridades públicas são cumpridoras dos seus deveres para com as pessoas humanas, as associações e a coletividade em geral (AYRES BRITTO, 1992).

O problema da responsabilização da Administração Pública com os cidadãos não é novo; no entanto, a maneira tradicional como foi abordada essa questão foi por meio de um controle indireto, exercido pelos agentes políticos (GRAU, 2000). A responsabilidade da Administração só pode ser exigida perante os representantes eleitos e tornada possível por meio de um sistema de comando e controles hierárquicos, o que pressupõe a separação da política da administração e o primado desta última sobre esta (WEBER, 1982).

Porém, em fins do século XX, a noção de prestação de contas que se torna hegemônica faz o pêndulo oscilar de um lado para o outro: os cidadãos, antes totalmente mediados por políticos, passam a ser os atores-chave na responsabilização da Administração Pública. O problema, então, passa a ser que tipo de atores estão envolvidos. A resposta mais radical oferecida é que a única responsabilidade verdadeira é uma que pode ser exigida pelos consumidores, agindo em seu próprio interesse. Precisamente, sob o pressuposto de que o mercado, melhor que os políticos, permite que as verdadeiras preferências dos cidadãos sejam expressas. Essa foi a resposta dadas pelos movimentos de reforma, de modelo empresarial, e que primeiro trouxeram as noções de *accountability* (GRAU, 2000).

Só que essas reformas marcadas por uma orientação de mercado, acabaram por enfraquecer a responsabilidade pública do aparelho do Estado. Essas concepções hegemônicas de reforma administrativa, ao mesmo tempo em que reivindicam o controle direto da sociedade sobre a Administração Pública, foram desfavoráveis ao conceito. O resultado foi um persistente *déficit* de controle direto dos cidadãos, bem como a perda ainda mais pronunciada de controle político sobre a Administração Pública (GRAU, 2000).

Assim, o termo controle social acabou por migrar para algo que envolvesse a mobilização dos cidadãos para definir os rumos da sociedade. Assim, Silva (2002) coloca que o termo controle social tem se referido à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos. Ayres Britto (1992) ensina que, a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão “controle popular” ou “controle social do poder”, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos.

Correia (2009) explica que, na perspectiva dos clássicos do contratualismo moderno – notadamente Locke e Rousseau – o controle social é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular. Nessa perspectiva, Bresser Pereira (2001), por exemplo, menciona que, quando os cidadãos se organizam dentro da sociedade civil através de ONGs, ou de comitês de cidadãos, a fim de controlar agências do estado e serviços externamente contratados, fala-se em controle social.

Para Ayres Britto (1992), no entanto, esse controle popular do poder é uma forma de exercício dos direitos de liberdade, ou de cidadania. Trata-se, portanto, de um direito público subjetivo, isto é, um direito referido a um sujeito privado, porém com a particularidade de que o seu exercício opera às custas do Poder Público. Esse direito subjetivo tem por contraponto um específico dever estatal, uma ação ou omissão (conforme o caso) diretamente cobrável do Estado.

Por outro lado, Correia (2009) explica que, a partir do referencial teórico de Gramsci – para quem não existe uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas uma relação orgânica, pois a oposição real se dá entre as classes sociais – pode-se inferir que o controle social acontece na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém

o “controle social” sobre o conjunto da sociedade. Assim, o “controle social” é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – e está balizado pela referida correlação de forças. Bravo e Correia (2012) partem dessa perspectiva gramsciana da relação entre Estado e sociedade civil, e entendem o controle social dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses de classes opostos; o controle social, assim, ocorre na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências às tendências do uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho.

A expressão “controle social”, no entendimento de Correia (2009) tem sido alvo das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas. Essa participação, que para Ayres Britto (1992) se designa participação popular, consiste na pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade. Ou seja, na participação popular a pessoa privada influi constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado, desempenhando, portanto, o poder político.

A participação social nas políticas públicas foi concebida no Brasil, segundo Correia (2009) na perspectiva do “controle social”, considerando este no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos – passando pelo acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade. A área da saúde foi pioneira neste processo, em especial nos anos 1980, que culminou na criação do Sistema Único de Saúde, concebido como um sistema nacional de saúde universal, público, participativo e descentralizado. Gurgel e Justen (2013) que a ideia, presente na Constituição de 1988, de presença do cidadão nos conselhos da criança e do adolescente, da saúde, da educação, da assistência social e em outros fóruns de políticas públicas empresta um caráter diferenciado ao processo decisório público que se assemelha à democracia direta e assume-se como controle social.

Por isso Cançado e Pinheiro (2016) colocam que, ao se referir ao conceito de controle social no Brasil, é comum que os autores o liguem ao tema da participação popular. Dessa forma, a discussão de tipos de controle social deve usar instâncias fornecidas pelo Estado em seus diferentes níveis, para a participação ou monitoramento e controle de

políticas públicas, bem como gastos e investimentos governamentais. Nesse contexto, os termos “controle social” e “democracia direta” acabam por serem considerados sinônimos.

Por sua vez, Arnstein (1969) utiliza o termo *citizen control* (que podemos traduzir literalmente como “controle cidadão”), o qual se refere ao degrau máximo da participação cidadã. Nele, o cidadão excluído (no original *have-not citizens*, ou cidadão sem nada) detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial.

Arnstein (1969) estabeleceu uma tipologia de oito níveis, ou degraus, de participação, dispostos em um padrão de escada com cada espessura correspondente ao alcance do poder dos cidadãos na determinação do produto final. Os degraus inferiores dessa escada são, nessa ordem, a Manipulação e a Terapia, que descrevem os níveis de “não participação”, colocados por alguns para substituir a participação genuína. Seu verdadeiro objetivo não é permitir que as pessoas participem no planejamento ou na realização de programas, mas sim permitir que os detentores de poder controlem os participantes.

Em seguida, progride-se para níveis de concessão limitada de poder, ou seja, a voz que os cidadãos excluídos detêm não passa de um esforço simbólico. São eles: Informação e Consulta. Quando eles são proferidos pelos detentores do poder como a extensão total da participação, os cidadãos podem realmente ouvir e ser ouvidos. Só que, nessas condições, eles não têm o poder de assegurar que suas opiniões sejam atendidas pelos poderosos. Noutras palavras, não há garantia de mudar o *status quo*. Já a Pacificação é simplesmente um esforço simbólico de nível superior, porque as regras básicas permitem aos cidadãos excluídos o poder de aconselhamento, porém ainda retêm para os detentores de poder o direito continuado de decidir. Mais acima, a escada é um nível de poder cidadão com graus crescentes de influência decisória. Assim, os cidadãos podem entrar em uma Parceria que lhes permite negociar com os detentores tradicionais de poder. Nos degraus mais altos, Delegação de Poder e Controle Cidadão, os cidadãos outrora excluídos obtêm a maioria dos assentos de decisão ou o pleno poder gerencial.

Obviamente, Arnstein (1969) explica que a escada em si é uma simplificação, mas ajuda a ilustrar o ponto: que existem degraus significativos de participação cidadã. Conhecer essas gradações torna possível cortar os exageros retóricos, e entender a crescente demanda de participação dos cidadãos excluídos, bem como a gama de respostas confusas dos detentores do poder.

O elemento do controle social tem, no entendimento de Teixeira (2002), duas dimensões básicas. A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos em espaços públicos próprios. Em decorrência disso, a segunda dimensão consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes. Trata-se, assim, de uma noção de soberania popular, porém de forma mais ampla do que o mero poder de eleger mandatários, mas sim no poder de exercer o controle sobre o mandato de forma permanente.

Para Bugarin *et al.* (2003), o termo controle social significa uma particularização da função de controle que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos. Portanto, comporta mais variáveis que as envolvidas na discussão do conceito de controle aplicado a um processo. Ressalta, todavia, que uma questão relevante que dificulta esse processo de ampliação do exercício da cidadania refere-se aos níveis consideráveis de desinformação com respeito aos temas políticos. A iniciativa estatal é uma tradição no Brasil, o que garante ao Estado margens excessivamente amplas de atuação, permanecendo a salvo de mecanismos de controle pela sociedade. Por isso que, mesmo com toda a rede de controle, o Brasil tem apresentado fortes desvios de recursos públicos por corrupção, segundo os Índices de Percepção da Corrupção (IPCorr) da Transparência Internacional, tendo oscilado entre 2,7 e 4,0, em 2001 (46º lugar). Existe, assim, uma tendência de diminuição da corrupção, porém em ritmo lento.

Silva (2002) coloca que o controle social da Administração Pública se baseia em uma cidadania ativa. A ação da sociedade permitiria uma inserção social na Administração Pública capaz de garantir o cumprimento de programas do governo, viabilizando os projetos sociais e de interesse da nação. Entretanto, o que se percebe no Brasil é a cidadania não implantada. Os problemas decorrentes da crise econômica associados à corrupção e ao clientelismo, incorporados à prática corrente na Administração Pública se sobrepõem às iniciativas inovadoras de governos locais, ou mesmo iniciativas do Governo Federal, de mecanismos de cidadania, fazendo com que essas iniciativas não tenham resultado em uma elevação do grau de cidadania no país que permita o controle efetivo dos recursos públicos.

Ademais, Silva (2002) ressalta que o controle social necessita de dispositivos formais de atuação da sociedade e, ainda, que esses

dispositivos sejam ágeis e amplamente conhecidos. Porém, ressalva que, no Brasil, mesmo as camadas mais privilegiadas da sociedade não têm o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública. Os procedimentos são obscuros e não há publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Mesmo quando há publicidade, os mecanismos de atuação existentes não têm sido suficientes para impedir e/ou coibir abusos. O que se pode concluir desse quadro é que faltam vias de atuação, uma vez que o espaço que se tem apresentado são os canais de participação na gestão local, que consistem em espaços institucionalizados (conselhos) ou não criados na esfera local, com vistas a serviços de ponte entre o Estado e a sociedade. Nesses espaços, o cidadão comum não sabe como atuar e tem medo de exercer a sua cidadania por falta de informação e receio das repercussões que possam advir dos seus atos.

Por isso que Gurgel e Justen (2013) que, talvez por força do caráter legal, dado que decorre de um dispositivo constitucional, institucionalmente restaram somente os conselhos setoriais – como os conselhos gestores de políticas públicas na área da saúde – como instrumentos reais de controle social no Brasil. Isso porque no movimento de Reforma do Estado, empreendida pelo governo sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos 1995 e 1999, muito embora tivesse o discurso de valorização do controle social, acabou por revelar-se em uma frustrante prática de quase desconhecimento dessa dimensão da reforma, prevalecendo o viés gerencial da Nova Gestão Pública.

Cançado e Pinheiro (2016) entendem que, para o controle efetivo e monitoramento de recursos públicos, financeiros, humanos ou de outra forma, o acesso é necessário para a informação sobre onde esses recursos vêm, como foram usados, e por quais critérios ou políticas públicas. Para isso, é pertinente discutir a acessibilidade à informação pública e a qualidade dessas informações. Existem vários canais disponíveis para a comunidade quando se trata da disponibilidade de informações de gerenciamento público. Esses canais ainda têm muito a melhorar, especialmente em pequenos municípios, prefeituras e câmaras, mas o Brasil já possui uma boa quantidade de instituições democráticas para esse fim. Existem conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ombudsman e leis, incluindo as do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Orçamento Anual (LOA), da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), da Transparência (Lei Complementar 131/2009) e do Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527 / 2011). O

problema é que, no Brasil, a informação pública é intrincada e dispersa em vários canais, heterogêneos na forma e no conteúdo.

Grau (2000) coloca que uma lição fundamental é que não pode haver controle social institucionalmente instituído sobre a Administração Pública se não houver uma institucionalidade apropriada do Estado. Assim, os instrumentos (ou recursos) de ação que podem ser disponibilizados aos cidadãos para exercer o controle social sobre a Administração Pública incluem, pelo menos, três tipos complementares entre si. Envolvem o direito à retirada do mandato e remoção, os recursos administrativos e judiciais, e as audiências públicas e exposição pública dos projetos de decisão. Além disso, como a condição básica do escrutínio público e a deliberação pública, os cidadãos devem ter acesso a informações sobre os atos administrativos e suas razões, ou seja, o direito de os cidadãos acessarem livremente a informação pública.

No que concerne à relação entre controle social e participação, apontada por Cançado e Pinheiro (2016), Teixeira (2002) complementa que a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político, uma vez que abre a possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública. O controle social em termos de Gestão Social pode começar, no entendimento de Cançado e Pinheiro (2016) em pequenos espaços, como uma “escola de participação”. Mais tarde, espaços maiores podem ser usados.

Essa mudança de perspectiva em relação à administração pública, que avalia “administrar com” em comparação com “administrar”, é, para Cançado e Pinheiro (2016) um processo longo, mas que já começou. O controle social não deve ser visto como uma demanda da população, mas sim como um dever e um direito dos cidadãos. Para que o controle social possa produzir efeitos, a população não pode se esconder atrás de “líderes”, pois, por mais bem intencionados que sejam tais “líderes”, isso ainda leva a uma divisão da população entre “líderes” e “seguidores”, uma situação completamente contraditória com a emancipação e, portanto, com a Gestão Social. A emancipação não é fácil, pois implica em deixar a zona de conforto, mas ao mesmo tempo é um dever e um direito de todos os cidadãos que se preocupam com o bem comum.

O tema da participação, para Tenório (2007) se insere na nova polarização dos ideais democráticos. A concepção de “democracia participativa”, que ressalta a necessidade de incorporar outros níveis de poder além do Estado, e visando à ampliação da interação entre este e a sociedade, tem como alicerce o princípio de que o direito ao

desenvolvimento sustentável pode ser alcançado numa sociedade participativa que promova a ideia de eficácia política, tendo preocupação com problemas de caráter social e que possa contribuir para a formação de uma cidadania qualificada capaz de se manter permanentemente interessada no processo de governo.

É por essa razão que Sayago (2012) argumenta que a palavra-chave para a renovação da área social é a participação comunitária. O envolvimento da comunidade em projetos desde as etapas iniciais de diagnóstico até a execução e a inclusão de mecanismos de controle e monitoramento é um passo à frente dos programas tradicionalmente impostos a partir de estruturas hierárquicas alheias à realidade local.

Contudo, a mera instituição de processos participativos pode não se traduzir em renovação da área social. Fischer e Teixeira (1989) já mencionavam que, às dificuldades inerentes aos processos participativos – sua fragilidade, incrementalidade e tensão, alia-se o uso que deles pode fazer a administração pública, utilizando a participação como um novo discurso teórico legitimador de formas de dominação tradicionais. O controle sobre o meio social é feito através da recepção de informações e da fragmentação as vias de acesso do cidadão ao aparato administrativo.

Gutierrez (2004) ressalva, ainda, que o modelo de interpretação desenvolvido por Habermas ajuda a compreender porque os processos participativos implantados de forma convencional podem degenerar em sistemas de organização do trabalho que pouco se diferenciam das formas tradicionais, reproduzindo os problemas apontados no primeiro capítulo, como a utilização de estratégias para evitar conclusões prejudiciais ao próprio grupo de referência, a tirania da maioria, a extensão da prática participativa como um fim em si mesma, a influência de fatores externos e alheios ou a opção pela solução mais medíocre. Para Habermas, a participação ocorre quando todas as pessoas envolvidas podem contribuir, em condições de liberdade e informadas, na construção discursiva de um plano consensual de ação coletiva. Se essa condição prévia não está presente, então estará presente a generalização das ações estratégicas nas quais os membros, em vez da busca do consenso, vão interferir a partir de um cálculo egocêntrico de prejuízos e ressarcimentos, buscando provocar um comportamento útil nos demais ouvintes por meio dos movimentos de engano e manipulação que caracterizavam a organização formal antes, e que continuam a caracterizá-la após a adoção das práticas participativas.

Temos, aqui, o liame para a questão da emancipação no processo de participação. Para Demo (1995), o processo emancipatório é

inevitavelmente de confronto, a começar pela consciência crítica contestatória, a busca pela condução própria do destino, a formação de projeto próprio de desenvolvimento, a ocupação de espaço próprio. De si, não é problema da emancipação, mas do ambiente já assim encontrado, que é de desigualdade histórico-estrutural. Encobrir o confronto ou fugir dele, seria manter a ignorância e subalternidade. Sem os imprescindíveis cuidados educativos e éticos, facilmente podemos propor um processo emancipatório que desemboque menos na capacidade de humanizar a inovação, do que inovar para dominar. Por isso, considera fundamental educar o processo emancipatório, para que não reflita apenas as relações concorrenciais de mercado. Assim, civilizar o mercado há de incluir também e principalmente um tipo de emancipação que discipline o desempenho e a concorrência, em favor de uma sociedade mais humana. Por outra, o processo emancipatório precisa ser intrinsecamente ético. Não se conquistam direitos, derrubando os dos outros. O desempenho qualitativo é sempre preferível ao quantitativo, porque ser melhor é mais importante que ter mais. Inovar inclui destruir, mas para reconstruir. Se, do ponto de vista do conhecimento, competência competente é aquela que todo dia se renova, do ponto de vista da educação é aquela coletivamente organizada em vista do bem-estar comum e da qualidade de vida para todos.

No entanto, conforme apontam Cançado e Pinheiro (2016), o Brasil - muito embora tenha desenvolvido uma forte maturidade democrática por meio da criação de múltiplos canais de transparência das ações dos funcionários públicos –ainda tem limitações no avanço do conceito de cidadania ao lidar com a educação da população. O povo brasileiro não desenvolveu a prática da participação ao longo de sua história, muito menos recebeu qualquer explicação da educação formal sobre como isso pode ser feito. O sistema educacional está no cerne deste problema, uma vez que esses temas não se encontram incluídos nos currículos do ensino fundamental ou médio, e não parecem avançar nessa direção.

2.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE SOCIAL

Os tribunais de contas são órgãos vinculados (porém não subordinados) ao Poder Legislativo, que têm a finalidade de analisar a qualidade do gasto público. Esse tipo de organização, segundo Salles (2010) foi instituída especialmente para o controle dos orçamentos públicos. É um órgão auxiliar do Poder Legislativo, de natureza

administrativa, que tem a finalidade de fiscalizar a atividade financeira da Administração Pública. Sua disciplina normativa decorre do art. 73 da Constituição de 1988, à qual atribuiu ao Tribunal de Contas da União a competência de fiscalizar as atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União.

Loureiro *et al.* (2009) explicam que, no Brasil, os tribunais de contas surgem na transição da Monarquia para a República, período em que as instituições estatais se ampliam e se reformulam para se adequarem ao novo regime político. Identificaram que esses órgãos sofreram algumas transformações na história republicana, em especial nas atribuições, na forma de recrutamento dos seus dirigentes e nas garantias por eles usufruídas. Como era de se esperar, tais mudanças exprimem as oscilações do regime político e a vulnerabilidade desses órgãos à interferência do Executivo nos períodos autoritários das constituições de 1937 (Estado Novo) e de 1967 (regime militar). Destacam uma dimensão que permaneceu estável ao longo de todo esse período, a despeito das mudanças de regime político: a garantia de permanência ou inamovibilidade de seus dirigentes. Essa dimensão é tida por eles como condição para a autonomia do tribunal de contas, que sobreviveu, ainda que formalmente, inclusive, nos períodos autoritários.

A Constituição de 1988 é um momento crítico no desenvolvimento dos tribunais de contas no Brasil, uma vez que colocou esses órgãos em nova trajetória institucional, a da ordem democrática. Nela, foram criadas novas regras formais e geradas práticas que, mesmo de forma lenta e gradual, têm altos custos políticos de reversibilidade. Entre elas, destacam-se a ampliação das funções dos tribunais de contas, abrangendo também o controle de desempenho; a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades (LOUREIRO *et al.*, 2009). Antes da Constituição Federal de 1988, a Instituição Tribunal de Contas cumpria uma função fiscalizatória burocrática. Porém, nessa nova era democrática surgida ao final do século XX, tem ele uma função fiscalizatória administrativa e social, que tende a ser mais preventiva que repressiva, mais concomitante que a posteriori, mais pedagógica que punitiva, mais presente, mais atuante e mais moderna (CHADID, 2018).

A previsão constitucional da fiscalização financeira e orçamentária encontra disciplina nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, integrando o capítulo que trata do poder legislativo, ao mesmo tempo em que se distancia das normas que disciplinam a elaboração, a aprovação e a execução orçamentária, as quais foram transportadas para o capítulo das finanças públicas. O constituinte optou por separar a

elaboração do orçamento de sua fiscalização, rompendo com a lógica das constituições anteriores, de 1967 e de 1946. Um controle independente e autônomo composto no âmbito externo, pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas. Trata-se de um controle alargado pela fiscalização nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim como pelos aspectos da economia, da eficiência e da eficácia (IOCKEN, 2017).

A Constituição Federal, em seu artigo 70, ampliou significativamente o universo de competências e atribuições dos tribunais de contas ao prever que esse mesmo controle estivesse voltado a questões de eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, em respeito ao atendimento dos princípios da economicidade, da legalidade e da legitimidade (SILVA, 2012).

O art. 70 da Constituição trata da fiscalização exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Essa fiscalização deve ser contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, incidindo sobre a União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O controle externo mencionado no art. 70 é detalhado no art. 71, ao determinar que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A essa organização compete uma série de atribuições constitucionais:

- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das

- concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
 - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
 - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
 - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
 - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
 - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
 - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
 - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

A disciplina constitucional federal sobre os tribunais de contas garante, ainda, que as suas decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. E assegura aos seus julgadores as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos,

vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Por outro lado, prevê a obrigação de o Tribunal de Contas da União encaminhar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, o relatório de suas atividades. E garante a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato o direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades.

Após detalhar como se dá o controle externo no âmbito federal, a Constituição de 1988, em seu art. 75, estende essas normas, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Dessa forma, deixa estabelecido que as Constituições estaduais devem dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Dessa forma, no Estado de Santa Catarina, a Constituição estadual dispõe sobre o tribunal de contas estadual em seus artigos 58 e 59. O art. 58 da Constituição estadual estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. A esses controles ficam obrigados a prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle externo mencionado fica detalhado no art. 59, que regula a matéria do Tribunal de Contas do Estado. Esse artigo estabelece que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, e depois enumera competências semelhantes ao art. 71 da Constituição federal, apenas adequando o texto à realidade estadual. Mais adiante, no art. 61, a Constituição estadual ainda disciplina a forma de provimento dos cargos do sete conselheiros, visando atender ao art. 75 da Constituição federal.

Como um reforço no processo de fortalecimento dos tribunais de contas, iniciado com a Constituição de 1988, Loureiro *et al.* (2009) destacam a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2001, a qual exigiu que se iniciasse a modernização tecnológica e reestruturação interna dos tribunais de contas no Brasil. Isso porque a citada lei valorizou a função fiscalizadora desses órgãos, dando-lhes a atribuição de ser o guardião dos preceitos de responsabilidade fiscal. Os

tribunais de contas tornaram-se, assim, peças fundamentais para o sucesso da lei, que lhes conferiu instrumentos que visam ampliar a transparência das contas governamentais e estimular a participação da sociedade civil em sua fiscalização, tais como os sistemas informatizados de controle das contas públicas, as ouvidorias e as escolas de contas. Conforme Grateron (1999), a promulgação da LRF foi de especial importância naquele contexto histórico, pois, na prática, naquela época, a informação financeira nas entidades do setor público, na maioria dos casos, vinha sendo elaborada com a simples finalidade de cumprir a lei e não fornecia informação útil para satisfazer às necessidades gerenciais dos usuários.

Quanto à extensão dos exames realizados, os tribunais de contas podem realizar: controle de conformidade, que verifica se os atos da administração estão em conformidade com as normas pertinentes, inclusive as de caráter contábil-financeiro; e controle operacional, que examina o processo de implementação das ações pela administração, baseado em padrões de desempenho previamente estabelecidos e avalia os resultados ou impactos dessas ações, verificando se atingiram os resultados socioeconômicos pretendidos de acordo com indicadores de efetividade (GUERREIRO E MARTINEZ, 2006).

Portanto, os tribunais de contas têm uma função social: exercer o controle técnico (e não político) das ações da Administração Pública e julgar o exercício dos atos praticados que envolvam aplicação do dinheiro, bens e valores públicos, principalmente sob o prisma da economicidade e eficiência. Ou seja, devem zelar pela boa gestão pública. Isso demanda que eles sejam capazes de detectar com agilidade as irregularidades na aplicação do dinheiro público, e – também com rapidez e preventivamente – exigir a reparação de qualquer desvio (CHADID, 2018).

O Tribunal de Contas de da União (TCU) é a maior instituição desse tipo no Brasil e considerada paradigma para as demais no país, como aponta Rocha (2013), para quem, no Brasil, os tribunais de contas possuem características peculiares, uma vez que são órgãos híbridos, com funções de caráter técnico e jurisdicional, tendo como modelo o Tribunal de Contas da União. Em sentido semelhante, Speck (2000) trata o TCU como a instituição superior de controle no Brasil. Também parece ser a mais estudada no campo da administração: em uma pesquisa na base Spell, em julho de 2017, dos 17 trabalhos realizados em tribunais de contas brasileiros, oito deles o foram na citada instituição.

Em Santa Catarina (assim como Pernambuco e Rio Grande do Sul), o Tribunal de Contas do Estado está mais próximo dos entes fiscalizados e da sociedade em geral, realizando sistematicamente reuniões, seminários, publicação de cartilhas e até interação sistemática online. Portanto, essa instituição pode ser considerada atuante no sentido do resultado da fiscalização com proximidade à sociedade. O desempenho do TCE/SC é elogiado por outros órgãos públicos e seus funcionários se orgulham do pioneirismo de muitas de suas inovações (LOUREIRO *ET AL.*, 2009).

Por outro lado, Silva (2012), ao analisar o controle exercido pelo TCE/SC sobre as empresas estatais, tem um entendimento diverso. Para ele, a efetividade do próprio controle exercido pelo tribunal de contas está condicionada à efetividade de atuação das organizações fiscalizadas por ele. Dessa forma, além do controle legal-formalístico, seriam agregados os elementos de abordagem de legalidade e economicidade, lastreados pela legitimidade.

As instituições de controle, portanto, devem estar preparadas para exercer o controle integral/substancial, avaliando o mérito dos gastos públicos e os resultados das ações governamentais. A integração dos três elementos numa investigação de auditoria pública, adicionando ao legal-formalismo as visões sobre a legitimidade, principalmente, e sobre a economicidade da atividade administrativa, pode ser associada, portanto, à ideia de racionalidade substantiva, ligada ao processo de realidade (SILVA, 2012).

Para cumprir sua função social, um tribunal de contas deveria justamente superar o controle meramente formal e documental, e passar a se ocupar da gestão administrativa, pois somente essa abrangência é capaz de se fazer compreender e controlar a eficiência dos atos de Administração Pública e, por consequência direta, da eficiência na implantação, manutenção e desenvolvimento das políticas públicas e devem levar à paz social e à satisfação das necessidades da população, não apenas de maneira mínima, mas satisfatória para se fazer cumprir o fundamento da dignidade da pessoa humana (CHADID, 2018).

No entanto, a instituição TCE/SC limita-se a uma ação focada nos padrões tradicionais, ou legal-formalísticos. Isso possibilita apenas uma interpretação fragmentada da realidade e uma distorção nos objetivos e na fisionomia do próprio órgão de controle. Praticamente inexistente o exercício de um controle operacional, funcional, político e acerca da legitimidade sobre ele. Observa-se, assim, o distanciamento do que se poderia conceituar como entidade de *accountability* (SILVA, 2012).

3 METODOLOGIA

Neste capítulo da metodologia, inicialmente foi caracterizada a pesquisa, desde os seus fundamentos epistemológicos, abordagem utilizada, e corte utilizado.

Seguem-se as considerações acerca dos procedimentos desenvolvidos para a pesquisa de campo, desde a caracterização dos sujeitos da pesquisa, as técnicas utilizadas para selecionar e coletar os dados e como estes foram analisados.

3.1 TIPO DE PESQUISA

O trabalho proposto tem, entre seus fundamentos teóricos, as categorias da Gestão Social. Esta tem sua epistemologia caracterizada, no entendimento de Cançado *et al.* (2013) pelo antipositivismo, na medida em que a realidade social pode e deve ser (re)construída no interesse de seus membros e a partir da sua percepção, ou seja, o indivíduo está na realidade e age sobre ela, e o pesquisador também o sujeito da pesquisa.

Por isso que, em relação à abordagem, a pesquisa será qualitativa, nos termos de Minayo (2011), para quem esta compreende as etapas (ou fases) exploratória, de trabalho de campo e, por fim, análise e tratamento do material empírico e documental. A pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995a), pode ser caracterizada por: ter o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave; ser descritiva; o pesquisador preocupar-se com o processo e não simplesmente com os resultados e com o produto; a análise dos dados tender a ser indutiva; e ter o significado que as pessoas dão às coisas e à vida como preocupação essencial do investigador.

Denzin e Lincoln (2006) consideram que, no fundo, todos os métodos de pesquisa são qualitativos. O uso de dados quantitativos ou procedimentos matemáticos não elimina o elemento intersubjetivo que representa a base da pesquisa social. Isso porque todos os cientistas sociais são observadores do mundo; e se o são, também dele participam. Miles e Huberman (1994) observam que a pesquisa qualitativa se caracteriza por oito elementos:

- a) um contato intenso e prolongado do pesquisador com o campo ou situação da vida;
- b) contato este no qual o papel pesquisador acaba por ganhar uma visão sistêmica ou holística do contexto estudado;

- c) isso porque o pesquisador obtém os dados a partir das percepções de atores locais, em um processo de profunda interação;
- d) e que, ao analisar os dados coletados, o pesquisador consegue isolar alguns temas e expressões que podem ser revisitados com os informantes;
- e) a tarefa principal do pesquisador é a de explicar as maneiras pelas quais as pessoas em determinadas situações lidam com a suas situações cotidianas;
- f) apesar de serem possíveis muitas interpretações do material coletado, algumas delas são mais relevantes em relação à teoria pesquisada ou à sua consistência interna;
- g) o pesquisador é o “instrumento de medida” do estudo, pois há poucos equipamentos padronizados para coletar os dados;
- h) as análises são feitas principalmente por palavras, que podem ser desmontadas, classificadas e remontadas em segmentos semióticos, e assim organizadas de forma a permitir ao pesquisador contrastar, comparar e analisar padrões.

A abordagem qualitativa, na pesquisa em ciências sociais, pode estar ligada ao questionamento dos métodos positivistas de análise. A pesquisa qualitativa não pode mais ser vista dentro de uma perspectiva positivista neutra ou objetiva, uma vez que classe, raça, gênero e etnia influenciam o processo de investigação. Processo este para o qual nunca houve tantas estratégias de investigação, tantos paradigmas, ou métodos de análise, para o pesquisador utilizar, e para o qual tem sido exigido do estudioso a responsabilidade de executar um trabalho socialmente significativo e responsável (DENZIN e LINCOLN, 2006).

Ainda segundo Triviños (2011), a pesquisa qualitativa não segue uma sequência tão rígida das etapas assinaladas para o desenvolvimento da pesquisa quantitativa, quais sejam: a escolha de um assunto ou problema, a coleta das informações pertinentes e a análise dessas informações. Por exemplo, a coleta e a análise dos dados não são divisões estanques. De fato, as informações coletadas são interpretadas, o que pode gerar a exigência de buscar novos dados.

Segundo Godoy (1995b), os tipos fundamentais de pesquisa qualitativa são: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia. A pesquisa documental, como o próprio nome explicita, consiste em coletar os dados por meio do estudo de documentos. Embora possa parecer estranho esse tipo de pesquisa com enfoque qualitativo, Godoy (1995b) aduz que os documentos constituem uma rica fonte de dados, e

devem ser considerados. Para tanto, estes devem ser entendidos de forma ampla, abrangendo os materiais escritos, estatísticas, e o os elementos iconográficos. Dessa forma, o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental.

Considerando ainda Demo (1985), pretende-se realizar uma avaliação qualitativa do fenômeno a ser pesquisado. Nesta, reclama-se um relacionamento dialógico entre avaliador e comunidade, a começar pela superação da posição estereotipada de um avaliador formal, superior, distante, de um lado, e de outro a comunidade como objeto. Busca-se, portanto, um dado dialogado, que aparece como produto do processo de discussão, construído em consórcio. Seu produto mais típico é o depoimento, o testemunho, a proposta, embora nada tenha contra os papéis escritos, registros e fichas; apenas não se resume a eles. Essa avaliação qualitativa implica em participar, entrar no processo, ou, pelo menos, adquirir familiaridade.

Como se trata de refletir um determinado momento no tempo, a pesquisa pode, também, ser caracterizada como um corte transversal. No que concerne à caracterização da pesquisa, tratou-se de uma pesquisa do tipo descritiva, uma vez que foram registrados os fatos, que depois foram analisados, sem haver manipulação.

A pretensão foi a de realizar a redução sociológica da literatura estrangeira levantada, utilizando a produção estrangeira como matéria-prima de elaboração teórica, condicionada por fatores particulares da sociedade brasileira, fatores estes que operam efetivamente e prevalecem de modo objetivo sobre o condicionamento exógeno. Isso porque, conforme aponta Ramos (1996), nos países periféricos, os especialistas que não refletirem sobre os pressupostos da prática ficam indefesos diante da perspectiva implícita na produção científica estrangeira e sucumbem às suas premissas de valor. O cientista social está sempre condicionado, em sua especulação, por um conhecimento apriorístico de caráter existencial, tenha ou não consciência disso, pois o homem não é um termo isolado da realidade histórico-social. Por isso, os cientistas desses países devem procurar adotar sistematicamente uma posição de engajamento ou de compromisso consciente com o seu contexto.

Somente se admite a universalidade da ciência nos seus enunciados gerais. Assim, não se nega a validade universal da ciência, uma vez que o estado geral da ciência necessariamente influi no

cientista de determinado país. No entanto, é universal a ciência enquanto todos os que a ela se devotam estejam, em determinado momento, em um mesmo círculo semântico, admitindo como válido um mesmo repositório geral de enunciados. Por essa razão, a perspectiva da redução sociológica tem o propósito de levar o cientista a submeter-se à exigência de referir o trabalho científico à comunidade em que vive. Os problemas do mundo particular em que vive o cientista tornam-se os seus problemas e o seu pensamento ganha funcionalidade na medida em que está referido à sua comunidade. Essa funcionalidade, todavia, não se confunde com ciência (no caso, sociologia) aplicada, uma vez que não nessas cogitações não se excluem as tarefas teóricas (RAMOS, 1996).

3.2 DIMENSÕES, CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE

Para chegar ao modelo levado à pesquisa de campo, com oito categorias de análise, foi necessária uma série de desenvolvimentos, cada qual com uma proposta, que ia sendo aprimorada na medida em que o modelo era confrontado à teoria.

Dessa forma, considerou-se pertinente trazer um detalhamento de como as dimensões, categorias e critérios de análise se alteraram no tempo, conforme o pesquisador se familiarizava com a teoria. Ao final, outro item traz o modelo que foi levado a campo, de acordo com os objetivos específicos propostos.

3.2.1 Desenvolvimento das dimensões, categorias e critérios

Inicialmente, foram selecionados, como dimensões de análise do presente estudo, os dois grandes temas que no entendimento de Denhardt e Denhardt (2007) e Denhardt (2015) fundamentam o Novo Serviço Público. São eles, promover a dignidade e o valor do serviço público; e reafirmar os valores da democracia, cidadania e interesse público.

Como categorias de análise, foram tomados, inicialmente, os sete princípios do Novo Serviço Público, apontados inicialmente por Denhardt e Denhardt (2007) e reafirmados em Denhardt (2015). Esses princípios, agora tomados por categorias, foram distribuídos entre as duas dimensões relacionadas aos temas que fundamentam o Novo Serviço Público, conforme a interpretação do pesquisador – fundamentada na teoria – em relação a elas. Dessa forma, quatro categorias (servir cidadãos, não clientes; valorizar a cidadania sobre o

empreendedorismo; pensar estrategicamente, agir democraticamente; servir em vez de dirigir) foram alocadas para explicar a dimensão dos valores da democracia, e as outras três (procurar atender ao interesse público; reconhecer que a accountability não é simples; valorizar as pessoas, e não apenas a produtividade) foram alocadas para explicar a dimensão da dignidade e valores do serviço público.

Uma oitava categoria de análise decorre de um tópico à parte de Denhardt (2015), que a traz como tema que emergiu após a sua proposta de Novo Serviço Público, sendo portanto um desdobramento deste. Essa categoria foi relacionada à dignidade e valor do serviço público, uma vez que mesmo Denhardt (2015) coloca o serviço público como o centro dessa discussão. Como critérios para essa categoria, foram tomados temas, identificados na literatura, que se relacionassem ao foi descrito como governança democrática em rede. Dessa forma, foram selecionadas critérios de análise decorrentes do conceito de redes de governança, conforme explicado por Sorensen e Torfing (2005) e do Estado-Rede, assim definido por Castells (1999).

Para cada uma das categorias, foram estabelecidos critérios de análise, descritos em forma de perguntas elaboradas a partir da literatura específica sobre aquela categoria, e que ajudassem a explicá-la. Dessa forma, os critérios de análise das sete categorias relacionadas ao Novo Serviço Público foram retirados a partir da explicação dessas categorias em Denhardt e Denhardt (2007). Assim, as dimensões, categorias e critérios de análise foram consolidados conforme o Quadro 01.

Quadro 1. Dimensões, Categorias e Critérios de Análise - Novo Serviço Público: primeira proposta.

Dimensões	Categorias	Critérios de análise
V A L O R E S	São servidos cidadãos, não clientes	São construídas relações de confiança com os cidadãos? Os cidadãos dialogam e discursam sobre as direções da sociedade? Existe ação baseada em princípios morais associados à cidadania? O serviço público em si é uma extensão da cidadania?

