

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - UDESC  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SÓCIOECONÔMICAS - ESAG  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

**CAROLINE DE ANDRADE MARQUES**

**CONTROLE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CAMINHO PARA A  
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY**

**FLORIANÓPOLIS - SC**

**2012**

**CAROLINE DE ANDRADE MARQUES**

**CONTROLE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CAMINHO PARA A  
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG da Universidade do Estado de Santa Catarina -UDESC como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração, na área de concentração Gestão Estratégica de Organizações, linha de pesquisa: Gestão Pública e Coprodução.

Orientadora: Profª. Clerilei Aparecida Bier, Dra.

**FLORIANÓPOLIS - SC**

**2012**

**CAROLINE DE ANDRADE MARQUES****CONTROLE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CAMINHO PARA A  
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração, na área de concentração Gestão Estratégica de Organizações, linha de pesquisa: Gestão Pública e Coprodução.

**Banca Examinadora:****Orientadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Clerilei Aparecida Bier, Dra.  
Universidade do Estado de Santa Catarina

**Membro:**

---

Prof<sup>a</sup>. Paula Chies Schommer, Dra.  
Universidade do Estado de Santa Catarina

**Membro:**

---

Prof<sup>a</sup>. Simone Ghisi Feuerschütte, Dra.  
Universidade do Estado de Santa Catarina

**Membro:**

---

Prof. Orides Mezzaroba, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

**Florianópolis, 28/02/2012**

À Deus, que me abençoa sempre;

Ao meu pai, Avenor, pelo exemplo de amor, trabalho e persistência;

À minha mãe, Raquel, pelo amor e apoio incondicional na minha caminhada;

Aos meus irmãos, Camila e Samuel, pelo amor, carinho e alegria;

Ao meu noivo, Paulo, pelo amor, pela imensa compreensão e incentivo;

A todos que trabalham por uma Administração Pública melhor.

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Doutora Clerilei Aparecida Bier, orientadora deste trabalho, pelo direcionamento, profissionalismo, compreensão e dedicação com que me ajudou a realizar este trabalho.

Aos professores de Mestrado, em especial profª Paula Chies Schommer e profª Simone Ghisi Feuerschüte, pela atenção disponibilizada e conhecimento compartilhado desde o início da elaboração deste trabalho.

À Universidade do Estado de Santa Catarina, pela possibilidade de realização deste curso e oportunidade de crescimento.

Aos colegas de Mestrado, pela oportunidade do agradável convívio, pelos conhecimentos compartilhados e pelo incentivo e alegrias.

A minha família, em especial a tia Tetê, pelo exemplo de força, incentivo e carinho.

À Secretaria de Estado da Administração, instituição na qual trabalho desde 2008, e que possibilitou experiências no setor público e a oportunidade de realização deste trabalho.

A todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho.

“Só sabemos com exatidão quando sabemos pouco. Com o conhecimento vem a dúvida”.

(Johnny De' Carli)

## RESUMO

MARQUES, Caroline. **Controle dos contratos administrativos:** caminho para a transparência pública, controle social e *accountability*. 184f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração – Área: Gestão Estratégica de Organizações) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

O presente trabalho teve como objetivo verificar a possibilidade de utilização do sistema de gerenciamento de contratos administrativos “Módulo de Gerenciamento de Contratos” do Estado de Santa Catarina como instrumento de controle social, transparência pública e *accountability*. As temáticas transparência pública, controle social e *accountability*, são relativamente recentes na evolução da Administração Pública. Estas têm sido fomentadas pelas novas perspectivas da Administração Pública – de ampliação da participação dos cidadãos, de maior controle sobre as ações governamentais, de aproximação entre o Estado e a sociedade. O Módulo de Gerenciamento de Contratos em desenvolvimento, vislumbrado como mecanismo de controle, pode ter seu escopo ampliado para também atender este viés tão importante na gestão pública, e então propiciar maior controle social e transparência na gestão pública estadual. A pesquisa fez uso do método qualitativo, sendo caracterizada como exploratória-descritiva e de avaliação. Com a análise e interpretação dos elementos identificados tanto na base teórica como nos dados coletados e analisados da população pesquisada, elaborou-se a proposição de adequação do sistema para ser utilizado como mecanismo de aprimoramento do controle social e da transparência pública na gestão do governo do Estado de Santa Catarina. Os resultados obtidos indicam que é possível a utilização do Módulo de Gerenciamento de Contratos como instrumento de transparência, controle social e *accountability*. No entanto se fazem necessárias adequações no referido Módulo.

**Palavras-chave:** Transparência pública. Controle Social. *Accountability*. Contratos Administrativos. Módulo de Gerenciamento de Contratos.