D A	Valorização da cidadania sobre o empreendedorismo	<p>Há abertura para o envolvimento do cidadão nos assuntos de governo?</p> <p>Procura-se fazer com que o cidadão contribua significativamente com a sociedade?</p> <p>A participação do cidadão tem uma função educativa?</p>
D E M O C R A C I A	Pensa-se estrategicamente, age-se democraticamente.	<p>A participação dos cidadãos se estende à implementação das políticas?</p> <p>As políticas públicas se baseiam em uma visão <i>bottom-up</i>?</p> <p>O envolvimento dos cidadãos é visto como uma parte adequada e necessária da implementação das políticas?</p> <p>A implementação das políticas deriva do conceito de comunidade, caracterizado pela interação social, um senso de lugar compartilhado e vínculos comuns?</p>
	Os servidores públicos servem, em vez de dirigir.	<p>Os servidores públicos ajudam a comunidade e seus cidadãos a entender suas necessidades e seu potencial?</p> <p>Os servidores públicos procuram dar à comunidade responsabilidades que esta possa aguentar?</p> <p>Os servidores públicos procuram integrar e articular a visão da comunidade e das várias organizações ativas?</p> <p>Os servidores públicos estimulam a comunidade e essas organizações?</p> <p>É possível afirmar que os servidores públicos exercem uma liderança baseada em valores?</p> <p>Os servidores são realmente “servidores”, ou são “donos” do serviço público?</p>

D I G N I D A D E	Atendimento ao interesse público	<p>É construída uma noção coletiva e compartilhada do interesse público?</p> <p>Os servidores públicos têm um papel central e importante para ajudar os cidadãos a articular o interesse público?</p> <p>As soluções são geradas por meio de processos consistentes com os sentidos de justiça e equidade?</p>
	Reconhecimento de que a <i>accountability</i> não é simples	<p>As medidas de desempenho orientadas para resultados são ser desenvolvidas com base em um processo público aberto (não ser desenvolvidas e impostas por aqueles no governo)?</p> <p>É dada atenção a valores comunitários, constituições e estatutos legais no lugar de medidas de mercado?</p> <p>Os servidores públicos interagem e escutam os cidadãos de uma maneira que fortalece e reforça seu papel na governança democrática?</p>
	Valorização das pessoas, e não apenas da produtividade	<p>Os gestores reconhecem que as pessoas são capazes de se preocuparem com outros sem interesse próprio?</p> <p>Os servidores públicos são tratados com respeito e dignidade?</p> <p>Os cidadãos são tratados com respeito e dignidade?</p> <p>É possível dizer que são respeitados os ideais do serviço público (servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro, fazer democracia funcionar)?</p>
E V A L O R D O S E R V I Ç O		

<p>P Ú B L I C O</p>	<p>Governança democrática em rede</p>	<p>As relações da organização contribuem para a produção de fins públicos no poder de visões, ideias, planos e regulamentos? A organização se articula horizontalmente? A organização se articula de maneira interdependente com os demais atores? As articulações da organização são autorreguladas dentro dos limites estabelecidos pela legislação? Há uma ampla descentralização pela qual se transfiram poder e recursos aos níveis mais próximos aos cidadãos e aos seus problemas? Existem mecanismos permanentes de cooperação com as administrações locais, regionais, nacionais e supranacionais de todas as instituições presentes na rede operada pelo Estado? São utilizados novos meios de comunicação e informação, juntamente com o desenvolvimento de organizações não-governamentais destinados a revitalizar a participação local? As unidades administrativas podem corrigir seus próprios erros num constante processo de prova, erro e correção?</p>
--	---------------------------------------	--

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Denhardt (2007) e Denhardt e Denhardt (2015).

Como terceira dimensão do trabalho, e com o intuito de atender ao segundo objetivo específico proposto, qual seja, “descrever e analisar elementos do controle social, com base na gestão social, nos tribunais de contas” havia sido selecionado um grande tema de controle social relacionado à gestão social. Foram levantados conceitos da gestão social

e do controle social, e, a partir desses temas identificados na literatura, definidas pelo pesquisador cinco categorias de análise para esta dimensão. Assim, figuram: o binômio Sociedade-Estado, conforme a definição de Tenório (2005); as duas categorias fundantes da Gestão Social, no entendimento de Cançado *et al.* (2013), quais sejam, o interesse bem compreendido e a esfera pública; o controle cidadão explicado por Arnstein (1969); e a transparência, conforme interpretação do autor em relação a Grau (2000) e Castells (1999).

Para cada uma dessas categorias, foram estabelecidos critérios de análise, descritos em forma de perguntas elaboradas a partir da literatura específica sobre aquela categoria, e que ajudassem a explicá-la. As categorias e critérios de análise, relacionados à dimensão do controle social, foram consolidados conforme o Quadro 02.

Quadro 2. Dimensões, Categorias e Critérios de Análise - Controle Social: primeira proposta

Dimensão	Categorias	Critérios de análise
C O N T R O L E	Binômio Sociedade-Estado	A sociedade e o trabalho protagonizam a relação com a organização? Existem dispositivos formais de atuação da sociedade? Esses dispositivos são ágeis e amplamente conhecidos?
	Interesse bem compreendido	Há consciência de que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual? Há solidariedade social, com mutualidade de interesses e deveres? Há uma preocupação com o presente e o futuro?
	Esfera pública	Existe uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões? Existem processos decisórios reflexivos e

S O C I A L		intersubjetivos? Existe comprometimento com o bem comum?
	Controle cidadão	O cidadão negocia de igual para igual com os detentores do poder? O cidadão detém maioria nos fóruns de tomada de decisão? O cidadão detém um forte poder deliberativo?
	Transparência	O cidadão acessa livremente a informação pública? É dado acesso direto aos cidadãos a todos os dados e atuações administrativas que não necessitem ser confidenciais? Existem audiências públicas e exposição pública dos projetos de decisão? São realizados investimentos em equipamentos e na capacitação de recursos humanos, alfabetização informática dos cidadãos e o redesenho das instituições do Estado, para que sejam capazes de absorver o funcionamento em rede aberta?

Fonte: Elaborado pelo autor

Todavia, essa proposta foi reformulada, uma vez que as categorias de análise referentes ao Novo Serviço Público não estavam descritas da maneira correta, apenas reproduzindo os princípios constantes na obra de Denhardt e Denhardt (2015). Assim, a proposta foi reformulada, de forma a denominar corretamente as categorias, conforme Quadro 03.

Quadro 3. Dimensões, Categorias e Critérios de Análise: segunda proposta.

Dimensão	Categorias	Critérios de análise
N O V O S E R V I Ç O P Ú B L I C O	Cidadania	<p>São construídas relações de confiança com os cidadãos? Os cidadãos dialogam e discursam sobre as direções da sociedade? Existe ação baseada em princípios morais associados à cidadania? O serviço público em si é uma extensão da cidadania? Há abertura para o envolvimento do cidadão nos assuntos de governo? Procura-se fazer com que o cidadão contribua significativamente com a sociedade? A participação do cidadão tem uma função educativa?</p>
	Democracia	<p>A participação dos cidadãos se estende à implementação das políticas? As políticas públicas se baseiam em uma visão <i>bottom-up</i>? O envolvimento dos cidadãos é visto como uma parte adequada e necessária da implementação das políticas? A implementação das políticas deriva do conceito de comunidade, caracterizado pela interação social, um senso de lugar compartilhado e vínculos comuns? Os gestores reconhecem que as pessoas são capazes de se preocuparem com outros sem interesse próprio? Os servidores públicos são tratados com respeito e dignidade? Os cidadãos são tratados com respeito e dignidade?</p>

N O V O S E R V I Ç O P Ú B L I C O		<p>É possível dizer que são respeitados os ideais do serviço público (servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro, fazer democracia funcionar)?</p>
	Interesse público	<p>É construída uma noção coletiva e compartilhada do interesse público?</p> <p>Os servidores públicos têm um papel central e importante para ajudar os cidadãos a articular o interesse público?</p> <p>As soluções são geradas por meio de processos consistentes com os sentidos de justiça e equidade?</p> <p>Os servidores públicos ajudam a comunidade e seus cidadãos a entender suas necessidades e seu potencial?</p> <p>Os servidores públicos procuram dar à comunidade responsabilidades que esta possa aguentar?</p> <p>Os servidores públicos procuram integrar e articular a visão da comunidade e das várias organizações ativas?</p> <p>Os servidores públicos estimulam a comunidade e essas organizações?</p> <p>É possível afirmar que os servidores públicos exercem uma liderança baseada em valores?</p> <p>Os servidores são realmente “servidores”, ou são “donos” do serviço público?</p>
	<i>Accountability</i>	<p>As medidas de desempenho orientadas para resultados são ser desenvolvidas com base em um processo público aberto (não ser desenvolvidas e impostas por aqueles no governo)?</p> <p>É dada atenção a valores comunitários, constituições e estatutos legais no lugar de medidas de mercado?</p>

<p style="text-align: center;">N O V O</p> <p style="text-align: center;">S E R V I Ç O</p> <p style="text-align: center;">P Ú B L I C O</p>		<p>Os servidores públicos interagem e escutam os cidadãos de uma maneira que fortalece e reforça seu papel na governança democrática?</p>
	Governança	<p>As relações da organização contribuem para a produção de fins públicos no poder de visões, ideias, planos e regulamentos?</p> <p>A organização se articula horizontalmente?</p> <p>A organização se articula de maneira interdependente com os demais atores?</p> <p>As articulações da organização são autorreguladas dentro dos limites estabelecidos pela legislação?</p> <p>Há uma ampla descentralização pela qual se transfiram poder e recursos aos níveis mais próximos aos cidadãos e aos seus problemas?</p> <p>Existem mecanismos permanentes de cooperação com as administrações locais, regionais, nacionais e supranacionais de todas as instituições presentes na rede operada pelo Estado?</p> <p>São utilizados novos meios de comunicação e informação, juntamente com o desenvolvimento de organizações não-governamentais destinados a revitalizar a participação local?</p> <p>As unidades administrativas podem corrigir seus próprios erros num constante processo de prova, erro e correção?</p>
	Protagonista da Ação	<p>A sociedade e o trabalho protagonizam a relação com a organização?</p> <p>Existem dispositivos formais de atuação da sociedade?</p> <p>Esses dispositivos são ágeis e amplamente conhecidos?</p> <p>O cidadão negocia de igual para igual com os detentores do poder?</p>

C O N T R O L E S O C I A L		O cidadão detém maioria nos fóruns de tomada de decisão? O cidadão detém um forte poder deliberativo?
	Interesse bem compreendido	Há consciência de que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual? Há solidariedade social, com mutualidade de interesses e deveres? Há uma preocupação com o presente e o futuro?
	Esfera pública	Existe uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões? Existem processos decisórios reflexivos e intersubjetivos? Existe comprometimento com o bem comum?
	Transparência	O cidadão acessa livremente a informação pública? É dado acesso direto aos cidadãos a todos os dados e atuações administrativas que não necessitem ser confidenciais? Existem audiências públicas e exposição pública dos projetos de decisão? São realizados investimentos em equipamentos e na capacitação de recursos humanos, alfabetização informática dos cidadãos e o redesenho das instituições do Estado, para que sejam capazes de absorver o funcionamento em rede aberta?

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda assim, os critérios de análise estavam redigidos em forma de perguntas, o que, na visão do pesquisador, não pareciam estar definidos de maneira clara. Além disso, as categorias transparência e *accountability* pareciam se confundir, uma vez que a transparência acaba por ser um critério para avaliar a *accountability*. Dessa forma, nova reformulação foi necessária antes de ir a campo.

3.2.2 Dimensões e categorias resultantes para o estudo

Tendo em vista o desenvolvimento supramencionado, o Novo Serviço Público, com fundamento em Denhardt e Denhardt (2007) e Denhardt (2015), ficou como dimensão transversal de análise do presente estudo, considerando os seus dois objetivos, quais sejam: promover a dignidade e o valor do serviço público; e reafirmar os valores da democracia, cidadania e interesse público. A escolha dessa dimensão visa atender ao primeiro objetivo específico proposto, qual seja, o de “descrever e analisar os fundamentos do Novo Serviço Público e sua relação com os tribunais de contas”. Foram assim selecionadas porque Perry (2007) coloca os autores supramencionados entre os fundadores do conceito de Novo Serviço Público, sendo os temas estruturantes de toda a argumentação dos citados autores em sua proposta de princípios para o Novo Serviço Público.

Com o Novo Serviço Público como dimensão transversal, o Controle Social, em especial na definição de Grau (2000) ficou como a dimensão de análise do estudo. As dimensões e os respectivos objetivos específicos que estas visam atingir estão consolidadas no Quadro 04.

Quadro 4. Objetivos específicos e como atingi-los.

Objetivo específico proposto	Como atingir
Descrever e analisar os fundamentos do Novo Serviço Público e sua relação com os tribunais de contas.	Dimensão transversal sobre Novo Serviço Público.
Descrever e analisar elementos do controle social nos tribunais de contas tendo em vista os pressupostos constitucionais	Dimensão de análise sobre Controle Social.
Confrontar os aspectos de controle social analisados ao Novo Serviço Público.	Relação da dimensão de análise com a dimensão transversal, a partir dos dados coletados.
Desenvolver categorias de análise a partir dos aspectos confrontados.	Elaboração teórica do pesquisador a partir do terceiro objetivo específico.
Validar as categorias desenvolvidas em estudo no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.	Estudo empírico realizado pelo pesquisador no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Fonte: elaborado pelo autor

Como categorias de análise, foram tomados os sete princípios do Novo Serviço Público, apontados inicialmente por Denhardt e Denhardt (2007) e reafirmados em Denhardt (2015). Esses princípios, agora tomados por categorias, foram distribuídos em quatro categorias relacionadas aos temas que fundamentam o Novo Serviço Público, conforme a interpretação do pesquisador – fundamentada na teoria – em relação a elas. Dessa forma, a partir dos princípios “valorizar a cidadania sobre o empreendedorismo” e “servir cidadãos, não clientes” foi elaborada a categoria cidadania; a partir dos princípios “pensar estrategicamente, agir democraticamente” e “servir em vez de dirigir” foi elaborada a categoria democracia; a partir dos princípios “procurar atender ao interesse público” e “valorizar as pessoas, e não apenas a produtividade” foi elaborada a categoria interesse público; e a partir do princípio “reconhecer que a *accountability* não é simples” foi elaborada a categoria *accountability*.

Uma quinta categoria de análise decorre de um tópico à parte de Denhardt (2015), que a traz como tema que emergiu após a sua proposta de Novo Serviço Público, sendo, portanto um desdobramento deste. Essa categoria foi relacionada à dignidade e valor do serviço público, uma vez que mesmo Denhardt (2015) coloca o serviço público como o centro dessa discussão. Como critérios para essa categoria, foram tomados temas, identificados na literatura, que se relacionassem ao foi descrito como governança democrática em rede. Dessa forma, foram selecionadas critérios de análise decorrentes do conceito de redes de governança, conforme explicado por Sorensen e Torfing (2005) e do Estado-Rede, assim definido por Castells (1999).

Como dimensão do presente trabalho, e com o intuito de atender ao segundo objetivo específico proposto, qual seja, “descrever e analisar elementos do controle social, com base na gestão social, nos tribunais de contas” foi selecionado um grande tema de controle social relacionado à gestão social. Foram levantados conceitos da gestão social e do controle social, e, a partir desses temas identificados na literatura, definidas pelo pesquisador cinco categorias de análise para esta dimensão. Assim, figuram: o binômio Sociedade-Estado, conforme a definição de Tenório (2005); as duas categorias fundantes da Gestão Social, no entendimento de Cançado *et al.* (2013), quais sejam, o interesse bem compreendido e a esfera pública; o controle cidadão explicado por Arnstein (1969); e a transparência, conforme interpretação do autor em relação a Grau (2000) e Castells (1999).

Para cada uma das categorias, foram estabelecidos critérios de análise, descritos em forma de perguntas elaboradas a partir da literatura específica sobre aquela categoria, e que ajudassem a explicá-la. Assim, as categorias e critérios de análise foram consolidados conforme o Quadro 05.

Quadro 5. Categorias e Critérios de Análise.

Dimensão	NOVO SERVIÇO PÚBLICO	
	Categorias	Critérios de análise
C O N T R O L E S O C I A L	Cidadania	Relações de confiança com o cidadão Diálogo com o cidadão Envolvimento do cidadão
	Democracia	Participação Respeito ao cidadão Visão <i>bottom-up</i>
	Interesse público	Noção coletiva e compartilhada Papel do servidor público Comprometimento com o bem comum
	<i>Accountability</i>	Acesso à organização Transparência dos dados e processos Educação para acessar a informação pública
	Governança	Articulação com a sociedade civil Cooperação estatal Eficiência democrática dos processos
	Protagonista da Ação	Relação sociedade-Estado Dispositivos de atuação da sociedade Poder deliberativo do cidadão
	Interesse bem compreendido	Bem-estar coletivo Preocupação com o presente e o futuro
	Esfera pública	Comunicação de conteúdos Processos decisórios reflexivos

Fonte: elaborado pelo autor

Uma vez definidas as categorias e os critérios de análise, o pesquisador pôde delimitar o campo em que se inseriria.

3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A ciência social nos lembra, no entanto, da diferença entre *insight* e evidências (PUTNAM ET AL., 1993). Por isso, no trabalho de campo, buscou-se levar para a prática empírica a construção teórica elaborada na primeira etapa (MINAYO, 2011).

3.3.1 Sujeitos da pesquisa

Quanto aos sujeitos da pesquisa, esta foi realizada no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), instituição de âmbito regional, que fiscaliza as instituições públicas estaduais e municipais. Um dos motivos da escolha dessa instituição foi a trajetória e a acessibilidade do pesquisador e o reconhecimento dessa instituição por haver indicativos na literatura, de um lado, da sua proximidade aos entes fiscalizados e à sociedade em geral (LOUREIRO ET AL., 2009), mas, por outro lado, de exercer um controle formal e legalista (SILVA, 2012).

No entanto, a pesquisa não se limitou apenas ao âmbito interno dessa organização. Outras organizações foram envolvidas, como os três observatórios sociais e dois sindicatos, cujos representantes foram entrevistados. Assim, o estudo não se limita à organização, mas busca compreender as suas relações com outras organizações, quando se trata do controle social.

3.3.2 Técnicas de coletas de dados

Os dados foram coletados de três maneiras: por meio da pesquisa em documentos da organização (regulamentos internos, termos de cooperação, planejamentos, relatórios de atividades, entre outros); mediante observações (participantes ou não) em eventos com a participação de outros sujeitos do Estado e da sociedade civil, bem como em rotinas internas das organizações; e por entrevistas com informantes com acesso e visão das práticas nessas organizações. Essa redundância na coleta de dados tem o objetivo de estabelecer um procedimento de triangulação (STAKE, 2000), de forma a desafiar as explicações a serem desenvolvidas.

Ademais, o estudo no TCE/SC apresenta secções, grupos, dimensões, ocasiões, domínios, isto é, um contexto a ser considerado. Por isso há que se buscar tanto o comum como o particular no caso. Porém, o produto final geralmente representa mais o que não é comum, baseando-se na natureza do processo (em particular na sua atividade e

funcionamento), no seu contexto histórico, no seu meio físico, bem como em outros contextos (econômico, político, jurídico, estético), nos outros casos conhecidos que lhe são relacionados, ou em informantes através dos quais é possível entender a organização pesquisada (STAKE, 2000). Logo, todos esses dados foram necessários para estudar a organização, para explorar as suas particularidades.

A primeira das técnicas de coletas de dados utilizada foi a da pesquisa documental. Tendo em vista a regra de pertinência (BARDIN, 1979), foram levantados quais os documentos seriam adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo da pesquisa. Foi realizado inicialmente, o levantamento de documentos de planejamento da organização (planejamento estratégico), das atas das sessões de julgamento de processos e administrativas, e dos convênios celebrados por ela com outras instituições. Após uma leitura “flutuante” (BARDIN, 1979) dos conteúdos desses documentos, foram escolhidos os convênios celebrados com outras organizações, cujo resumo consta do Anexo I. Nessa modalidade de documento, realizamos a exclusão dos convênios celebrados com instituições de ensino, uma vez que estes apresentavam mero caráter formal de oferecer vagas de estágio de estudantes junto à organização.

A segunda técnica utilizada trata-se da observação. Esta consiste no alicerce fundamental de todos os métodos de pesquisa nas ciências sociais e comportamentais. Na pesquisa etnográfica, a tradição clássica da observação a concebia como naturalística, isto é, entendia ser possível (e desejável) desenvolver procedimentos padrão que poderiam maximizar a eficiência da observação, bem como reduzir o viés do pesquisador, além de permitir que outros pesquisadores pudessem replicar e verificar o que foi observado (ANGROSINO E MAYS DE PÉREZ, 2000).

A ciência começa com observação e deve no fim voltar a ela, para uma validação final. Isso porque a observação é, ao mesmo tempo, a mais antiga e a mais moderna das técnicas de pesquisa. Inclui as experiências mais casuais, não controladas, até os registros mais exatos por meio de filme na experimentação de laboratório. No entanto, todos nós notamos algumas coisas e não vemos outras. Nossas preferências e prontidão, os objetivos que buscamos, tudo determina nosso padrão de observação seletiva (GOODE E HATT, 1979).

Por isso, a pesquisa social contemporânea tem buscado repensar o conceito de observação, desta vez em um contexto da interação, ou seja, o observador passa a interagir de maneira dialógica com os integrantes do grupo a ser estudado. Essa interação social entre pesquisador e

integrantes decorre de três fatores, quais sejam, o interesse dos pesquisadores em atuar como membros das comunidades que estudam, o reconhecimento da impossibilidade de harmonizar as visões do pesquisador e dos pesquisados, e a transformação dos “sujeitos” da pesquisa em seus colaboradores (ANGROSINO e MAYS DE PÉREZ, 2000). Os dados coletados pela técnica da observação terão como por base o roteiro de observação, conforme Apêndice A. As observações realizadas com base nesse roteiro foram registradas com anotações de campo, tanto descritivas quanto reflexivas (TRIVIÑOS, 2011).

Pode ser, contudo, que existam observações não controladas, isto é, desenvolvidas a partir da experiência casual do pesquisador. Estas podem ocorrerem razão da imersão do pesquisador no campo, e também porque a maior parte do conhecimento que as pessoas têm sobre as relações sociais deriva de observação não controlada, sejam ou não participantes.

Por fim, outra técnica utilizada para a coleta de dados consistiu na entrevista semiestruturada, com informantes considerados conhecedores das práticas das organizações pesquisadas. A entrevista é fundamentalmente um processo de interação social (GOODE E HATT, 1979). As entrevistas não tiveram perguntas estruturadas, tendo sido desenvolvidas conversas fluidas com os informantes, nas quais foram abordados os temas necessários à pesquisa, conforme roteiro disponível no Apêndice B. Todos os entrevistados foram informados do objetivo da pesquisa e do seu livre consentimento na participação da mesma, conforme termo de compromisso constante do Apêndice C.

No total, foram entrevistadas nove pessoas, distribuídas entre duas unidades de análise: a primeira unidade caracteriza os servidores do tribunal de contas e a segunda unidade contempla os cidadãos envolvidos com o controle social das contas públicas, nesse caso, representados pelos observatórios sociais e pelos sindicatos de trabalhadores.

Inicialmente, apenas os observatórios sociais haviam sido considerados como representantes da sociedade civil na proposta de estudo. Isso porque eram as organizações mais presentes na apresentação em dois tipos de processo de controle público do TCE/SC que poderiam ter início a partir de uma petição da sociedade civil: as denúncias e as representações. Nesse caso, o pesquisador levantou todas as denúncias e representações protocoladas de 2012 a 2018, e separou as que foram apresentadas por observatórios sociais. Depois, identificou os três observatórios sociais que mais deram início a esses tipos de processo, visando atender, assim, à regra da representatividade

(BARDIN, 1979). Assim, foram contatados os Entrevistados 01, 02 e 03.

Entre os servidores do tribunal de contas, inicialmente foram selecionados três deles que contemplassem os seguintes requisitos: mais de dez anos de atividade na organização e que tenham exercido, pelo menos cinco anos, alguma atividade que tivesse contato frequente com o nível estratégico. A razão para esses requisitos foi, primeiramente, atender à regra da homogeneidade (BARDIN, 1979), obedecendo a critérios precisos de escolha, e também para conseguir servidores que tivessem um conhecimento profundo sobre as relações da organização, interna e externamente, e por um longo período de tempo.

Os três servidores selecionados para a entrevista estavam dispostos em setores distintos do TCE/SC, de forma a ter uma abrangência de variadas ações da organização: um deles, em um setor que atende à sociedade civil diariamente; outro, que tem contato com as relações que o TCE/SC tem com outras organizações públicas e da sociedade civil; e outro, que acompanha o desenvolvimento dos processos de controle público. Esses foram os entrevistados 04, 05 e 06.

Todavia, uma quarta pessoa foi mencionada pelos três servidores entrevistados. Essa pessoa também apresenta mais de dez anos de atividade na organização e exerceu, por mais de cinco anos, alguma atividade que tivesse contato frequente com o nível estratégico. Dessa forma, ela foi contatada e também entrevistada. Esse foi o Entrevistado 07.

Contudo, logo após a realização das entrevistas com os representantes dos observatórios sociais, foi percebido que as visões dos mesmos eram coincidentes em muitos aspectos, e pareciam não abordar a totalidade do fenômeno. Esse sinal que os dados indicavam acabou por se tornar mais forte após as entrevistas com os servidores do TCE/SC, e se confirmou após a realização de uma sessão de observação do Observatório Social do Brasil, na qual estiveram presentes os representantes dos observatórios sociais pesquisados.

Dessa forma, o pesquisador passou a considerar outra modalidade de organização da sociedade civil para o propósito do estudo. Retornando à base de denúncias e representações, identificou outro tipo de organização, e que tem um histórico de relação com o controle público: os sindicatos de trabalhadores. Assim, foram selecionados, novamente por representatividade, pessoas ligadas a dois sindicatos de servidores que apresentaram denúncias ou representações junto ao tribunal de contas: um dos servidores municipais e outro dos servidores estaduais. Esses foram os Entrevistados 08 e 09, totalizando, assim,

quatro entrevistados internos à organização pesquisada, e cinco entrevistados da sociedade civil que se relaciona com essa organização.

3.3.3 Análise dos dados

A etapa de análise e tratamento do material empírico e documental refere-se ao conjunto de procedimentos para valorizar, compreender, interpretar os dados empíricos, articulá-los com a teoria que fundamentou o projeto ou com outras leituras teóricas e interpretativas cuja necessidade foi dada pelo trabalho de campo (MINAYO, 2011).

Os dados coletados foram classificados e articulados entre os referenciais teóricos da pesquisa. Vale ressaltar que a análise dos dados ocorreu de acordo com a percepção do pesquisador em relação ao que foi analisado na documentação, e ao que foi observado nas organizações e relatado nas entrevistas. Outro passo desenvolvido foi o retorno à literatura publicada, com o objetivo de reespecificar os conceitos (GOODE E HATT, 1979).

As observações foram analisadas por categorização (BARDIN, 1979), tendo como unidades de registro o tema, considerado este a categoria de análise proposta. Esse momento de dividiu em: ordenação dos dados, classificação dos dados e análise propriamente dita. Essa análise privilegiou uma abordagem não quantitativa, recorrendo a indicadores não frequenciais, focando na presença ou ausência da unidade de registro.

Já os dados coletados por meio das entrevistas foram analisados por análise de conteúdo (BARDIN). Esta é compreendida muito mais como um conjunto de técnicas, abrangendo, assim, a pré-análise (organização do material a ser pesquisado), a exploração do material (aplicação das unidades de registro e de contexto ao material pesquisado), o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação, desvendando o conteúdo subjacente (MINAYO *ET AL.*, 2011).

O método da análise de conteúdo alcança formas sistematizadas de uso a partir da década de 1920, nos Estados Unidos, principalmente na Linguística, na Literatura, e posteriormente na Psicologia (TRIVIÑOS, 2011); porém, esse método foi configurado em detalhes na França, com os estudos de Bardin (1979). A análise de conteúdo tem duas funções: uma heurística, que enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta, com a intenção “ver o que dá”; e uma de administração da prova, em que as hipóteses, sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servindo de diretrizes, apelarão

para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma informação, com a intenção de “servir de prova” (BARDIN, 1979).

Bardin (1979) trata a análise de conteúdo como um método que compreende a organização da análise (uma pré-análise, com a exploração do material), a codificação em unidades de registro, a categorização em conjuntos, e a inferência em polões de análises. Como técnicas utilizadas para análise de conteúdo, optou-se, inicialmente, pela análise por categorias, que, como afirma Bardin (1979), é a mais antiga e mais utilizada: é realizado o desmembramento do texto em unidades e categorias temáticas.

3.3.4 Limitações da pesquisa

Uma limitação desta pesquisa consiste no fato de esta ter partido de um estudo de casos múltiplos, no qual foi analisado um grupo específico de organizações. Assim, ficam limitados os resultados alcançados, os quais são aplicáveis somente à organização estudada. Outra limitação consiste no corte transversal da análise, isto é, a organização – no caso, um tribunal de contas estadual – foi pesquisada especificamente num determinado tempo, o ano de 2018, que descreve uma realidade particular da organização estudada, e que pode representar um momento atípico.

Por fim, as técnicas de coleta de dados também podem ser consideradas uma limitação. Afinal, a observação pode resultar em alterações no comportamento observado, em razão da presença do observador. A variabilidade na duração dos acontecimentos pode dificultar a coleta de dados, e existem vários aspectos da vida cotidiana ou particular que podem não ser acessíveis ao observador. Por sua vez, a entrevista pode apresentar, como limitação, vieses, tanto na formulação das questões, quando na resposta do entrevistado. Esses vieses podem ser acentuados em razão de a análise depender da percepção do pesquisador quanto aos dados coletados.

4 O CONTROLE SOCIAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

A pesquisa foi realizada no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), bem como nas organizações que com ele se relacionam no controle social, representadas por três observatórios sociais e dois sindicatos.

Inicialmente, serão apresentados os dados coletados para a validação do modelo com as oito categorias de análise, descrito anteriormente. Foram coletados dados de três fontes: duas primárias, observações e entrevistas; e uma secundária, documental.

Uma vez apresentados e descritos os dados coletados, são apresentadas as análises realizadas sobre eles, de acordo com cada uma das categorias que integram o modelo proposto.

4.1 DADOS COLETADOS

Os dados foram coletados já tendo em vista uma etapa de pré-análise dos mesmos (BARDIN, 1979), de forma a permitir a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.

São utilizados dados vindos de três fontes: uma secundária, de documentos coletados junto à organização pesquisada; e duas primárias, que compreendem observações e entrevistas.

4.1.1 Documentos

Foram analisados todos os instrumentos de cooperação firmados pelo TCE/SC e que se encontravam disponíveis para consulta pública até outubro de 2018. Esses instrumentos adotam uma grande variedade de nomes: convênio, termo de cooperação, termo de adesão, acordo, entre outros. No entanto, todos eles têm a mesma finalidade: promover a cooperação do TCE/SC com alguma outra organização em busca de um objetivo comum. Por essa razão todos eles foram unificados, na pesquisa, sob o nome “instrumento de cooperação”.

O levantamento abrangeu, portanto, todos os instrumentos de cooperação disponibilizados pela Diretoria de Planejamento da organização, setor responsável por catalogar e arquivar esses instrumentos. Foram considerados todos os instrumentos disponíveis, independentemente de se encontrarem vigentes ou não à época do

levantamento. No entanto, para os fins da pesquisa, optou-se por excluir todos os instrumentos destinados somente à concessão de estágio para estudantes, uma vez que estes tratam de meros ajustes administrativos, de forma que é possível considerá-los sem relação com o controle social.

Dessa forma, foram identificados 120 instrumentos de cooperação do TCE/SC com outras organizações estatais e da sociedade civil, e que estão relacionados no Anexo I. Desses, a grande maioria – 96 instrumentos – foram firmados exclusivamente com instituições estatais. Apenas 24 instrumentos foram firmados tendo alguma organização da sociedade civil como partícipe.

Selecionados os documentos a serem analisados, passou-se à etapa de leitura “flutuante” dos mesmos (BARDIN, 1979), de forma a estabelecer contato e conhecer o texto, deixando-se invadir por impressões e orientações. Procedida a essa leitura desses 120 instrumentos, foram selecionados todos os aqueles que contivessem a expressão “controle social” em seus textos. Dessa forma, existem três instrumentos com a expressão “controle social” em alguma parte do seu texto, que foram analisados conforme as categorias desenvolvidas na pesquisa teórica. Esses instrumentos são os seguintes:

- 1) Convênio de cooperação institucional 021/2012, firmado com o Ministério Público de Santa Catarina, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a Secretaria de Estado da Fazenda, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento e a Fundação Escola de Governo.
- 2) Convênio de cooperação técnica 001/2014, firmado com o Observatório Social do Brasil (OSB) e outros oito observatórios sociais de municípios de Santa Catarina.
- 3) Acordo de Cooperação Técnica 01/2018, firmado com a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, e os demais tribunais de contas.

O primeiro instrumento de cooperação, firmado entre o TCE/SC e vários órgãos de governo de Santa Catarina, tem por objetivo:

[...] a integração entre as entidades e os órgãos signatários deste instrumento, visando a constituição da Rede Governamental de Educação Corporativa de Santa Catarina, mediante cooperação e definição de estratégias de

articulação e à implementação de ações conjuntas e educação permanente para os agentes públicos, a sociedade civil organizada e os cidadãos no exercício do controle social no Estado de Santa Catarina.

Esse instrumento parece ter ênfase na categoria da governança, no critério da cooperação entre organizações públicas visando o controle social, como é possível ver nos itens que detalham as atribuições das partes:

- a) Disponibilização de, no mínimo, 10% (dez por cento) das vagas nos eventos e cursos de capacitação e treinamento em áreas de interesse comum, para viabilizar a participação dos servidores e integrantes das demais entidades que compõem a Rede, salvo quando restritos ao público interno;
- b) Organização conjunta de eventos e cursos de capacitação e aperfeiçoamento, alocando recursos e pessoal qualificado para o desenvolvimento das atividades com o respectivo rateio dos investimentos entre os convenientes proponentes;
- c) Cessão não onerosa de servidores instrutores e docentes para as atividades de treinamento e capacitação entre os convenientes integrantes da Rede;

No entanto, ainda na categoria da governança, é possível visualizar também alguma tentativa de articulação com a sociedade civil:

IV – interagir e articular com entidades e instituições, públicas e privadas, que possam a vir contribuir para a execução das atividades decorrentes do presente Convênio de Cooperação Institucional;

Quanto às medidas de desempenho, o instrumento prevê que estas ficam abertas e serão designadas posteriormente por uma equipe delegada:

II – criar Grupo Gestor da Rede, em caráter permanente, para acompanhar os trabalhos de planejamento, intercâmbio, implantação, treinamento, acompanhamento e avaliação necessários ao cumprimento do objeto do presente Convênio de Cooperação Institucional;

E, ainda, quanto ao papel do servidor público:

III – designar formalmente dois servidores, um titular e um suplente, como representantes das entidades e do Grupo Gestor da Rede, para implementação do objeto do presente Convênio de Cooperação Institucional, garantindo a sua participação permanente, a fim de assegurar a continuidade das ações;

Na categoria da *accountability*, a forma de dar transparência ao instrumento se atém ao requisito legal, ou seja, a publicação na imprensa oficial:

7 Os convenientes providenciarão a publicação deste instrumento, em extrato, nos respectivos Diários da Justiça, Diário Oficial da ALESC, Diário Oficial Eletrônico – DPTC-e, e no Diário Oficial nos demais casos, assumindo cada uma o ônus de sua publicação.

As partes que firmaram esse instrumento de cooperação parecem tentar cultivar relações de confiança entre si, como é possível ver na cláusula décima. Apesar de existir foro judicial para dirimir questões litigiosas, existe a preferência pelo acordo mútuo nos detalhes da sua execução:

10 Os detalhes operacionais necessários ao pleno cumprimento das obrigações ora assumidas serão estabelecidos, de comum acordo, pelos representantes designados no item 3.2 da Cláusula Terceira, por meio das deliberações registradas em experientes internos ou em atas de reuniões compartilhadas.

E na solução de controvérsias:

As dúvidas e controvérsias decorrentes da execução do presente de Convênio de Cooperação Institucional serão dirimidas, preferencialmente, por mútuo entendimento entre os convenentes.

O segundo instrumento de cooperação foi firmado entre TCE/SC e organizações da sociedade civil, no caso, o Observatório Social do Brasil e alguns observatórios sociais municipais de Santa Catarina. Tem por objetivo:

[...] a cooperação técnica entre as partes, visando o intercâmbio de informações, eventos e capacitação dos membros dos Observatórios Sociais de Santa Catarina, integrados à Rede OSB de Controle Social, bem como à criação de um canal de comunicação direta com o TCESC para informações, além de outras ações em conjunto em prol da prevenção e combate à corrupção, da transparência na gestão pública e do controle social da qualidade na aplicação dos recursos públicos dos municípios catarinenses.

Um item interessante desse instrumento é trazer um conceito de observatório social:

3.1 Para fins de adesão ao presente convênio considera-se Observatório Social (OS) a entidade privada, sem fins lucrativos, que não possua vinculação político-partidária e que não receba recursos da entidade fiscalizada, e que promova ações voltadas à prevenção e combate à corrupção, ao controle social, à educação para a cidadania fiscal e à transparência da Administração Pública nos Municípios do Estado de Santa Catarina por meio do monitoramento dos gastos públicos e das informações que devem ser disponibilizadas nos sítios oficiais dos órgãos públicos municipais, sendo filiados à Rede OSB de Controle Social.

Esse instrumento parece ter foco na *accountability*, como é possível ver em duas das obrigações do TCE/SC:

2.1.1 Oportunizar vagas aos membros dos Observatórios Sociais (OS) signatários deste Termo em capacitações realizadas pelo TCESC, por meio do Instituto de Contas (ICON).

2.1.2 Realizar a capacitação dos membros dos Observatórios Sociais (OS) signatários, a fim de apresentar e esclarecer os instrumentos disponibilizados pelo TCESC para incentivo e fortalecimento do controle social e fomento à ampliação da transparência na administração pública, especialmente o Portal do Cidadão, a Ouvidoria e os requisitos para apresentar denúncias.

E também em uma das obrigações dos observatórios sociais, relacionada à educação do cidadão para acessar a informação pública:

2.3.2 Avaliar a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público por parte dos Poderes Executivos e Legislativos municipais, no âmbito de sua respectiva abrangência territorial conforme a sua previsão estatutária, necessárias à transparência da gestão fiscal nos municípios, nos termos dos artigos 48, II e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar nº 131/09;

A *accountability*, contudo, fica restrita quando da publicidade do instrumento, por meio da publicação oficial, um requisito legal. Ao menos essa publicação foi na integralidade, e não apenas o extrato, como aconteceu nos outros dois instrumentos analisados:

6.3 Este instrumento será publicado na sua integralidade no Diário Oficial Eletrônico do TCESC.

Outra categoria que se faz presente é a da governança, por meio da articulação com a sociedade civil, e que aparece entre as obrigações do Observatório Social do Brasil:

2.2.1 Gerir a rede de Observatórios Sociais (OS) signatários, fornecendo orientações e metodologias que auxiliem no trabalho de incentivo e fortalecimento do controle social realizado por parte dos OS signatários e dos demais observatórios sociais que vierem a aderir o presente convênio.

Esse instrumento de cooperação também tem um item como obrigação mútua entre as partes, e que visa o estabelecimento de uma relação de confiança entre elas:

4.1 As partes se comprometem a zelar mutuamente pela imagem e bom nome de uma e outra[...]

Uma terceira obrigação do TCE/SC tem foco na democracia, por meio da participação:

2.1.3 Abrir canal de comunicação que possibilite aos OS signatários apresentar sugestões de temas para inclusão na Programação de Fiscalização do TCESC, bem como de outras formas de intercâmbio de informações e dados a serem regulamentadas posteriormente pelo TCESC.

Democracia que também se faz presente na solução de controvérsias, que deve ocorrer por comum acordo, elemento que também se relaciona a um processo decisório reflexivo, critério da esfera pública:

6.1 O presente convênio é celebrado sem qualquer ônus e os casos omissos serão resolvidos de comum acordo pelos signatários mediante aditamento.

O terceiro instrumento de cooperação analisado havia sido celebrado inicialmente entre o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON). Nesse caso, o TCE/SC aderiu a um instrumento já celebrado anteriormente, e que tem por objetivo:

[...] a conjugação de esforços entre a STN/MF, os TRIBUNAIS DE CONTAS, neste ato representados pela ATRICON, o IRB, e os signatários do Termo de Adesão conforme declaração na forma do Anexo IV, visando fomentar a transparência da gestão fiscal, apoiar o exercício do controle social, racionalizar os custos de controle e regulação, reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações, promover a transferência de conhecimentos e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal.

Embora preveja ações conjuntas, e pareça focar na cooperação visando o controle social, esse instrumento está focado na ação estatal, por meio da *accountability*. Como é possível ver nesse exemplo de fim a ser alcançado:

III. promover a correta evidenciação contábil e fiscal da gestão pública pelos entes governamentais de modo a reduzir as divergências e duplicidades, assegurando fidedignidade e a coerência entre as informações inseridas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, em especial, as oriundas da Matriz de Saldos Contábeis - MSC, e aquelas prestadas aos órgãos de controle externo, para os fins do disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

E, ainda, da governança, por meio da eficiência dos processos:

IV. manter o regular preenchimento do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, por parte dos entes governamentais.

A categoria da *accountability* aparece, ainda, quando é abordada a educação do cidadão para acessar a informação pública, como no exemplo:

VI promover a transferência de conhecimento entre os PARTÍCIPES, e entre esses e os órgãos e entidades da administração pública e a sociedade civil, através do apoio e realização de eventos para disseminação e capacitação.

E quando é abordada a transparência destinada a estimular o exercício do controle social:

VII. estimular o exercício do controle social, por meio do compartilhamento e disponibilização de dados e informações contábeis, orçamentárias, financeiras, patrimoniais e da gestão fiscal.

No entanto, apesar dessas declarações destinadas ao controle social, logo na primeira cláusula, quando são detalhados os resultados esperados, mais adiante, o foco é no controle público. Nesse caso, a sociedade sequer é mencionada:

3. Resultados esperados:

- a) Harmonização de conceitos e procedimentos contábeis e de estatísticas fiscais, gestão fiscal e outros presentes neste Acordo;
- b) Aprimoramento da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), bem como a disseminação do conhecimento da linguagem Extensible Business Report Language - XBRL no setor público brasileiro;
- c) Melhoria dos processos de coleta e transformação dos dados, aplicados às necessidades dos Tribunais de Contas, com compatibilização das tecnologias utilizadas, quando possível e desejável;
- d) Criação e implementação de mecanismos de compartilhamento, entre PARTÍCIPES, dos dados recebidos pelos sistemas de transferência de dados;
- e) Reforço à observância da legislação de transparência e de requisitos mínimos dos Sistemas de Administração Financeira e Controle (SIAFICs) referidos nos artigos 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101, de 2002.

Essa tendência a fomentar o controle público fica clara quando são detalhados os requisitos para atuar nas atividades decorrentes do instrumento:

Cláusula Segunda, Parágrafo terceiro. São requisitos necessários à participação de servidores na Comissão de Representantes de que trata esta CLÁUSULA:

I. possuir conhecimento técnico, normativo e operacional adequados para desenvolver as atividades elencadas no objeto deste Acordo e no Plano de Trabalho constante do Anexo I;

E ainda, das responsabilidades envolvidas:

III. manter sigilo dos dados e informações a que tiver acesso, mesmo após o fim da cooperação, na forma da Lei;

Tal responsabilidade de sigilo vai de encontro à *accountability* que parece ser o foco do instrumento. E é contraditória, pois, mais adiante:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO SIGILO

As informações a serem compartilhadas nos trabalhos deste Acordo entre os PARTÍCIPES não são resguardadas por sigilo.

Há uma noção de interesse público, embora ligada ao interesse estatal, na cláusula segunda:

Parágrafo segundo. O Comitê Gestor poderá criar grupos de trabalho cujos requisitos de participação sejam os mesmos exigidos no parágrafo terceiro, podendo contar eventualmente com representantes de outros Poderes, órgãos e entidades dos setores público ou privado nas atividades a serem desenvolvidas, devendo ser observado, em qualquer caso, o estrito interesse público.

E na cláusula oitava:

Parágrafo quarto. Na presença de eventual conflito de interesse no desenvolvimento das atividades do presente Acordo, em relação aos signatários e a outras entidades públicas ou privadas, é obrigatória a análise e decisão fundamentada e conclusiva dos dirigentes da STN/MF, da ATRICON, do IRB e dos TRIBUNAIS DE CONTAS que aderiram expressamente ao Acordo conforme Termo de Adesão, acerca da prevalência do interesse público, ouvida a Comissão de Representantes, permitida a delegação formal.

Ainda na governança, o instrumento prevê medidas de desempenho, que foram, no entanto, todas predeterminadas pelos partícipes originais:

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS METAS E DAS ETAPAS DE EXECUÇÃO

As atividades e os projetos a serem exercidos pela Comissão de Representantes, dedicada à consecução do objeto deste Acordo, deverão constar do Plano de Trabalho que integra este documento, na forma do Anexo I, e observar o cronograma de atividades estabelecido no Anexo II.

Essas medidas, estabelecidas tecnicamente por agentes estatais, ainda devem ser rigorosamente fiscalizadas, de acordo com as normas legais:

CLÁUSULA NONA - DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

Os integrantes do Comitê Gestor, de que trata o parágrafo primeiro da CLÁUSULA SEGUNDA, serão responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução deste Acordo, com vistas ao cumprimento das disposições nele contidas, em atendimento ao disposto no artigo 67 da Lei nº 8.666/93 e outros dispositivos legais vigentes.

Outra questão que parece tornar mais fraca a *accountability* resulta da forma de dar transparência ao instrumento. Essa forma consiste na publicação resumida do mesmo na imprensa oficial:

CLÁUSULA DÉCIMA - DA PUBLICAÇÃO

Para que o presente Acordo tenha eficácia, é imprescindível a publicação resumida deste instrumento, de seus aditamentos e termos de adesão, no Diário Oficial da União, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficando sob a responsabilidade da STN/MF.

A solução de controvérsias não parece transparecer uma relação de confiança, uma vez que, apesar de citado que deve haver o entendimento entre os partícipes, esse entendimento deve ser balizado por consultas técnicas a um deles. No caso, a Secretaria do Tesouro Nacional:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DOS CASOS OMISSOS

Os casos omissos ou quaisquer dúvidas relativas a este Acordo serão solucionados mediante consultas por escrito e entendimento entre os PARTICÍPES.

Isso fica ainda mais claro quando se elege o foro para dirimir conflitos, que consiste na arbitragem pelo órgão jurídico de um dos partícipes:

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DO FORO

Para dirimir divergência na execução deste Acordo, utilizar-se-á a Câmara de Conciliação da Advocacia Geral da União - CCAF, nos termos do decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

4.1.2 Observações

Foram realizadas duas sessões de observação: uma na sociedade civil e outra no TCE/SC. A primeira observação foi de uma sessão do Observatório Social do Brasil em Florianópolis, no ano de 2018. Essa sessão teve a duração aproximada de duas horas no período noturno, em um auditório localizado em Florianópolis-SC.

Estiveram presentes representantes de todos os observatórios sociais de Santa Catarina filiados ao sistema do Observatório Social do Brasil, bem como representantes desse último e de outras organizações da sociedade civil que colaboram com os observatórios sociais.

Essa observação teve uma finalidade: compreender a visão de mundo dos observatórios sociais e como estes veem as organizações do controle público, como os tribunais de contas. Isso porque, nas entrevistas, o tom dos entrevistados representantes de observatórios sociais parecia convergir. Isso era um sinal de que, talvez, estas não deveriam ser as únicas organizações da sociedade civil a serem ouvidas.

Nos discursos apresentados nessa sessão observada, houve menções bem claras à ordem, ou seja, de que o objetivo era apoiar o controle público e manter, ou trazer, a sociedade para a ordem. Assim, os participantes do evento que se manifestaram em discursos manifestaram confiança nos órgãos do controle público.

Essa observação permitiu ao pesquisador concluir em buscar outras organizações da sociedade civil além dos observatórios sociais. No caso, organizações com outra visão de mundo, que fossem manifestamente críticas, ou que manifestassem desconfiança, em relação aos órgãos de controle público.

A segunda observação realizada foi em uma sessão plenária do TCE/SC, aberta ao público, em que seria discutido um processo de representação de um observatório social. Nessa sessão, houve o questionamento, vindo de um integrante do corpo deliberativo do TCE/SC, da legitimidade para um observatório social apresentar representação, tendo em vista a sua não filiação à rede de observatórios sociais.

O relator do processo, com origem no corpo técnico do TCE/SC, considerou o observatório legitimado para apresentar a representação, e que a questão de filiação dele ou não à rede de observatórios não influenciava essa legitimidade. No final, a questão não chegou a ser votada, pois não houve o julgamento definitivo do processo. Nesse caso, pareceu transparecer a desconfiança de parte dos julgadores em relação à legitimidade, se não dos observatórios sociais, ao menos daquele observatório social específico. Essa observação permitiu triangular algumas informações da categoria da cidadania e da democracia que foram levantadas nas entrevistas, em especial com os Entrevistados 04 e 09.

4.1.3 Entrevistas com representantes da sociedade civil

O Entrevistado 01, representante de um observatório social, foi enfático com a questão da burocracia do TCE/SC no trato com o cidadão, bem como com a falta de transparência e de informação em tempo real.

Quando indagado sobre a abertura do TCE/SC ao observatório social, questão relacionada à cidadania, explicou:

Eu diria que ainda estamos num processo de consolidação. Acho que a gente está institucionalizando um controle social padronizado, de forma conhecida e reconhecida. O tribunal é uma instituição consolidada, com estrutura. Mas, a despeito disso, nós sempre tivemos toda a abertura que a gente precisou, a receptividade. É claro que a gente vê que algumas normas internas do tribunal poderiam ser melhores, para facilitar essa relação.

Como o observatório procura fazer um trabalho técnico, sem nenhum viés político e de forma construtiva, que são os valores da rede de observatórios, e como também temos voluntários bem formados, nós temos engenheiros, contadores, pessoal com formação em direito, então a gente procura levar um trabalho bem feito, com fundamento. Então, de um modo geral, as nossas representações têm tido pelo menos a devida atenção, a devida análise.

Sobre cidadania, discorreu mais ainda, com ênfase:

As coisas não acontecem assim [estala os dedos] de um dia para a noite. É um processo diário, diário, diário. Mas eu vejo assim que nós estamos no caminho certo, temos conseguido resultado e eu acho que o controle social vai ficar cada vez mais no nível dos controles oficiais. E também o controle social tem condições de fazer coisas que o controle oficial não consegue, não consegue pela natureza mesmo dele. Precisa ser demandado, precisa chegar a denúncia lá, precisa ler o relatório, aí depois vai... E nós já em tempo. A gente tem condições de fazer uma coisa

preventiva, preventiva mesmo. E às vezes evitar que a raposa entre no galinheiro e leve as galinhas. Já os controles oficiais, a impressão que a gente tem dos controles oficiais é que, sei lá, ‘disseram que uma raposa entrou lá no galinheiro e roubou’. Aí espera chegar o oficial, ‘ô, entrou uma raposa no galinheiro’, ‘ah, então vamos fazer uma diligência para semana que vem ir lá no galinheiro para ver’. Aí chega lá no galinheiro ‘quantas era pra ter aqui?’, ‘era para ter dez’, ‘ah, tem só três’, então foram sete. ‘Tá, e as raposas?’, ‘as raposas foram para aquele mato lá’. Aí eles vão atrás para descobrir quem era a raposa que roubou o galinheiro. Aí manda um ofício para mudar a tramela do galinheiro. Assim, sabe que é uma coisa mais ou menos assim nessa ótica, e a gente acredita que a gente pode evitar que a raposa nem esteja perto do galinheiro. Aqui o fato é que a raposa tem a chave do galinheiro.

O Entrevistado 01 também abordou questões burocráticas que envolvem o acesso do observatório social ao TCE/SC, o que está relacionado à democracia:

No começo, nós tínhamos que nos deslocar da nossa cidade até a capital para protocolar fisicamente. Tu não podia protocolar uma representação sem ser fisicamente, então olha o ônus que nós tínhamos, de tempo e de recursos... Agora não, já pode ser online, mas tu ainda tem de ter um *token*, um cartão de assinatura digital, que também é um custo. Os meios eletrônicos podem muito bem facilitar essa condição de receber esses documentos sem esse custo.

E também nós já fizemos uma representação que quase foi arquivada por causa da forma, faltou enviar cópia da minha carteira de identidade como representante. Nós tivemos que encaminhar requerimento, mais o estatuto social, mais a cópia da eleição da diretoria vigente e, como eu era o representante, tinha também a minha carteira de identidade. Por não ter sido mandada essa carteira de identidade, quase que uma denúncia

substancial foi arquivada. Só não foi porque o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas interveio e fez com que fosse saneado.

Quanto ao protagonista da ação, o Entrevistado 01 entende o seguinte:

A rede entende que o tribunal de contas não deveria ter indicações políticas, por exemplo. Eu acho que poderia ter uma outra forma de escolher os conselheiros e ter uma reformulação. Eu acho que isso é um vício de origem. Não só aos olhos do observatório, mas aos olhos de toda a população inclusive, que ela percebe essa deficiência. Então, para o bem da Administração Pública, do interesse público, eu acho que isso aí, lógico que precisaria de uma vontade política.

[...]

A nossa democracia ainda está se consolidando. As instituições têm que se aperfeiçoar, têm que melhorar. Nós ainda estamos em construção, no meu modo de entender.

Nessa categoria do protagonista da ação, o Entrevistado 01 se manifesta no sentido de que o foco do TCE/SC continua a ser o controle público:

Nós já participamos inclusive de um curso de controle da administração pública, que tinha servidores municipais e controladores, que abria para toda a sociedade. Nós já participamos, e recebemos um corpo técnico do tribunal muito bem capacitado. Agora, dessa parte que tem a ver com controle institucional, né? Controle interno da prefeitura e controle externo, né?

Nessa categoria do protagonista da ação o Entrevistado 01 levanta a questão dos entraves burocráticos para a sociedade civil atuar junto ao TCE/SC:

A burocracia não é um fim em si mesma. Então o burocrata não pode achar que ele está ali para ser servido nos seus ditames ali 'ah, falta um

carimbo'. Não, ele tem que processar e dar um serviço, né? Falando isso não só do tribunal, mas de todas as repartições. Como ultimamente as nossas demandas têm sido encaminhadas por meio eletrônico, então a gente não tem muito contato com o pessoal. Eu só achei muito frustrante saber que uma representação podia ser arquivada pela forma. Só que eu não sei quem foi o iluminado que teve essa ideia.

Quando eu vou na prefeitura, praticamente todas as vezes eu vou na controladoria interna. Eu conheço as pessoas ali, eu conheço o modo de trabalhar, os resultados e tal. Porque é quase que diário. E a relação já com o Tribunal de Contas é mais, digamos assim, eventual.

O Entrevistado 01 foi enfático quando ao protagonista da ação, ao dizer que:

Nós damos poder para ele. O juiz tem o poder da caneta porque nós damos a legitimidade para ele. O observatório social, ele tem poder porque ninguém deu poder para ele. Nós não estamos representando ninguém, nós estamos se apresentando. Nós somos os patrões, o dono do negócio, e lógico, a gente se dirige de forma respeitosa, para ser respeitado também.

E continua, inclusive batendo na mesa, em tom de realce à fala, mas desta vez abordando novamente a credibilidade do TCE/SC, por conta do interesse público envolvido:

Estou falando, e não é só a minha opinião, mas a opinião dos demais, a questão da credibilidade existe. Existem sim as críticas, as frustrações, mas nós acreditamos nas instituições democráticas. Acreditamos também no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Mas assim, que tem muito que melhorar, isso a gente não pode dizer que não. Frustra, assim, com relação a expectativa e realidade, existe a frustração.

Por outro lado, na categoria do interesse público, abordou o papel dos servidores do TCE/SC na abertura ao observatório social:

Eu senti, das vezes em que nós fomos, que nós tivemos esse contato aí, eu senti uma consideração, eles consideraram realmente o controle social, consideraram a forma do observatório social. O observatório não tem a unanimidade do controle social, todo mundo pode fazer controle social. Mas a forma a como a gente se organiza, os valores, princípios, o método e tal, eu vejo que eles reconhecem como confiável.

Já em relação à esfera pública, o Entrevistado 01 se manifesta no que toca à comunicação de conteúdos:

Nós recebemos uns relatórios, o Tribunal de Contas sempre tem mandado uns envelopes para nós com os relatórios, aqueles que são disponibilizados no *site*, eles mandam. E eu tenho lido e eles são bons, mas eles teriam... hoje nós estamos em 2018, meio que perde o interesse pegar e ver um relatório de 2015 de uma determinada política pública, por exemplo. Como eu já li, da educação, é de 2015, de 2016 e estamos em 2018. Se eu recebesse aquele relatório, ah, estamos em 2018, recebesse de 2017, nós poderíamos ver o que a gente pode fazer para intervir, para ajudar.

Sobre esfera pública, ele se manifesta novamente, porém de maneira longa, em uma fala que aborda, ainda, a governança e o interesse público.

O tribunal, ele é acessível, ele é aberto, ele não tem barreira para ouvir. Eu não acho que seja assim... porque a gente também não pode dizer 'ah, é tudo coisa ruim'. A gente tem que pontuar as coisas boas e as coisas ruins, que têm de ser melhoradas. Por exemplo: eu vejo como cidadão e como integrante de uma rede de controle, eu vejo com bons olhos essa relação do tribunal com essas controladorias internas dos municípios, das prefeituras. Acredito que isso aí é um caminho excelente para que se evite que chegue irregularidades no tribunal. Para que as contas

sejam todas muito bem feitas, para que não tenha nenhum desvio nas prefeituras. Agora, com relação à sociedade [...] o instrumento está aí. O tribunal, ele pelo menos para a recepção das demandas, ele é democrático. Agora, o tratamento interno... olha, eu gostei muito da Diretoria de Licitações e Controle. Quando precisei, prontamente e atenciosamente atendeu, que foi a área que teve mais contato. Também estivemos uma vez presencialmente ali no tribunal, um servidor da ouvidoria também deu uma atenção assim excelente, são visões positivas. A fase inicial eu acho que está bem, tirando aquela coisa que já te falei, que precisa assim tornar mais ágil a forma. Tem que juntar esse monte de coisas, às vezes uma denúncia substancial pode ser arquivada por causa da forma. Não faz sentido, né? Mas ele precisa de celeridade até chegar numa decisão final. Ou que seja de arquivamento, ou recomendação, falta celeridade.

Como dito, é possível verificar que o Entrevistado 01 aborda a governança, em especial no que toca à celeridade dos processos no TCE/SC. Sobre a celeridade, trouxe a seguinte fala:

E outra coisa que tem que melhorar é a celeridade dos processos. Isso deixa-nos muito frustrados. Frustra não só a nossa expectativa, mas acho que frustra o controle em si. Acho que tem que ser uma coisa mais ágil para que o controle seja efetivo. Perde [tempestividade], exatamente. Nós vimos a recente notícia de que o tribunal quer fazer o controle em tempo real dos municípios. É uma notícia excelente, né? É essa rapidez, é claro, rapidez, segurança e qualidade, né? Não pode agora ter rapidez e perder em segurança e qualidade. Ainda precisa ter isso aqui.

Sobre a celeridade do TCE/SC na condução dos seus processos, o Entrevistado 01 complementa ainda que:

Olha, por conta da demora, uma conta de um prefeito não pode levar dois ou três anos para ser analisada. Nesse ponto, essa demora não colabora.

Eu sei que são duzentos e noventa e poucos municípios e realmente são tudo coisas complexas e volumosas, mas teria que ter um jeito. Agora talvez com as tecnologias aí facilite essas análises. O tribunal, na minha opinião, tem um potencial de fazer que não se concretizou ainda. Eu espero mais do tribunal, e sei que pode, tem capacidade instalada pra isso, tem estrutura. Mas ainda não está desempenhando com a eficiência que eu acho que deveria ter. [...] Celeridade, porque demora. Se demora porque é complexo o trabalho, ou porque tem alguma intencionalidade que está escondida aí, não fazendo essa análise, né? Só estou dizendo que demora.

Quando questionado sobre governança, o Entrevistado 01 começa a discorrer sobre a proatividade na articulação do TCE/SC com a sociedade. E assim afirma, em uma fala que também aborda o envolvimento do cidadão nos assuntos de governo, ou seja, a cidadania:

De um modo geral, me parece que ele só vai agir se for provocado, embora tenha alguns materiais de cunho educativo que o tribunal tem feito para, digamos assim, estimular a participação do cidadão. Mas eu acho que essas ações educativas ainda não estão surtindo o efeito. Mas também eu vejo assim, só jogar a culpa no órgão também não é adequado, porque o pessoal anda meio que alienado, só querem mais entretenimento, ou só querem cobrar o resultado, ‘ah, eu quero melhorar a educação’, mas sem propriamente se engajar. Jogar toda a culpa da falta de participação nos órgãos públicos, eu não acho uma análise totalmente correta. Mas eu acho assim, o Tribunal de Contas poderia fazer mais nesse sentido também. Faz, mas não tem surtido esse efeito.

O pesquisador levantou um exemplo de outros tribunais de contas, que têm unidades regionais, uma questão organização interna que remete à governança, por se tratar da eficiência democrática dos processos. Ao que o Entrevistado 01 respondeu:

Uma descentralização? Acho que melhorando a relação com o cidadão pelos meios eletrônicos eu

acho que resolve isso. [...] A transparência precisa melhorar. Como dá para melhorar os canais de comunicação com estruturas. Existem, ali no *site* se eu quiser mandar um pedido de dúvida para uma diretoria, eu encaminho, e eu tenho certeza que eu vou ser bem atendido.

O Entrevistado 01 também aborda sobre as dificuldades na consulta de processos, um critério da categoria da *accountability*:

Não, assim. Nós não somos procurados. Eles de ofício procurar o interessado e comunicar ‘olha, nós arquivamos’. Não, nós é que temos que ir atrás de saber o que foi. Nós somos digamos uma parte interessada, mas que se nunca mais procurar nunca mais saber, entende?

Na *accountability*, o Entrevistado 01 traz a questão da transparência do TCE/SC em relação à sociedade, quando afirma:

Olha, a transparência está melhorando. Eu digo que a transparência é algo que pode sempre melhorar, ela não deve ficar estagnada. No caso do Tribunal de Contas do Estado, tem ali no sítio oficial, foram implementadas algumas ferramentas para tu acompanhar o andamento dos processos. Isso foi uma evolução, mas que pode melhorar ainda. Não são todas as peças que a gente tem acesso, eu gostaria de ver todas as peças. Para chegar numa transparência total, eu gostaria de ver todas as peças que foram produzidas ali disponibilizadas. Ou com acesso, já que a gente é uma parte interessada, deveríamos ter uma chave de acesso para visualizar, e no momento são só algumas. Então é uma transparência restrita.

Na categoria da *accountability*, o Entrevistado 01 comenta ainda que:

Vamos demandar bastante o Tribunal de Contas do Estado a partir do início da atuação do Observatório do Estado de Santa Catarina. Aí nós vamos realmente precisar que a transparência

melhore cada vez mais, que é uma coisa que falei para ti que precisa... a transparência tem melhorado, mas ainda não está total, né? A gente quer um documento, a gente deveria ter no máximo no outro dia. Para não perder. Pede um documento esperar vinte dias mais dez, prazo da LAI é muito tempo. Deveria já estar lá um meio de acesso mais rápido. Mas assim: quanto mais o Tribunal for exigido, eu acho que mais ele vai melhorar. Só esperar que ele melhore só por si mesmo... eu acho que agora vai ficar mais eficiente.

E finaliza, ao abordar o comprometimento que o Poder Público precisa ter com o bem-estar coletivo, uma questão de interesse bem compreendido:

A relação do Poder Público com o mercado se dá através das licitações tem que ser uma relação republicana e tem que dar tratamento igual. Não pode ser os amigos do rei que são os que vão ganhar as licitações.

O Entrevistado 02 chegou ao TCE por meio de contatos com servidores da organização, que o orientaram tecnicamente. Manifestou-se satisfeito com a relação até agora, inclusive no acesso aos processos, mas realizou o reparo da falta de proatividade no contato com o cidadão, e da falta de informação em tempo real sobre os municípios.

Quando indagado sobre a começo da relação do observatório social com o TCE/SC, relatou o seguinte:

A não resposta [da prefeitura] a tempo hábil de parar o certame, a gente passou a ingressar no tribunal de contas com esses temas, que são principalmente licitações. Como é que se deu a nossa aproximação? Nós fizemos um contato com um procurador do Ministério Público de Contas, e aí nós marcamos uma reunião com eles. Aí nós fizemos uma aproximação, perguntamos como é que a gente poderia agir no Ministério Público de Contas ou no TCE e eles nos deram os direcionamentos. Nós fomos lá em uma reunião formal e questionamos como é que poderia entrar,

o que entrar e de que forma entrar, levamos inclusive um pedido nosso da prefeitura, mostramos, e eles nos receberam lá muito bem e até já disseram ‘não, não pede assim, pede aqui, muda isso aqui, porque senão vai voltar’.

Disseram ‘você entra no TCE dessa forma, eles nos acionam’ e aí nos deram esse direcionamento. Depois dessa reunião já teve um processo aqui, que era a revitalização de uma praça aqui na região, e aí nós montamos o pedido, na verdade montamos um pedido para avaliação, porque a licitação já tinha ocorrido, e nós perdemos o prazo para impugnar a licitação. Foi a primeira vez que a gente entrou, e aí continua sendo julgado lá. Hoje até vamos pesquisar para ver como é que está a situação desse caso. E na sequência, como a gente viu que andava, funcionava, a gente pegou uma licitação em andamento, faltava ainda dez a quinze dias para a abertura, a gente fez um pedido para a prefeitura e pediu um tempo hábil antes da licitação para que eles se manifestassem. Eles não se manifestaram, nós automaticamente no dia seguinte já entramos no TCE com uma medida cautelar, e aí para nossa surpresa, que era nosso primeiro pedido, em três ou quatro dias o relator já deu um parecer favorável para o observatório social, já intimou a prefeitura para parar o certame, e mandaram parar o pregão. O prefeito ficou bravo, eu também fiquei, porque moro aqui na redondeza e acho que a obra deve ser feita, no meu entender ela deve ser feita, só que ela deve atender os requisitos técnicos necessários, que era o que não acontecia. [...] E aí a gente ficou assim ‘pô, o negócio funciona, se a gente entrar de acordo com os prazos o negócio anda’ e eu fiquei muito contente quando isso aconteceu. Agora todos os processos que a gente vê que tem irregularidade e a prefeitura provavelmente não vai acatar, que é o que tem acontecido, a gente vai entrar paralelamente no TCE.

Sobre entraves burocráticos que o observatório social enfrentou para atuar no TCE/SC, afirmou que:

Não, a princípio não. A gente na verdade foi orientado, né? ‘Ó, anexa as cópias de identidade, cópia disso, cópia daquilo, comprovante de residência...’ Então a gente já estava meio que orientado a fazer da forma correta, porque qual era a nossa preocupação? Era bater e voltar, bater e voltar. ‘Ah, faltou isso, faltou aquilo’. Em um dos pedidos faltou, a minha, porque o segundo pedido foi feito pelo nosso diretor jurídico, mas precisava da documentação do representante legal que era o presidente. Mas isso não atrapalhou o processo, andou mesmo assim, mas pediram a documentação, a gente enviou até de forma eletronicamente pelo site, né? Ficou muito bom a sala virtual lá. A gente não precisa se deslocar para fazer isso, né? E aí foi entregue tudo da forma digital e o negócio andou.

Nossa senha permite acesso a tudo. E isso ficou muito bom.

Os trâmites também ocorreram perfeitamente, posso dizer que nos dois casos a gente ficou bem contente.

Quando questionado do seu conhecimento acerca da articulação do TCE/SC com outras entidades relacionadas ao controle das contas públicas – como o Ministério Público – o Entrevistado 02 relata que:

A princípio a gente percebe que age completamente separado. As coisas correm bem desconexas. Por exemplo, nós fomos orientados pelo Observatório Social do Brasil a agir concomitantemente. ‘Ó, o que vocês enviarem para o MP enviem para o TCE’. Então isso quer dizer: pô, não há uma convergência aqui de ações, ou de esforços, energia dispendida diante da mesma forma. [...] Retrabalho para o observatório e retrabalho para o Estado. Porque, quem eu devo procurar? Que vai me parar a obra? Eu já entendi que é o TCE, não é o Ministério Público. Isso já ficou claro pra gente. Porque a gente já fez algumas reuniões com o Ministério Público e ‘ah, não, mas isso vocês vão ter que ter um corpo técnico para fazer a análise, a gente não tem, a gente vai ter que chamar perito’ e não sei o quê, e

no TCE não. No TCE a gente entrou com um pedido extremamente técnico, na área de engenharia, e ele foi analisado pelas áreas lá. E foram dando OK, que realmente precisa disso, precisa daquilo. O que nós pedimos foi dado OK. O Ministério Público não, teria... O tempo do Ministério Público me parece ser mais longo que o do TCE. Principalmente na medida cautelar ali. Isso é analisado muito rapidamente. Então eu não vejo integração, a gente não viu isso, e a gente vê ações paralelas de um órgão e do outro, né? Agora eu não sei em que momento eles se convergem, ou se consultam, para ver 'ó, tem alguma coisa aí?' Aí eu infelizmente não sei te dizer.

Quando questionado sobre as comunicações de conteúdo do TCE/SC com o município, o Entrevistado 02 respondeu que:

Eu acho que geralmente o contato é via Procuradoria, do TCE com a Procuradoria do Município. Agora, com o controle interno eu não vi, não sei te dizer.

No questionamento sobre a transparência do TCE/SC na condução dos processos, foi levantado, como exemplo, a comunicação dos processos em que o observatório era parte. O Entrevistado 02, então, relatou:

Eu não me recordo. Eu recebi alguns materiais via AR, na minha caixa de correio, dando informações, uma vez só de cada pedido, até agora, recebi AR na minha residência informando a situação do processo. Eu não me recordo se por e-mail a gente tem recebido as movimentações, o que ocorre, eu acredito que não. O que a gente tem feito é realmente 'ó, acessa o portal e vê se houve algum posicionamento diferente lá'. É o que a gente tem feito. Agora se houvesse um disparo de e-mail para os envolvidos que houve movimentação, não sei se há, mas seria muito interessante.

Quanto ao papel do TCE/SC na governança das organizações públicas:

A gente tem pouco tempo de observatório. A única coisa que eu consultei, que é a questão lá do gasto com pessoal, deveria estar lá no cinquenta e quatro alguma coisa, cinquenta e quatro ponto seis [por cento da Receita Corrente Líquida], se não me engano a gente vê isso com muito atraso no site do TCE.

Nisso, o Entrevistado 02 também levantou a questão da celeridade na atuação do TCE/SC, outra questão que envolve a governança, desta vez afeita à efetividade dos seus processos:

É, os indicadores. Tem uma consulta que eu lembro que eu fiz, que mostra em determinado período, mas a gente olhava muito para trás isso. Não o presente. Eu consigo essa informação de outubro? É uma informação atualizada? Não, isso demora praticamente um ano, a gente fica um ano para trás, então a gente como entidade que está tentando fiscalizar a gente olha e ‘pô, mas essa informação para mim não serve’, porque é passado. Eu vou agir no passado?

Deveria ser um controle praticamente *online*, em tempo real, acho que é até um projeto que está acontecendo lá, que o TCE quer unificar os dados das prefeituras. Eu achei muito bacana, tomara que isso aconteça, para a gente ter um mesmo padrão. Porque a gente tem dificuldade de levantar informações nos portais transparência dos municípios. Vou te dar um exemplo: a gente vai fazer um trabalho, um levantamento dos contratos de alugueis do município. Acha no portal os contratos. Tem que fazer um trabalho de mineração terrível.

Sobre a cidadania, aborda a relação entre TCE/SC e o observatório social, na qual o Entrevistado 02 ressaltou que:

As experiências que a gente teve com o TCE foram muito boas, tá? Volto a repetir isso, acho que a gente já entendeu qual é o caminho que a gente consegue parar literalmente as coisas, porque, como eu mencionei, a prefeitura

infelizmente não nos ouve, e é pelo amor ou pela dor, né? Então olha a energia que se despendeu né? Eu acionei a prefeitura, a prefeitura não atendeu, eu acionei o TCE, agora estamos nós respondendo ao TCE, a prefeitura respondendo ao TCE, e poderia ter sido evitado aqui, sem isso aqui. Vocês não acataram o nosso pedido, o TCE veio e disse ó, de cima pra baixo ‘para’. Enquanto o gestor público entender que nós somos ferramenta de apoio e não o fiscalizador... A gente é apoio! Mas nós entendemos como sociedade civil organizada, como CDL, como outras entidades do município, que se a gente não se unir e fizer nada a coisa não muda. Acho que a gente está aproveitando a onda nacional anticorrupção para poder criar um sistema que consiga ter controle e realmente fiscalizar. Porque a gente sabe que sai muito dinheiro. [...] Então eu acho que esse movimento é um movimento sem retorno dos observatórios aí, tá criando um corpo muito grande e aí volto a dizer, o apoio que eu mencionava de Ministério Público e TCE é muito importante, e até outros órgãos de controle também, mas o TCE é o que nos tem amparado aí, pelo menos os *cases* que a gente tem foram muito bons. Acho que é isso.

O Entrevistado 03 representa um dos observatórios sociais mais consolidados em Santa Catarina, fator este que se reflete no quantitativo de representações junto ao TCE/SC. Sobre como se deu essa aproximação com o TCE/SC, ele assim relatou, em uma fala que remete à categoria da cidadania:

Eu acredito que isso surgiu naturalmente. Por quê? Porque a nossa fiscalização, a nossa indução à fiscalização, porque na verdade a gente não fiscaliza direto, fiscaliza num termo, até uma certa altura. Mas quem tem a obrigação de fiscalizar são os órgãos do controle institucional. [...] Pelo que eu ouvi dos mais antigos, esse foi um caminho natural. Eles foram vendo os casos, analisando. Eles começaram a estudar inicialmente a câmara de vereadores, que era mais fácil, bem menor o orçamento, bem menor do que

do executivo, e era pouca licitação. Então eles começaram como tipo protótipo, para aprender também, estudando o orçamento da câmara, como é que eram as licitações, se havia devolução de recursos, que a gente sabe que havia muito pouco e depois aumentou drasticamente. Então isso foi um caminho natural, pelo trabalho do observatório, pelas suas diretrizes estatutárias, era natural que iria chegar no TCE e no Ministério Público. Foi o que aconteceu. O TCE foi o primeiro órgão que o observatório, fiscalizando a câmara de vereadores num primeiro momento, chegou.

O Entrevistado 03 levantou também a questão das relações de confiança entre o observatório social e o TCE/SC:

Até o momento não houve nenhum caso assim muito contundente ou que saltasse aos olhos. Mas a gente tem um pé atrás, né? A gente tem o cuidado porque um dia pode acontecer essa possibilidade, haja vista que no Executivo e no Legislativo eles ficam procurando sempre achar um viés político para nos cutucar. Até agora eles conseguiram muito pouco. Mas com o tribunal de contas não lembro de algum caso assim contundente ou muito enfático. Não lembro, sinceramente.

No entanto, diferentemente do Entrevistado 01, o Entrevistado 03 não se recorda de entraves burocráticos para aceitação das representações do observatório social:

Não, não lembro [de arquivamentos pelo TCE que eles não concordaram]. Isso é mais comum com o ministério público. Ministério público é, puts, noventa por cento a gente não concorda. A gente chegou a representar com a instância superior, que é o Conselho Superior do Ministério Público, e conseguimos desarquivar alguma coisa, mas é complicado, eles dão um jeito de voltar a ser arquivado. Mas com o TCE não, não tem, não é uma prática comum.

Sobre a abertura do TCE/SC a organizações como os observatórios sociais, o que remete à democracia, afirmou que:

Eu percebo que até hoje o TCE é receptivo, a gente não pode se queixar, se compararmos ao ministério público, então, não há comparação.

Só, que, ao mesmo tempo, critica a celeridade dos processos, um ponto relacionado à categoria da governança:

O tribunal de contas é receptivo, mas os processos demoram, né? [...] A questão que existe é a demora no transcorrimto total dos processos, no andar, até que se acabe todo o processo, a gente sabe que em alguns casos demora.

Quando, por exemplo, a licitação é eletrônica, a gente se vê obrigado a pular o nosso rito aqui, alguns passos, porque não tem tempo. Licitação em padrão eletrônico não temos tempo, aí tem que entrar direto com a medida cautelar.

Ainda sobre a relação entre a atuação do TCE/SC e a governança, opinou da seguinte maneira:

Acredito que ainda está um pouco lento esse avanço [da governança], mas está havendo. Não pode negar isso, especialmente no TCE. [...] Mas há um avanço, sim. Poderia ser maior? Poderia, mas há um avanço.

Eu acho que se tivesse mais funcionários no TCE, se o quadro fosse maior, eu não sei em relação aos outros Estados, eu não sei como é que é, me parece que às vezes a coisa demora um pouco, eu fico imaginando, 295 municípios, avaliar as contas de todos os prefeitos. É complicado, né? [...] Só aí na avaliação das contas já é uma demanda enorme, aí tu imagina se cada um desses municípios apresentar duas denúncias.

Eu acredito que uma solução seria fazer uma reengenharia lá dos quadros. Não sei como, não tenho essa visão, mas com certeza.