## ABSTRACT

MARQUES, Caroline. **Control of administrative contracts:** way to public transparency, social control and accountability. 184f. Dissertation (Mestrado Profissional em Administração – Área: Gestão Estratégica de Organizações) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

This study aimed to verify the possibility of using the management system of administrative contracts "Contract Management Module" of the State of Santa Catarina as an instrument of social control, public transparency and accountability. The thematic of public transparency, social control and accountability are relatively recent in the history of Public Administration. These have been fomented by the new perspectives for Public Administration - expansion of citizen participation, greater control over government actions, approach between State and society. The Contract Management Module in development, envisioned as a control mechanism, may have expanded its scope to also address this so important bias in public administration, and then facilitate social control and transparency in the administration of state government. The research used the qualitative method and it is characterized as exploratory-descriptive and evaluation. By the analysis and interpretation of the elements identified in both the theoretical basis and the data collected and analyzed of the population surveyed, was prepared a propose to adapt the system to be used as a mechanism of social control and improvement of public transparency in government management of the State of Santa Catarina. The results indicate that it is feasible to use the Contract Management Module as a tool for transparency, and accountability. However adjustments are necessary to that Module.

**Key-words:** Public transparency. Social Control. Accountability. Administrative contracts. Contract Management Module.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Contexto da pesquisa .....	88
<b>Figura 2</b> – Etapas da pesquisa .....	89
<b>Figura 3</b> - Análise dos dados .....	95
<b>Figura 4</b> - Mapa divisão das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.....	100
<b>Figura 5</b> - Interessados na gestão dos contratos .....	104
<b>Figura 6</b> - Composição do SIGEF .....	109
<b>Figura 7</b> - Inter-relacionamento entre o Módulo de Gerenciamento de Contratos e Módulos do SIGEF .....	114
<b>Figura 8</b> - Inter-relacionamento entre o Módulo de Gerenciamento de Contratos e outros sistemas.....	115
<b>Figura 9</b> - Manter Contrato .....	119
<b>Figura 10</b> - Associa Pré-empenho.....	120
<b>Figura 11</b> - Definir Cronograma Contrato Pré-empenhado .....	120
<b>Figura 12</b> - Definir Cronograma Contrato .....	121
<b>Figura 13</b> - Empenhar Contrato .....	122
<b>Figura 14</b> - Alterar Contrato Situação.....	124
<b>Figura 15</b> - Listar Contrato .....	125
<b>Figura 16</b> - Etapas do contrato no sistema.....	127

## **LISTA DE GRÁFICOS**

<b>Gráfico 1 - Disponibilidade de informações relativas à contratos firmados .....</b>	<b>81</b>
<b>Gráfico 2 - Estados com sistema de gestão de contratos .....</b>	<b>129</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 - Exemplos de institutos de participação popular relativos ao governo federal</b>	42
<b>Quadro 2 - Esquema simplificado de <i>accountability</i> .....</b>	58
<b>Quadro 3 - Accountability democrática.....</b>	62
<b>Quadro 4 - Accountability e finanças públicas no Brasil .....</b>	68
<b>Quadro 5 - Conteúdo relativo à contratos nas análise dos portais .....</b>	80
<b>Quadro 6 - Caracterização da amostra da pesquisa.....</b>	93
<b>Quadro 7 - Serviços específicos dos Módulos .....</b>	111
<b>Quadro 8 - Funcionalidades do Módulo de Gerenciamento de Contratos .....</b>	117
<b>Quadro 9 - Estados que utilizam sistema de gestão de contratos.....</b>	129
<b>Quadro 10 - Informações de contratos disponibilizadas na internet .....</b>	132
<b>Quadro 11 – Expectativas gerais quanto ao Módulo de Gerenciamento de Contrato.....</b>	139
<b>Quadro 12 - Expectativas na perspectiva de controle .....</b>	142
<b>Quadro 13 - Consolidado das características/requisitos do Módulo de Gerenciamento de Contratos enquanto instrumento de transparência.....</b>	146
<b>Quadro 14 – Características que o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve contemplar na perspectiva de controle social .....</b>	149
<b>Quadro 15 – Características que Módulo de Gerenciamento de Contratos deve contemplar na perspectiva da <i>accountability</i>.....</b>	152
<b>Quadro 16 – Proposta de adequação do Módulo de Gerenciamento de Contratos .....</b>	159
<b>Quadro 17 – Ações no âmbito da Secretaria de Estado da Administração .....</b>	163

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Capitais ordenadas pela pontuação alcançada e posição em relação ao índice de transparência do ciclo orçamentário .....	75
<b>Tabela 2</b> – O Portal da Transparência do governo identifica com detalhes o objeto da despesa (o produto ou serviço) adquirido pelo governo, fornecendo especificações, quando for o caso, por metragem, peso, marca, modelo ou outras descrições.....	76
<b>Tabela 3</b> - Ranking geral do índice de transparência.....	78
<b>Tabela 4</b> - População residente, total, urbana total e urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos, com indicação da área total e densidade demográfica, segundo os municípios – Santa Catarina – 2010 .....	98
<b>Tabela 5</b> - PIB e PIB <i>per capita</i> do Estado de Santa Catarina.....	98