Quanto à governança por meio da articulação do TCE/SC com a sociedade civil, relatou, em uma fala que também remete à *accountability*:

Já houve isso [buscar orientação com os servidores do TCE] mas não é muito comum. Mas já houve situações em que a gente conversou com procuradores, que eu lembre assim, mas os conselheiros eu não lembre se houve essa procura. Nós fomos orientados inclusive em alguns casos a separar os processos porque fica mais fácil de ser julgado. Se colocar várias situações na mesma denúncia, no mesmo processo, fica complicado para andar. Entre outras, mas a gente recebeu sim orientações nesse sentido.

Às vezes até mesmo em contatos informais, participamos do Fórum Catarinense de Transparência e Controle Social, conversando ali com as pessoas, ou então às vezes em contato em outros eventos.

Na categoria da *accountability*, o Entrevistado 03 levantou outro ponto, que foi o da transparência dos processos no TCE/SC:

A gente tem acesso porque temos alguns advogados aqui. Então eles entram lá com as senhas deles e conseguem descobrir. Mas eu acho que se não fosse isso, seria meio difícil de controlar o andamento do processo. Mas de qualquer maneira sempre a gente recebe comunicado do TCE dizendo que tal processo andou, deu uma fase, ou está seguindo, ou foi arquivado, enfim, ou terminou o julgamento, saiu a resolução final.

Por sinal, o Entrevistado 03 reforça a importância do critério da transparência:

Não adianta fazer um monte de coisa se não tem transparência.

[...]

Ainda não está no ponto que a gente considera ideal. A gente procura sugerir um caminho que é o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, e a

gente sabe que o sistema deles é um pouco mais evoluído que os demais. O que nos castiga um pouco no momento é a questão da falta de dados abertos. A gente sabe que o tribunal de contas tem muita informação, e seria importantíssimo estar em formato de dados abertos, livre para quem precisar, porque daí facilitaria muito para uma série de coisas. Por exemplo, comparação: comparar um município com outro.

Onde tem alguma informação a gente procura, inclusive alguns aí que não são de órgão público, menos interessantes, mas para nós é mais interessante usar do Tesouro Nacional, do orçamento estadual, do próprio município, porque daí a gente consegue comparar. Seria interessante se a gente tivesse acesso aos dados de todos os municípios de Santa Catarina, em formato de dados abertos, que daí fica bem fácil. Isso seria o ideal. A gente tem uma certa dificuldade, mas está melhorando.

[...]

Essa questão da transparência é nos três níveis: tem que melhorar.

Outro ponto de preocupação para o Entrevistado 03 é a noção coletiva e compartilhada do interesse público, ou talvez a falta dela:

E tem aquela velha questão que a gente tem um pé atrás e que alguns conselheiros são nomeados politicamente, embora a gente saiba que tem gente concursada lá que faz parte do efetivo permanente. Mas, é uma coisa assim que a gente se preocupa pelo seguinte: para os políticos a explicação parece ser sempre política, então eles não acreditam que aqui no observatório tem gente que trabalhe pelo bem da sociedade. Eles acham que nós somos todos partidariamente vinculados a um partido, que estamos defendendo interesse x ou y, o que não é verdade. Então, nesse sentido, a gente não tem muito o que reclamar.

Nessa linha do interesse público, complementa que:

Nós estamos fazendo um trabalho e um dos itens é isso aí: avaliar se de alguma forma a composição política do conselho interfere de alguma coisa do tribunal de contas, interfere no resultado das ações, se tem algum obstáculo, alguma coisa nesse sentido.

O Entrevistado 03 trouxe, também, a categoria da esfera pública, ao abordar a sua percepção acerca do comprometimento do cidadão com o bem comum, por meio do controle das contas públicas:

A gente gostaria muito que a população, o cidadão em si, participasse mais, fazendo denúncia, porque às vezes é na frente da casa do cidadão, por exemplo, foi feito um asfaltamento e daqui a seis meses começa a se esburacar.

Porque o que acontece hoje? O cidadão vê um problema e vai lá e chama o vereador. O vereador se transformou num ouvidor de luxo.

Na verdade a gente precisa melhorar a conscientização das pessoas sobre o conhecimento de algumas coisas, por exemplo, a questão de recurso público. Não tem recurso público, tem recurso que o cidadão paga de imposto, então é o recurso dele. Aí se criou na mente das pessoas que “ah, é dinheiro público, não é de ninguém”. Como não é de ninguém? Aí o governo faz o que quer? Não é assim, o dinheiro que é público e é nosso. Quem paga somos eu, tu, ela, o professor, o diretor, todo mundo. O cidadão que está ali varrendo a rua, ele paga imposto, a gente não vê porque não está escrito em lugar nenhum, mas quando ele comprar um par de chinelo ele paga dezoito por cento de imposto, ou mais, até.

Isso é só um item, e tem mais né? A população precisa ser esclarecida e participar. A questão do entendimento do que é transparência. Às vezes a gente esbarra na própria prefeitura, o cidadão faz cara feia quando me apresento como observatório para protocolar um documento, o cidadão faz cara feia achando que nós estamos fazendo alguma coisa contra o município, ou contra ele próprio.

Ao final, o Entrevistado 03 ponderou sobre qual o papel que o TCE/SC deveria ter na sociedade, em uma fala que junta protagonista da ação e interesse bem compreendido:

É um perigo aquela democracia que não tem fiscalização, que não tem imprensa livre. Eu acredito que tem que fomentar mais a existência, o maior número de ONGs, instituições, organismos não governamentais, que é o caso dos observatórios sociais, ou qualquer que seja o nome, que trabalhem nessa área. [...] Poderia ter mais, tem lugar para muito mais ONGs que trabalhem articuladamente, ou cada um na sua área. Isso aí eu acho que seria interessante, porque daí... O meu entendimento é que o tribunal de contas, ou os tribunais de contas nos Estados, ou nos municípios onde tem, eles receberiam a coisa já meio mastigada, isso facilitaria já muito, eles vão receber as denúncias ali com as provas levantadas, eles só teriam que colocar no formato “opa, nós temos poder de polícia”, no formato poder de polícia. O que nós não temos, nós não podemos dizer que o fulano deva ser condenado por isso e por aquilo. O tribunal de contas tem. Ele existe pra isso. Então, se tivesse mais organismos fiscalizando no controle social, entregariam mais produtos meio acabados para o tribunal de contas, ou para o ministério público, ou para a polícia se for o caso, ou para a CGU, e esses aí teriam mais trabalho, mas já de forma mais organizada. Então é nesse sentido que eu acho que o trabalho dos órgãos, instituições, entidades, organismos do controle social têm e que poderia ser melhor. E eu acho que vai um dia melhorar isso. Já tem mais do que tinha antigamente.

O Entrevistado 08 representa um sindicato de trabalhadores de serviço público municipal, que já apresentou representações junto ao TCE/SC. Contou que a aproximação se deu da seguinte maneira:

A gente sabe que quem julgava essas coisas era o tribunal de contas, se fazia parte ou não

[terceirizados nos gastos com pessoal] daí a gente decidiu procurar o tribunal de contas.

Nessa aproximação, ele relatou uma ausência de dificuldades burocráticas para requerer. Porém, manifesta um certo desapontamento com a condução dos processos:

Dificuldade não, só protocolamos lá, a nossa assessoria jurídica nos deu uma certa direção, que seria por meio de tribunal de contas.

O que mais deixa a gente assim frustrado é a falta de resposta mesmo. Não sei nem se a gente foi respondido na época, acredito que não. Então a gente protocolou lá e não teve uma resposta. [...] Não teve um desdobramento. A expectativa era que eles decidissem dizendo que não.

Quanto à relação entre o TCE/SC e o interesse público, a percepção do Entrevistado 08 fica clara no seguinte relato:

A gente sabe que o tribunal de contas na verdade tem duas faces: a técnica, que geralmente dá as decisões corretas; mas quem vai julgar são os juízes indicados politicamente. Então a gente sabe que via de regra dificilmente vão dar uma decisão a favor dos trabalhadores, de alguma entidade social se não for de interesse político.

A gente nunca foi lá acompanhar [julgamentos de contas], mas a gente sabe que geralmente os técnicos reprovavam as contas e elas acabavam passando pelo tribunal. Nunca causou estranheza pra gente isso.

E complementa, deixando claro que, na categoria da cidadania, as relações entre o TCE/SC e o sindicato não são marcadas pela confiança recíproca:

Isso é extremamente frustrante, mas a gente sabe que a justiça não está do nosso lado. A gente faz mais para tranquilizar a base que ainda confia nessas instituições, mas a gente nunca teve ilusões.

Na continuidade da sua fala, o Entrevistado 08 deixa claro que, na sua percepção, não é o comprometimento com o bem comum que permeia as decisões:

Interesse político, principalmente. Quem indica é o governador, então grupos políticos indicam os membros que vão julgar. Então lógico que a gente sabe que esse julgamento nem sempre é imparcial, e volta e meia eles acabam... é muito difícil dar ganho de causa.

O técnico que é técnico reprova, o político vai lá e aprova. Com ressalvas e tudo o mais, mas acaba aprovando.

E traz, também, uma questão de governança, ao abordar a celeridade dos processos:

A gente acabou protocolando, mas sabe que demora...

[...]

Que pega bastante. A gente está ali tentando coisas imediatas.

A luta política é mais rápida e é a que funciona no final das contas. Se a gente não consegue convencer um prefeito com base na nossa força, não vai ser um tribunal que vai nos ajudar nesse caso.

Tendo abordado a categoria da esfera pública, o Entrevistado 08 foi então questionado se a organização que representa já cogitou sensibilizar politicamente o tribunal de contas. Ao que respondeu, em uma fala que novamente traz à tona a percepção a falta de comprometimento de comum e de processos decisórios reflexivos:

Sim, já foi. Mas a gente acaba não tendo ilusão. Todas as diretorias do sindicato acham que isso não é importante estar lá pressionando porque sabe que é muito difícil. Mas seria uma estratégia também.

[...]

Eles mostram alguma isenção na hora, mas a gente sabe que essa isenção não existe.

Quanto ao papel do TCE/SC na construção da democracia, o Entrevistado 08 se manifestou da seguinte maneira, que está relacionada ao respeito ao cidadão e aos ideais do serviço público:

Com certeza. Mas para isso não poderiam ser indicados politicamente. [...] Essa indicação política acaba amarrando a atuação do próprio magistrado. Criar mecanismos para que ocorram concursos internos [...] Concursos internos com base no currículo, com base no conhecimento, para tentar desamarrar essa questão.

E continua:

Eles mesmos deveriam exigir dos órgãos dos governos a prestação de contas mais detalhada. Às vezes as prestações de contas vêm muito maquiadas, não vem detalhamento, ah, pessoal, eles colocam tudo, inclusive o que é terceirizado, para dizer que o órgão está acima do limite para negar uma reposição inflacionária. Então o tribunal cobrar dos órgãos, que eles têm trimestralmente que apresentar essas prestações de contas, a prefeitura pelo menos quadrimestre, né? Pelo menos a quadrimestral que é a que eles sempre falam pra gente, então cobrar que eles apresentem no prazo essas prestações e divulgar essas prestações. Inclusive dar pareceres, dizendo o que eles estão achando de contraditório nos números. E não deixar para julgar só no final do mandato a prestação, não sei se é anual. Mas geralmente a gente vê muito claro isso no final do mandato. Por exemplo, o prefeito [...] teve as contas rejeitadas no próprio tribunal. A própria Câmara de Vereadores acho que rejeitou. Mas o que vai acontecer com ele? Nada, provavelmente. Não sei nem se está sendo processado.

Questionado sobre quem é o protagonista da ação, a visão do Entrevistado 08 deixa clara a relação da sociedade com a organização:

Sabe que o grupo do prefeito é o mesmo grupo do governador, né, que provavelmente deve ter

indicado alguns desses desembargadores [conselheiros].

E compromete também, embora não oficialmente, que os próprios magistrados têm partido às vezes. Não sei se filiação, mas a história política deles se você pegar de cada um deles...

Como os governos acabam sempre em aliança, também não é interessante que um candidato, mesmo sendo uma coligação contrária, tenha as contas reprovadas porque pode abrir precedentes para outros. Então eles acabam... a gente sabe que política ali são grupos diferentes, mas a hora que precisar eles se juntam, né?

O político predomina em julgamentos assim.

[...]

Por exemplo, Ministério Público. Quando a gente vai protocolar ação no Ministério Público, que o prefeito faz isso, que o prefeito faz aquilo, nada acontece. A gente entra em greve, dá dois dias tem o Ministério Público dizendo, querendo que a Justiça declare a greve ilegal, por causa de atendimento em creche e posto de saúde. Isso mostra bem o lado dessas instituições. Ministério Público é outra coisa também que pra gente nunca nos ajudou, aliás, sempre nos atrapalhou, muito. Muito...

Quanto ao papel do TCE/SC no controle social, o Entrevistado 08 finaliza da seguinte maneira:

Se o tribunal quisesse, era fácil, né? Se eles mesmos tomassem a iniciativa. [...] Esse é um problema, né? Tribunal é reativo. Poderia ser mais ativo, até para melhorar a imagem.

O Entrevistado 09 também representa um sindicato de trabalhadores, porém do serviço público estadual, e que já apresentou representações junto ao TCE/SC. Quanto a essa relação entre as duas organizações, uma questão de cidadania, relatou:

Na minha experiência, variou. Ela oscilou essa relação, ela oscilou entre graus de grande

confiança, vamos dizer assim, mútua. Confiança não significa subordinação de ambos os lados.

Questionado sobre a razão dessa oscilação na confiança entre as organizações, respondeu com uma fala que remete à categoria do interesse bem compreendido:

O posicionamento da categoria é questionar o uso da vaga de conselheiro do tribunal de contas como moeda de troca político-partidária.

Novamente na categoria do interesse bem compreendido, por sinal, o Entrevistado 09 ressalta a razão desses posicionamentos da organização em relação aos órgãos do controle público, como o tribunal de contas:

O sindicato sempre tentou, e isso parece ser uma demanda geral da categoria, ir além das questões corporativas.

Por outro lado, também levanta disparidades na categoria que representa:

Os interesses corporativos e os nichos são muito evidentes. Há divisões entre servidores, divisões notadas porque acho que isso foi um pouco incentivado isso ao longo dos anos. Cada um de nós tem alguma coisa diferente do outro no seu contracheque, então há uma divisão de manutenção de privilégios, ou de direitos, seja lá como cada um observe o seu, que impede muito a organização e isso é o tempo todo, isso é uma dificuldade do sindicato, de tentar organizar a categoria como classe trabalhadora, de uma forma solidária, disso e em relação à sociedade. As histórias são muito individualizadas, como todos os seres humanos, mas as histórias funcionais nossas são muito diferentes entre si, e isso é um prejuízo, tem coisas que deveriam ser únicas e a nossa articulação ser com a classe trabalhadora. Na medida do possível a gente tenta essa interação.

Entretanto, o Entrevistado 09 esclarece, ainda na categoria do interesse bem compreendido, a razão de o sindicato procurar ir além dos interesses corporativos ao atuar junto ao TCE/SC:

E é importante entender que as decisões do controle externo público, elas interferem diretamente na vida das pessoas, da sociedade, né? Quer dizer, o controle externo, por ação ou omissão, ele acaba interferindo em política pública, de todos os jurisdicionados, municipal ou estadual.

Quanto à relação da atuação do TCE/SC e categoria da democracia, o Entrevistado 09 relata que:

A prática usual é de exclusão da participação social. O tribunal de contas é absolutamente desconhecido da sociedade. Suas decisões são demoradas, são muitas vezes retificadas depois de uma decisão um pouco mais pró-sociedade, aquela decisão é sistematicamente retificada. A gente tem vários exemplos ao longo dos anos de retificações de decisões que têm décadas, já tomadas pelo próprio Tribunal Pleno, através de recursos posteriores, serem reformadas.

Ainda na categoria da democracia, com o exemplo da abertura do TCE/SC para a sociedade, o Entrevistado 09 relata que:

É só para iniciado, né? É uma conversa contábil para iniciado. 'A sociedade não tem que se meter porque são números'. Então, é por aí. [...] A instituição tribunal de contas construiu uma muralha, e conheço outros tribunais de contas do Brasil, e não é diferente em qualquer outro. Aquele tribunal que tenta se aproximar consegue. Não é difícil se aproximar. Há experiências exitosas muito rápidas, de compreensão rápida. Porque a sociedade, ela é atingida. Seja nessa questão de educação, seja na saúde, seja na tarifa de ônibus, seja na tarifa de luz, de alguma maneira ela é atingida no seu dia a dia pela ação ou omissão do tribunal de contas. Então é fácil chegar nela se houver interesse. Claro, de forma

muito mais simples, pelo menos semanticamente. Eu me lembro de uma experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco, que foi um conselheiro de lá que bancou isso, que levou mesmo tribunal para dentro das favelas, de alguns bairros pobres, e dizendo ‘olha, isso aqui está sendo estudado’. Quando tinha algum tipo de processo formal sobre, por exemplo, instalação de rede de esgoto num bairro pobre, o tribunal vai no bairro pobre. Então, a pressão que dá... Quando ele aparece, quando ele surge de forma mais pedagógica, que seja, junto à sociedade, ela rapidamente entende, que por exemplo está sendo feito, ou está sendo deixado de fazer determinada ação. No caso de Pernambuco, me lembro assim de bairros pobres de instalação de rede de esgoto. Foram para cima da companhia de saneamento também, a sociedade foi. ‘Olha, aqui não está funcionando’.

O Entrevistado 09 ressalta a importância do TCE/SC para a democracia, mas faz ressalvas quanto ao respeito aos ideais do serviço público:

Muito, muito importante. [...] Mas eu acho que ele tem servido como um algodão numa caixa de taças de cristal. Ele serve como um anteparo. As poucas demandas que chegam a ele, as poucas demandas legítimas da sociedade, não só de corrupção, mas também de política pública, de opção de política pública, mesmo, quando chegam a ele, elas são filtradas. Quer dizer, ele dá um ar de legalidade, de que está havendo um controle efetivo, democrático, institucionalizado, também sobre atos de corrupção, mas esses, são muitos outros além desses, dá essa visão de legalidade a algo que não existe na prática.

E faz, ainda, mais uma ressalva, desta vez na categoria da governança, relacionada à eficiência dos processos:

A efetividade das poucas decisões do tribunal em que há algum tipo de ação coercitiva contra desmandos e contra má aplicação de recursos

públicos e de desvios de finalidade nas políticas públicas, ainda assim são reformadas lá na frente.

Quando questionado sobre como vê a relação entre o TCE/SC e o interesse público, o Entrevistado 09 percebe que:

Muitas vezes os interesses, a gente sabe disso, sejam os interesses corporativos, sejam os interesses ligados à atividade fim da área de controle externo, são divergentes, do corpo deliberativo em relação ao grupo técnico.

E, vai além nessa disparidade entre a noção de interesse público entre esses dois estratos do TCE/SC:

A organização tribunal de contas é muito resistente às demandas externas. Mas a vinculação do seu sindicato com outras instâncias sindicais, por exemplo, do serviço público estadual, acaba trazendo sem dúvidas efeitos para dentro do tribunal. Eu cito o exemplo das contas do Governo do Estado, este ano de 2018 não tanto, não houve esse tipo de atuação em relação a 2017, mas em anos anteriores houve muita vinculação a sindicatos que participaram ativamente das discussões da votação do parecer prévio das contas do governo de 2016, de 2015, certamente de 2014. Por quê? Porque o tribunal de contas, isso é sabido, ele vem desde 1988, desde a Constituição promulgada, a última, aprovando contas dos sucessivos governadores sem que eles tenham jamais, desde então, aplicado o mínimo constitucional devido em educação, o percentual mínimo, né? Então interfere a ação, a ideia era trazer aqueles principais interessados, ou diretamente interessados, que seriam parte também, para dentro do tribunal, para uma votação tão importante.

Esse embate na categoria do interesse público se reflete, no entendimento do Entrevistado 09, na própria atuação do TCE/SC em sua atividade fim:

Tu consegue compreender por que aquela licitação foi feita, e não só se a licitação está adequada às normas jurídicas. A gente sabe que há interesses por trás que vão levar a aditivos e que acabam levando. E o tribunal, muitas vezes, olhando só a peça do edital, não vê qualquer tipo de ilegalidade, muitas vezes a ilegalidade realmente não está presente ali.

Quanto à esfera pública, o Entrevistado 09 faz o seguinte relato, relacionado à forma como as decisões são tomadas:

As sessões plenárias, elas não são as únicas sessões deliberativas. Há sessões do corpo deliberativo denominadas reuniões administrativas. E essas reuniões administrativas eram fechadas ao público. Nessas reuniões administrativas muita coisa era deliberada que também interferia nas decisões de processos de jurisdicionado. Transferências de processos entre eles, deliberações a respeito de conselheiros que se declaravam impedidos, muitas vezes pelo processo ficar muitos anos parado sem análise...

Ainda, na esfera pública, quando questionado sobre o processo de comunicação do TCE/SC com a sociedade, a percepção do Entrevistado 09 é que:

Não, não há. As grandes decisões do tribunal, que mexem não só com a atividade-fim, mas também com a atividade meio, são tomadas não se sabe quando, mediante processos muito rápidos e sem participação.

E esse relato da tomada de decisões traz à tona a transparência, uma questão de *accountability*. Ao que o Entrevistado 09 manifesta a seguinte percepção:

Eu creio que comparativamente com outros órgãos públicos, nesse ponto aí, não se pode dizer que o tribunal esteja aquém. O *site* do tribunal revela algumas informações essenciais, ainda que algumas delas de forma indevidamente provisória,

por exemplo, o portal de transparência de salários sai do ar a cada mês.

Sobre *accountability*, complementa:

Se a gente quiser pesquisar os fatos mês anterior àquele que está sendo pesquisado, a gente já não acessa mais. A gente entende que deveria estar permanente. Isso é algo que interessa a sociedade de um modo geral, afinal o tribunal é mantido pela sociedade, né? Outras informações de ordem administrativo-financeira podem também ser questionadas, por exemplo, os processos administrativos continuam físicos e o acesso a eles é quase que impossível, mesmo através do uso da ferramenta da Lei de Acesso à Informação, que o sindicato utilizou diversas vezes. [...] Apesar de conhecedores de alguns fatos juntando graus de informações que são publicizados normalmente, ainda faltavam elementos, então em diversas oportunidades usamos a lei de acesso. Algumas com sucesso, tivemos resposta a contento e a tempo, outras nem tanto, que a gente teve que se valer da ação política. Agora recentemente a lei de acesso não foi respeitada pela administração, a gente teve então que agir com a mídia, divulgando isso, e na sequência houve o atendimento à demanda.

Nessa fala sobre a Lei de Acesso à Informação, é possível vislumbrar uma relação com a categoria da cidadania:

A lei de acesso é uma lei bastante válida, uma das poucas que colaram no país e que, ainda quando não é atendida, ela ainda motiva uma ação, pode motivar uma ação da sociedade, né?

Porém, ressalta o embate desigual que ocorre entre organizações da sociedade civil, como os sindicatos, e os órgãos do controle público, como o TCE/SC, uma questão do protagonista da ação:

Isso tudo implica em embates desnecessários, na realidade, né? Contraposições, perda de tempo mutuamente.

[...]

Porque o nosso acesso à mídia é mínimo.

[...]

Qualquer judicialização aqui mais ou menos a gente sabe a resposta que vai ter, né? Por mais legítima que seja a demanda...

Por tudo isso, o Entrevistado 09 faz mais algumas considerações acerca do TCE/SC, e que englobam a governança e a *accountability* da organização. Sobre governança:

O tribunal de contas, ele tem essa peculiaridade: ele não é só ele. Ele controla várias unidades, as escolhas de várias unidades. Não só elas em si, da administração, a gestão delas próprias, como as escolhas delas em políticas públicas.

E na mesma fala, sobre *accountability*:

O tribunal de contas é uma entidade que tem que ser duplamente fiscalizada pela sociedade, por causa disso, porque pode estar ela própria cometendo seus erros típicos de gestão, mas ela pode estar cometendo erros ou se omitindo em relação ao controle das unidades jurisdicionadas e das políticas públicas eleitas por essas unidades. Por isso acho que o controle social pelo tribunal de contas seria, primeiro, mais viável iniciar pelo tribunal de contas, não digo terminar, seria uma espécie de *accountability*.

E que resulta em um baixo envolvimento do cidadão nos assuntos de governo, critério da cidadania:

Uma das coisas que eu noto é um pouco do distanciamento, novamente, o tribunal, ele é desconhecido. Assim, as pessoas não o conhecem, e quando o conhecem nas vezes que ele age, acaba ficando ruim com ele, de mal com ele. Tem que ser construída a motivação das pessoas, porque elas desconhecem. Mesmo as lideranças da área de educação, por exemplo, das lideranças sindicais, desconhecem que isso interfere diretamente, por exemplo, na remuneração dos

professores. Esse convencimento até os líderes do sindicato é um processo que a gente vai construindo.

E finaliza, trazendo o que entende por controle social:

[...]

O princípio do controle social é o princípio participativo, o que talvez não combine com o princípio representativo, né? Essa é uma outra discussão, não é só semântica, porque a representação, ela tem um caráter, ela é a base do sistema todo, né? Democrático, liberal, burguês.

4.1.4 Entrevistas com servidores do TCE/SC

O Entrevistado 04 é servidor do TCE/SC, com conhecimento do nível estratégico da organização. Iniciou sua fala abordando como o TCE/SC se aproxima da sociedade:

O meio mais direto que nós temos hoje é através da Ouvidoria. Aí lá é um canal que realmente o cidadão pode questionar as próprias ações do tribunal, assim como relatar, apresentar, fazer uma denúncia, uma representação contra algum jurisdicionado no âmbito do Tribunal de Contas, pode requerer informações, ter acesso a dados do tribunal, do tribunal ou aqueles custodiados pelo tribunal. Então isso a partir da Ouvidoria. Anteriormente havia esse contato com o cidadão, mas era empírico. O cidadão batia aqui no tribunal, certamente lá no protocolo, mas não tinha nada de concreto. Aí o acesso realmente era limitado. Então, a Ouvidoria, e também a partir da Lei de Acesso à Informação, que o tribunal procura observar, inclusive tem um regramento próprio aqui, é que eu vejo essa aproximação com o cidadão.

Quando questionado como o nível estratégico do TCE/SC vê as representações de organizações da sociedade civil, como os observatórios, ponderou:

A gente sabe que nem todos os membros do Tribunal de Contas veem essa atuação assim como... Eles às vezes acham pode ser uma perseguição política. Mas, de um modo geral, tirando essa questão, o observatório, com a prerrogativa que a Constituição dá, que a nossa lei orgânica dá, eu vejo que eles estão no papel deles. Fazem as representações e aqui dá-se o trâmite natural dos processos. Agora essa relação com alguns conselheiros acaba sendo próxima, aqueles que realmente veem o observatório como exercendo a sua função. Agora tem aqueles que não veem bem por esse lado.

Mas, se as organizações da sociedade civil têm influência na forma como o TCE/SC se estrutura internamente, respondeu:

Não, que tenha interferido aqui internamente. Se houve, eu desconheço.

Em relação ao interesse envolvido nos processos oriundos de representações da sociedade civil, o Entrevistado 04 entende o seguinte:

Eu quero crer que seja um interesse público, né? [...] A gente observa que em muitos casos ele obteve sucesso, quer dizer, ficou configurado realmente uma impropriedade principalmente em licitações, e o município recuou, o município procurou adequar. Porque aí, observatório depois que faz ele meio que acaba fazendo trabalho conjunto com o tribunal. Então o tribunal verifica a legitimidade da representação, vê que ela tem fundamento, questiona o município e, na maioria dos casos, o município retrocedeu, quer dizer, confirmou a impropriedade e reformulou, adequou, às vezes anulou a licitação e outras vezes fez as alterações que o tribunal exigiu.

Quando questionado sobre a relação do TCE/SC com as categorias de *accountability* e governança, o Entrevistado 04 relatou:

Ah, isso sem dúvida. Porque na verdade o cidadão e essas organizações acabam sendo o olho do

tribunal na localidade. O tribunal não consegue assim ter essa amplitude de atingir os duzentos e noventa e cinco municípios, toda a estrutura do Estado, então esse particular que está lá no dia a dia, de repente participa das sessões da câmara lá, então ele acaba trazendo para nós realmente. Ele faz a depuração, constata lá o fato e nos traz pontualmente aquela questão que o tribunal tem que atacar. Então dá esse retorno, com certeza.

E, sobre o TCE/SC ser uma organização protagonista na relação com a sociedade, assim descreveu:

Servidores, acredito que sim, e eu como servidor tenho essa visão, agora a estrutura como um todo, ela não é proativa. Então ela acaba sendo reativa. Atua a partir da demanda. Isso também eu acredito que em função de uma estrutura que está ultrapassada. A forma como a gente trabalha hoje está ultrapassada. [...] A gente está fazendo as mesmas coisas da mesma forma que fazíamos há quinze, vinte anos atrás. Hoje temos a tecnologia da informação. Tem informações que nós não utilizamos. Tá lá armazenada. Ninguém vai no banco de dados buscar para de repente de uma forma proativa, tendo os números, tentar identificar algum problema e atacar lá direto. Então fica e é muita análise a posteriori, aí o fato já aconteceu, aí vai e o tribunal pode glosar, leva a responsabilidade, mas nem sempre esse débito imputado é restituído aos cofres, quer dizer, a porta foi arrombada, põe ali uma tranqueira, mas o conserto da porta ninguém é responsável, não há o retorno.

Nesse tópico veio a questão da cautelar, para a qual o Entrevistado 04 tem a seguinte percepção:

Mas a cautelar, o que a gente está vendo, a maioria delas são em processos oriundos de representações, ou do cidadão, ou do observatório. Ou de outras empresas, aí no caso teria que ver com que interesses uma empresa faz uma representação contra uma outra empresa numa

licitação em que ela participa também. Aí às vezes nem sempre é só a preservar o interesse público, pode estar sendo no fundo o interesse dela, né? Para resguardar um interesse dela. Mas eu diria que noventa por cento, senão mais, das cautelares hoje são em processos oriundos de representações. Então não é um processo que inicia no tribunal.

Cita, nesse caso, o exemplo de empresas que apresentam representações, cujo interesse geralmente é individual:

Contra a outra. Aí usa a força do tribunal de contas para tentar impugnar ou retardar de alguma maneira. Mas que pode ao fundo trazer o coletivo, porque se realmente ficar constatada uma irregularidade, a ilegalidade, o tribunal determina a anulação do processo, e se a prefeitura acata, embora tenha sido um objetivo privado, acaba chegando no coletivo.

Tendo em vista a crítica que realizou da forma como TCE/SC realiza a fiscalização, o Entrevistado 04 foi questionado, então, sobre o cruzamento de informações que um setor específico, o Núcleo de Informações Estratégicas (NIE), faz para aperfeiçoar a fiscalização. Então, se manifestou da seguinte maneira:

Aquela velha história: há que se verificar se o coletivo dos membros do Tribunal de Contas veem o NIE como esse mecanismo de aperfeiçoamento da fiscalização do Tribunal. Porque o aperfeiçoamento leva a buscar informações mais detalhadas, e alguns ficam com o pé atrás. Tem essa questão também.

Em relação à abertura do TCE/SC à sociedade como um todo, o Entrevistado 04 traz o exemplo dos eventos promovidos na organização:

Agora, esses eventos... hoje está mais aberto. Primeiro, eu não vejo esses eventos assim com muita participação do cidadão, o cidadão comum. Obviamente, que organizações sociais, entidades de controle, seja pública ou privada, mais isso né? Há com certeza hoje uma abertura maior, mas

também isso pode ser em função do nosso espaço físico, é um espaço que comporta trezentas pessoas, um auditório novo, com toda a infraestrutura, isso de uma certa maneira contribui, atraí.

Mas, também, fala da postura do TCE/SC em relação às organizações e pessoas que fiscaliza:

O próprio tribunal também. Acho que de um dez ou quinze anos para cá, a vertente orientação, educação, para disciplinar o gestor a gastar de acordo com a lei e aplicar bem o recurso tomou bastante corpo. Então, o tribunal acha que não é só bater, no sentido de que errou e pronto. Não, ele quer educar, já que ele não fiscaliza antecipadamente, então ele procura orientar para que gaste, aplique bem o recurso público.

Em relação às parcerias que o TCE/SC firma com outras organizações, o Entrevistado 04 realça a ênfase dessas parcerias com organizações públicas:

O tribunal sempre teve parcerias, faz convênios com outras entidades de fiscalização, com Ministério Público, CGU. [...] Aí sim, há forte relação com outros órgãos de fiscalização, Receita Federal, Previdência, para usar a sua base de dados, as informações que esses órgãos têm, para cruzar com outras informações que o próprio tribunal tem para buscar essa melhor fiscalização.

Quanto à celeridade do tratamento das informações pelo TCE/SC, questão de governança, o Entrevistado 04 relata que:

Uma coisa é tu ter a informação em tempo real. Outra, para mim, é o que tu vais fazer com essa informação em tempo real. E aí é onde há um choque. Como foi dito anteriormente, o corpo técnico tem isso aí bem claro, que é o fazer mais com menos. Hoje, em função da LRF, a tendência é cada vez o corpo técnico ser mais enxuto, para não atingir o limite, porque ainda tem os aposentados que estão ali, e cada vez maior esse

número. Então nós temos de fazer bem melhor, porque a sociedade também nos cobra informações em tempo real, e com menos gente.

E faz uma menção ao custo que a organização tem para a sociedade:

Custa bastante. Não dá para afirmar... até ontem, eu estava falando. Alguém falando de crise e tal, mas eu falei assim 'mas a crise aqui no Tribunal não teve'. Aqui no Tribunal essa crise não foi perceptível, pelo menos até hoje.

Quanto à transparência dos processos do TCE/SC, o Entrevistado 04 pensa o seguinte:

Eu vejo que cumpre as normas legais, mas com o objetivo de realmente prestar contas à sociedade, dar esse acesso, né? A questão, em muitos casos, em processos, há divergência em que momento esse acesso é permitido. Há a corrente que defende, e aí é bem forte entre os servidores, de que o processo a qualquer momento tem acesso livre a qualquer cidadão. Livre, mas através da Ouvidoria. Então ele não chega aqui, vai lá no protocolo e 'quero ver o processo tal' e vai ser dado. Não, ele tem que fazer isso via Ouvidoria porque até temos nossos indicadores, então a Ouvidoria controla. E há a corrente que defende que esse acesso só deve ser concedido após a conclusão, após a decisão do Tribunal Pleno. Esses que a defendem dizem que no transcorrer do processo há informações, às vezes questionamentos à unidade e que esses questionamentos não implicam realmente numa irregularidade já concreta. Ela é passível de ser revista a partir da defesa apresentada. Então o cidadão comum e tal pode interpretar aquilo como uma decisão do Tribunal e há já uma execração pública da pessoa que já está sendo auditada, quando depois o Tribunal pode decidir o contrário. Então, são essas duas correntes. Depois de concluído, aí não tem pra mim não tem fundamento legal, não há argumento que

corrobore com esse pensamento. Tem que estar divulgado, a lei exige, a sociedade exige. Aí claro, se o relatório técnico caminhou e a decisão caminhou para outro, obviamente que tem uma fundamentação lá porque o relatório técnico não foi acatado. Mas a sociedade tem que saber, que a princípio havia essas questões, foi apontado, chegou lá, aí teria que ter acesso também às justificativas apresentadas pela parte, porque senão fica uma peça aqui acusando, digamos assim, ou apontando uma irregularidade, a outra dizendo que não persiste essa irregularidade. Ele ali justifica por que, mas a prova, que poderia até fortalecer a decisão do Tribunal, que está ali na defesa, essa o cidadão não tem acesso. Obviamente também que a digitalização depois dos processos, aí o processo torna-se, não diria eletrônico, mas está lá numa forma eletrônica, se pode dar acesso integral ao cidadão. E outra coisa: se o cidadão solicitar, aí teria que solicitar, uma cópia integral, não tem como negar essa cópia também. Depois de concluído, também não tem justificativa para não ter acesso integral ao processo.

Eu nunca fui verificar um processo lá no Judiciário, mas pelo que as pessoas dizem ‘não, mas lá no TJ eu consigo, vou lá, peço o número do processo’, e se o processo está lá no cartório, eles têm acesso. E aqui não é beeeem assim.

E quanto à transparência de outros dados gerenciados pelo TCE/SC:

Para nós, que estamos aqui, que conhecemos, que a gente manuseia o portal [transparência], a gente acha. Agora, para um cidadão... talvez o observatório alguém assim que goste de fuçar bem, ir a fundo, vasculha o *site*, encontra. Com dificuldade. Agora, o cidadão comum ali que pega e tal, de repente se não está ali o caminho, a informação, ‘ó, clique aqui para tal coisa’, tem dificuldade de achar algumas informações. São muitos cliques. Até chegar lá, aí tem que clicar aqui, aí a pessoa tem que saber que aquela

questão... conhecer também um pouquinho da estrutura interna do Tribunal, né? Porque se eu quero saber uma informação do município tal, isso pode estar aqui, pode estar lá, aí abre uma outra janela, aí são três ou quatro janelas que ele vai ter que passar até chegar... Nós estamos para lançar agora o 'De Olho nos Municípios'. Promete facilitar.

O Entrevistado 05 é um servidor do TCE/SC que exerce, há muitos anos, cargo com contato diário com o nível estratégico da organização, em especial nas relações desta com outras organizações públicas e da sociedade civil.

Quando questionado sobre de quem é o protagonismo nesses instrumentos de cooperação, respondeu:

Existe as duas coisas: a iniciativa que parte do tribunal, por um interesse dele em desenvolver alguma ação própria; mas há muito também que vem de fora, pedidos de fora pra dentro do tribunal. É bem comum tu encontrares instituições como a Atricon, o IRB, essa questão dos observatórios sociais.

[...]

Eles [os observatórios sociais] procuraram sim. Foi firmado um convênio com o Observatório Social do Brasil e, desses, no caso do Estado de Santa Catarina, fizeram a adesão. São José, Florianópolis e outros que estão ali relacionados. Mas essas iniciativas geralmente partem de fora, mas antes de vir a chegar até aqui geralmente tem uma conversa. Há um preparo, vamos dizer, eles preparam a instituição já numa conversa que antecede o envio de uma formalização, o pedido formal para firmar o convênio. Então muitas vezes nós encontramos o quê? Servidores, provavelmente diretores, ou conselheiros, conselheiros substitutos, que se interessaram por determinado assunto e descobrem alguma coisa lá fora e trazem para o tribunal.

E mais ainda:

Esses convênios... se a área técnica me mandar algum pedido ou iniciar alguma conversa, eu “ó, já conversa com o Presidente, o Presidente despacha para abrir processo, já demonstrando o interesse”.

Porém, ao ser questionado se o TCE/SC firma esses instrumentos por vontade interna ou por pressão externa, relata:

É, ele é bem independente, sim. O que ocorre é o seguinte: alguém que capitaneia algo.

E, nesse tema, chega à questão do interesse público:

Tem umas coisas assim que são meio que na contramão. Mas tudo bem, tudo é interpretado como interesse comum, né? Às vezes quem toma a iniciativa de fazer, não deveria ser aquele.

Quanto a medidas de desempenho para aferir a execução desses instrumentos de cooperação, uma questão de *accountability*, o Entrevistado 05 explica que que:

Existem gestores para depois poder aferir a execução, poder ter uma visão de acompanhamento da execução. Até mesmo porque se ocorrer algum problema naquele convênio, alguma necessidade de aditar o convênio para que ele seja prorrogado, ou alterar alguma cláusula, alguma coisa assim, geralmente é essa pessoa que vai fazer a ponte com o conveniado.

E complementa:

Geralmente eles estão voltados para alguma atividade [do planejamento estratégico]. Então há uma série de convênios firmados onde o coordenador do núcleo é o gestor, em alguns casos é o conselheiro.

Mas, com relação à avaliação desses instrumentos de cooperação:

Na realidade o que se verifica é o final. Geralmente é feito um relatório de execução, algumas informações de acompanhamento, e o que tem de mais destaque acaba até na página da *Internet*.

[...]

Nós não temos é um sistema. Um sistema próprio para acompanhamento. Nós tentamos colocar no Channel esse sistema, mas é muito difícil.

E faz um destaque em relação aos instrumentos de cooperação dos quais resultem algum gasto público:

Com o gasto tu ficas obrigado a fazer prestação de contas, e prestação de contas requer esse tipo de comprovação de resultado. Nós tivemos casos assim.

Quanto à democracia ao firmar esses instrumentos de cooperação, o Entrevistado 05 lembra que:

Teve uma época em que o tribunal fazia, preparava esses convênios e não submetia ao Tribunal Pleno. O Presidente, ele mesmo sem submeter ao conhecimento dos demais conselheiros e isso criou um certo mal estar num determinado momento. Mas isso foi lá atrás.

No entanto, o Entrevistado 05 destaca, mesmo, outra questão relacionada à governança, que é a eficiência dos processos:

Nós tivemos problemas de convênio aqui é a morosidade. Eu não posso ter um convênio com a cessão de um servidor de um órgão, de um tribunal de contas de fora para o nosso tribunal que demore um ano, ou mais do que um ano. É um absurdo.

Então se perde muita coisa com isso. Essa demora, essa burocracia exagerada acaba com tudo.

Quanto à transparência desses instrumentos de cooperação, uma questão de governança, o Entrevistado 05 explica que:

O tribunal depois de assinado o convênio, ele publica um extrato. Esses documentos são todos colocados na página da Internet, num campo específico, para ser consultado por qualquer pessoa. Se quiser acesso ao processo, a gente dá também sem problema nenhum. Toda documentação referente àquele convênio. E quando se tem alguns resultados geralmente eles aparecem como notícias ali, são os melhores, né? Aquele da educação, auditorias que são realizadas em cooperação com outros órgãos como o TCU, são divulgados também. Isso é tudo o resultado de convênios, sabe? De acordos firmados. O tribunal só participa de alguma coisa em conjunto se houver esse... dificilmente vai ter um ofício sem que passe... então melhorou muito sob esse aspecto, sabe? Temos uma quantidade, eles vão dando baixa, eles até permanecem os que estão inativos, os que não estão mais vigentes, eles ainda ficam na relação abaixo para que se quiserem consultar. [...] Pode olhar sem problema nenhum.

E continua na categoria da transparência, o seguinte relato:

Agora assim, no diário oficial só sai o extrato. Avaliações de relatório da execução do convênio... os convênios na realidade eles só são relacionados nos nossos relatórios quando são firmados. O tribunal firmou com tantas instituições tantos convênios e são esses aqui. Aí sai a lista dos convênios firmados naquele período do relatório.

Em relação à governança na celebração desses instrumentos de cooperação, o Entrevistado 05 relata que existe um procedimento padrão, mas com muitas exceções:

Tem convênio que chega aqui, surge dentro de um prazo para ser analisado, para ser discutido, para ser submetido à nossa consultoria jurídica, à

consultoria técnica e outros, não. Outros, por exemplo, o presidente vai participar de um evento da Atricon ou IRB lá em Brasília, aí entra um Ministério do Meio Ambiente no rolo lá. Vem com um convênio prontinho para os tribunais de contas aderirem a algum programa de interesse deles. É óbvio que os presidentes não vão se negar, ‘ah, não, eu tenho que levar primeiro para analisar isso’. Esse é um dos problemas daquela portaria. Aí o assessor “ah, mas já estão mandando pra cá assinado”. Mas como é que vai fazer? Não tem como. Ou o Presidente assina ou fica de fora.

Por sinal, revela críticas em relação aos obstáculos burocráticos nesse procedimento padrão:

Ali é que tem demorado um pouco. Em alguns casos, muito. Isso aí precisa ser melhorado. Já fui criticado por pressionar, sabe? Eu não pressionava, na realidade.

Quanto à relação de confiança com o cidadão, o Entrevistado 05 relata a seguinte experiência como exemplo:

Teve, assim ó. Tava em processo. Esse convênio tinha entrado sob a apreciação do Tribunal Pleno em sessão administrativa, aí o sindicato nosso aqui entrou com alguma representação, pediu cópias dos documentos. Mas normal, assim, se está ali tá sendo discutido, e isso é possível. Às vezes também a gente percebe que é um pouco de provocação, mas a gente tem que encarar como algo do processo administrativo, que isso é permitido, isso é aceito. O tribunal não tem problema, o tribunal cedeu, tirou cópia sem problema nenhum. Se o tribunal entender que eles estão com a razão, ele vai recuar.

O Entrevistado 06 é um servidor do TCE/SC com experiência no atendimento ao público externo, em especial organizações da sociedade civil que pudessem contribuir com informações relevantes para a

fiscalização. Relatou que a concepção desse atendimento era a de receber virtualmente a maior quantidade possível de informações, e com a garantia de sigilo. Garantia esta que, relata, nunca presenciou uma tentativa de violação, tendo dito:

Felizmente, nunca, aqui dentro.

Essas demandas, como qualquer processo no tribunal, não tinham prazo para serem concluídas, mas não existia comunicação que não tivesse uma resposta final. Mesmo as anônimas:

Nós nos importamos com o fato. Se houver pertinência, vamos apurar, independentemente de quem tenha denunciado. Sempre foi dada importância para o fato.

Em relação à origem da abertura do TCE/SC para a sociedade, relatou que:

No final daquela década de 90 começaram os tribunais a se reunir e entender pela necessidade [...] de dar mais voz para a sociedade de uma forma mais fácil. [...] A necessidade surgiu dessas reuniões dos tribunais de contas, no Promoex, como método, abrangência de trabalho dos tribunais, e foi uma decisão administrativa.

O Entrevistado 06 citou, como exemplo de canal de interlocução do TCE/SC com a sociedade, o setor de ouvidoria. No entanto, ressalva que:

O corpo técnico sempre viu com maus olhos a ouvidoria. Depois isso foi se acomodando, acredito que hoje a coisa esteja bem mais tranquila. Não entendendo aquilo como uma política do órgão e sim como um setor que foi criado para trazer trabalho.

Mas as denúncias têm que ir para área técnica, para ser apurado. Isso sempre foi uma barreira. [...]. A direção sempre apoiou, sempre entendeu isso como um canal que tivesse que existir no tribunal de contas.

Questionado sobre a governança no TCE/SC, o Entrevistado 06 relatou que:

Essa compreensão [da governança] precisou ser trabalhada. Nós fizemos no começo, nós começamos a nos reunir com os setores [com o apoio do Gabinete da Presidência] para fazê-los entender que era uma necessidade. [...] Essa compreensão foi sendo conquistada, né, e chegou a bom termo.

A gente tinha rigorosamente, todo mês, esse controle informal e trimestralmente e anualmente os relatórios de resultado.

Sobre a articulação do TCE/SC com outras organizações, o Entrevistado 06 relatou:

Tivemos [articulação externa] bem no começo contatos, fizemos visitas, primordialmente foi assim. Depois, algumas reuniões lá no início do ano de 2009, reuniões nacionais, os tribunais que estavam envolvidos com isso a gente trocava ideias e procurava até, é muito difícil isso [...] até uniformizar o nosso procedimento. Então houve esse contato, algumas vezes fomos visitados [...] para conhecer o nosso sistema, enfim, nossa forma de trabalho, para ver como implantar.

Existe um encontro, existe ainda que é junto com as corregedorias. Anualmente acontece. Então isso é uma oportunidade de trocar ideias, estive participando de algumas dessas, era muito produtivo. Trocar ideias sobre procedimentos, enfim. E lógico, esporadicamente a gente entrava em contato com outros desses com quem a gente mantinha desde os primórdios, uma questão nada formal. O mais formal é esse encontro.

O Entrevistado 06 relata que a sociedade, ao demandar atuação do TCE/SC, demanda que essa atuação seja célere, uma questão de governança:

A principal demanda do cidadão [...] é cobrando a resposta a uma comunicação que tinha feito há algum tempo. A Lei de Acesso à Informação,

quando chegou, [...] a gente procurou sempre cumprir rigorosamente o que estava dito lá. [...] As demandas de queixas sobre a atuação eram queixas sobre o prazo que não se resolvia.

Quanto a que organizações da sociedade civil que mais procuravam o TCE/SC, a percepção do Entrevistado 06 era que:

Tinha muita comunicação de observatório social. [...] Até tivemos visitas deles.

Com relação ao interesse envolvido nas representações da sociedade civil junto ao TCE/SC, a percepção do Entrevistado 06 era a seguinte:

Considerando que elas envolviam prioritariamente administração pública, e também prioritariamente atos de pessoal, juntamente com licitações, muitas vezes era vingança, era revanchismo. Tu percebia na comunicação que queria entregar isso ou aquilo, não que não tivesse pé e cabeça. Comunicações de cidadão pura e simples eram muito poucas. A maioria tu percebia que vinha de dentro da própria administração. Alguém entregando isso, alguém... Quando se tratava de licitação era lógico, era algum interessado que se sentiu prejudicado, uma empresa.

Quanto à participação do cidadão junto ao TCE/SC, o Entrevistado 06 considerou que:

Não foi feito isso, a gente tinha uma limitação muito grande, até hoje a gente tem essa limitação de demanda. Mas a gente tinha muitos exemplos a seguir. [...] O ideal era isso. Você ir a campo, divulgar e chamar a sociedade para conhecer [...] para ver o que eles podem fazer para ajudar a melhorar a administração pública, melhorar o serviço público.

[...] Mas é que ações desse tipo [de sensibilizar a sociedade a participar] é o que teria que acontecer. Só que isso teria que ser tudo absorvido, tanto na estrutura como no conhecimento das áreas

técnicas de que isso é uma política, uma necessidade.

[...]

Para o modelo de trabalho que tem hoje, [a estrutura] é suficiente.

Aí, nessa fala, o Entrevistado 06 relaciona o interesse envolvido nas comunicações com a (ainda pouca) abertura do TCE/SC à sociedade:

Por isso que a maioria das comunicações – aí fecha né? - vem do próprio poder público. Nitidamente vem dos próprios entes fiscalizados. Porque não chegou à sociedade. É lógico que tem casos, tem gente que é interessada, vai pesquisar.

Questionado se essa participação da sociedade civil chegou a influenciar alguma mudança nos processos internos do TCE/SC, como uma oportunidade de melhoria, por exemplo, a percepção do Entrevistado 06 é a de que:

Não vivenciamos nada desse tipo que eu me recorde. Que influenciaria na decisão do tribunal, de fazer uma modificação, não aconteceu.

Quanto ao papel que o TCE/SC deveria exercer no controle social, o Entrevistado 06 finaliza da seguinte maneira:

Se o cidadão ficasse lá de olho e pudesse, soubesse que podia contar com um canal que fosse resolver, fosse dar solução, dar resposta para aquilo que ele demandou... O filtro cabe a nós [...] mas se ele tivesse essa segurança, se o tribunal tivesse essa política de divulgar, ah, seria outra coisa, seria o melhor para o próprio tribunal, para a própria imagem do tribunal.

Na sociedade tanto se fala de orientar e fiscalizar. A gente tem é que fiscalizar.

O Entrevistado 07 é o servidor do TCE/SC com menos tempo na organização, quando comparado aos demais. No entanto, está numa função com contato diário tanto com o nível estratégico da organização, quanto com as suas gerências médias, bem como com outras

organizações públicas e da sociedade civil. Quando questionado sobre a participação da sociedade no TCE/SC, relatou que:

Eu considero que a gente ainda está muito carente disso, muito distante da realidade, sabe? Tem algumas ações, como o Portas Abertas, as próprias informações que disponibilizam no portal, agora recentemente com os aplicativos, a ouvidoria, mas ainda a gente tem uma deficiência, me parece, na disponibilização de informações mais palatáveis, mais úteis, para que o controle social se efetive. Para que eles consigam nos ajudar no outro lado.

Relaciona, na sua fala, a participação com a transparência:

Tem muita informação que poderiam disponibilizar, e disponibilizar de forma mais simples, que eles consigam visualizar melhor a execução das despesas públicas da Administração como um todo. Não só [informação decorrente das auditorias]. Eu diria que isso também, alguns tribunais estão andando mais rapidamente nesse sentido. Pernambuco mais recentemente está divulgando os relatórios a partir do momento da finalização do relatório de instrução. Mas eu digo também em relação a dados. Que a gente tivesse um portal que disponibilizasse as informações consolidadas e até detalhadas também da execução orçamentária dos municípios e dos entes como um todo.

Por sinal, o Entrevistado 07 foi enfático com relação à transparência das informações no TCE/SC:

Sim, quando se fala em processo, sem dúvida.

[...]

Não é todo mundo que entende o trabalho que a gente faz. E também não é todo mundo que entende que a gente leva a sério o trabalho que faz. Quando se tem informação sensível, está resguardado, está controlado. Mas tem informações que são públicas que poderiam ser... Obviamente tu tem informação que é reservada, que tu não vai poder compartilhar. Mas outras

informações, a gente maioria, noventa e nove por cento dos casos, provavelmente, são informações que poderiam ser disponibilizadas, que poderiam ser aproveitadas por eles, e a gente também.

E em mais uma fala a respeito:

A questão do vazamento, claro, a casa disciplinou, o momento em que a informação sai. Tem que discutir a disciplina que foi dada pra isso. [...] As informações isoladas, em regra, elas são públicas. Agora, a partir do momento em que eu cruzo e chego a um resultado, aí essa para mim tem que ter um pouco mais de resguardo, de controle, porque aí eu já estou inferindo, já estou falando alguma coisa, já estou fazendo um julgamento, estou gerando uma informação, e tenho de ter ciência que tanto uma base como outra podem ter problemas. Pode ser um falso positivo. Nesse momento a informação tem que ser mais protegida, porque pode ser um falso positivo, e um falso positivo no meio de uma montanha pode contaminar.

Aqui a gente está trabalhando com processo administrativo, a informação em regra é informação pública, que ela está na rede, ela está ali. Só obviamente não está trabalhada.

E, mais uma vez, o Entrevistado 07 relaciona traz a questão da participação da sociedade, relatando que, além da transparência:

Da mesma forma, se tiver um relacionamento que nos ajudasse. Mas eu acredito, não sei se a gente evolui num futuro próximo nesse sentido. Talvez a gente vá para outros caminhos, com outras organizações, instituições públicas, para a gente conseguir fazer o nosso trabalho melhor, do que propriamente com as organizações. Não tenho uma expectativa. [...] Acredito que por conta dos problemas que aconteceram, umas coisas assim ‘fulano não gosta de ciclano’, ‘beltrano não gosta’, começa a ficar complicado para você superar isso.

Indagado, então, sobre alguma ação do TCE/SC de capacitar o cidadão para acessar a informação, o Entrevistado 07 assim respondeu:

Desconheço. Não me lembro de nenhuma ação nesse sentido. O ciclo seria uma boa oportunidade, né? Apesar de a gente estar falando para pessoas da Administração, para agentes da Administração, em regra servidores participam do ciclo. Mas eu não me recordo de nenhuma sala, nem nada sobre isso no ciclo.

[...]

Não, só uma conversa de bastidor mesmo. Ou alguma pergunta que alguém faça lá. Mas não tem essa outra mão de direção assim.

Acho que poderia. Teria condições de fazer.

No entanto, ele relata duas oportunidades em que foi tentada uma ação de chamar a sociedade civil a participar. A primeira delas:

Quando teve a nova IN de prestação de contas, a gente convidou as entidades. Nós pegamos o cadastro de entidades da SOL e mandamos convite pra elas. Foi feita uma ação de divulgação na imprensa, e com os municípios para que chamassem as entidades também para participar da sala. Mas assim, a adesão foi bem baixa. Aqui na Palhoça é que teve algumas poucas entidades que participaram. Mas poucas mesmo, acho que umas três ou quatro. As outras regiões não teve participação de entidades.

E a segunda:

Teve uma oportunidade, uma iniciativa, de se aproximar dos observatórios para que eles pudessem nos auxiliar em algumas ações, especialmente no sentido de fazer uma pequena diligência, olhar para uma determinada situação lá e nos informar, uma situação em que a gente tenha interesse, para não precisar deslocar uma equipe de auditoria. Mas aí depois disso não evoluiu, que eu saiba. Teve até uns acordos nesse sentido.

Relatou inclusive, problemas que surgiram internamente em razão dessas aproximações com a sociedade civil:

Depois, quando a gente ingressou no ODP, com a CGU, no Observatório da Despesa Pública, houve um problema interno, que foi uma confusão entre Observatório da Despesa Pública ODP/CGU e observatórios sociais. À época teve uma *fake news* aí, que foi até muito engraçada, que o pessoal soltou dizendo que nós iríamos instalar um observatório social dentro do tribunal e que o Jaime Klein seria o coordenador. Isso causou um espanto, alvoroço de algumas pessoas aqui dentro do tribunal. Aí o negócio meio que se espalhou, e na oportunidade o conselheiro fez uma manifestação em plenário para explicar que o Observatório da Despesa Pública/CGU não tinha nada a ver, relação nenhuma com observatório social. Porque talvez as pessoas tivessem resistência quanto ao observatório social. Realmente uma coisa não tem nada a ver com a outra, apesar de que realmente a gente poderia se utilizar deles, e eles da gente, para trocar informações, obviamente institucionalmente, mas para aproveitar melhor a capacidade deles e a nossa também. Até por conta dessa reação toda, a gente não caminhou nesse sentido.

E explica que a iniciativa descrita acima visava aprimorar a governança e a *accountability* do TCE/SC:

Mas essa é a lógica do observatório [da despesa pública]. Acompanhar isso. A própria divulgação das informações, ela gera um efeito nesse sentido que pode ser medido. Vou dar um exemplo: eu vi uma apresentação do pessoal da Paraíba em que eles abriram para a sociedade as informações das despesas consolidadas. Eles disseram que no primeiro ano o gasto com combustíveis dos municípios caiu trinta milhões de reais depois da divulgação dos dados para a sociedade. Então, a simples divulgação e a comparação já leva o gestor lá a se policiar. Isso é uma ação simples, e uma informação pública, só que não está

organizada desse modo, que pode gerar uma economia muito significativa.

Mas sabe que isso afeta grupos nem sempre comprometidos com o interesse público:

De fato gera um desconforto, especialmente quem está sendo comparado.

[...]

Mas aí é aquele negócio, né? A culpa é de quem levantou a informação, e não de quem estava na situação possivelmente irregular, ou de quem deveria agir e não agiu, enfim. Vende o sofá que daí acaba com o problema.

Em mais uma fala sobre *accountability*, por meio da transparência, no TCE/SC, dessa vez sobre as perspectivas para essa categoria, relatou:

A gente sabe que está numa área em que precisa saber o passo que você vai dar, supera um obstáculo e depois supera o outro, e assim vai, vai caminhando, vai evoluindo. [...] Não sei o que passa na cabeça das pessoas, mas a gente, particularmente, a gente está caminhando num sentido de ter uma disseminação melhor da informação, e mostrar melhor o que a gente faz.

E a ideia é, mais uma vez, aprimorar a governança por meio da eficiência dos processos:

A ideia é resolver as situações mesmo sem autuação de processo. Essas coisas que se você for atuar um processo, você não tem materialidade, ou até que tramite, não tem razão de existir um processo de controle externo. O custo do processo é infinitamente maior. Então a gente está tratando isso. Mas ainda precisa regulamentar e implantar efetivamente.

Todavia, quanto a medidas de desempenho:

Tem algumas coisas isoladas, mas a gente ainda não tem ainda nada padronizado, não tem nada preparado pra isso.

Contudo, o Entrevistado 07 tem a perspectiva de que, na categoria da *accountability*, apesar das resistências, a sociedade vai mudando, e com ela o TCE/SC:

Esse projeto específico a gente vai conseguir fazer, mas em níveis. O primeiro nível abrindo todo internamente, obviamente, que ainda precisa fazer, para todo mundo internamente, não para vinte pessoas; depois no segundo nível para os controles internos dos municípios e no terceiro nível a sociedade.

Quanto ao protagonista da ação, o Entrevistado 07 assim relatou:

Basicamente, tudo o que a gente fez até agora foi iniciativa nossa. A gente não teve nenhum caso, que eu me recorde, pelo menos, de celebração de acordo que tenha sido uma iniciativa externa. [...] Como a gente participa das redes nacionais, vira e mexe um ‘ó, fiz acordo com não sei quem, consegui tal informação’, aí isso me interessa, também vou atrás. A gente fica trocando essas experiências.

O Entrevistado 07 trouxe aquela que talvez é a fala mais enfática sobre interesse público:

A gente tem muito a evoluir nessa questão cultural. A grande mudança é uma mudança cultural. É uma mudança de convencimento do que é público e o que não é público, de entendimento de qual é a nossa função enquanto servidor público, quais são as nossas atribuições, nossos direitos, obviamente, mas principalmente os nossos deveres enquanto servidores públicos a partir do momento em que se depara com uma situação em que precisa agir. Ele tem a obrigação funcional de agir, dever funcional de fazer. Então, acho que essa disseminação, esse entendimento do que é e quais são as nossas competências, quais

são as nossas responsabilidades, precisa ser trabalhado. A partir do momento em que você trabalha esse tipo de situação, dificilmente a gente se submete a uma ordem ou a uma situação, a uma ordem verbal ou alguma coisa que possa te dizer o contrário da tua obrigação funcional.

4.2 ANÁLISES

Apresentados os dados, passemos à sua análise. Para tanto, a unidade de registro dos dados utilizada foi o tema abordado (BARDIN, 1979), com base nas categorias propostas. Dessa forma, são apresentados a seguir cada uma das categorias desenvolvidas e os trechos nos dados coletados que permitem identificá-las.

A análise ponderada das frequências em que cada tema foi abordado (BARDIN, 1979) pelos entrevistados e em cada um dos instrumentos de cooperação revelou uma disseminação das categorias. Essas frequências estão no Quadro 6.

Quadro 6. Frequências de abordagem dos temas nos dados.

	Cid.	Dem.	Int. Púb.	Acc.	Gov.	Prot. da Ação	IBC	Esf. Púb.
E 01	2	2	2	3	4	4	2	2
E 02	2	0	2	2	2	1	2	2
E 03	1	1	2	3	4	1	1	1
E 04	1	1	1	4	3	2	2	0
E 05	1	1	1	4	5	1	0	0
E 06	2	3	1	1	4	1	2	1
E 07	1	1	2	1	2	2	2	1
E 08	4	3	2	1	2	1	1	1
E 09	4	4	3	4	2	2	3	2
IC 01	2	1	0	1	3	1	1	0
IC 02	1	3	0	3	1	1	1	1
IC 03	3	1	1	5	3	2	0	0

Fonte: elaborado pelo autor.

É possível constatar que foram raros os casos em que as categorias não foram abordadas pelos entrevistados ou que não constasse nos instrumentos de cooperação.

A verificação das frequências de cada categoria permite constatar, ainda, que as categorias de *accountability* e governança foram as mais mencionadas. Contudo, passemos à análise de cada categoria, de acordo com a proposta de estudo.

4.2.1 Cidadania

O critério das relações de confiança com os cidadãos foi abordado já no início da fala do Entrevistado 01, quando este menciona a receptividade e a devida análise que o TCE/SC faz das representações que o observatório social. Também fica claro ao final da entrevista, quando este ressalta a confiança que tem no tribunal de contas, apesar de fazer, nesse caso, ressalva quanto à celeridade e à composição política dos julgadores. Menciona, ainda, que algumas normas internas do tribunal poderiam ser melhores, para facilitar essa relação.

A fala do Entrevistado 02 é mais enfática na relação de confiança, ao afirmar que as experiências que a teve com o TCE/SC foram muito boas, pelo menos nos casos que o observatório social teve. Salienta, ainda, que, na atuação da sociedade civil, o apoio de órgãos de controle, mas, nas suas experiências, o TCE/SC é o que os tem amparado.

O Entrevistado 03 manifesta que até o momento não se recordava de nada que pudesse minar a confiança do observatório social no TCE/SC, porém, eles sempre mantinham ressalvas quanto a isso, por conta da indicação política na composição dos julgadores.

As falas de confiança, ainda que com ressalvas, dos observatórios sociais, contrastam com as falas dos representantes dos sindicatos de trabalhadores. O Entrevistado 08, por exemplo, deixa bem claro que eles isso é extremamente frustrante, mas eles nunca tiveram ilusões em relação à atuação do TCE/SC. Já o Entrevistado 09 menciona que a relação sempre oscilou entre graus de confiança mútua, mas que nos anos recentes essa confiança não ocorreu, em vista do posicionamento da categoria quanto às indicações de agentes políticos como julgadores.

Entre os entrevistados que são servidores do TCE/SC, merece destaque a fala do Entrevistado 05, quando menciona uma experiência em que houve a atuação do sindicato de trabalhadores do TCE/SC, e que essa atuação tem de ser encarada como algo do processo administrativo, que isso é permitido e aceito e que, se o tribunal entender que eles estão com a razão, deve recuar.

Por outro lado, chama atenção a fala do Entrevistado 04, quando relata que nem todos os membros do Tribunal de Contas confiam na atuação de organizações como os observatórios sociais, por acharem que

pode ser uma perseguição política, muito embora alguns julgadores mantêm uma relação mais próxima com essas organizações. Tal visão é corroborada pelo relato do Entrevistado 07, quando este menciona as reações contrárias a uma possível atuação dessas organizações no âmbito interno do TCE/SC (o que não era verdade), e que chegou a gerar esclarecimentos de um conselheiro em uma sessão pública.

Essa desconfiança em relação aos observatórios sociais pôde ser confirmada na observação realizada, em que houve a tentativa de deslegitimação de um observatório social. Nos debates presenciados, ficou clara para o pesquisador a desconfiança de quem levantou a questão em relação ao posicionamento político dos integrantes do observatório social.

No critério do diálogo com o cidadão, o Entrevistado 01 menciona um distanciamento do TCE/SC com o observatório social que representa, ao relatar as diferenças que existem quando se relaciona com a prefeitura municipal, na qual o contato é diário, de forma que conhece todas as pessoas e seus modos de trabalho, e quando se relaciona com o tribunal de contas, cuja relação é eventual. Apesar disso, o mesmo Entrevistado 01 entende que o TCE/SC é acessível, aberto, e não tem barreira para ouvir. De modo semelhante entende o Entrevistado 03, ao mencionar que o TCE/SC é receptivo, e o Entrevistado 02, ao relatar a abertura que teve para conversar com os servidores.

Posicionamento divergente, contudo, tem o Entrevistado 09, para quem a instituição tribunal de contas – não só o TCE/SC, mas em qualquer outro no Brasil – construiu uma muralha. Para o Entrevistado 09, não é difícil se aproximar da sociedade, e aquele tribunal que tenta se aproximar consegue. No entanto, para ele os tribunais de contas se posicionam como “uma conversa contábil para iniciado”, na qual “a sociedade não tem que se meter porque são números”. Ou seja, o argumento técnico é utilizado pela instituição tribunal de contas como uma maneira para fugir a o diálogo com o cidadão. Uma percepção semelhante é possível obter do Entrevistado 08, para quem o TCE/SC é reativo, e poderia ser mais ativo, até para melhorar a imagem. A questão do diálogo o deixou frustrado, pela falta de resposta do TCE/SC aos questionamentos do sindicato.

No critério do envolvimento do cidadão nos assuntos de governo, uma fala do Entrevistado 09 chama a atenção, quando este traz o exemplo das reuniões administrativas, um tipo de sessão deliberativa que, até recentemente, era fechada ao público. Ou seja, na verdade, havia não envolvimento do cidadão, que só tomava conhecimento dessas decisões quando estas já haviam sido tomadas. Esse

entendimento é corroborado pelos próprios servidores do TCE/SC, como é possível verificar na fala do Entrevistado 04 de que desconhece algum momento em que as organizações da sociedade civil tenham interferido internamente.

Outro dado que deixa entrever o envolvimento do cidadão nos assuntos de governo consiste nos poucos instrumentos de cooperação firmados com a sociedade civil. Foram apenas 24 em um universo de 120 instrumentos celebrados. A maior parte dos instrumentos foi celebrada com outras organizações públicas, tendo foco o controle público. Com base nisso, é possível concluir que “a conversa para iniciado”, relatada pelo Entrevistado 09, se reflete nos documentos.

A fala do Entrevistado 09, por sinal, reforça essa ideia de baixo envolvimento. Isso porque, na sua percepção, há um distanciamento do TCE/SC, ele é desconhecido da sociedade. Mesmo as lideranças da área de educação, por exemplo, das lideranças sindicais, desconhecem que isso interfere diretamente, por exemplo, na remuneração dos professores. Logo, esse envolvimento precisa ser construído.

Assim, o que foi possível verificar é que, em relação à categoria da cidadania, o TCE/SC parece não manter uma relação de confiança com os cidadãos, dialoga pouco com estes, e, em consequência, parece haver um baixo envolvimento do cidadão nos assuntos da organização. De fato, parece que o administrador procura dirigir os cidadãos, bem ao contrário do que escrevem Denhardt e Denhardt (2007).

4.2.2 Democracia

No critério da participação, o Entrevistado 09 afirma que “a prática usual é de exclusão da participação social”. De fato, o Entrevistado 07 também faz uma constatação não tão dura, mas semelhante no sentido de que o TCE/SC está muito carente disso, muito distante de uma realidade de participação, apesar de algumas ações, como o programa chamado Portas Abertas, as informações disponibilizadas no portal da organização e por meio de aplicativos, e o setor de ouvidoria. Porém, a percepção do Entrevistado 07 é a de haver uma deficiência na disponibilização de informações mais palatáveis, mais úteis, para que o controle social se efetive, e para que para a sociedade civil possa ajudar o TCE/SC.

Por sua vez, o Entrevistado 01 pondera essa questão da falta de participação. Na sua visão, jogar toda a culpa da falta de participação nos órgãos públicos, não parece ser uma análise totalmente correta. Entende que há, também, falta de engajamento da população, tanto que

cita alguns materiais de cunho educativo que o TCE/SC tem feito para estimular a participação do cidadão.. Tanto que o Entrevistado 06 menciona que a direção sempre apoiou a existência de canais que dessem mais voz para a sociedade e de uma forma mais fácil, por entender que isso deveria existir no tribunal de contas. Mas, como opina o Entrevistado 03, a população precisa ser esclarecida e participar.

O critério do respeito ao cidadão foi abordado já pelo Entrevistado 01, na mesma fala em que mencionou as relações de confiança com o cidadão. Nela, deixa claro que o respeito existe, mas se encontra em um processo de consolidação, mas que, a despeito disso, o observatório social que representa sempre teve toda a abertura e receptividade que precisou. O Entrevistado 02 também corrobora essa visão, porém sem ressalvas, deixando clara toda a receptividade que teve do TCE/SC. Receptividade esta também mencionada pelo Entrevistado 03, nas poucas vezes em que o observatório social foi buscar orientação com os servidores do TCE.

No entanto, os Entrevistados 08 e 09, oriundos de setores diferentes da sociedade civil, apresentam outra visão. O Entrevistado 08 menciona que a relação é extremamente frustrante, e sabe que a justiça não está do lado dos sindicatos, que, no caso do que representa, faz as representações ao TCE/SC mais para tranquilizar a base que ainda confia nessas instituições. Por sua vez, o Entrevistado 09 deixa claro que a instituição tribunal de contas construiu uma muralha em torno de si, de forma que a conversa com o TCE/SC “é só para iniciados”, na qual “a sociedade não tem que se meter porque são números”.

Ou seja, há uma aparente contraposição na percepção que esses dois grupos de representantes da sociedade civil têm acerca das relações de confiança com o TCE/SC.

Quanto ao critério da visão *bottom-up*, é possível ver que esta não ocorre, se tomarmos uma fala do Entrevistado 01, de que o foco do TCE/SC continua a ser o controle público, ou uma fala do Entrevistado 09, de que, na sua percepção, o TCE/SC é uma conversa contábil para iniciado, e que essa organização parece entender que a sociedade não tem que se meter na sua atuação, porque são números. Essas falas corroboram uma visão *top-down*. Corroboram essa percepção o terceiro instrumento de cooperação, firmado com a Secretaria do Tesouro Nacional. Muito embora presente o objetivo de estimular o exercício do controle social, a análise desse instrumento deixa claro o foco no controle público, uma vez que se restringe ao compartilhamento de informações entre organizações públicas federais e estaduais. Fora do

objetivo, não há qualquer outra menção ao cidadão ou à sociedade nesse instrumento.

Assim, o que foi possível verificar é que, em relação à categoria da democracia, o TCE/SC parece respeitar o cidadão. No entanto, esse respeito não se traduz em uma maior participação, muito embora isso possa decorrer até mesmo de uma apatia do próprio cidadão, ou seja, uma posição em não querer participar.

Talvez o não querer participar pode decorrer da falta de uma relação de confiança, conforme relatado na categoria da cidadania. Um caminho a seguir pode estar na abertura para a participação. Uma abertura voltada para uma visão *bottom-up*, o terceiro critério, que, pelos dados, parece ocorrer justamente o inverso, isto é, o TCE/SC se relaciona com os cidadãos de cima para baixo, numa visão *top-down*. Basta ver que os cidadãos parecem se dirigir ao TCE/SC apenas para levar demandas para satisfazerem suas necessidades de curto prazo. Exemplo são as representações de empresas relatadas pelo Entrevistado 04, ou as denúncias de um servidor contra o outro, relatadas pelo Entrevistado 06. Isso vai justamente contra o que Denhardt (2015) propõe para um agir democrático.

4.2.3 Interesse público

No critério da noção coletiva e compartilhada do interesse público, a fala do Entrevistado 04 deixa entrever que, embora queira crer que é o interesse público que move a atuação da sociedade, parece a ele que o real interesse por trás das representações é o interesse privado, por exemplo, de uma empresa que participou de uma licitação indo contra a outra empresa. Os Entrevistados 08 e 09, por sua vez, levantam a questão do interesse político que permeia o corpo deliberativo do TCE/SC. Essa questão do interesse político, por sinal, é tema de preocupação também dos Entrevistados 01 e 03, tendo em vista a origem de alguns integrantes do corpo deliberativo.

Nos documentos analisados, a noção de interesse público é abordada no terceiro instrumento de cooperação. Todavia, parece não estar relacionada ao interesse público não estatal, que seria a noção de interesse público de Cançado *et al.* (2013). Isso porque, nesse instrumento de cooperação, a noção de interesse público parece confundir-se com o interesse estatal.

O critério do papel do servidor público foi contemplado de forma bastante enfática na fala final do Entrevistado 07, quando este detalha a grande mudança que precisa acontecer, no seu entendimento. Essa

mudança deve ocorrer no convencimento do que é público e o que não é público, e no entendimento de qual é função do servidor público, isto é, quais são as suas atribuições, direitos, e – principalmente – os deveres em uma situação em que precisa agir.

Nesse critério, o Entrevistado 01 percebe que, nas áreas em que teve contato no TCE/SC, foi prontamente e atenciosamente atendido. Inclusive destaca que, entre os servidores do TCE/SC, sentiu uma consideração, tanto em relação ao controle social, quanto à forma do observatório social.

De maneira semelhante é o relato dos Entrevistados 02 e 03. Na fala do Entrevistado 02, por exemplo, este menciona o apoio que recebeu dos servidores do TCE, e também que o TCE é o que os tem amparado, pelo menos nos casos em que apresentaram representações.

O critério do comprometimento com o bem comum foi especialmente esclarecido em uma fala do Entrevistado 06, quando este detalha que muitas comunicações da sociedade para o TCE/SC vinham de dentro da própria administração pública, visando interesse próprio. Quando se tratava de licitação era lógico, era algum interessado que se sentiu prejudicado, uma empresa. Ou seja, o comprometimento era com interesse próprio, e não com o bem comum.

O Entrevistado 04 corrobora essa fala, ao mencionar que muitos processos eram iniciados a partir de informações fornecidas por empresas que se sentiam prejudicadas em licitações. No entanto, relativiza sua fala, ao mencionar que, embora visassem interesse próprio, essas empresas acabavam atingindo, de alguma forma, o bem comum.

Essas falas que revelam o comprometimento com interesse próprio, e não com o bem comum, deixam entrever que na atuação, tanto dos representantes da sociedade quanto dos representantes estatais, a racionalidade envolvida é utilitária, e não substantiva. Isso reafirma um problema relatado por Rauh (2017) nos processos coprodutivos que estudou.

Assim, o que foi possível verificar é que, em relação à categoria do interesse público, o TCE/SC, é que parece não haver uma noção coletiva e compartilhada por todos os setores da organização, nem pela sociedade. Não parece haver como objetivo criar interesses compartilhados, visando soluções de longo prazo (DENHARDT, 2015).

Isso porque um dos princípios centrais a serem perseguidos é a reafirmação da centralidade do interesse público no serviço governamental. Essa noção de interesse público não pode ser deixada para os líderes políticos eleitos ou para os administradores públicos

nomeados. Articular e perceber o interesse público são as principais razões pelas quais uma organização estatal existe.