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA .....	16
1.2 OBJETIVOS .....	18
<b>1.2.1 Objetivo Geral .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>18</b>
1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	18
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	21
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>22</b>
2.1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	22
<b>2.1.1 Administração Pública Burocrática.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1.2 Administração Pública Gerencial e reforma do Estado .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1.3 Críticas aos modelos .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1.4 Novo Serviço Público.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.5 Complementariedade dos modelos de Administração Pública .....</b>	<b>33</b>
2.2 DEMOCRACIA .....	34
<b>2.2.1 Democracia Representativa .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2.2 Democracia participativa.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.2.1 Participação dos cidadãos .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2.2.2 Institutos/mecanismos de participação .....</b>	<b>41</b>
<b>2.2.2.3 Desafios e dilemas da participação .....</b>	<b>44</b>
<b>2.3 CONTROLE SOCIAL .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3.1 Prática e possibilidades de controle social.....</b>	<b>48</b>
<b>2.3.1.2 Instrumentalização .....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.2 Perspectivas.....</b>	<b>51</b>
<b>2.4 CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>53</b>
<b>2.4.1 Controle Interno .....</b>	<b>54</b>
<b>2.4.2 Controle Externo .....</b>	<b>55</b>
<b>2.5 ACCOUNTABILITY .....</b>	<b>56</b>
<b>2.5.1 Conceituando a accountability .....</b>	<b>57</b>
<b>2.5.2 Dimensões da accountability .....</b>	<b>60</b>
<b>2.5.3 Formas, mecanismos e instrumentos de accountability.....</b>	<b>61</b>
<b>2.5.4 Considerações sobre a accountability .....</b>	<b>69</b>
<b>2.6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>70</b>
<b>2.6.1 Transparência pública no Brasil .....</b>	<b>72</b>
<b>2.6.2 Os contratos administrativos sob a ótica dos Portais de Transparência .....</b>	<b>77</b>
<b>2.7 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>81</b>
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>86</b>
<b>3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....</b>	<b>86</b>
<b>3.2 CONTEXTO DA PESQUISA .....</b>	<b>87</b>
<b>3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS .....</b>	<b>89</b>
<b>3.3.1 Definição do grupo pesquisado.....</b>	<b>92</b>
<b>3.3.2 Realização das entrevistas e análise dos dados .....</b>	<b>94</b>

<b>4 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>97</b>
<b>4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>97</b>
<b>4.1.1 O Estado de Santa Catarina .....</b>	<b>97</b>
<b>4.1.1.1 População e PIB .....</b>	<b>97</b>
<b>4.1.1.2 Orçamento do Estado.....</b>	<b>98</b>
<b>4.1.1.3 Estrutura organizativa .....</b>	<b>99</b>
<b>4.1.1.4 Contratos administrativos no Estado de Santa Catarina .....</b>	<b>101</b>
<b>4.1.2 Interessados na gestão dos contratos .....</b>	<b>103</b>
<b>4.2 DESCRIÇÃO DO MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS.....</b>	<b>106</b>
<b>4.2.1 Histórico/contextualização do sistema .....</b>	<b>107</b>
<b>4.2.2 Objetivos do Módulo de Gerenciamento de Contratos .....</b>	<b>110</b>
<b>4.2.3 Desenvolvimento do Módulo .....</b>	<b>111</b>
<b>4.2.4 O Projeto .....</b>	<b>113</b>
<b>4.2.5 Inter-relacionamento entre os Módulos SIGEF.....</b>	<b>113</b>
<b>4.2.6 Inter-relacionamento entre os sistemas .....</b>	<b>115</b>
<b>4.2.7 Atores do sistema .....</b>	<b>116</b>
<b>4.2.8 Funcionalidades do Sistema.....</b>	<b>117</b>
<b>4.2.9 Funcionamento do sistema.....</b>	<b>125</b>
<b>4.2.10 Mudanças e Impactos com a implantação do sistema.....</b>	<b>127</b>
<b>4.3 ANÁLISE DE SISTEMAS SIMILARES EM OUTROS GOVERNOS .....</b>	<b>128</b>
<b>5 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS .....</b>	<b>134</b>
<b>5.1 PERCEPÇÕES SOBRE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>135</b>
<b>5.2 EXPECTATIVAS QUANTO AO MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS .....</b>	<b>138</b>
<b>5.3 PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NO DESENHO DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONTRATOS .....</b>	<b>144</b>
<b>5.4 MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS ENQUANTO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA.....</b>	<b>145</b>
<b>5.5 MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS NA PERSPECTIVA DE CONTROLE SOCIAL .....</b>	<b>148</b>
<b>5.6 MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS NA PERSPECTIVA DA ACCOUNTABILITY.....</b>	<b>150</b>
<b>5.7 RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>153</b>
<b>5.7.1 Módulo de Gerenciamento de Contratos enquanto instrumento de transparência pública, controle social e <i>accountability</i> .....</b>	<b>153</b>
<b>5.7.2 Proposta de adequação do Módulo de Gerenciamento de Contratos.....</b>	<b>158</b>
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>165</b>
<b>6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....</b>	<b>169</b>
<b>6.2 RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>169</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>170</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>177</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As transformações do Estado e da Administração Pública que ocorreram principalmente nos dois últimos séculos têm modificado de forma significativa os valores e características da gestão pública. Ao observar a história da Administração Pública podem-se verificar modificações nas suas principais características. As primeiras décadas do século XX foram caracterizadas pela Administração Pública Burocrática, já nas últimas décadas do mesmo século, conforme Salm e Menegasso (2006, p. 1), “os dilemas impostos pelos limites fiscais tornaram o estado do bem-estar social inviável e a administração pública passou a ser vista apenas sob o prisma da eficiência, da redução dos gastos públicos e dos cortes orçamentários”. Neste sentido, passando a orientar-se pelas técnicas gerenciais do setor privado, caracterizando-se como Administração Pública Gerencial, segundo a visão de autores como Denhardt (2012) e Bresser-Pereira (2006).