4.2.4 Accountability

A categoria da *accountability* teve um critério abordado com mais ênfase pelos entrevistados. Trata-se da transparência dos processos no TCE/SC e dos dados produzidos ou custodiados pela organização. Esse foi um item presente em todas as entrevistas, seja de representantes da sociedade civil, seja de servidores da própria organização. Todos os depoimentos foram sentido de que a transparência precisa ser aprimorada. Por exemplo, com dados abertos, como está nos relatos dos Entrevistados 02 e 03.

Apesar dos problemas de transparência apontados pelos entrevistados – inclusive aqueles que são servidores do próprio TCE/SC – há que se ressaltar uma constatação do Entrevistado 09, de que, comparativamente com outros órgãos públicos, nesse ponto, não se pode dizer que o tribunal esteja aquém. Muito embora, nesse aspecto, o Entrevistado 04 relata experiências que teve, em que os cidadãos argumentavam ser muito mais difícil obter acesso aos processos no TCE/SC, comparativamente aos processos judiciais.

O Entrevistado 07, no entanto, entende que tem muita informação que poderia ser disponibilizada, e de forma mais simples, para a sociedade conseguir visualizar melhor a execução das despesas públicas da Administração como um todo. Para ele, a transparência está relacionada não só à *accountability*, mas também à democracia, pois ela permite a participação da sociedade.

O Entrevistado 07, e também o Entrevistado 04, relatam existir divergências de entendimento interno no TCE/SC quanto ao momento em que as informações de um processo podem ser tornadas públicas, se logo após a primeira apuração dos fatos, ou somente após o julgamento. Nesse caso, o Entrevistado 04 entende que depois de concluído, não há fundamento legal ou argumento que justifique a não divulgação. O posicionamento dele pode ser resumido nessa frase: “tem que estar divulgado, a lei exige, a sociedade exige”. Ou seja, além do requisito legal, ele entende que a sociedade tem que saber, até mesmo com a tendência dos processos se tornarem eletrônicos facilita a divulgação, o acesso integral ao cidadão.

Então, talvez o problema não seja específico da organização, mas de todo o sistema em que está inserida. Por exemplo, no terceiro instrumento de cooperação analisado, firmado com a Secretaria do

Tesouro Nacional, há uma grande ênfase em sigilo, inclusive na publicação, no diário oficial, de apenas um extrato resumido do instrumento. O segundo instrumento, firmado com uma rede de organizações públicas, também prevê apenas a publicação de um extrato resumido no diário oficial. Já no momento em que é firmado um instrumento de cooperação com a sociedade civil, caso do primeiro instrumento, houve demanda para publicação do mesmo em sua integralidade.

O critério do acesso à organização foi abordado pelo Entrevistado 04 no que se refere ao acesso ao espaço físico. Relatou que, desde a inauguração desse novo espaço físico, aumentou a procura da sociedade pelos eventos promovidos pelo TCE/SC. Só que o acesso não parecia ser um problema, pelo menos se tomarmos as falas dos Entrevistados 01, 02, 03, 08 e 09, oriundos da sociedade civil. Todos eles mencionaram não ter enfrentado entraves nesse sentido. Apenas o Entrevistado 01 relatou, como dificuldade, o acesso aos sistemas eletrônicos, que demandam um assinador digital, o que gera um custo – algumas vezes alto – para organizações mais modestas como os observatórios sociais.

No critério da educação do cidadão para acessar a informação pública, o Entrevistado 01 entende que, embora o TCE/SC tenha alguns materiais de cunho educativo para estimular a participação do cidadão, essas ações educativas ainda não estão surtindo o efeito. Na percepção desse cidadão, isso também pode estar relacionado à falta de engajamento da própria população, mas, mesmo assim, o TCE/SC poderia fazer mais nesse sentido.

O Entrevistado 04 considera essa educação importante, “porque na verdade o cidadão e essas organizações acabam sendo o olho do tribunal na localidade”. Em sentido semelhante, o Entrevistado 06 entende ser necessário ir a campo, divulgar e chamar a sociedade para conhecer, para ver o que eles podem fazer para ajudar a melhorar a administração pública, melhorar o serviço público. Contudo, isso demandaria alterações tanto na estrutura como no conhecimento das áreas técnicas de que isso é uma política, uma necessidade.

Assim, o que foi possível verificar é que, em relação à categoria da *accountability*, o enunciado de Denhardt (2015) se confirma: é preciso reconhecer que esta não é simples. O que ficou dessa categoria foi um caminho a seguir pelo TCE/SC: o da transparência dos seus processos de fiscalização e dos dados que mantém custodiados. Isso porque parece haver um *déficit* de controle direto dos cidadãos (GRAU, 2000).

4.2.5 Governança

A categoria da governança teve um item que foi amplamente abordado pelos entrevistados: a celeridade dos processos e a tempestividade das decisões tomadas pelo TCE/SC. Esse foi um tema abordado em todas as falas de representantes da sociedade civil (Entrevistados 01, 02, 03, 08 e 09), com especial ênfase a ele pelos Entrevistados 01, 03 e 09.

A celeridade pode ser relacionada ao critério da eficiência democrática dos processos, se tomarmos em consideração que se trata de fazer o que é certo para atender ao interesse público de forma efetiva. O Entrevistado 06 traz que está é, no seu entendimento, a principal demanda do cidadão: uma resposta à comunicação que tivesse feito.

No critério da articulação com a sociedade civil, este está representado pelos instrumentos de cooperação descritos no item 4.1.1, muito embora há que ser considerado, também, que existem muito poucos documentos desse tipo com objetivo explícito de promover o controle social: apenas três deles em um universo de 120 instrumentos de cooperação levantados.

Esse critério também foi abordado pelo Entrevistado 07, em duas lembranças que mencionou: uma, em que se procurou contatar as organizações da sociedade civil para capacitações do TCE/SC, e outra em que se tentou uma aproximação com os observatórios sociais visando aprimorar os processos de auditoria. No primeiro caso, relatou que a participação dessas organizações da sociedade civil foi baixa, talvez em razão da dificuldade em localizar as próprias entidades ou seus representantes. No segundo caso, relatou as resistências internas que ocorreram a essa aproximação.

A eficiência democrática dos processos também está relacionada à descentralização da atuação, que consta da fala do Entrevistado 01 deixa claro que esta não precisa ser uma descentralização física, de criação de unidades regionais. No entendimento dele, bastaria uma descentralização eletrônica, com acesso dos cidadãos ao maior número possível de informações, que estes poderiam atuar mais junto ao TCE/SC. Nesse caso, mais uma vez a análise dos instrumentos de cooperação deixa claro que essa descentralização não existe, ou praticamente não existe, haja vista o baixo número de instrumentos firmados com organizações da sociedade civil. Por sinal, no único deles que foi possível analisar, há poucas atribuições repassadas aos partícipes

da sociedade civil que realmente possam contribuir na gestão do TCE/SC.

No critério da cooperação com as demais organizações estatais visando o controle social, o Entrevistado 01 vê com bons olhos a relação do TCE/SC com as controladorias internas dos municípios, por considerar que esse é um caminho para que as contas sejam todas muito bem feitas e para que não tenha nenhum desvio nas prefeituras.

Contudo, essa cooperação precisa melhorar, ao menos na percepção do Entrevistado 02, para quem as coisas parecem correr bem desconexas. Tanto que cita a orientação que receberam do Observatório Social do Brasil para agir concomitantemente, ou seja, tudo o que for enviado para o Ministério Público enviar também para o TCE/SC. Isso significa, na percepção desse cidadão, que não há uma convergência de ações, ou de esforços, gerando retrabalho para o observatório e retrabalho para o Estado.

Assim, o que foi possível verificar é que, em relação à categoria da governança, há um caminho a seguir pelo TCE/SC em relação à eficiência democrática dos processos, notadamente na celeridade das decisões. A celeridade acaba por estar relacionada à eficiência democrática por ser uma demanda da sociedade, que entende ser a resposta rápida e com qualidade um requisito necessário para que a decisão do TCE/SC seja cumprida. Ou seja, uma decisão célere poderia trazer uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (KISSLER E HEIDEMANN, 2006).

4.2.6 Protagonista da ação

No critério da relação sociedade-Estado, há uma fala do Entrevistado 01 que chama a atenção, quando este afirma que não só ele e a organização que representa, mas toda a rede de observatórios sociais, entende que o tribunal de contas não deveria ter indicações políticas, e que isso é um vício de origem. Para o Entrevistado 01, está claro que quem dá legitimidade para o julgador é a sociedade, que, no seu entender, são os padrões, os donos do negócio, e que devem ser respeitados. Mas, como relatou o Entrevistado 09, ocorre um embate desigual entre organizações da sociedade civil, como os sindicatos, e os órgãos do controle público, como o TCE/SC.

Essa questão da indicação política fica mais escancarada pelo Entrevistado 08, quando este afirma que o político predomina em julgamentos no TCE/SC. Isso porque, embora não oficialmente, os

próprios julgadores do TCE/SC, no seu entendimento, têm partido, no sentido da história política de cada um deles. E, como os governos acabam sempre em aliança, não é interessante que um candidato, mesmo sendo uma coligação contrária, tenha as contas reprovadas porque pode abrir precedentes para outros.

Outra questão levantada do Entrevistado 01 é que o foco do TCE/SC continua a ser o controle público. E um controle ultrapassado, segundo ele mesmo e também o Entrevistado 04, para quem a estrutura como um todo, ela não é proativa, e sim reativa, atuando a partir da demanda, com muita análise *a posteriori*. Uma pequena fala do Entrevistado 02, de que o TCE/SC veio “de cima para baixo” sobre a prefeitura municipal, também deixa entrever que, na sua percepção, o Estado é o protagonista.

Esse foco no controle público, segundo o Entrevistado 01, traz uma consequência, não apenas no TCE/SC, mas em todas as repartições: a da burocracia como um fim em si mesma. Ou seja, o burocrata achar que está ali para ser servido nos seus ditames. Pelo contrário, o Entrevistado 01 entende que o burocrata tem que processar e dar um serviço, isso porque a sociedade é que dá o poder, a legitimidade, para ele. Afinal, os cidadãos são os patrões, os donos do negócio.

No critério dos dispositivos de atuação da sociedade, os dados quantitativos dos instrumentos de cooperação já deixam entrever uma conclusão: de fato, há apenas um instrumento firmado com a sociedade civil e com foco no controle social, aquele em que participa o Observatório Social do Brasil. Isso num universo de 120 instrumentos analisados. Some-se a isso a fala do Entrevistado 09, de que a prática do TCE/SC é de excluir a participação, e a do Entrevistado 07, de que uma tentativa de atuação mais profunda da sociedade gerou resistências internas. Por outro lado, a fala do Entrevistado 04 menciona que o meio mais direto de comunicação com a sociedade, hoje, ocorre por meio da Ouvidoria. Para ele, esse é um dispositivo em que realmente o cidadão pode questionar as próprias ações do tribunal, assim como relatar, apresentar, fazer uma denúncia, uma representação contra algum jurisdicionado no âmbito do Tribunal de Contas, pode requerer informações, ter acesso a dados do tribunal ou aqueles custodiados pelo tribunal. Antes da criação do setor de ouvidoria, o contato com o cidadão era limitado, não tinha nada de concreto.

Porém, as falas do Entrevistado 02, de que o dispositivo formal de apresentar representações por meio de uma organização da sociedade civil funciona a contento; do Entrevistado 01, de que sempre teve receptividade nesse dispositivo formal e no setor de ouvidoria; e do

Entrevistado 06, de que o setor de ouvidoria tem como foco não deixar nenhum chamado em aberto, sempre dando encaminhamento e respondendo ao cidadão, mostram caminhos a seguir. Caminho que pode passar pela fala do próprio Entrevistado 06, de abertura da ouvidoria de uma maneira de trazer a sociedade para o tribunal de contas, ou pela fala do Entrevistado 07, de abertura à sociedade para esta contribuir na fiscalização antes mesmo da autuação de um processo formal, ou da fala do Entrevistado 09, quando este cita um exemplo de outro Estado, em que o tribunal de contas foi a comunidades ouvir as demandas dos cidadãos, antes de julgar determinado processo.

Quanto ao critério do poder deliberativo do cidadão, o Entrevistado 09 revela um embate desigual entre organizações da sociedade civil, como os sindicatos, e os órgãos do controle público, como o TCE/SC. Tanto que o Entrevistado 08 revela um descrédito em relação a isso, uma vez que entende este como comprometido porque, embora não oficialmente, os próprios magistrados têm partido. Não no sentido de filiação, mas a história política deles. Então, relata, na hora que precisar eles se juntam, mostrando o lado dessas instituições.

A fala do Entrevistado 09, mencionada anteriormente, já demonstra que o TCE/SC está aquém até mesmo em relação a outros tribunais de contas estaduais, no caso, o de Pernambuco. A fala do Entrevistado 03 também indica um caminho a seguir nesse sentido, de que os tribunais de contas poderiam fomentar a atuação de organizações não governamentais, que os auxiliariam na produção de provas para os processos de fiscalização. Esse é um entendimento que, de certo modo, se aproxima do almejado pelo Entrevistado 07.

Assim, o que foi possível verificar é que, em relação à categoria do protagonista da ação, os dados indicam que, na relação sociedade-Estado, o TCE/SC tem foco no controle público, ou seja, no Estado, diverso de uma relação em que a sociedade seja a protagonista (TENÓRIO, 2005). Ademais, quanto aos dispositivos de atuação da sociedade, estes estão concentrados no setor Ouvidoria, havendo, porém, caminhos a seguir, indicados por alguns entrevistados. Em decorrência desses dispositivos, o poder deliberativo do cidadão também indica caminhos a seguir, inclusive com exemplos em outros tribunais de contas estaduais.

4.2.7 Interesse bem compreendido

O critério do bem-estar coletivo fica claro em duas falas do Entrevistado 09. Numa, quando afirma que o posicionamento da

entidade sindical que representa procura se posicionar além das demandas corporativas. E outra, quando relata uma experiência de articulação com outras entidades sindicais, de maneira a acompanhar o processo de julgamento das contas de governo nos anos recentes.

Também está na presente na fala do Entrevistado 01, quando este pontua que a relação do Poder Público com o mercado tem que ser uma relação republicana, com tratamento igual. Sentido semelhante tem a fala do Entrevistado 02, quando menciona uma obra que, no seu entendimento, deve ser feita, porém atendendo aos requisitos técnicos necessários, o que não acontecia.

Por outro lado, as falas dos Entrevistados 04 e 06 demonstram que, em alguns casos, os cidadãos e as organizações que interagem com o TCE/SC parecem guiar-se em interesse particular, e não no bem-estar coletivo. Aliás, chama a atenção também a ausência da referência, nas entrevistas e nos documentos, ao papel do TCE/SC no bem-estar coletivo.

O critério da preocupação com o presente e o futuro está contemplado, por exemplo, na fala do Entrevistado 01, quando este menciona o processo diário de aprimoramento do observatório social visando fazer um trabalho preventivo que, em sua opinião, o controle oficial não tem condições de fazer. Em outra fala, o Entrevistado 01 é ainda mais enfático, desta vez em relação à sociedade, ao mencionar que as pessoas andam alienadas, querendo mais entretenimento, ou só querendo cobrar o resultado, sem propriamente se engajar. Por isso, não considera uma análise correta jogar toda a culpa da falta de participação nos órgãos públicos, pois, no seu entendimento, a população não tem se engajado, refletindo uma falta de preocupação com o presente e com o futuro.

Em sentido semelhante vai a fala do Entrevistado 02, quando menciona o trabalho voluntário que ele e outras pessoas realizam visando dar apoio à gestão pública, e que se as pessoas não se unirem e não fizerem nada a coisa não muda. O Entrevistado 03 também se preocupa com o presente e o futuro ao acreditar na expansão dos organismos não governamentais que trabalhem nessa área do controle social. E acha que vai um dia melhorar isso, pois já tem mais do que tinha antigamente.

Essa preocupação também está presente em uma fala do Entrevistado 09, quando este afirma que é importante entender que as decisões do controle externo público interferem diretamente na política pública, e por consequência na vida das pessoas e na sociedade. Assim, o que foi possível verificar é que, em relação à categoria do interesse

bem compreendido, as pessoas que falaram pelas organizações da sociedade civil revelaram uma preocupação com o bem-estar coletivo e com o presente e o futuro.

Assim, o que foi possível verificar é que, em relação à categoria no interesse bem compreendido, é a preocupação com o bem-estar coletivo, e a noção de que este é pré-condição para o bem estar individual (CANÇADO ET AL. 2013; TOCQUEVILLE, 2005). Um caminho a seguir pode ser o de o TCE/SC assumir um papel de reforçar, junto aos cidadãos, a questão da interdependência entre os indivíduos.

4.2.8 Esfera pública

No critério da comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões, o Entrevistado 01 se manifesta no sentido de que a qualidade dos conteúdos recebidos pelo TCE/SC é boa, porém não tem é tempestiva, e essa ausência de informações no tempo certo prejudica a atuação do observatório social em intervir e ajudar.

O Entrevistado 01 também entende que o TCE/SC é acessível, aberto, e não tem barreira para ouvir. Pelo menos para a recepção das demandas, ele é democrático. No entanto, faz uma ressalva nas comunicações de processos: nesse caso, afirma que eles é que têm de ir atrás de saber o que aconteceu no processo, mesmo sendo parte interessada.

O Entrevistado 09 diverge desse entendimento. Para ele, não há processo de comunicação do TCE/SC com a sociedade. As grandes decisões do tribunal, que mexem não só com a atividade-fim, mas também com a atividade meio, são tomadas não se sabe quando, mediante processos muito rápidos e sem participação.

Essa afirmação encontra suporte, de certa forma, na análise documental. Os três instrumentos de cooperação selecionados para análise têm definida a sua comunicação à sociedade somente pela publicação em jornal oficial, sendo apenas um deles em sua integralidade. Não foi estabelecida, por exemplo, uma obrigação de dar conhecimento à sociedade em geral por outros meios. Por outro lado, embora essa obrigação não esteja estabelecida, há uma informação do Entrevistado 05 de que esses instrumentos de cooperação têm seus resultados divulgados no portal do TCE/SC na *Internet*.

Aliás, o próprio Entrevistado 09 relativiza a sua fala, ao dizer que, comparativamente com outros órgãos públicos, não se pode dizer que o tribunal esteja aquém na divulgação de informações. Para ele, o portal do TCE/SC revela algumas informações essenciais, ainda que

algumas delas de forma indevidamente provisória, como o portal de transparência de salários.

A fala anterior do Entrevistado 09, contudo, leva a outra categoria, a dos processos decisórios reflexivos e intersubjetivos. Isso porque, na percepção dele, as grandes decisões do tribunal são tomadas mediante processos muito rápidos e sem participação. Cita, nesse caso, o exemplo das sessões do corpo deliberativo denominadas reuniões administrativas, que eram fechadas ao público, e nas quais eram deliberados assuntos que também interferiam nas decisões de processos de jurisdicionado, como as transferências de processos entre conselheiros.

No mesmo sentido se dirige a fala do Entrevistado 08, para quem os julgadores “mostram alguma isenção na hora, mas a gente sabe que essa isenção não existe”. Por isso, embora as pessoas do sindicato que representa já tenham levado em consideração sensibilizar politicamente o tribunal de contas, decidiram por não levar adiante, por considerar uma “ilusão” e, portanto, não é importante estar lá pressionando.

O que foi possível verificar é que, em relação à categoria da esfera pública, há posições divergentes em relação a como TCE/SC comunica conteúdos para a sociedade. Todavia, com a análise documental o que é possível verificar é que a comunicação de conteúdos busca, sobretudo, cumprir requisitos formais. Não há assim a abertura de um processo de discussão, ao menos como Habermas (2003) idealizara. Isso leva ao outro critério, o dos processos decisórios reflexivos e intersubjetivos, que, pelas falas dos Entrevistados 08 e 09, não existem. Essa ausência de processos decisórios reflexivos e intersubjetivos pode estar relacionada às deficiências nos dispositivos de atuação da sociedade – analisadas na categoria do protagonista da ação – e no baixo envolvimento do cidadão nos assuntos de governo – analisada na categoria da cidadania.

Assim, esta tese buscou estabelecer uma relação entre o controle social e o Novo Serviço Público em uma organização do controle público, no caso, o tribunal de contas. O modelo de análise construído a partir da combinação entre esses três blocos teóricos foi validado no estudo empírico, realizado no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Dessa forma, entende-se que é possível aplicá-lo para estudar esse tipo de organização, a partir de oito categorias de análise: cidadania, democracia, interesse público, *accountability*, governança, protagonista da ação, interesse bem compreendido e esfera pública.

Na organização pesquisada, a análise dos dados permite concluir que o TCE/SC tem se baseado em um modelo legal-formal de controle externo. Isso traz indicativos de uma necessidade de revisão desse modelo, em especial nas categorias da *accountability* e na governança, os dois temas mais identificados nos dados coletados.

5 CONCLUSÃO

As realidades institucionais do governo mudaram. Os fundamentos sociológicos em que a democracia prosperou foram largamente corroídos, esvaziando seu potencial de fornecer um governo estável, eficaz e legítimo. Isso tem produzido riscos à própria democracia, uma vez que o desencanto dos eleitores pode legitimar uma queda para o autoritarismo populista centrado no líder.

É necessário que a sociedade ainda seja capaz de exercer alguma medida de controle sobre o governo, cada vez mais centrado no executivo. Portanto, há a necessidade de serem desenvolvidos, ou aperfeiçoados, os mecanismos de vigilância e supervisão contínua e eficaz da sociedade sobre o Estado.

Um dos entrevistados relatou ser “um perigo aquela democracia que não tem fiscalização, que não tem imprensa livre”. Só que as reformas realizadas em nome da Nova Gestão Pública causam preocupação, porque tiveram como consequências não intencionais a comercialização das práticas administrativas e das considerações éticas dos administradores. E isso parece ter resultado num descrédito dos cidadãos com o que é “público”.

O serviço público deve se concentrar na criação de oportunidades para a cidadania, forjando relações de confiança com os membros do público e trabalhando com eles para definir problemas públicos, desenvolver alternativas e implementar soluções. Isso é o que se propõe no Novo Serviço Público: o governo não deve ser administrado como um negócio, mas sim como uma democracia.

O sucesso dessas soluções, contudo, depende da existência de um quadro que mantém um “bom governo” e responsabiliza as pessoas pelos resultados. A solução desse *déficit* democrático, sem perder a eficiência da máquina pública, pode advir do controle social, aliado aos controles oficiais, como o tribunal de contas.

Tendo em vista esse contexto, o presente trabalho teve o objetivo geral de compreender o exercício do controle social num tribunal de contas, frente aos pressupostos estruturantes do Novo Serviço Público.

Em atendimento ao primeiro objetivo específico, qual seja, descrever e analisar os fundamentos do Novo Serviço Público e sua relação com os tribunais de contas, foi possível verificar que os sete princípios do Novo Serviço Público dizem respeito aos tribunais de contas, e podem ser traduzidos em cinco categorias. São elas a

cidadania, a democracia, o interesse público, a *accountability* e a governança.

Em atendimento ao segundo objetivo específico, qual seja, descrever e analisar elementos do controle social nos tribunais de contas, foi possível verificar que três categorias oriundas da gestão social, o interesse bem compreendido, a esfera pública e a emancipação, dizem respeito aos tribunais de contas. A primeira por ser o ponto de partida da gestão social, a segunda por ser o espaço onde esta se desenvolve, e a terceira a emancipação, por ser o ponto de chegada e retroalimentação da gestão social.

Ainda no âmbito do controle social, a transparência, por ser o requisito sem o qual nenhum controle pode ser exercido, também pode ser elencada como categoria estruturante, bem como a governança democrática em rede, por ser o elemento por meio do qual a sociedade e o Estado se articulam, e o controle cidadão, por ser o fim almejado pelo controle social.

Em atendimento ao terceiro objetivo específico, qual seja, confrontar os aspectos de controle social analisados ao Novo Serviço Público, as onze categorias levantadas anteriormente foram comparadas teoricamente, de forma a verificar se as categorias oriundas do controle social são compatíveis com o Novo Serviço Público, e vice-versa. É possível constatar, no entendimento do pesquisador, que as ideias expressas nos fundamentos teóricos de cada categoria têm pontos de contato.

Assim, as cinco categorias do NSP – cidadania, a democracia, o interesse público, a *accountability* e a governança – perseguem fins que acabam por serem coincidentes, ou muito próximos, dos fins perseguidos pelo controle social. Pelo outro lado, é possível compreender que as categorias levantadas para o controle social – interesse bem compreendido, esfera pública, emancipação, transparência, controle cidadão e governança democrática em rede – perseguem fins que também se aproximam dos objetivos do NSP.

Em atendimento ao quarto objetivo específico, qual seja, desenvolver categorias de análise a partir dos aspectos confrontados, as duas dimensões, NSP e controle social, foram combinadas. As categorias descritas anteriormente também foram confrontadas, a fim de simplificar o modelo por meio da junção daquelas que tinham significado muito próximo.

Dessa forma, a transparência acabou por ser incorporada como critério da *accountability*, por esta ser mais ampla, porém depender daquela. A emancipação e o controle cidadão, por sua vez, foram

incorporadas a uma nova categoria, o protagonista da ação. E a governança democrática em rede foi incorporada em dois critérios da categoria da governança: articulação com a sociedade civil, e cooperação com outras organizações públicas.

Assim, chegou-se a um modelo de análise para tribunais de contas, em que uma dimensão estruturante do controle social comporta oito categorias – cidadania, democracia, interesse público, *accountability*, governança, protagonista da ação, interesse bem compreendido e esfera pública – tendo como fundamento o Novo Serviço Público.

Em atendimento ao quinto objetivo específico, qual seja, o de validar as categorias desenvolvidas em estudo empírico, foi desenvolvido e realizado um estudo no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Assim, foram levantados dados de três fontes – observações, entrevistas e documentos – para verificar onde em cada uma delas as categorias anteriormente levantadas se fizeram presentes.

A análise dos dados permite concluir que o TCE/SC, embora tenha apresentado alguma evolução em anos recentes, tem o que melhorar em alguns aspectos, notadamente:

- - na cidadania, em relação à confiança da sociedade nas suas decisões;
- - na democracia, em relação à abertura para a participação;
- - no interesse público, em relação a uma noção coletiva e compartilhada por todos os setores da organização e pela sociedade;
- - na *accountability*, em relação à transparência dos seus processos de fiscalização e nos dados que mantém;
- - na governança, em relação à eficiência democrática dos processos, notadamente na celeridade das decisões;
- - no protagonista da ação, em relação aos dispositivos de atuação da sociedade;
- - no interesse bem compreendido, em relação à preocupação com o bem-estar coletivo;
- - na esfera pública, em relação à comunicação de conteúdos para a sociedade;

Esses argumentos apontam que o TCE/SC tem se baseado em um modelo legal-formal de controle externo, como já havia entendido Silva (2012). As falas dos entrevistados indicam a necessidade de revisão

desse modelo, em especial nas categorias da *accountability* e na governança, os dois temas mais abordados nas entrevistas. Essa revisão parece se tornar necessária inclusive para que a organização possa atender à sua função social.

O que foi possível concluir com o estudo empírico foi, em primeiro lugar, que as categorias e os critérios de análise utilizados são válidos para avaliar o controle social no tribunal de contas estudado, tendo por fundamento o Novo Serviço Público, uma vez que foi possível identificá-los nos dados coletados. Dessa forma, essas categorias e critérios podem ser utilizados para sistematizar uma proposta conceitual de análise dos tribunais de contas fundamentada no Novo Serviço Público com controle social.

No entanto, uma questão decorrente do estudo empírico chamou a atenção do pesquisador. Trata-se da desconfiança dos entrevistados oriundos da sociedade civil em relação ao corpo deliberativo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, isto é, aqueles que julgam os processos e também são responsáveis pela tomada de decisão.

Os entrevistados destacaram que a trajetória política de parte do corpo deliberativo influencia as decisões que tomam, e isso a ponto de prejudicar a confiança da sociedade. Contudo, a forma como foi desenvolvido o estudo empírico não permitia verificar essa questão, até porque extrapolava o objetivo proposto.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Valderi de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Erica Aline Ferreira. Gestão Social e Governança Pública: Aproximações e (De)Limitações Teórico-Conceituais, **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. Ed. Especial, p. 11-29, 2015.

ALVAREZ, Marcos César Alvarez. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica, **São Paulo Perspectiva**, v. 18, n.1, São Paulo, jan./mar. 2004.

ANGROSINO, Michael V., MAYS DE PÉREZ, Kimberly A. Rethinking observation. In: DENZIN, Norman. K. (Edit.); LINCOLN, Yvonna S.(Edit.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais, **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation, **JAIP**, V. 35, N. 4, Jul. 1969, pp. 216-224.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”, *Revista de Direito Administrativo*, n. 189, Rio de Janeiro, jul.-set.1992, p 114-122

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. 1992. Disponível em: http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979. 225p.

BOVAIRD, Tony. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services, **Public Administration Review**, set-out 2007.

BOYER, Robert. **The seven paradoxes of Capitalism:** or is a theory of modern economies still possible? Paris: CEPREMAP/CNRS, 1996.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRAVO, Maria Inês Souza. CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade, **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, São Paulo jan./mar. 2012

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90:** Lógica e Mecanismos de Controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano, **Revista do Serviço Público**, 52 (1), janeiro 2001: 5-24.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e Competição:** por que alguns países têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil:** instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social:** epistemologia de um paradigma. Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; PINHEIRO, Lauro Santos. Social Management and Social Control: Opportunities and Challenges of Direct Participation. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 5, n. 2, p. 7-20, 2016.

CANO, Wilson. Brasil—construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 265-302, 2017.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas.** São Paulo: Cultrix, 2002.

CARNEIRO, André Pereira; GAMBI, Thiago Fontelas Rosado. Neoliberalismo, desigualdade e democracia: discussão fundamentada

nos conselhos econômicos e sociais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 74, 2018.

CASSIMIRO, Paulo Henrique Paschoeto. Alexis de Tocqueville e o liberalismo francês: continuidades e rupturas sobre o conceito de democracia, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.33, n.96, São Paulo, dez. 2017.

CASTELLS, Manuel. **Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHADID, Ronaldo. A Função Social Dos Tribunais De Contas No Brasil Na Ordem Constitucional. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 4, n. 1, p. 193-221, 2018.

CHANG, Ha-Joon. An Institutional Perspective on the Role of the State: towards an Institutional Political Economy. In: BURLAMAQUI, Leonardo CASTRO, Ana Celia; CHANG, Ha-Joon. (Ed.). **Institutions and the Role of the State**. Edward Elgar, 2000.

CHANLAT, Jean-François; SÉGUIN, Francine. **L'analyse des organisations: une anthologie sociologique**. Tome I. Montreal: Gaëtan-Morin, 1987.

CORREIA, Laíse Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes. Arcabouço teórico para os estudos de Governança Corporativa: os pressupostos subjacentes à Teoria da Agência. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 1-10, jul-set 2008.

CORREIA, Maria Valéria da Silva. Controle social. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

CRISTO, Solange Conceição Albuquerque de. Controle social em saúde: o caso do Pará. **Serviço Social e Sociedade**, n., São Paulo, jan./mar. 2012

DENHARDT, Janet V; DENHARDT, Robert B. **The New Public Service: serving, not steering**. Extended Version. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2007.

DENHARDT, Janet V; DENHARDT, Robert B. The New Public Service Revisited, **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, p. 664–672, The American Society for Public Administration, set.-out. 2015.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção do conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

DURKHEIM, Émile. As regras do método sociológico (cap. primeiro); Da divisão do trabalho social (livro I, cap. 1). In: **Coleção os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://leis.ale.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>

EVANS, Peter. El Estado Como Problema Y Como Solución. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, n. 140, jan-mar 1996.

EVANS-PRITCHARD, Evan. Desenvolvimento teórico posterior. In: **Antropologia social**. Lisboa: Edições 70, 1972.

FERLIE, Ewan. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FISCHER, Tania; TEIXEIRA, Ângela. Poder local e participação Espanha/Brasil: perspectivas constitucionais, avanços e limites. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 4, Rio de Janeiro, ago-out 1989.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FREIRE, Alyson Thiago Fernandes. O trágico nas sociologias de Georg Simmel e Max Weber. **Sociologias**, v. 20 n. 48, Porto Alegre, mai.-ago. 2018.

FREITAS, Juarez. Constituição de 1988, princípio da sustentabilidade e avaliação dos impactos das políticas públicas. **Revista digital ESA**. Rio de Janeiro, RJ: OABRJ, 2018. Vol. 1, n. 1 (set. 2018), p. 1078-1095, 2018.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades, **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n. 2, mar./abr. 1995a.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais, **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n. 3, mai./jun. 1995b.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em Pesquisa Social**. 7. Ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público, **Cad. estud. [online]**, n. 21, 1999 pp. 01-18.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por el Control Social. In: Consejo Científico del CLAD (Coord.). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. p. 269-327

GUIZARDI, Francini Lube. Do controle social à gestão participativa: interrogações sobre a participação política no SUS. **Trabalho, educação e saúde**, v.7 n.1, Rio de Janeiro, mar./jun. 2009

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-378, 2013.

GUTIERREZ, Gustavo Luis. **Por que é tão difícil participar?** O exercício da participação no campo educacional. São Paulo: Paulus, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, dez 1968.

HART, Paul T. Towards a second democratic revolution: what France's yellow jacket protestors may be trying to tell us, **Inside Story**, fev 2019

IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle compartilhado das políticas públicas : uma nova racionalidade para o exercício democrático pela sociedade da desconfiança. **Tese** (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis, 2017.

JOSHI, A.; MOORE, M. Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. **The Journal of Development Studies**, v. 40, n. 4, p. 31-49, abr. 2004.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?, **Revista de Administração Pública**, v.40, n.3, Rio de Janeiro, mai.-jun.2006

LIGHT, Paul. **The new public service**. Washington, DC: Brookings Institution, 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, 2009, p. 739-772.

MALINOWSKI, Bronislaw. A teoria funcional. In: **Uma teoria científica da cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2010.

MILES, Matthew; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative Data Analysis**. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE, 1994.

MORETTO NETO, Luis; SALM, Vanessa M; SOUZA, Victor B. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, ago. 2014. p. 164-178

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. Ed. São Paulo : Cortez ; Brasília, DF : UNESCO, 2000.

MORIN, Edgar. **Terra Pátria**. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes. Controle social nas organizações, **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n.3, Rio de Janeiro, jul.-set.1979. p. 11-24

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Topics – Decent Work**. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm> Acesso em: 13.08.2015.

OSTROM, Elinor (1990). **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social, *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n.1, jan./mar. 2005. p. 36-49

PERRY, James L. Democracy and the New Public Service, **The American Review of Public Administration**, v. 37, n 1, mar. 2007. p 3-16

PETERS, B.G. Is governance for everybody? **Policy and Society**, n. 33, p. 301-306, 2014.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHO, José Antonio Gomes de. Gestão Social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, Ariádne Scalfoni Rigo; SILVA JUNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso Cançado. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 980-1003, 2018.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy.** Princeton: Princeton University Press, 1993.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred. Sobre o conceito de função em ciências sociais. In: **Estrutura e função na sociedade primitiva.** Petrópolis: Vozes, 1973.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1989.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A Redução Sociológica.** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

RAUH, Jonathan. Ethics Problems in the New Public Service: Back to a Service Ethic?. **Public Integrity**, v. 20, n. 3, p. 234-256, 2018.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina, **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901-925, 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **El Buen Gobierno.** Buenos Aires: Manantial, 2015.

SALLES, Helena da Motta. Gestão democrática e participativa. Brasília: CAPES/UAB, 2010.

SALM, J. F; RIBEIRO, R. M; MENEGASSO, M. E. Coprodução do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do Proerd em Santa Catarina. **Revista Alcance**, v. 14, n. 2, p. 231-246, maio-ago. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B S (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur.** Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos Ribeiro; RIBEIRO, Mônica Matos; PINTO, Fabiane Louise Bitencourt. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re) interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, n. 4, p. 939-959, 2017.

SAYAGO, Dóris. Os novos protagonistas e as novas lideranças da gestão social participativa. In: CANÇADO; Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA Jr, Jeová T.. **Gestão social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública, **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, Rio de Janeiro, mar.-abr. 2009 p. 347-69

SELZNICK, Philip. Fundamentos da teoria de organização. In: ETZIONI, Amitai (Org.), **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1967.

SERVA, Maurício. O surgimento e o desenvolvimento da epistemologia da administração – inferências sobre a contribuição ao aperfeiçoamento da teoria administrativa, **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, ed. esp., 2013.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade, **Organizações & Sociedade**, v.9, n.24, mai-ago. 2002

SILVA, Sidnei. Ampliação da extensão do controle externo público sobre empresas estatais de uma abordagem legalista e formal para um controle integral/substancial e o caso do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Dissertação** (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 2012.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The Democratic Anchorage of Governance Networks, **Scandinavian Political Studies**, v. 28, n. 3, 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema

político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPINK, Peter Kevin. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SPINK, Peter Kevin. Micro cadeias produtivas e a nanoeconomia: repensando o trabalho decente, **Cadernos de psicologia social do trabalho**, v.12, n.2, São Paulo, dez. 2009.

STAKE, Robert E. Case studies. In: DENZIN, N. K. (Edit.); LINCOLN, Y. S.(Edit.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: SAGE, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. Rio de Janeiro: Cortez, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 32, n. 5, set./out./1998, p. 7-23.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)Visitando o conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, jan./jun. 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma Réplica. In: RIGO, Ariádne Scalfoni Rigo; SILVA JUNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso Cançado. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Escopo Teórico. In: **Cidadania e Desenvolvimento Local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2011.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: LTC, 1982.

Apêndice A – Roteiro de observação
(a ser relatado de forma descritiva)

- Acompanhar diálogos e discursos dos observados sobre as direções da sociedade.
- Verificar as relações dos observados com a organização em si e com a sociedade civil.
- Compreender sob quais princípios e valores se estruturam essas relações.
- Tentar compreender quem é o “dono” do serviço público.
- Tentar compreender a força do poder deliberativo do cidadão.
- Analisar se há consciência de que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual.
- Tentar compreender qual é a noção de interesse público que vigora.
- Analisar se há solidariedade social, com mutualidade de interesses e deveres.
- Verificar se existe comprometimento com o bem comum.

Apêndice B – Roteiro de entrevista

(tópicos a serem abordados em uma conversa aberta)

Tópico 1 – Como são construídas as relações com os cidadãos? Existe diálogo? O cidadão se envolve nos assuntos de governo?

Tópico 2 – Como se dá a participação do cidadão? Este é respeitado? É possível dizer que se fazem presentes os ideais do serviço público (servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro, fazer democracia funcionar)?

Tópico 3 – Os processos do TCE/SC são consistentes com os sentidos de justiça e equidade? Há uma noção coletiva e compartilhada do interesse público? Qual o papel do servidor público para isso?

Tópico 4 – O TCE/SC é acessível aos cidadãos? Há transparência dos dados e processos? O cidadão é educado para acessar a informação pública? As medidas de desempenho são pautadas por valores comunitários?

Tópico 5 – Como o TCE/SC se articula com a sociedade civil? Ele coopera com as demais organizações estatais visando o controle social? E os seus processos, são considerados eficientes pelo cidadão?

Tópico 6 – Quem é o protagonista na relação da sociedade com a organização? Que dispositivos existem para a sociedade atuar? Existe poder deliberativo do cidadão?

Tópico 7 – Existe preocupação com o bem-estar coletivo? Existe preocupação com o presente e o futuro? Há solidariedade social entre o TCE/SC e a sociedade civil?

Tópico 8 – Como ocorre a comunicação de conteúdos entre o TCE/SC e sociedade civil? O processos decisórios no TCE/SC são reflexivos e intersubjetivos? Existe comprometimento com o bem comum

Apêndice C – Termo de consentimento de entrevista

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, da pesquisa para a tese de doutorado “O CONTROLE SOCIAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA: UM ESTUDO A PARTIR DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO”, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a responsabilidade do pesquisador FERNANDO AMORIM DA SILVA.

Leia cuidadosamente o que segue e me pergunte sobre qualquer dúvida que você tiver. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso aceite fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que consta em duas vias. Uma via pertence a você e a outra ao pesquisador responsável. Em caso de recusa você não sofrerá nenhuma penalidade.

Obrigado!

Pesquisador: Fernando Amorim da Silva

Contato: (xx) xxxxx-xxxx / xxxxxxxx@xxxxx.xxx

Declaro ter sido esclarecido sobre os seguintes pontos:

1. O trabalho tem por objetivo compreender como o controle social é exercido num tribunal de contas, tendo em vista o Novo Serviço Público
2. A minha participação nesta pesquisa consistirá em fornecer entrevista presencialmente, com cerca de uma hora de duração, com registro em áudio.
3. Durante a execução da pesquisa poderão ocorrer riscos de desconforto, constrangimento ou alterações de comportamento durante as gravações de áudio, bem como da quebra de sigilo. Esses riscos serão minimizados pela manutenção em sigilo dos registros em áudio, bem como pela exclusão, na transcrição usada para a tese, de quaisquer informações que possam levar à identificação do entrevistado.

4. Ao participar desse trabalho estarei contribuindo com o desenvolvimento de conhecimento a contribuir para a qualidade do gasto público no âmbito local.

5. Não terei nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderei deixar de participar ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e não sofrerei qualquer prejuízo.

6. Fui informado e estou ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação, no entanto, caso eu tenha qualquer despesa decorrente da participação na pesquisa, serei ressarcido.

7. Meu nome será mantido em sigilo, assegurando assim a minha privacidade, e se eu desejar terei livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

8. Fui informado que os dados coletados serão utilizados, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa, e que os resultados poderão ser publicados.

Eu, _____, declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, da pesquisa acima descrita.

_____, _____ de _____ de 20____.

Assinatura do participante

Anexo I – Convênios Celebrados pelo TCE/SC

Assembleia Legislativa - Aleesc - Objetivo: disponibilizar o uso de equipamentos de informática da Aleesc para o TCE/SC. Período: 01/12/2008 - 31/12/2011 Publicado no: DOAleesc 5.981 - 17/12/2008, pág. 21. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Prorrogar a vigência pelo período compreendido entre 01/01/2012 e 31/12/2013.

Assembleia Legislativa - Aleesc - Objetivo: Troca de experiência na área de fiscalização e controle visando a realização de cursos de capacitação, de formação e de aperfeiçoamento, de graduação e pós-graduação, de intercâmbio de treinandos e instrutores, etc... Período: 26/06/2002 - 31/12/2009 Publicado no: DOAleesc 5.003 - 26/06/2002.

Assembleia Legislativa - ALESC / Tribunal de Justiça - TJSC / Tribunal de Contas - TCE/SC - Objetivo: Consiste no compromisso que assumem as três instituições de manter o hasteamento da bandeira do Estado de Santa Catarina, localizada na Praça Tancredo Neves, Centro, Florianópolis, Santa Catarina. Período: 11/08/2008 - sem prazo. Publicado no: DOTC-e nº 74 – 18/08/2008.

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon - Objetivo: Cooperação entre os participantes para apoio na manutenção operacional da sede temporária da Atricon. Período: Duração pelo prazo correspondente ao período do mandato do membro do TCE/SC. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº461, de 19/03/2010, página 19.

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas Do Brasil - Atricon - Objetivo: execução do Promoex/preparação de proposta de lei processual dos TC's. Período: 24/08/2006 - 24/08/2009. Publicado no: DOE 17.953 - 24/08/2006. 1º Termo Aditivo Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/12/2010. Publicado no Diário Oficial da União nº 100 - Seção 3, de 27/05/2010, página 162. 2º Termo Aditivo Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/12/2011. Publicado no Diário Oficial da União nº 226 - Seção 3, de 23/12/2010, página 245. 3º Termo Aditivo Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/12/2012. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 880, 06/12/2011, página 22. 4º Termo Aditivo Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/12/2013.

Publicado no Diário Oficial da União nº 36 - Seção 3, de 22/02/2013, página 162.

ASSOCIAÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - Objetivo: Promover a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de ações educacionais conjuntas agrupadas no "Programa TCE Orienta". Associação dos Municípios da Região Carbonífera - AMREC Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1078, de 27/09/2012, pág. 8. Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí - AMFRI Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1078, de 27/09/2012, pág. 8. Associação dos Municípios do Vale do Itapocú - AMVALI Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1078, de 27/09/2012, pág. 8. Associação dos Municípios da Região de Laguna - AMUREL Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1081, de 02/10/2012, pág. 9. Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina - AMEOSC Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1081, de 02/10/2012, pág. 9. Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense - AMPLASC Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1081, de 02/10/2012, pág. 9. Federação Catarinense dos Municípios - FECAM Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1081, de 02/10/2012, pág. 9. Associação dos Municípios da Região Serrana - AMURES Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1083, de 04/10/2012, pág. 30. Associação dos Municípios do Alto Irani - AMAI Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1084, de 05/10/2012, pág. 13. Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe - AMARP Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1084, de 05/10/2012, pág. 13. Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense - AMAUC Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1084, de 05/10/2012, pág. 13. Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis - GRANFPOLIS Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1084, de 05/10/2012, pág. 13. Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí - AMAVI Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1085, de 08/10/2012, pág. 11. Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina - AMOSC Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no

DOTC-e nº 1086, de 09/10/2012, pág. 7. Associação dos Municípios do Entre Rios - AMERIOS Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1088, de 11/10/2012, pág. 7. Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense - AMESC Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1089, de 15/10/2012, pág. 10. Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLANORTE Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1090, de 16/10/2012, pág. 8. Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense - AMNOROESTE Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1090, de 16/10/2012, pág. 8. Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina - AMUNESC Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1098, de 26/10/2012, pág. 11. Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense - AMMOC Período: indeterminado, a partir de 21/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1105, de 07/11/2012, pág. 13. Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1116, de 26/11/2012, pág. 11. Associação dos Municípios da Região do Contestado - AMURC Período: indeterminado, a partir de 19/09/2012. Publicado no DOTC-e nº 1119, de 28/11/2012, pág. 5.

Banco do Brasil S.A. – BB- Objetivo: Propiciar aos servidores do Tribunal de Contas acesso ao "Crédito Imobiliário - Financiamento à aquisição pessoa física". Período: 03/09/2009 - 12/12/2012. Publicado no: DOTC-e Nº 335, de 15/09/2009, página 19.

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID / Marco de Entendimento - estabelece a cooperação técnica do TCE/SC para atender as auditorias externas do BID em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental Geralmente Aceitas. Publicado no: DOTC-e Nº 1027, de 17/07/2012, página 8.

C 004 - Ministério Público do Estado de Santa Catarina – MPSC - Objetivo: Estabelecer cooperação técnica e compartilhamento de informações entre os órgãos signatários, mediante a definição de estratégias para a implementação de ações conjuntas voltadas ao controle externo e ao cumprimento da gestão pública no Estado de Santa Catarina. Vigência: 13/11/2014 a 12/11/2019. Publicado no: DOTC-e 1601 - 25/11/2014, página 26.

C 007 Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC - Objetivo: Facilitar uma atuação integrada, mediante a manutenção de um canal aberto e permanente de comunicação e troca de informações, no sentido da efetivação dos direitos contemplados no ordenamento jurídico brasileiro a favor da população infantojuvenil, com ênfase para aferição do efetivo respeito à garantia de prioridade absoluta à criança e ao adolescente nos orçamentos públicos. Prazo: até 31/12/2011. Período: 08/11/2010 - 31/12/2011. Publicado no: DOTC-e 676 - 08/2/2011. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Prorrogar a vigência pelo período compreendido entre 01/01/2012 e 31/12/2015. Publicado no: DOTC-e 917 - 02/2/2012, pág. 10. Termo Aditivo N. 001/2015 - Objetivo: Prorrogar a vigência pelo período compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2020. Publicado no: DOMPSC-e 1667 - 20/01/2016, pág. 22.

C 009 - Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – MPTC / Convênio 001/2012 - Objetivo: Cooperação técnica entre as partes, para fins de cessão de pessoal e troca de informações, visando ao aprimoramento do serviço público. Período: 05/07/2012 a 31/12/2016. Publicado no: DOTC-e 1025 - 13/07/2012, página 15. Processo ADM 12/80147250. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/12/2021. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 2243, de 16/08/2017, página 68. Processo ADM 16/80245942.

C 010 - Convênio TCE/SC 001/2017 - Secretaria de Estado da Educação - SED - Objetivo: Estabelecer formas de colaboração entre os convenientes para realização do 4º Concurso Estadual de Redação, sob o tema "Transparência e Cidadania", promovido pelo Tribunal de Contas do Estado, para estudantes matriculados no Ensino Médio Regula e da Educação de Jovens e Adultos das escolas públicas mantidas pelo Estado, mediante atividades, procedimentos operacionais, instrumentos e canais de comunicação, obrigações e responsabilidades e condições estabelecidas neste termo. Período: 21/06/2017 até a data em que ocorrer a finalização do 4º Concurso Estadual de Redação. Publicado no: DOTC-e 2253 - 30/08/2017, página 52. Processo TCE/SC: ADM 17/80148264/ SED 00014362/2017 - Nº Processo SSP: ESED13153170.

C 011 – Junta Comercial do Estado de Santa Catarina - Jucesc - Objetivo: Disponibilizar os Sistemas Informatizados da Jucesc para o

TCE/SC, utilizando recursos tecnológicos disponíveis, visando à consecução de meios de acesso para pesquisas na modalidade de consulta à base de dados da Jucesc. Período: 02/10/2015 até 1º/10/2020. Publicado no: DOE nº 20.156 - 02/10/2015, página 24. (Processo: ADM 15/80281637).

C 012 – Protocolo de procedimentos para atendimento dos adolescentes em conflito com a lei - TJSC / MPESC / TCEC / Poder Executivo / UFSC / PM Florianópolis / Conselho Tutelar de Florianópolis / Instituto Padre Vilson Groh / CEDCA / CMDCA / CEAS / CMAS - Objetivo: Instituir protocolo de procedimentos para atendimento dos adolescentes em conflito com a lei, a fim de facilitar a atuação integrada das instituições que compõem o sistema de justiça juvenil, estabelecendo um canal aberto e permanente de comunicação e troca de informações, inclusive com a criação e utilização de instrumentos padronizados, buscando a implementação de uma efetiva política municipal de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, segundo os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente. Período: 18/04/2013 a 17/04/2018. Publicado no: DOTJSC-e 2027 - 08/01/2015, página 7.

C 013 Secretaria de Estado da Educação - SED - Objetivo: Estabelecer formas de colaboração entre os convenentes para realização do 3º Concurso Estadual de Redação, sob o tema “CORRUPÇÃO – E EU COM ISSO?”, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado, para alunos do 1º ano do ensino médio das escolas públicas mantidas pelo Estado, mediante atividades, procedimentos operacionais, instrumentos e canais de comunicação, obrigações e responsabilidades e condições estabelecidas neste termo. Período: de 15/04/2014 até o encerramento de todas as etapas previstas no cronograma do concurso. Publicado no: DOTC-e 1459 - 6/05/2014, página 22. 1º Termo Aditivo - Objetivo: (1) Alterar o inciso V, do item 3.1, da Cláusula Terceira, passando a ter a seguinte redação: V – arcar com os custos com alimentação e hospedagem dos estudantes e acompanhantes na hipótese de se configurar a premiação prevista no edital envolvendo a viagem à Capital do Estado; (2) Alterar o inciso VI, do item 3.2, da Cláusula Terceira, passando a ter a seguinte redação: VI – recepcionar os estudantes e responsáveis nas atividades que sejam programadas, na hipótese de se configurar a premiação prevista no edital envolvendo viagem à Capital do Estado; (3) Manter inalteradas todas as demais cláusulas e condições do convênio ora aditado, para que formem com o Termo Aditivo um

todo único e indivisível para todos os fins e efeitos. Publicado no: DOTC-e Nº 1544 – 4/09/2014, pág. 37.

C 019 - Assembleia Legislativa - Alesc - Objetivo: Estabelecer cooperação recíproca na área de fiscalização, controle e a realização de atividades de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico-científica e cultural. Vigência: 1º/01/2015 a 31/12/2019. Publicado no: DOAlesc-e nº 6.762 – 1º/12/2014, página 9, e nº 6.769 – 15/12/2014, página 14.

C 019a - Assembleia Legislativa - Alesc - Objetivo: Cooperação recíproca na área de fiscalização, controle e a realização de atividades de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico-científica e cultural. Período: 17/12/2008 - 31/12/2011 Publicado no: DOAlesc 5.981 - 17/12/2008. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Prorroga a vigência pelo período compreendido entre 01/01/2010 e 31/12/2011. 2º Termo Aditivo - Objetivo: Prorroga a vigência pelo período compreendido entre 01/01/2012 e 31/12/2013. 3º Termo Aditivo - Objetivo: Prorroga a vigência pelo período compreendido entre 01/01/2014 e 31/12/2014. 4º Termo Aditivo - Objetivo: Prorrogar a vigência pelo período compreendido entre 01/01/2015 e 31/12/2015 e ratificar o ajustamento original em todas as suas demais cláusulas e condições.

C 020 - Assembleia Legislativa - Alesc - Objetivo: disponibilizar horários na grade de programação da TV Assembleia Legislativa, bem como apoio técnico para transmissão das Sessões realizadas pelo Pleno do TCE/SC, inclusive pela internet. Período: 1º/01/2014 - 31/12/2018 Publicado no: DOALESC 6.642 - 20/12/2013.

C 021 - Assembleia Legislativa - ALESC Convênio nº 011/2014-00 (ADM - 14/80386038) - Objetivo: Permutar espaço físico nos respectivos Centros de Processamentos de Dados (CPD) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – Alesc e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, com a finalidade de abrigar as informações e dados que contém os equipamentos/produtos de informática que requerem segurança. Período: 11/08/2014 - 10/08/2019. Publicado no: DOTC-e nº 1538 - 27/08/2014, páginas 21 e 22.

C 030 - Secretaria de Estado da Fazenda – SEF - Objetivo: I - Permitir o acesso, pelo TCE/SC, a informações existentes em banco de dados da nota fiscal eletrônica e escrituração fiscal digital, disponibilizadas pela SEF/SC por meio de aplicação do S@T com

campos definidos, de maneira que não cause impactos técnicos ao sistema ou jurídico-tributários; II - permitir o acesso, pela SEF/SC, a informações prestadas por órgãos públicos do Estado e dos Municípios de Santa Catarina existentes em banco de dados do TCE/SC, por meio de aplicação com campos definidos, de maneira que não cause impactos técnicos ao sistema. Período: 06/08/2015 - 05/08/2020 Publicado no: DOE 20.119 - 11/08/2015.

C 035 –Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - TJSC - Objetivo: Disponibilização, por parte do TJSC, de informações relativas às certidões de óbito ao TCESC. Período: 29/04/2015 a 28/04/2020, podendo ser renovado. Publicado no: DOTJSC-e 2102 - 04/05/2015, página 105. (Processo: ADM 15/80069506). 1º Termo Aditivo: Objetivo: Alterar o inciso I da cláusula segunda do Convênio 047/2015 para disponibilizar via consulta informações sobre Certidões de nascimento e óbito lavradas no Estado de Santa Catarina . Publicado no: DOTJ-e nº 2696 - 26/10/2017página 7.

C 036 – Termo de Cooperação Técnica Nº 071/2016 / MPSC - firmado entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Santa Catarina (OAB/SC), o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), a Procuradoria-Geral junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (MPTC-SC), a Federação Catarinense de Municípios (Fecam), a União dos Vereadores de Santa Catarina (Uvesc), a Fundação Catarinense de Educação Especial (FCEE) e a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe). Objeto:Renovação dos Termos de Cooperação Técnica ns. 69/2009, 71/2009 e 31/2011, os quais visam promover o intercâmbio e a cooperação técnica, científica e operacional entre as partes celebrantes, visando estabelecer um mecanismo de ação conjunta e eficiente de fiscalização de forma a assegurar o cumprimento das normas de acessibilidade nos passeios públicos e nas edificações públicas e de uso coletivo, envolvendo a elaboração de requisitos e a sua operacionalização, por intermédio de ações preventivas, educativas e fiscalizatórias. Vigência: De 13/12/2016 a 13/12/2021; Publicação: DOMP-enº 1892, 19/12/2016, página 102. Processo: ADM 16/80144321.

C 037 - Termo de Cooperação Técnica CGE nº 015/2018 - "Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria - SGTA" - Objetivo: Cessão do direito de uso do software Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA), criado pela Controladoria Geral do Estado de Goiás – CGE, sendo a cessão gratuita, não exclusiva e intransferível. Assinatura: 11/09/2018; Prazo: 11/09/2018 – 11/09/2023; Publicado no: Diário Oficial do Estado de Goiás nº 22.898, de 21/09/2018, página 04; e no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC Nº 2539, de 14/11/2018, páginas 37 e 38. Processo TCESC: ADM 17/80263608 / Processo CGE: 201811867000910.

C 040 – Termo de Cessão de Bem Público / SEFSC e SEASC nº 04/2018 – Objetivo: Ceder ao TCE/SC, de forma gratuita e não exclusiva, por meio de seus códigos fontes, no estágio de desenvolvimento que se encontram, o uso dos softwares denominados: a) Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH; b) Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – Sigef; e c) Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina. Assinatura: 07/03/2018; Prazo: Indeterminado (Inciso VII); Publicado no: DOTC-e do TCESC Nº 2475, de 13/08/2018, página 10. Processo ADM 18/80104323.

C 041 – Termo de Protocolo SER/PB Nº 001/2018 - "Sistema ATF"– Objetivo: Cessão de uso, de forma gratuita, de uma cópia do Sistema Corporativo de Administração Tributária e Financeira – ATF, desenvolvido em ambiente da SER/PB, para ser utilizado, exclusivamente, no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Assinatura: 27/09/2018; Prazo: Indeterminado; Publicado no: DOTC-e do TCE/SC Nº 2508, de 28/09/2018, página 34. Processo ADM 18/80058461.

Caixa Econômica Federal - Caixa - Objetivo: Propiciar aos servidores ativos, inativos e pensionistas do Tribunal de Contas/SC a concessão de financiamento habitacional residencial, nas modalidades aquisição e construção de imóvel, e outros produtos e serviços em condições diferenciadas, sem caráter de exclusividade. Período: 13/07/2011 - 12/07/2016. Publicado no: DOTC-e Nº 782, de 15/07/2011, página 5.

Câmara de Madri Objetivo: Cooperação técnica e científica nas áreas de fiscalização da gestão dos recursos públicos. Período: 27/02/2001 - Sem Prazo. Publicado no: DOE 16.711 27/7/2001.

Câmara Municipal de Florianópolis - Objetivo: Viabilização da transmissão das sessões do Tribunal Pleno, no horário da “TV Câmara”, 1 (uma) vez por semana, todas as segundas-feiras. Período: 24/6/2008 - 23/6/2009. Publicado no: DOTC-e 47 - 10/07/2008.

Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina – Ciasc - Objetivo: Cooperação mútua para implementação e atualização do Sistema Instantâneo de Apoio ao Controle Interno - SIACI, especificado pelo TCE/SC e desenvolvido pelo Ciasc. Período: 03/03/2009 - 03/03/2014 Publicado no: DOTC-e 223 - 01/04/2009.

Corte dei Conti Italiana Objetivo: Promover um intercâmbio permanente de experiência e informações. Período: 07/05/1996 - Sem Prazo. Publicado no: -.

D 002 - Senado Federal / Instituto Legislativo Brasileiro - ILB - Objetivo: Promover a cooperação técnico-científica e cultural e o intercâmbio de informações e experiências, visando à formação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos, bem como ao desenvolvimento institucional, mediante implementação de ações, programas, projetos e atividades complementares de interesses comuns. Período: 11/11/2010 - 10/11/2015. Publicado no: DOU nº 216, de 11/11/2010, Seção 3, página 445. 1º Termo Aditivo - prorroga o Protocolo de Intenções de 11/11/2011 a 10/11/2012. Publicado no: DOU 236 / Seção 3 - 09/12/2011, pág. 140, e no DOTC-e 886 - 13/12/2011, pág. 27. 2º Termo Aditivo - prorroga o Protocolo de Intenções de 11/11/2012 a 10/11/2013. Publicado no: DOU 163 / Seção 3 - 22/08/2012, pág. 125, e no DOTC-e 1055 - 24/08/2012, pág. 17. 3º Termo Aditivo - prorroga o Protocolo de Intenções de 11/11/2013 a 10/11/2014. Publicado no: DOU 55 / Seção 3 - 21/03/2014, pág. 155. 4º Termo Aditivo - prorroga o Protocolo de Intenções de 11/11/2014 a 10/11/2015. Publicado no: DOU 222 / Seção 3 - 17/11/2014, pág. 207.

D 004 - Controladoria-Geral da União - CGU - Objetivo: Realização de trabalhos de auditoria nas contas de programas e projetos co-financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Período: 15/12/2008 - 15/12/2013. Publicado no: DOU 243 / Seção 3 - 15/12/2008; página 4. 1º Termo Aditivo - Objetivo: 1. Torna sem efeito o contido na subcláusula segunda da Cláusula Segunda do Acordo; 2. Prorroga pelo período de 5 (cinco) anos o prazo de vigência 17/12/2013 - 16/12/2018. Marco de entendimento - BID e TCE/SC - estabelece a

cooperação técnica do TCE/SC para atender as auditorias externas do BID em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental Geralmente Aceitas. Publicado no: DOTC-e Nº 1027, de 17/07/2012, página 8.

D 006 - Secretaria da Receita Federal – SRF - Objetivo: Intercâmbio de informações de interesse recíproco. Período: 24/04/2007 - sem prazo final. Publicado no:DOU 78 / Seção 3 -24/4/2007. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Dar nova redação à cláusula segunda, aos incisos III e V e ao parágrafo único da cláusula quinta, bem assim revogar as cláusulas terceira, quarta, sexta e oitava, todas do Convênio celebrado em 10 de abril de 2007, entre a SRF/RFB e o TCE/SC. Período: a partir de 24/06/2015 - sem prazo final. Publicado no:DOU 118 / Seção 3 - 24/06/2015, p. 65 (Processo: ADM 15/80140812).

D 014 Controladoria-Geral da União - CGU - Termo de Cooperação nº 019/2012 - Objetivo: Estabelecer mecanismos de cooperação entre a CGU e o TCE/SC, visando ao desenvolvimento de projetos e ações que possam contribuir para a prevenção e o combate à corrupção, para a promoção da transparência e da ética pública, para o fomento do controle social e para o fortalecimento da gestão pública. Período: 13/11/2012 - 12/11/2017. Publicado no:DOU 221 / Seção 3 - 16/11/2012, página 3; DOTC-e nº 1115, 23/11/2012, página 12. 1º Termo Aditivo - Objetivo: 1. Alterar o inciso III da Cláusula Segunda do Acordo de Cooperação nº 019/2012, para a seguinte redação: “III – compartilhar conhecimentos, informações técnicas e ferramentas de informática relativas às áreas de auditoria e fiscalização, correição, ouvidoria e promoção da transparência e da ética pública, tais como melhores práticas, normativos internos, softwares e hardwares, visando complementar as ações desenvolvidas e a troca de experiências.”; 2. Incluir as subcláusulas primeira e segunda à Cláusula Segunda do Acordo de Cooperação nº 019/2012, nos seguintes termos: “Subcláusula Primeira. A CGU-R/SC prestará apoio técnico para a implantação do Núcleo de Informações Estratégicas do TCE-SC, que se compromete a compartilhar os softwares e hardwares, e a disponibilizar vagas em cursos de capacitação decorrentes da implantação desse núcleo. Subcláusula Segunda. O TCE-SC compartilhará os softwares e hardwares e disponibilizará vagas em cursos de capacitação decorrentes da implantação do Núcleo de Informações Estratégicas.”; 3. Alterar a Cláusula Quinta do Acordo de Cooperação Nº 19/2012, nos seguintes termos: “A CGU-R/SC colocará à disposição do TCE-SC 01 (um)

servidor para prestar apoio técnico na implantação do Núcleo de Informações Estratégicas, por, no máximo, 60 (sessenta) horas mensais, que poderão ser executadas nas dependências do TCE-SC, sem que haja o comprometimento das atividades funcionais do servidor. A disponibilização ocorrerá pelo período de 06 (seis) meses, renováveis por igual período. O TCE-SC encaminhará bimestralmente à CGU o registro da carga horária e das atividades desenvolvidas pelo servidor disponibilizado.”; 4. Ratificar as demais cláusulas e condições constantes do acordo originário, não modificadas no todo ou em parte pelo presente Termo Aditivo. DOTC-e nº 1849, 10/12/2015, páginas 13 e 14.

D 015 - Tribunais de Contas brasileiros – Atricon - IRB - Objetivo: Cooperação técnica entre os partícipes para a realização de auditoria coordenada na área de educação, nos termos dispostos na Declaração de Campo Grande/MS, elaborada durante o III Encontro Nacional de Tribunais de Contas do Brasil, ocorrido em 14 de novembro de 2012. Período: 11/04/2013 - 10/04/2016. Publicado no: DOU 69 / SEÇÃO 3 - 11/04/2013, página 127.

D 016 – Ministério da Previdência Social - MPS - Objetivo: Intercambiar informações na área de auditoria previdenciária para o aprimoramento da orientação, acompanhamento, controle e supervisão da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS jurisdicionados pelo TCE/SC. Período: 24/08/2015 - 23/08/2020. Publicado no: DOU nº 161, de 24/08/2015, Seção 3, página 82. Processo: ADM 14/80386038.

D 017 – Caixa Econômica Federal - Caixa - Objetivo: Propiciar aos servidores ativos, inativos e pensionistas do Tribunal de Contas/SC a concessão de empréstimo, com averbação das prestações decorrentes em folha de pagamento. Período: 16/07/2015 - 15/07/2020. Publicado no: DOTC-e Nº 1823, de 04/11/2015, página 8. Processo: ADM 15/8027614.

D 018 – Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS > Acordo de Cooperação Técnica 2016 - Objetivo: Facilitar o acesso do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina a informações cadastrais da Base da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores – CEE, com a finalidade,

exclusiva, da utilização na suas atividades institucionais. Período: 5 (cinco) anos, a partir de 18/02/2016 – 17/02/2021. Publicado no: DOU 1677-7069, Seção 3, 18/02/2016, p. 123. Processo: ADM 15/80259461.

D 019 – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC - Objetivo: Integração de metodologias entre os partícipes, bem como o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias, de forma a incrementar as ações de prevenção, de combate à corrupção e de monitoramento das despesas públicas, também subsidiar a implantação de unidade operacional do Observatório da Despesa Pública no TCE/SC, projeto denominado ODP.TCE; Vigência: 60 (sessenta) meses, a partir de 14 de junho de 2016; Publicação: DOTC-e nº 1964, 16/06/2016, págs. 16 e 17. Processo : ADM 16/80035468.

D 02 - Instituto Legislativo Brasileiro - ILB - Objetivo: Cooperação técnico-científica e cultural e o intercâmbio de conhecimento, informações e experiências, visando à formação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos, bem como ao desenvolvimento institucional, mediante a implementação de ações, programas, projetos e atividades complementares de interesses comuns entre o Senado/ILB e o Estado de Santa Catarina por intermédio do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC. Período: 15/12/2015 - 14/12/2020. Publicado no: DOU 241-Seção 3 - 17/12/2015, página 149.

D 021- Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina – TRE/SC Convênio n.020/2016 - Objetivo: O presente Convênio tem por objeto a cooperação institucional entre os convenentes, para promover a qualificação dos agentes políticos eleitos a partir do pleito municipal do ano de 2016, visando aprimorar a gestão pública, prevenir irregularidades e desenvolver uma visão ampla e integrada da administração e da atuação parlamentar, favorecendo a reflexão e o debate sobre a ética pública, a democracia, a cidadania e a responsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo municipais perante a sociedade. Firmado pelo TRE/SC com: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina - Alesc; Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MP/SC; Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC; Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina - Udesc; Federação Catarinense de Municípios - Fecam; União dos Vereadores do Estado de Santa Catarina - Uvesc; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Banco do Brasil - BB/SA;

Fundação Escola de Governo - ENA; Ordem dos Advogados do Brasil Santa Catarina - OAB/SC; Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí - Amfri. Vigência no período de 23/11/2016 – 23/11/2021. Publicado no: DOTC-e do MP/SC Nº 1884 – 06/12/2016, página 21. Processo ADM 16/80300048 / 1º Termo Aditivo - Objetivo: Por meio deste Termo Aditivo, passa a integrar o Convênio n. 020/2016, como Conveniente, o Conselho Regional de Administração de Santa Catarina - CRA/SC. Publicado no: DOTC-e do MP/SC Nº 1982 – 23/05/2017, página 26. Processo ADM 17/80099034.

D 022 – Acordo de Cooperação Técnica Nº 31/2018 – Senasp “Rede Infoseg”– Objetivo: Permitir ao Tribunal de Contas de Santa Catarina o acesso a Rede Nacional de Integração de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização – Rede Infoseg. Assinatura: 27/08/2018; Prazo: 31/08/23; Publicado no: DOU Nº 169, de 31/08/2018, Seção 3, página 99. Processo ADM 17/80198873.

E 004 – Prefeitura Municipal de São Paulo – Controladoria Geral do Município - Objetivo: Cooperação entre as partes, visando ao desenvolvimento de projetos e ações que possam contribuir para a prevenção e o combate à corrupção, para a promoção da transparência e da ética pública, para o fomento do controle social e para o fortalecimento da gestão pública. Período: 08/12/2014 - 07/12/2019 Publicado no: DOTC-e nº 1618, de 18/12/2014, página 20.

E 004a – Prefeitura Municipal de São Paulo – Controladoria Geral do Município - Objetivo: Cooperação entre os partícipes para o compartilhamento e intercâmbio de informações e conhecimentos técnicos, com a finalidade específica de viabilizar a utilização, pelo TCE/SC, do Sistema de Controle de Bens Patrimoniais dos Agentes Públicos do Município de São Paulo - Sispatri, de autoria da Prodam - Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação de São Paulo. Período: 18/12/2015 - 17/12/2020 Publicado no: DOTC-e nº 1869, de 22/01/2016, página 4. Processo: ADM 15/80327300.

E 005 – Convênio TC 004/2016 / Prefeitura Municipal de Florianópolis – Cooperação Técnico-Profissional - Objetivo: Desenvolvimento de trabalho técnico que importe na prestação de serviços de conhecimentos especializados, que se dará através da prestação de serviços recíproca, entre servidores efetivos de ambos os órgãos convenientes, formalizada por meio de cedência mútua de

servidores. Período: 16/08/2016 - 16/08/2021 Publicado no: DOTC-e nº 2008, de 16/08/2016, página 21. Processo ADM 16/80116387.

E 006 – Termo de Cooperação Técnico-Institucional nº 002/2017/SCC/ Prefeitura Municipal de São José - Objetivo: A cooperação técnico-profissional entre a PMSJ e o TCE/SC, possibilitando o desenvolvimento de trabalho técnico que importe na prestação de serviços de conhecimentos especializados e aprimoramento do serviço público. Período: 28/07/2017 -27/07/2022 Publicado no: DOM-e/SC Nº 2307,página 1179, de 28/07/2017, e no DOTC-e nº 2232, de 01/08/2017, páginas 35 e 36. Processo ADM 17/80148000.

E 008 – Convênio TC Nº 002/2018 – “Auditoria BID - Projeto Viva Cidade 2 / Município de Joinville ” – Objetivo: Cooperação técnica visando a realização de auditorias externas em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs) e requerimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID no Projeto Viva Cidade 2 – Revitalização Ambiental e Urbana do Município de Joinville (Contrato de Empréstimo Nº 3410/OC-BR). Assinatura: 16/10/2018; Prazo: 01/08/2017 – 01/08/2022; Publicado no: DO-e do TCE/SC Nº 2521, de 18/10/2018, página 34. Processo ADM 18/80103947.

F 001 - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB - Objetivo: Acesso ao banco de dados da OAB pelo TCE/SC, para que a referida consulta integre os sistemas informatizados de registro e controle de informações processuais do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Período: 60 (sessenta) meses, a partir de 23 de julho de 2012, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 1045, de 10/08/2012, página 25. Processo ADM 12/80243802. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 23/07/2022. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 2242, de 15/08/2017, página 30. Processo ADM 17/8080112073.

F 005 - Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina - Idasc - Objetivos: 1) Estabelecer a cooperação técnico-científica e o intercâmbio de conhecimento e experiência, visando ao aperfeiçoamento e o desenvolvimento institucional e a execução conjunta de atividades de interesse comum dos Partícipes; 2) Viabilizar a realização de eventos com vistas ao aprimoramento técnico e científico e o intercâmbio de

conhecimentos avançados e informações em matéria do Direito Público, possibilitando o compartilhamento de experiências, a realização de debates sobre assuntos de interesse da Administração Pública e a cooperação institucional; 3) Co-promover eventos de caráter técnico-científico e histórico, mediante o desenvolvimento de temas específicos e de repercussão na atividade pública, com a participação de juristas e doutrinadores de excelência, para o aprimoramento das habilidades de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico vigente e da execução das atribuições institucionais; 4) Ceder espaço físico do TCSC, equipamentos e apoio administrativo para realização de eventos conjuntos ou de interesse dos Partícipes; Vigência: 60 (sessenta) meses, a partir de 09 de junho de 2014, podendo ser prorrogado; Publicação: DOTC-e nº 1588, de 06/11/2014, página 18.

F 006 - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina - Crea/SC - Objetivo: Estabelecer mecanismos de cooperação institucional entre o Crea-SC e o TCE-SC com vista à fiscalização dos aspectos concernentes à regularidade na execução dos projetos, orçamentos, execuções de obras ou prestações de serviços que envolvam as áreas de engenharia, agronomia e atividades afins e correlatas em que sejam partes as unidades da administração direta e indireta dos municípios ou do Estado de Santa Catarina, em especial a fiscalização das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) perante o Crea/SC; promover atividades de aperfeiçoamento, capacitação, cursos, divulgação de atividades e artigos técnicos, bem como a realização de eventuais inspeções e/ou vistorias em obras públicas; realizar eventos, cursos, fóruns, palestras, publicações e afins, que objetivem a discussão e divulgação de assuntos de interesse comum vinculados à área da engenharia e obras públicas, buscando o intercâmbio de informações e experiências com vistas ao aperfeiçoamento técnico do público vinculado aos convenentes; promover ações em atividades relacionadas ao desenvolvimento, elaboração, aperfeiçoamento, validação ou divulgação de metodologias, critérios, orientações, técnicas e procedimentos relativos às obras públicas e serviços de engenharia realizadas pelos Tribunais de Contas ou no âmbito do Crea-SC. Período: 30/10/2014 - 29/10/2019. Publicado no DOTC-e nº 1.586, de 04/11/2014, página 21.

F 008 – Instituto Ruy Barbosa - IRB - Objetivo: Cooperação entre os partícipes para manutenção operacional da sede temporária do IRB junto ao TCE/SC. Período: prazo correspondente ao período do mandato do

membro do TCE/SC na presidência do IRB. Publicado no: DOE 17.774 - 05/12/2005.

F 036 - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon / Instituto Rui Barbosa - IRB - Objetivo: Cooperação técnica entre os participantes para realização de auditoria coordenada na área de educação. Período: 11/04/2013 a 10/04/2016. Publicado no Diário Oficial da União nº 69. Seção 3, de 11/04/2013, pág. 127, e no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 1356, de 18/11/2013, página 32.

F 037 - Associação Catarinense de Imprensa - ACI - Casa do Jornalista - Objetivo: Cooperação técnico-científica, cultural e o intercâmbio de conhecimento e experiência, visando ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos, o desenvolvimento institucional e a execução conjunta de atividades de interesse comum dos Convenentes. Período: 26/05/2014 a 25/05/2019. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 1475, de 28/05/2014, página 8.

F 038 - Academia Catarinense de Letras - Objetivo: Cooperação técnico-científica, cultural e o intercâmbio de conhecimento e experiência, visando ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos, o desenvolvimento institucional e a execução conjunta de atividades de interesse comum dos Convenentes. Período: 28/05/2014 a 27/05/2019. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 1476, de 29/05/2014, página 11.

F 039 – Observatório Social do Brasil - Objetivo: Cooperação técnica entre as partes, visando o intercâmbio de informações, eventos e capacitação dos membros dos Observatórios Sociais de Santa Catarina, integrados à Rede OSB de Controle Social, bem como à criação de um canal de comunicação direta com o TCESC para informações, além de outras ações em conjunto em prol da prevenção e combate à corrupção, da transparência na gestão pública e do controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos dos municípios catarinenses. Período: 27/03/2014 a 26/03/2016. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 1548, de 10/09/2014, página 36. Processo: 14/80407990. Termo de Adesão - Objetivo: Integrar o Observatório Social de Criciúma (OS Criciúma) no rol de entidade subscritoras do termo de Convênio de Cooperação Técnica Nº 001/2014, firmado em 27 de março de 2014, entre o TCE/SC e diversos Observatórios Sociais

Municipais Catarinenses. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 1646, de 10/02/2015, página 7.