Segundo Abrucio (2006, p.173) “em âmbito mundial, a administração pública encontra-se hoje num contexto que os historiadores chamam de “revolucionário”. Novos conceitos surgem para combater os antigos”. E neste sentido, Santos (2004, p.1) corrobora apontando que “a interação Sociedade Civil – Mercado – Estado sofre diversas alterações”, estas conforme o autor provocam “aumento e diversificação de demandas e a mudança, às vezes dramática, dos papéis desempenhados pelos atores nesse complexo sistema” (SANTOS, 2004, p.1).

Com relação ao papel da Administração Pública, atualmente nosso problema fundamental segundo Osborne e Glaeber (1995, p.25), consiste no “fato de termos o tipo inadequado de governo”, não é o caso em ter mais ou menos governo, “precisamos de melhor governo [...], precisamos de melhor atividade governamental”. “Atividade governamental é o processo mediante o qual solucionamos coletivamente os nossos problemas e atendemos as necessidades da sociedade” (OSBORNE; GLAEBER, 1995, p.25). Na perspectiva dos referidos autores a Administração Pública tem o papel de catalisadora junto à comunidade e não mais de produtora, sendo flexível para reagir as condições complexas do mundo contemporâneo. Segundo os autores, no mundo contemporâneo, os governos têm compartilhado mais a responsabilidade com a comunidade através da participação democrática, têm sido catalisadores em vez de executores, têm possibilitado a competição na prestação de serviços, têm se orientado mais por resultados, têm voltado mais a atenção para os cidadãos e menos para as burocracias.

Concomitantemente a esta nova perspectiva de Administração Pública, conforme

Tristão (2002, p.1) “tem havido uma crescente mobilização no sentido de que os administradores públicos ampliem a transparência sobre as suas ações”. Os novos pressupostos no campo da Administração Pública - de articulação entre Estado e comunidade, de ampliação da participação dos atores sociais politicamente articulados, da efetiva democracia participativa – tem fomentado a transparência das ações de governo e o controle destas ações por parte da sociedade.

No que concerne à transparência pública, na Constituição Federal Brasileira, nos direitos e garantias fundamentais, em seu art. 5º inciso XXXIII, encontra-se previsto o acesso dos cidadãos a informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo. Outra previsão convergente também tratada na Constituição Brasileira é o § 3º do art. 31, que estabelece que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (CF, 1988). Neste parágrafo da Constituição, além da transparência, pode-se inferir o controle social. Destaca-se também a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº101 de 2000, que é considerada como um marco para a transparência dos atos e das contas da gestão pública no Brasil. A LRF determina a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público dos instrumentos de transparência. Com a redação alterada pela Lei Complementar 131 (LC 131), promulgada em 27 de maio de 2009, foi previsto ainda que a transparência é assegurada através do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. E ainda determinou-se que a União, os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem em meios eletrônicos de acesso público a qualquer pessoa física ou jurídica, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

O envolvimento e responsabilidade dos cidadãos com a esfera pública refletem também na expansão da cobrança e responsabilização dos agentes públicos por seus atos. Esta expansão é evidenciada no discurso de Reforma do Estado, neste, conforme Santos (2004, p.2), infere-se “novas formas de responsabilização dos agentes públicos, em conjunto com a adoção de mecanismos de gestão mais flexíveis e menos sujeitos a controles normativos e processuais”, porém mais expostos ao controle da sociedade. Na concepção de Siraque (2005) o controle social é “o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade [...], através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e recolher informações a respeito de algo” (SIRAQUE, 2005, p.103). Este algo se pode inferir como sendo as atividades do Estado. Mas

este acompanhamento não se dá apenas por meio dos instrumentos jurídicos, podendo ocorrer através de outros meios. Todos os cidadãos têm direito a acompanhar a gestão pública na consecução dos fins públicos. Neste sentido, salienta-se o art. 74, parágrafo 2º da Constituição que estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Neste contexto, também se tem ampliado o debate sobre a temática *accountability*. Conforme destaca Abrucio e Loureiro (2005, p.5), “a temática da *accountability* ganhou força dentro da ciência econômica só muito recentemente, a partir de estudos sobre reforma de Estado e dos efeitos das boas práticas governamentais no crescimento econômico”. Apesar das dificuldades de tradução da palavra, conforme aponta o estudo bibliográfico deste trabalho, a *accountability* na Administração Pública pode ser entendida como a responsabilização ininterrupta dos atos e omissões dos governantes (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

## 1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Diante das transformações do Estado e da Administração Pública e das demandas da sociedade, observa-se que os governos tem se esforçado para “modernizar” a administração pública. Segundo Tristão (2002, p.1), em resposta a essa demanda contemporânea, “estão sendo introduzidas modificações operacionais nos governos, com uso intensivo da Tecnologia da Informação e da Internet”.

No Estado de Santa Catarina pode-se observar que vem ocorrendo mudanças operacionais neste sentido. Várias atividades de governo já contam com o apoio e utilização de tecnologias da informação. Atualmente, através de convênio com o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, cuja finalidade é a modernização das Secretarias de Fazenda dos Estados, o Estado de Santa Catarina adquiriu através do Convite nº 01/2004 - SPG/SEF-SC, o SIGEF, Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal. Este sistema é caracterizado como um sistema corporativo do Estado, e tem o intuito de atender a diversos objetivos – de otimização da gestão fiscal, contábil, financeira; de racionalização dos processos; de organização das informações; de subsídios para as decisões. Dentre os dezessete (17) módulos que compõem o SIGEF, entre os módulos novos, destaca-se o “Módulo de Gerenciamento de Contratos”, que está em desenvolvimento e deverá ser implantado e utilizado pelos órgãos estaduais da administração direta e indireta a

partir do ano de 2012. O Módulo de Gerenciamento de Contratos tem o propósito de efetivar/promover a gestão dos contratos de aquisição e serviços do Estado. Visa o cadastro unificado dos contratos e suas alterações contemplando o acompanhamento físico e financeiro, possibilitando o gerenciamento individual por órgão responsável pelo contrato, relatórios gerenciais e o rastreamento de todos os contratos (de materiais e serviços) estaduais firmados.

O desenvolvimento e homologação deste módulo são de responsabilidade do grupo de trabalho composto pela Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Administração e Centro de Informática e Automação de Santa Catarina S.A.. Após a implantação deste sistema, a Secretaria de Estado de Administração de Santa Catarina ficará responsável pela gestão do Módulo no Estado e a Secretaria de Estado da Fazenda será responsável pelo gerenciamento das informações contábeis.

Na Secretaria de Estado da Administração, a Diretoria de Gestão de Materiais e Serviços (DGMS) é o núcleo central responsável pelo Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços do Estado. E a Gerência de Contratos (GECON), integrante da DGMS, é responsável por regulamentar, normatizar e gerir os contratos administrativos de materiais e serviços estaduais. No momento, as atividades de gerenciamento de contratos ocorrem predominantemente de forma manual, tornando quase impossível a supervisão, controle, fiscalização e acompanhamento físico e financeiro dos contratos estaduais. Não é possível apresentar relatórios gerais dos contratos vigentes, encerrados ou outros diversos relatórios necessários para uma tomada de decisão de um gestor público. Não existe ao menos um simples banco de dados único com os registros dos contratos firmados pelo Estado. O controle é independente, e de responsabilidade de cada órgão. Estas observações têm como base a vivência da pesquisadora na Gerência de Contratos da Secretaria de Estado da Administração. Desde 2008, a pesquisadora atua na área de gestão dos contratos administrativos estaduais, fazendo parte atualmente do grupo de trabalho do Módulo de Gerenciamento de Contratos.

Tendo em vista as atuais demandas da sociedade - por uma Administração Pública mais transparente, com a disponibilização de informações em tempo real e passíveis de controle por parte de qualquer cidadão - seria apropriada a adequação do módulo de gerenciamento de contratos para servir como instrumento de transparência, de controle social e *accountability*. Neste sentido, observa-se oportuno e necessário aproveitar para ampliar o escopo deste instrumento que está em desenvolvimento para também atender a este viés tão

importante na gestão pública. E então propiciar maior controle social e transparência na gestão pública estadual.

Diante do mecanismo de controle que está sendo formatado para as compras e contratações estaduais em Santa Catarina, devendo ser implantando e utilizado por todo o Estado, e ainda, frente às perspectivas na Administração Pública brasileira de transparência pública, controle social e *accountability* tem-se como questão norteadora deste estudo: **Como o sistema “Módulo de Gerenciamento de Contratos” do Estado de Santa Catarina pode ser utilizado como instrumento que propicie maior controle social e transparência na gestão pública do Estado?**

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1. Objetivo Geral

Verificar a possibilidade de utilização do sistema de gerenciamento de contratos administrativo “Módulo de Gerenciamento de Contratos” do Estado de Santa Catarina como instrumento de controle social, transparência pública e *accountability*.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever a atual situação do sistema de gerenciamento de contratos administrativo “Módulo de Gerenciamento de Contratos” nos órgãos do Estado de Santa Catarina.
- b) Identificar as características necessárias para que o sistema “Módulo de Gerenciamento de Contratos” seja utilizado de forma a obter maior controle social e transparência na gestão pública do Estado de Santa Catarina.
- c) Analisar sistemas similares em outros Estados.
- d) Propor a adequação do sistema de gerenciamento de contratos para ser utilizado como mecanismo de aprimoramento do controle social e da transparência pública na gestão do governo do Estado de Santa Catarina.