F 040 – União dos Vereadores de Santa Catarina - Uvesc - Objetivo: Cooperação técnica entre o TCE/SC e a Uvesc, para aprimorar o desempenho das respectivas atribuições constitucionais, legais, em especial, as atividades de controle externo dos atos administrativos e o aperfeiçoamento da administração pública, através da promoção de atividades de capacitação e aperfeiçoamento dos agentes públicos e do intercâmbio de informações entre os órgãos signatários. Período: 17/11/2015 a 16/11/2017. Publicação: DOTC-e nº 1834, de 19/11/2015, página 12. Processo: ADM 15/80214018. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Alterar a Cláusula Quinta do Termo de Cooperação, item 5.1, especificamente no tocante à prorrogação do prazo de vigência para 24 (vinte quatro) meses, a contar da data de 17 de novembro de 2017. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 2299, de 10/11/2017, página 35. Processo: ADM 17/80199330.

F004 - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Ibraop/Termo de Filiação - Objetivo: Desenvolver ações voltadas ao aprimoramento da gestão e do controle de obras públicas no Brasil, bem como uniformização de entendimentos por meio da elaboração de orientações técnicas. Período: 31/03/2011 a 25/11/2014. Publicado no Diário Oficial EletônicoDOTC-e nº716, de 08/04/2011, página 11. Processo TCGAP 06/90032706. Termo aditivo ao Termo de Filiação do TCE/SC ao Ibraop, Considerando: 1) a previsão estatutária do Ibraopque possibilita a filiação de Tribunais de Contas; 2) a previsão de filiação ao Ibraop, conforme Cláusula Sexta, do Protocolo de Intenções, firmado em 2009, em Curitiba-PR; e 3) o Aditamento ao Protocolo de Intenções assinada em 03 de setembro de 2014; Resolvem celebrar o presente Termo de Filiação, com as cláusulas a seguir: Cláusula Primeira – Da Vigência e da Publicação – O aditivo Termo de Filiação terá a mesma vigência do aditivo ao protocolo de intenções. Vigênciade 60 (sessenta) meses a contar a partir de 14/09/2014 - Publicado no Diário Oficial EletônicoDOTC-e nº2038, de 28/09/2016, páginas 17 e 18. Processo ADM 16/80173500.

Fundação de Amparo a Escola Nacional de Administração - ENA Brasil - Objetivo: Estabelecer e regulamentar cooperação institucional entre a ENA BRASIL e o TCE/SC, com o fim de viabilizar ações de aperfeiçoamento e capacitação de servidores do Tribunal de Contas, nas

áreas de sua atuação e interesse. Período: 04/05/2010 a 04/05/2013. Publicado no: DOTC-e 490 - 05/05/2010, página 14. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Estabelecer forma de participação de dois servidores do Tribunal de Contas no Curso de Estudos Estratégicos em Administração Pública, promovido pela ENA Brasil. 2º Termo Aditivo - Objetivo: Estabelecer forma de participação de dois servidores do Tribunal de Contas em Curso de Pós-Graduação, na modalidade de Especialização lato sensu em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, promovido pela ENA Brasil. Apostila nº 001/2012 - Objetivo: Alterar os parâmetros orçamentários do Curso de Especialização lato sensu. Apostila nº 002/2012: Objetivo: Alterar os parâmetros orçamentários do Curso de Especialização lato sensu. 3º Termo Aditivo - Objetivo: Prorrogar a vigência do convênio original, por 12 (doze) meses, a contar de 03 de maio de 2013, conforme cláusula quinta, item 5.2., e ratificar as demais cláusulas do convênio firmado.

G 002 – Tribunal de Contas da União / Instituto Rui Barbosa / Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Objetivo: Cooperação entre as partes para prática de ações conjuntas com objetivo de obter o perfil de governança pública e de governança e gestão das aquisições em órgãos e entidades estaduais e municipais. Período: 04/08/2014 - 03/08/2015 Publicado no: DOU nº 249/Seção 3, de 24/12/2014, página 210.

G 016-Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE/CE - Objetivo: Cooperação em tecnologia de informações entre os convenentes, em especial a cessão do aplicativo "Sistema de Auditoria-Audit", para utilização nas atividades de controle externo e administrativo do TCE/SC. Publicado no: DOTC-e 1442 - 04/04/2014.

G 017 – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS - Objetivo: visando à cooperação recíproca na área de fiscalização e controle e na realização de atividades de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico-científica. Período: 5 (cinco) anos, a contar da data de 01/01/2016 até 31/12/2020. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº2042, de 04/10/2016, página 29, Processo ADM 16/80218708.

G 018 – Acordo de Cooperação Técnica Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro –TCE/RJ 2017 - Objetivo: cooperação recíproca na área de fiscalização e controle, e na realização de atividades

de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico-científica, incluindo: I – Cooperação recíproca na capacitação e desenvolvimento dos recursos humanos do TCE/SC e o TCE/RJ na área de fiscalização e controle externo, incluindo a participação em seminários, ciclos de estudos e debates realizados pelos partícipes; II – Cessão, intercâmbio ou permuta de servidores nas áreas de fiscalização entre os partícipes, nas condições deste acordo; III – Troca de experiências e de conhecimentos no domínio das funções de controle externo; Vigência: por 60 (sessenta) meses, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado, na forma da legislação aplicável à espécie, por meio de aditivo. Vigência: a partir da publicação de sua súmula no Diário Eletrônico de cada um dos partícipes, produzindo efeitos de 16 de agosto de 2017 até 31 de dezembro de 2022, podendo ser prorrogado mediante Termos Aditivos; Publicação: DOTC-e nº 2.361, de 27/02/2018, página 22. Processo : ADM 17/80224386.

G 019 – Acordo de Cooperação Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás –TCM/GO 2017 - Objetivo: o intercâmbio de informações e a cooperação técnica que envolve assuntos inerentes ao âmbito de controle externo e/ou de tecnologia da informação, visando o compartilhamento de conhecimentos e à transferência mútua de tecnologias, mediante a disponibilização de sistemas informatizados desenvolvidos pelos partícipes, bem como dos conhecimentos utilizados na sua construção e desenvolvimento, capacitação de técnicos, intercâmbio de informações, estudos e pesquisas de assuntos de interesse comum e no desenvolvimento em conjunto de soluções de comum interesse; Vigência: por 60 (sessenta) meses, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado, na forma da legislação aplicável à espécie, por meio de aditivo. Vigência: A partir da data da assinatura em 03/10/2017 até de 03/10/2022; Publicação: DOTC-e nº 2.302, de 16/11/2017, página 39. Processo : ADM 17/80258957.

G 020 – Acordo de Cooperação Técnica Tribunal de Contas do Estado do Minas Gerais – TCE/MG - Objetivo: intercâmbio de informações e a cooperação técnica que envolve assuntos inerentes ao âmbito de controle externo e/ou de tecnologia da informação, visando o compartilhamento de conhecimentos e à transferência mútua de tecnologias, mediante a disponibilização de sistemas informatizados desenvolvidos pelos partícipes, bem como dos conhecimentos utilizados na sua construção e desenvolvimento, capacitação de técnicos, intercâmbio de informações, estudos e pesquisas de assuntos de

interesse comum e no desenvolvimento em conjunto de soluções de comum interesse. a) Cessão pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCESC ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG, do seguinte sistema: FPE. Vigência: por 60 (sessenta) meses, a contar da data de sua assinatura de 11 de abril de 2018, podendo ser prorrogado, na forma da legislação aplicável à espécie, por meio de aditivo; Publicação: DOTC-e nº 2.401, de 27/04/2018, página 44. Processo : ADM 18/80065832.

G015-Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCE/ES - Objetivo: Cessão da servidora Miriam Francisca Alves Perez, integrante do quadro de pessoa permanente do TCE/SC, no cargo de Auditor Fiscal de Controle Externo, para atuar junto ao TCE/ES, sem ônus para o origem, nos termos dos Decretos nº 2.336-R, de 21/08/2009, e 4.339-N, de 1º/10/1998, e de acordo com o art. 103 da Lei Complementar Estadual de SC nº 202/2000. Período: 26/09/2013 - 31/12/2014. Publicado no: DOTC-e 1321 - 26/09/2013. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Prorrogar o prazo de vigência do Termo de Convênio de Cessão/TCESC/Nº 008/2013, pelo período de 1º/01/2015 a 31/12/2020. Publicado no: DOTC-e Nº 1259 – 3/03/2015, pág. 4. Termo de Rescisão - Objetivo: Rescindir o Termo de Convênio de Cessão/TCESC/Nº 008/2013, que se destinava a contemplar a cessão da servidora integrante do quadro de pessoal permanente do TCE/SC, Miriam Francisca Alves Perez, ocupante do cargo de Auditor Fiscal de Controle Externo, para atuar junto ao TCE/ES, até 31/01/2016. Publicado no: DOTC-e Nº 1912 – 30/03/2016, pág. 15.

Gabinete do Governador - Objetivo: Constitui objeto do presente Termo de Cooperação Técnica a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina - Sigef/SC, integrado aos Sistemas Informatizados desenvolvidos pelo Controle Externo, em especial ao Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão e-Sfinge. Período: 07/01/2009 - 31/12/2013 Publicado no: DOE 18.521 - 07/01/2009.

H 005 - Instituto Rui Barbosa - IRB - Objetivos: 1) Anuir ao disposto no Estatuto Social e às condições estabelecidas nas cláusulas seguintes para a associação deste Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ao IRB; 2) Associar-se ao IRB, aderindo às disposições de seu estatuto, inclusive no que se refere ao sistema de financiamento, conforme

definido na cláusula terceira; Vigência: 1 (um) ano, a partir de 07 de novembro de 2014, podendo ser prorrogado, automaticamente, por até 60 (sessenta) meses; Publicação: DOTC/MG, de 11/11/2014, página 25.

H 006 – Tribunal de Contas da União / Associação dos Tribunais de Contas / Instituto Rui Barbosa – IRB > Auditorias Coordenadas: 1) Controle da Segurança Pública; 2) Vínculos e remunerações de pessoal na administração pública; 3) Instalações e equipamentos de escolas públicas; 4) Governança e gestão de saúde > Objetivos: 1) Realizar planejamento da estratégia de controle da segurança pública com base em auditorias coordenadas; 2) Realizar planejamento da estratégia de controle conjunto de vínculos e remunerações de pessoal na Administração Pública nacional, de modo a coibir a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicos e a extrapolação ilegal do teto constitucional; 3) Avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas de ensino fundamental; 4) Realizar auditoria coordenada (levantamento) em governança e gestão da saúde em organizações estaduais e municipais. Vigência: 24 (vinte e quatro) meses, a partir de 09 de julho de 2015, podendo ser prorrogado; Publicação: DOU, Seção 3, nº 129, de 9/07/2015, página 134.

H 007 – IMEC/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / Atricon / IRB - Objetivo: Aderir ao Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado entre estas instituições, em 03 de março de 2016, em todas as suas cláusulas e condições, que visa ao desenvolvimento de ações relativas à implementação da Lei Federal Nº 13.005/2014, no que tange à execução dos planos de educação; Vigência: 36 (trinta e seis meses) ano, a partir de 03 de março de 2016, podendo ser prorrogado; Publicação: DOU,44/Seção 3, de 7/03/2016, pág. 15; DOTC-e nº 1931, 28/04/2016, pág. 10. Processo : ADM 16/80117600.

H 008 – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo - ARISP - Objetivo: Viabilizar ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC a utilização da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB, do Sistema de Penhora Eletrônica de Imóveis (Penhora Online), que inclui o módulo de pesquisa de bens imóveis e de solicitação de certidões digitais, e dos demais serviços eletrônicos disponibilizados pela Central Registradores de Imóveis e relacionados com os Cartórios de Registro Imóveis integrados aos Sistema; Vigência: indeterminada, a partir de 12 de maio de 2016;

Publicação: DOTC-e nº 1952, 31/05/2016, págs. 20 e 21. Processo : ADM 16/80125610.

H 009 – Convênio IRB 001/2016 / Instituto Rui Barbosa – Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon - Objetivo: A Rede tem por finalidade de compartilhar instrumentos de medição de desempenho da gestão pública, boas práticas e conhecimento para fortalecer a ação de fiscalização exercida pelos órgãos de controle externo. Período: 16/05/2016 -18/04/2021. Publicado no: DOTC-e TCEMG s/nº de 16/05/2016, páginas 28 e 29. Processo ADM 16/80159949.

H 01 - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) - SNJ / CNPG / TCU / Atricon / IRB / TCESC - Objetivo: Estabelecer medidas que possibilitem a atuação integrada e sistêmica dos órgãos de controle e fiscalizadores que desempenham atividades junto à prevenção e à repressão de fraudes e de cartéis no que se refere a procedimentos licitatórios na órbita federal, estadual e municipal, visando à maior efetividade e ao aperfeiçoamento das respectivas ações; Data de assinatura: 26/06/2013; Publicado no: DOTC-e 1313 - 16/09/2013, página 13. Processo : ADM 13/80279434.

H 010 – Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2015, celebrado entre o Ministério da transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon e o Instituto Rui Barbosa - IRB. Objetivo: Fomentar a aplicação dos preceitos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) pelos Estados e Municípios brasileiros, especialmente o que se refere à transparência da gestão pública e à adesão dos partícipes à Rede Sincov. Vigência: A partir da data da publicação em 08/02/2016 até de 06 de outubro de 2020; Publicação: DOUnº nº28, 08/02/2017, página 102. Processo: ADM 16/80140920.

H 011 – Termo de Adesão TCE/SC ao Convênio STE 001/2017 – Superior Tribunal Eleitoral - STE - Objetivo: fixar diretrizes para o apoio institucional dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios no exame das prestações de contas de partidos políticos apresentados ao TSE. Período: 08/08/2017 por prazo indeterminado. Publicado no: DOU Nº 164 - 25/08/2017, Seção 3

página 122. Procedimento SEI nº 2017.00.000004461-8. Processo TCE/SC: ADM 17/80199383.

H 013 – Termo de Adesão TCE/SC ao Acordo de Cooperação Técnica MEC/FNDE Nº 2/2017 com a Atricon e o IRB - Objetivo: Aderir Acordo de Cooperação Técnica Nº 2/2017 celebrado entre o Fundo de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com objetivo de estabelecer ações relativas à criação e utilização do Módulo de Controle Externo (MCE), para validação dos dados constantes do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Período: 06/03/2018 até 04/07/2020. Publicado no: DOTC-e nº 2385, de 05/04/2018, página 22. Processo: ADM 18/80067967.

H 014 – Termo de Adesão TCE/SC ao Acordo de Cooperação Técnica Nº 01/2018 – STN, ATRICON e IRB– Objetivo: Conjugação de esforços entre os partícipes visando fomentar a transparência da gestão fiscal, apoiar o exercício do controle social, racionalizar os custos de controle e regulação, reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações, promover a transferência de conhecimentos e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal. Assinatura: 28/08/2018; Prazo: 13/03/23; Publicado no: DOTC-e Nº 2488, de 30/08/2018, página 18. Processo ADM 18/80072618.

H 015 - Termo de Cooperação, Financeira e Assistência Mútua com a Atricon, IRB, Abracom e Audicon - Objetivo: Organizar e promover o VI ENCONTRO NACIONAL DE TRIBUNAIS DE CONTAS, que ocorrerá em Florianópolis/SC, no período de 28 a 30 de novembro de 2018, a ser realizado no CentroSul – Centro de Convenções de Florianópolis, sob o tema: “Futuro dos Tribunais de Contas: Inovação, Prevenção, Integração e Eficiência”. Período: 28/05/2018 até 16/04/2019. Publicado no: DO-e do TCESC Nº 2459, de 20/07/2018, página 35. Processo TCE/SC: ADM 18/80112180.

H 02 - Sistemática de avaliação do controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas - Atricon / IRB / TCESC - Objetivo: Aderir à sistemática de avaliação a ser realizada pela ATRICON, segundo os parâmetros, itens e critérios de qualidade e agilidade de controle externo

no âmbito dos Tribunais de Contas; Data de assinatura: 12/08/2013; Publicado no: DOTC-e 1313 - 16/09/2013, página 13. Processo : ADM 13/80313632. Relatório 2013.

H 03 - Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo – Renainfra, Rede Infocontas - Atricon / IRB / TCE/SC - Objetivo: Integrar a rede nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo - RENAINFE; Data de assinatura: em 02/07/2013, aderido pelo TCE/SC em 13/08/2013; Vigência de 02/07/2013 a 02/07/2018, Termo de Adesão Publicado no: DOTC-e 1313 - 16/09/2013, página 13. Processo : ADM 13/80314019. 1º Termo Aditivo: Prorrogação da vigência do Acordo de Cooperação Técnica por 5 (cinco) anos, nos termos previstos em sua cláusula oitava e na Lei 8.666/93; Vigência de 02/07/2013 a 02/07/2023; Data de assinatura: em 02/07/2013; Publicado no: DOTC-e 2430 - 11/06/2018, página 23. Processo : ADM 18/80098927.

H 04 – Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) - MMA / TCE/SC - Objetivo: Implantar o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública A3P, no âmbito do TCE/SC, visando a inserção da variável socioambiental no seu cotidiano e na qualidade de vida do ambiente de trabalho; Data de assinatura: 04/10/2013; Publicado no: DOU 194 - 7/10/2013, página 198. Processo : ADM 13/80304641.

I 001 Controladoria-Geral da União - CGU - Termo de Orientação Conjunta nº TC - 12/2013 - Objetivo: Orientar sobre a adoção imediata de procedimentos necessários à implementação dos dispositivos da Lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2013. Publicado no: DOTC-e nº 1373, 11/12/2013, página 13.

Implantação do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado - Sigef - Alesc / Poder Executivo / TCE/SC / MPSC / TJSC - Objetivo: promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina - SIGEF/SC, integrado aos Sistemas Informatizados desenvolvidos pelo Controle Externo, em especial ao Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão - e-Sfinge. Período: 17/12/2013 a 31/12/2018. Publicado no: DOALESC-e 6.639 - 17/12/2013, páginas 10 e 11.

Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Ibraop - Objetivo: Estabelecer formas de cooperação entre o TCE/SC e o Ibraop, com vistas à realização do XVI Sinaop - Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, que ocorrerá no mês de maio de 2014, em Florianópolis/SC. Período: 10 (dez) meses, a partir de 11 de julho de 2013. Publicação: Diário Oficial Eletônico DOTC-e nº 1267, de 15/07/2013, página 12.

Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina - IHGSC - Objetivo: Cessão para uso de espaço físico e o compartilhamento de informações e de manifestações histórico-culturais para a organização do Espaço Memória do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e a caracterização de documentos históricos para guarda e difusão. Período: 60 (sessenta) meses, a partir de 27 de maio de 2013, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo. Publicação: Diário Oficial Eletônico DOTC-e nº 1236, de 29/05/2013, página 35.

Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS - Objetivo: Intercâmbio de informações econômico-fiscais relativas à situação previdenciária no Estado de Santa Catarina. Período: 15/10/2003 - sem prazo final. Publicado no: DOE 17.260 -15/10/2003.

Instituto Rui Barbosa - IRB - Objetivo: Cessão, pelo IRB, de licença permanente de uso do software Channel, de gestão estratégica e gestão de projetos, da empresa JExperts, baseado na metodologia Balanced Scorecard - BSC - e PMBOK, para número ilimitado de usuários, incluindo os serviços de instalação, configuração e capacitação técnica presencial básica, nos termos definidos no Contrato nº 02/2011, parte integrante desse Termo. Período: 24 (vinte e quatro) meses, a partir de 03 de junho de 2011, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo. Publicado no Diário Oficial Eletônico DOTC-e nº 763, de 16/06/2011, página 9.

Instituto Rui Barbosa - IRB - Objetivo: estabelecer cooperação para o apoio técnico e financeiro com vistas às ações de coordenação dos tribunais de contas participantes do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios Brasileiros – Promoex. Período: 27/10/2006 - 27/10/2009. Publicado no: DOE 17.994 - 26/10/2006. 1º Termo Aditivo Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/12/2010. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 345, de 29/09/2009, página 12.

2º Termo Aditivo Objetivo: Alterar a agência e o número da conta bancária, para onde deverão ser depositadas as transferências financeiras do convênio. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 687, de 23/02/2011, página 18. 3º Termo Aditivo -Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/12/2011. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 687, de 23/02/2011, página 18. 4º Termo Aditivo Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/12/2012. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 888, de 15/12/2011, páginas 26 e 27. 5º Termo Aditivo Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/08/2013. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 1092, de 18/10/2012, página 5. 6º Termo Aditivo Objetivo: Prorroga o prazo de vigência do Convênio para 31/08/2014. Publicado no Diário Oficial Eletrônico DOTC-e nº 1288, de 13/08/2013, página 29, e Diário Oficial da União - DOU - Seção 3 nº 182, de 19/09/2013.

Junta Comercial do Estado de Santa Catarina - Jucesc - Objetivo: Promover a interligação dos sistemas informatizados, utilizando os recursos tecnológicos disponíveis, visando à consecução de meios de acesso para pesquisas mútuas à base de dados. Período: 06/09/2005 - 05/09/2010. Publicado no: DOE 17.717 - 06/09/2005.

Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC - Objetivo: Estabelecer formas de cooperação entre o TCE/SC e o MP/SC, para aprimorar o desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, em especial, as atividades de controle externo dos atos da administração pública, através da promoção de atividades de capacitação e aperfeiçoamento dos agentes públicos e do intercâmbio de informações entre os signatários; prazo: até 08/04/2009. Período: 09/04/2007 - 08/04/2009. Publicado no: DOE 18.099 - 10/4/2007.

Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC - Objetivo: Cooperação a execução da nova etapa da campanha intitulada "O que você tem a ver com a corrupção?" destinada, principalmente, ao público infantil e juvenil, através de cartilha a ser distribuída ao público alvo. Período: 01/03/2007 - 31/12/2008. Publicado no: DOE 18.081 - 12/03/2007.

Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC - Objetivo: Cooperação técnica entre as partes, visando inserir a Assembleia Legislativa de Santa Catarina - Alesc na execução do projeto

pedagógico que será executado nos próximos 02 (dois) anos, referente a mais uma etapa da campanha intitulada "O que você tem a ver com a corrupção?". Período: 31/10/2011 a 30/10/2016. Publicado no: DOTC-e 865 - 14/11/2011, página 10.

Ministério Público do Estado de Santa Catarina – MPSC - Objetivo: Promover o intercâmbio e a cooperação técnica, científica e operacional entre as partes celebrantes, visando a estabelecer um mecanismo de ação conjunta e eficiente de fiscalização de forma a assegurar o cumprimento das normas de acessibilidade nos passeios públicos e nas edificações públicas e de uso coletivo, envolvendo a elaboração de requisitos e a sua operacionalização, por intermédio de ações preventivas, educativas e fiscalizatórias. Período: 12/11/2009 a 11/11/2014. Publicado no: DOMP-e 220 - 27/11/2009, página 12 e 13.

Ministério Público do Estado de Santa Catarina – MPSC - Objetivo: Estabelecer mecanismos de atuação para combater irregularidades nas contratações de servidores temporários e de mão de obra mediante contratos de serviços terceirizados no âmbito dos Poderes Públicos Municipais e Estadual de Santa Catarina, visando a adequação legislativa do Estado e Municípios para utilização de tais instrumentos, regularidade no desenvolvimento das atividades desempenhadas e fiscalização do atendimento aos preceitos legais atinentes. Período: 12/11/2009 a 11/11/2013. Publicado no: DOTC-e 381 - 23/11/2009, página 11.

Prefeitura Municipal de Blumenau - Objetivo: Realização auditorias externas em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental Geralmente Aceitas no Programa de Mobilidade Sustentável de Blumenau (Projeto de Nº BR-L1272), conforme obrigações contratuamente assumidas pelo Município, contidas na Cláusula 5.03 do Contrato Empréstimo nº 2746/OC-BR, firmado com Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, assinado em 22 de agosto de 2012, com previsão de um investimento total de US\$ 118,000,000.00 (cento e dezoito milhões de dólares norte-americanos), dos quais US\$ 59,000,000.00 (cinquenta e nove milhões de dólares norte-americanos) oriundos do BID e, em igual montante, de contrapartida local. Período: 5 (cinco) anos a contar da data da publicação no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e. Publicado no: DOTC-enº 1381 - 07/01/2014, página 05.

Prefeitura Municipal de Joinville - Objetivo: Apoio financeiro do Município de Joinville para o Tribunal de Contas, para cobrir os custos de execução da auditoria financeira-operacional anual do projeto de revitalização ambiental e qualificação urbana das bacias elementares dos rios Cachoeira, Cubatão e Piraí - Viva Cidade, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Contrato Empréstimo 1909/OC-BR, sob a responsabilidade operacional da Secretaria de Planejamento, Orçamento E Gestão. Período: 17/6/2008 - sem prazo final. Publicado no: DOTC-e 52 - 17/07/2008. 1º Termo Aditivo: Assinado em 24/06/2009 e Publicado no: Jornal do Município nº 774, de 03/07/2009. 2º Termo Aditivo: Assinado em 11/04/2011 e Publicado no: DOTC-e nº 732, de 04/05/2011.

Rede Governamental de Educação Corporativa de Santa Catarina - TCESC / MPSC / Alesc / TJSC / SEF / Casan / ENA - Objetivo: Integração entre as entidades e os órgãos signatários deste instrumento, visando à constituição da Rede Governamental de Educação Corporativa de Santa Catarina, mediante cooperação e definição de estratégias de articulação e à implementação de ações conjuntas voltadas à implementação e aprimoramento das políticas e ações de formação e educação permanentes para os agentes públicos, a sociedade civil organizada e os cidadãos, no exercício do controle social no Estado de Santa Catarina. Período: 17/12/2012 a 16/12/2017. Publicado no: DOTC-e 1157 - 31/01/2013, página 4.

Secretaria de Estado da Casa Civil - SECC - Objetivo: Promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de implementação da metodologia de apoi à disseminação da gestão estratégica orientada para resultados - SIGEROR Parceiros. Período: 26/03/2012 a 31/01/2013. Publicado no: DOTC-e 963 - 13/04/2012, página 21.

Secretaria de Estado da Educação - SED - Objetivo: Estabelecer formas de colaboração entre os convenientes para a realização do 2º Concurso Estadual de Redação sob o tema "O Tribunal de Contas e o Cidadão no Combate ao Desperdício do Dinheiro Público", promovido pelo Tribunal de Contas do Estado, para alunos da 6ª e 7ª séries das escolas públicas mantidas pelo Estado, mediante atividades, procedimentos operacionais, instrumentos e canais de comunicação, obrigações e responsabilidade e condições estabelecidas neste termo. Período: de 22/07/2013 até o encerramento de todas as etapas previstas

no cronograma do concurso. Publicado no: DOTC-e 1279 - 31/07/2013, página 8.

Secretaria de Estado da Educação - SEE - Objetivo: Estabelecimento de formas de colaboração entre os convenientes para realização do 1º Concurso Estadual de Redação sob o tema "O Tribunal de Contas: orientar e fiscalizar a aplicação do dinheiro público em favor da sociedade", promovido pelo Tribunal de Contas do Estado, para alunos do ensino médio das escolas públicas estaduais, mediante atividades, procedimentos operacionais, instrumentos e canais de comunicação, obrigações e responsabilidade e condições estabelecidas neste termo. Período: Até o encerramento de todas as etapas previstas no cronograma do concurso. Publicado no: DOTC-e 576 - 03/09/2010, página 10. 1º Termo Aditivo - Objetivo: Transferir para o exercício de 2012 a realização do 2º Concurso Estadual de Redação, sob o tema "O Tribunal de Contas e o Cidadão no Combate ao Desperdício do Dinheiro Público", a ser promovido pelo Tribunal de Contas do Estado, para alunos do ensino médio das escolas públicas mantidas pelo Estado, com apoio institucional da Secretaria de Estado da Educação, em razão da adequação do calendário da rede de ensino estadual para o ano letivo de 2011, em face da recomposição do período de paralisação das atividades escolares ocorridas no primeiro semestre.

Secretaria de Estado da Fazenda – SEF - Objetivo: Apoio financeiro do Poder Executivo para o Tribunal de Contas, para execução da auditoria financeira -operacional anual do Programa de Corredores Rodoviários de Santa Catarina - Etapa IV, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, sob a responsabilidade operacional Deinfra. Período: 01/12/2008 - 31/12/2008 Publicado no: DOE 18.504 - 05/12/2008.

Secretaria de Estado da Fazenda – SEF - Objetivo: Apoio financeiro do Poder Executivo para o Tribunal de Contas, para execução da auditoria financeira -operacional anual do Programa de Corredores Rodoviários de Santa Catarina - Etapa IV, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, sob a responsabilidade operacional Deinfra. Período: 26/11/2007 - 31/12/2008 Publicado no: DOE 18.259 - 03/12/2007.

Secretaria de Estado da Fazenda - SEF - Objetivo: Cooperação financeira para ampliação da estrutura física do Tribunal de Contas do

Estado. Período: 18/12/2007 - 31/12/2008. Publicado no: DOE 18.302 - 15/02/2008.

TRANSPARÊNCIA BRASIL Convênio 10/2004 - Objetivo: desenvolvimento e implantação de dois sistemas de informática, sendo o primeiro referente a indicadores de desempenho administrativo de municípios do Estado de Santa Catarina relacionados à condução de licitações públicas e o segundo de um assistente eletrônico para licitações e, ainda, a cooperação técnica, com intercâmbio de dados e informações, participação conjunta em eventos como seminários e conferências e divulgação institucional.

Tribunal de Contas da Bahia - TCE/BA e Centro de Estudos e Desenvolvimento de Tecnologia para Auditoria - Cedasc -Objetivo: Cooperação em tecnologia de informações entre os convenentes, em especial a cessão do aplicativo "Diário Oficial Eletrônico", para utilização nas atividades de controle externo e administrativas do TCE/BA e Cedasc. Período: 17/07/2013 - 16/07/2018. Publicado no: DOTC-e 1269 - 17/07/2013.

Tribunal de Contas da União - TCU - Objetivo: Cooperação para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado de Santa Catarina, bem como para realizar treinamento e intercâmbios de normas e jurisprudência. Período: 03/03/2008 - 02/03/2010. Publicado no: DOU 42 / Seção - 03/03/2008.

Tribunal de Contas da União - TCU - Objetivo: Licenciar o uso, não oneroso, sem fins comerciais, do programa de computador denominado Sistema Fiscalis Execução OffLine - solução de tecnologia da informação desenvolvida pelo TCU, bem como o repasse inicial, também não oneroso ao TCE/SC, dos conhecimentos de negócio e tecnológicos inerentes ao código-fonte, constituídos dos arquivos-fontes dos programas, da especificação das tabelas do modelo de dados e da documentação da solução objeto deste contrato . Período: 18/07/2012 - 18/07/2042. Publicado no: DOU 140 / SEÇÃO 3 - 20/07/2012, página 121.

Tribunal de Contas da União - TCU e Controladoria Geral da União - CGU - Objetivo: Promover a Cooperação Técnica e o intercâmbio de informações, experiências e tecnologias. Período:

05/04/2010 - 05/04/2015. Publicado no: DOU nº 63, de 05/04/2010, Seção 3, página 213. 1º Termo Aditivo - inclusão de partícipe ao acordo firmado. Publicado no: DOU 222 / Seção 3 - 22/11/2010, página 171.

Tribunal de Contas de Angola Objetivo: Cooperação técnica e científica nas áreas de controle externo da administração pública, com ênfase na fiscalização da gestão dos recursos públicos nos campos financeiro, contábil e patrimonial. Período: 12/11/2008 - Sem Prazo. Publicado no: DOTC-e 137 14/11/2008.

Tribunal de Contas de Cabo Verde Objetivo: Cooperação técnica e científica nas áreas de controle externo da administração pública, com ênfase na fiscalização da gestão dos recursos públicos nos campos financeiro, contábil e patrimonial. Período: 17/06/2008 - Sem Prazo. Publicado no: DOTC-e 54 21/07/2008.

Tribunal de Contas De Portugal Objetivo: Troca de experiências. Período: 09/09/1996 - Sem Prazo. Publicado no: - .

Tribunal de Contas do Amazonas - TCE/AM - Objetivo: Cooperação em tecnologia de informação entre os convenentes, para utilização exclusiva no desenvolvimento de suas funções constitucionais de controle externo. Período: 17/07/2008 – 16/07/2013. Publicado no: DOTC-e Nº 59 – 28/07/2008, pág 13.

Tribunal de Contas do Estado de Rondonia - TCE/RO - Objetivo: Cessão do Sistema Auditor de Contas Públicas – ACP. Período: 16/08/1999 - sem prazo final. Publicado no: DOE 16.299 - 26/11/1999.

Tribunal de Contas do Estado de Rondonia - TCE/RO - Objetivo: Estabelecer conjugação de esforços entre os signatários com vistas à obtenção de maior eficácia e racionalidade nos procedimentos relacionados à apuração de eventuais irregularidades ou ilegalidades praticadas por agentes públicos ou terceiros, bem como ampliar as ações conjuntas direcionadas ao exercício do controle, acompanhamento e fiscalização da gestão do gasto público e dos atos da administração, mediante: a) intercâmbio da estrutura técnica e físico-operacional, em razão da congruência de atribuições institucionais na defesa do patrimônio e interesse público; b) cooperação recíproca na capacitação e desenvolvimento dos recursos humanos do TCE/SC e TCE/RO na área de fiscalização e controle externo, incluindo a participação em seminários, ciclos de estudos e debates realizados pelos partícipes; c)

troca de experiências e de conhecimentos no domínio das funções de controle; d) busca de formas de ampliação do entrosamento entre os TCE/SC e o TCE/RO visando estabelecer e dinamizar redes ou canais de comunicação permanente entre seus dirigentes e quadros funcionais, visando ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle externo. Período: 31/05/2012 a 30/05/2014. Publicado no: DOTC-e 996 - 31/05/2012.

Tribunal de Contas do Estado de Tocantins - TCE/TO - Objetivo: Cessão do Sistema Auditor de Contas Públicas – ACP. Período: 30/5/2000 - sem prazo final. Publicado no: DOE 16.423 - 30/05/2000.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ- Objetivo: Cessão do Sistema Auditor de Contas Públicas – ACP. Período: 13/02/2001 – sem prazo final. Publicado no: DOE 16.601 - 13/02/2001.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR - Objetivo: Normas a serem aplicadas pelo controle externo na fiscalização das contas do BRDE. Período: 24/03/1995 - sem prazo final.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR - Objetivo: intercâmbio entre as áreas técnicas e funcional das entidades. Período: 24/03/1995 - sem prazo final.

Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - TJSC - Objetivo: Estabelecer formas de cooperação entre o TCE/SC e o TJ/SC, para aprimorar o desempenho de suas atividades. Período: 05/08/2010 - 05/08/2012. Publicado no: DOTC-e 562 - 16/08/2010, página 17. 1º Termo Aditivo: Objetivo: Alterar os valores previstos na cláusula terceira e prorrogar o prazo de vigência estabelecido na cláusula sexta, para até 04/08/2014. Publicado no: DOTC-e nº 1047 - 14/08/2012, página 15. 2º Termo Aditivo - Objetivo: Prorrogar o prazo de vigência estabelecido na cláusula sexta, para até 04/08/2014. Publicado no: DOTC-e nº 1516 - 28/08/2014, página 9. 3º Termo Aditivo - Objetivo: Prorrogar o prazo de vigência estabelecido na cláusula sexta, para até 04/08/2021 e altera os valores previstos na cláusula Terceira. Publicado no: DOTC-e nº 2019 - 31/08/2016, página 26.

Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - TJSC - Objetivo: Aprimoramento do desempenho das respectivas atribuições constitucionais e legais, mediante o desenvolvimento organizacional e dos seus recursos humanos, bem como no desenvolvimento de tecnologias da informação. Período: 28/11/2007 - 28/11/2009. Publicado no: DOE 18.260 - 04/12/2007.

GESPÚBLICA Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP - Objetivo: Cooperação técnica com vistas à implantação da gestão pública de excelência no TCE/SC, que em regime de mútua colaboração apoiará institucional e materialmente as ações desenvolvidas pelo Núcleo do programa no Estado de Santa Catarina. Período: 17/04/2011 - 16/04/2016. Publicado no: DOTC-e Nº 770, de 29/06/2011, página 32.

No dia 17 de maio de 2011 o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC firmou o Termo de Compromisso de Organização Adesa com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e o Núcleo Estadual do GESPÚBLICA no Estado de Santa Catarina – GESPÚBLICA/SC, tendo como objetivo à cooperação técnica com vistas à implantação da gestão pública de excelência nesta Corte de Contas, que, em regime de mútua colaboração, apoiará institucional e materialmente as ações desenvolvidas pelo Núcleo do Programa no Estado de Santa Catarina, com período de vigência de: 17/04/2011 a 16/04/2016. O referido termo foi publicado no DOTC-e Nº 770, de 29/06/2011, página 32.

O Gespública oferece apoio técnico, sem ônus para as instituições, mediante oficinas de trabalho. Tem como missão promover a gestão pública de excelência, visando contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País. Conforme o termo de compromisso, O GESPÚBLICA, por intermédio do Núcleo Estadual mobilizará, orientará, capacitará e monitorará as ações promovidas na organização participante visando:

1. a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão.
2. a melhoria da gestão e a desburocratização e

3. a melhoria do atendimento ao cidadão e a simplificação de procedimentos e normas

PROMOEX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP Promoex - Objetivo: Fortalecimento institucional e modernização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina pelo incremento da eficácia, eficiência e efetividade das ações de controle e dos mecanismos de articulação social. Período: 03/04/2006 - 30/06/2011. Publicado no: DOU 72 / Seção 3 -13/4/2006 / Termo Aditivo alteração, prorrogação e modificações DOU 127 - página 114 / Seção 3 - 3/7/2012.

Convênio MP/PROMOEX Nº011/2006

O Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, firmou com este Tribunal o Convênio MP/PROMOEX nº011/2006, de 03/04/2006, publicado no Diário Oficial da União - DOU nº 72, de 13/04/2006, seção 3, página 106, prevendo a transferência de recursos financeiros que totalizam R\$ 3.358.879,20, com uma contrapartida de local de 40% do total transferido, ou seja, R\$ 2.239.252,80, totalizando um investimento de R\$ 5.598.132,00.

Em 13 de abril de 2009 foi publicado no DOU nº 69, na página 86, o extrato do termo aditivo ao Convênio, alterando a vigência para 31/12/2010, bem como os valores conveniados do Programa para a seguinte forma: Valor Global passou para R\$ 4.020.901,50, sendo R\$ 2.362.797,78 a ser repassado pelo Governo Federal e R\$ 1.658.103,72 de contrapartida do TCE/SC.

Em 01 de abril de 2013 foi publicado no DOU nº 61 (ISSN 1677-7069), na página 118, o Extrato do Termo Aditivo 1º 2013 ao Convênio, alterando a vigência para 31/05/2013.3