## 1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A presente pesquisa é relevante na perspectiva de ampliar o debate na Administração Pública sobre as questões transparência pública, controle social e *accountability*, mais

especificamente na gestão dos contratos administrativos. Os novos pressupostos da administração pública instigam a questionar de que forma instrumentos de controle como os sistemas informatizados podem propiciar transparência, possibilitar o controle social e permitir a *accountability*.

Concomitantemente aos pressupostos atuais, a legislação brasileira tem exigido a transparência nos governos. O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei nº 101 de 04 de maio de 2000, trouxe novas perspectivas para a gestão de recursos públicos e responsabilização dos agentes públicos nas atividades do Estado. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Também destaca-se a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, que estabelece normas que visam a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a “execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. As previsões desta Lei dão maior ênfase para a transparência na gestão pública e para o controle social. Observa-se na legislação brasileira a previsão de prestação de contas à sociedade e a possibilidade de controle por parte de qualquer cidadão. Estas exigências juntamente a previsão de disponibilização das informações para todo cidadão referentes às despesas geradas e processadas nos entes da Federação, faz com que a Administração Pública busque mecanismos para atender ao cumprimento de tais exigências.

Embora a legislação faça tal exigência e os entes da Federação tenham buscado formas de disponibilização das informações, os mesmos ainda não se encontram preparados para cumprimento total da legislação pertinente. Pesquisas recentes, como a realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2011), sobre a “transparência orçamentária nas capitais do Brasil”, tem apontado a carência de transparência nas informações governamentais relativas a detalhes das despesas públicas. Conforme INESC (2011, p.10), as informações menos disponibilizadas pelas capitais “foram àquelas relacionadas à execução – por exemplo, o destino dos pagamentos realizados – e à apuração de indicadores e metas físicas, condição indispensável para a organização do orçamento por desempenho”.

Com relação às informações de contratos administrativos, na análise realizada pelo Índice de Transparência Brasil em 2010, verificou-se que apenas 15% dos Estados disponibilizam informações dos contratos firmados na Internet para a sociedade em geral.

Estas pesquisas apontam que ainda há um longo caminho para transparência pública, o controle social e *accountability*. Segundo os autores Abrucio e Loureiro (2005) a questão *accountability* mais recentemente tem sido analisada na intenção de observar “como o aperfeiçoamento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, melhoria do

desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e responsabilização do Poder público frente à sociedade” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p.1). Para os referidos autores a transparência das ações governamentais é um requisito fundamental para a efetivação de instrumentos institucionais de *accountability*, “pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.9).

Neste sentido a motivação para a presente pesquisa direciona-se para a utilização do conhecimento em prol do aperfeiçoamento na gestão pública. A experiência da pesquisadora na área de gestão de contratos administrativos do Estado de Santa Catarina, juntamente aos estudos acerca dos debates atuais da Administração Pública instigou a realização do estudo.

Atualmente o Estado de Santa Catarina disponibiliza algumas informações sobre os gastos públicos para a sociedade, existem mecanismos que possibilitam ao cidadão verificar os pagamentos efetuados aos credores do Estado. A título de exemplo, pode-se citar o *link* “Prestando Contas” e o “Relatório de Pagamentos Efetuados por Credor” localizado no site da Secretaria de Estado da Fazenda. No entanto, tal mecanismo não permite identificar quais despesas foram processadas, quais itens foram comprados ou contratados e de que licitação se originaram e geraram tais pagamentos. Em termos de informações disponibilizadas sobre os gastos públicos, existe uma lacuna entre os pagamentos efetuados e as informações da execução dos contratos estaduais firmados.

Nesta perspectiva, o tema proposto é relevante por tratar-se do controle e otimização da aplicação dos recursos do Estado, através da gestão efetiva dos contratos administrativos com a utilização de sistema de informação e controle. Além disto, vem ao encontro do cumprimento do estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, e aos novos paradigmas de funcionamento do Estado, que fomentam uma maior participação e acompanhamento do cidadão nas aplicações do dinheiro público.

Com relação à gestão dos contratos administrativos, este trabalho é importante por oferecer subsídios aos envolvidos/interessados no sistema em desenvolvimento, Módulo de Gerenciamento de Contratos. Especialmente para a Gerência de Contratos da Secretaria de Estado da Administração, pois possibilita conhecimentos que podem auxiliar nas demandas futuras para evolução do sistema, como a inclusão de funcionalidades, operações e geração de relatórios, em atendimento a uma maior transparência, de forma a possibilitar o controle social e permitir a *accountability*. Contribui assim, para a possibilidade da Secretaria de Estado de Administração ampliar a utilização do módulo.

Também se considera a pesquisa importante tendo em vista que pode contribuir para a

sociedade no sentido de vislumbrar um mecanismo de controle interno da gestão pública como um instrumento de transparência pública, controle social e *accountability* para a sociedade. Possibilitando que a sociedade tenha informações adequadas para exercer o controle social e uma maior responsabilização dos gestores públicos na execução de gastos públicos. Acredita-se que o presente estudo tem sua contribuição acadêmica, ampliando o debate acerca da Administração Pública e instigando o inter-relacionamento de conhecimentos entre a academia, o Estado e a sociedade. A contribuição teórica se dá no fato de propor, além de avaliar, o Módulo de Gerenciamento de Contratos, em desenvolvimento para o Estado de Santa Catarina, como factível instrumento para a transparência pública, para o controle social e a *accountability*. Desta forma, contribui também para a linha de pesquisa de Gestão Pública e Coprodução do Curso de Mestrado Profissional em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina, tendo em vista a proposição de aplicação prática dos elementos das teorias estudadas, contribuindo com o processo teoria prática e prática teoria, promovendo a retroalimentação da ciência.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Neste primeiro capítulo apresentou-se o tema, o problema e os objetivos que orientaram o desenvolvimento da pesquisa. Também foi apresentado neste capítulo a justificativa de realização da pesquisa.

No capítulo 2, são desenvolvidos os conteúdos teóricos que deram suporte ao estudo, a fundamentação teórica. Neste, são abordados os pressupostos da Administração Pública e as concepções de controle social, *accountability* e transparência pública. No capítulo 3 são apresentados os procedimentos metodológicos, perpassando pela caracterização da pesquisa - demonstrando que a pesquisa é de natureza qualitativa - pelo contexto da pesquisa, pelas etapas do estudo, e, pelos métodos de coleta e análise dos dados. No capítulo 4 são apresentados os resultados e descrições da pesquisa. Num primeiro momento é feito a caracterização do estado de Santa Catarina, em seguida a descrição do sistema de gerenciamento de contratos em desenvolvimento. Num segundo momento a exploração de sistemas similares em outros governos e a identificação da disponibilidade de informações relativas a contratos administrativos. E, por fim, no capítulo 5, a interpretação das evidências das entrevistas.

Finalmente, no capítulo 6 são expostas as conclusões do estudo e recomendações, bem como as limitações da pesquisa, e na sequencia as referências, os apêndices e anexos.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para a avaliação da viabilidade de utilização do Módulo de Gerenciamento de Contratos como instrumento para o controle social e transparência pública, foi relevante a verificação das contribuições teóricas sobre os temas que permeiam este estudo. O presente capítulo tem o intuito de apresentar a literatura pesquisada e subsidiar o problema em estudo. Desta forma, perpassa-se pela apresentação do estudo acerca da evolução da administração pública, da democracia, enfatizando a ampliação da democracia participativa. Complementarão ainda essa base conceitual o controle social, a transparência pública, controle interno e externo na administração pública, a *accountability*, suas formas, mecanismos e instrumentos e, por fim, os sistemas de informação na administração pública.

Os temas, como controle social, *accountability* e transparência pública, são questões atuais fomentadas pelos novos paradigmas da Administração Pública. Paradigmas estes relativos ao novo papel do Estado frente à democracia participativa.

### 2.1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Há séculos, a Administração Pública vem transformando seus modelos. Ao observar a história da Administração Pública podem-se verificar modificações nas suas principais características. As primeiras décadas do século XX foram caracterizadas pela Administração Pública Burocrática, baseada inicialmente num modelo mais formalista - fundado na burocracia de Weber - a Administração Pública orientava-se pela hierarquia e por princípios da administração científica, buscando a eficiência na alocação de recursos e produção de serviços públicos. Este modelo também foi marcado pela separação entre política e administração (DENHARDT, 2012).

Já nas últimas décadas do século XX, conforme Salm e Menegasso (2006, p. 1) “os dilemas impostos pelos limites fiscais tornaram o estado do bem-estar social inviável e a administração pública passou a ser vista apenas sob o prisma da eficiência, da redução dos gastos públicos e dos cortes orçamentários”. A partir deste período, a Administração Pública passou a orientar-se por um modelo fundamentado em técnicas gerenciais, baseando-se nas práticas do setor privado, buscando produtividade nos serviços públicos e entendendo o cidadão como um consumidor. Vale destacar que nem sempre este modelo foi adotado plenamente, apresentando ainda características do modelo burocrático. Esta nova perspectiva de Administração Pública, conhecida como *New Public Management* (Denhardt, 2012),

influenciou os processos de reformas gerenciais de Estado em diversos países, inclusive no Brasil.

Características de ambos os modelos são atualmente encontradas na Administração Pública. No entanto, uma nova proposta de Administração Pública emergiu no final do século XX e vem sendo debatida entre autores das teorias de Administração Pública e dos campos políticos e sociais. Esse modelo intitulado por Denhardt e Denhardt (2003) de Novo Serviço Público enfoca a democracia e a cidadania através da participação do cidadão na construção do bem comum, modificando as relações entre governo, sociedade e cidadão, considerando o cidadão não mais como um consumidor, mas como um ser político (DENHARDT, 2003; SALM; MENEGASSO, 2006).

Será abordado nos próximos tópicos cada um destes modelos aqui mencionados.

Assim como ocorrem transformações nas características e modelos da Administração Pública, o conceito de Administração Pública concomitantemente evolui. Na década de 50, a Administração Pública era entendida como

atividades do poder executivo nos níveis nacional, estadual e local de governo; os órgãos colegiados e comissões independentes criados pelo Congresso e pelas assembléias legislativas estaduais; as empresas públicas; e alguns outros órgãos de caráter especializado (SIMON; SMITHBURG; THOMPSON, 1950 apud DENHARDT, 2012, p. 68).

Neste entendimento é perceptível a visão de que a Administração Pública é equivalente ao seu aparato administrativo. Concentra-se no aspecto burocrático das organizações públicas, na hierarquia. Pode-se observar também neste conceito a ausência de relação entre políticas públicas, governo e cidadão.

Para Matias-Pereira (2010, p. 62) Administração Pública é “o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas”. O autor ressalta ainda o conceito, salientando que a intenção da administração pública é a gestão dos bens e interesses da comunidade nos diferentes níveis de governo. Nesta concepção é possível observar uma preocupação maior com os interesses da sociedade.

Numa visão mais recente, um conceito abrangente de Administração Pública é apresentado por Salm e Menegasso (2006, p.4). Para os autores, a Administração Pública é “um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente”. Neste conceito, observa-se a inclusão da multidimensionalidade humana e a inter-relação de política, administração e

cidadania. Para desenvolver este conceito Salm e Menegasso (2006) utilizaram como base os estudos de Guerreiro Ramos (1989) sobre a teoria da delimitação dos sistemas sociais.

### **2.1.1 Administração Pública Burocrática**

A Administração Pública Burocrática é caracterizada pela hierarquia, centralização de poder, burocracia, separação entre política e administração e pela influência dos princípios da administração científica. Também é marcada por críticas ao isolamento da teoria política da administração pública.

Conforme Denhardt (2012, p. 58), “os primeiros estudiosos da administração pública foram basicamente reformadores movidos pela disposição de restabelecer algum senso de decência no governo público”. Neste sentido, estes teóricos tentaram expandir a democracia no sistema existente, no entanto, tiveram grande preocupação com os processos administrativos do governo, o que acabou levando o foco dos estudos para as questões de administração.

Salm e Menegasso (2006, p.1) apontam que “a administração pública, desde o seu início, fez uso da organização burocrática como principal estratégia para alocar recursos e produzir o bem público”. Pode-se dizer que a burocracia é a principal característica da Administração Pública Burocrática.

Dentre os estudos de Administração Pública, os estudos de Wilson foram de grande importância para a delimitação da Administração Pública Burocrática, os estudos de Wilson (1887 apud DENHARDT, 2012) sugeriam que o governo, diante da crescente complexidade das operações administrativas, deveria adotar os “princípios” do “mundo dos negócios”. Wilson defendia que para a eficiência no governo deveriam ser observados os modelos do setor privado. Enfatizou também a formação de estruturas hierárquicas com centralização de poder. Wilson com suas reflexões abordou a distinção entre política e administração. Na visão de Wilson (1887 apud DENHARDT, 2012) a Administração estava fora da esfera política, as questões administrativas no entendimento do autor, não eram questões políticas.

Concomitantemente aos estudos de Wilson “todos os debates acadêmicos e profissionais que trataram dessa questão durante a primeira metade do século XX assinalaram a separação da política pública e da administração” (DENHARDT, 2012, p. 68). Conjuntamente a este entendimento, de separação das questões políticas da administração, estudiosos buscaram utilizar os princípios científicos na intenção de melhorar a eficiência na administração pública. Na visão de Denhardt (2012, p.86) o que tornou possível “a

transferência das teorias da gestão administrativa para o estudo das organizações públicas” foi “a separação entre política e administração e a visão concomitante de que a administração pública e a administração privada são essencialmente a mesma coisa”.

A Administração Pública Burocrática, na perspectiva de modelo, também é conhecida “como administração pública convencional ou a velha administração pública”, conforme Salm e Menegasso (2006). Na visão dos autores, este modelo “foi e continua sendo, em larga escala, o aparato que o estado possui para produzir o serviço público” (SALM; MENEGASSO, 2006, p.5). Apesar de ser o primeiro modelo de administração pública dentre outros modelos, observa-se ainda em vários órgãos, em diferentes níveis de administração, a forte orientação pelas características do modelo burocrático, pela burocracia, centralização de poder e a busca de separação entre política e administração.

A preocupação com as operações, com o aparato administrativo e a separação entre política e administração ausentam o envolvimento do cidadão nas questões de administração pública. Vários autores criticam a Administração Pública Burocrática pela ausência de questões políticas na administração, o que não significa que as influências políticas estejam ausentes de fato. Salm e Menegasso (2006, p.6) apontam que o modelo convencional tem sido criticado por sua “incapacidade de produzir a contento os serviços públicos” e pelo fato “dos custos e a ineficiência da administração pública que adota esse modelo são cada vez maiores, principalmente quando está sob o imperativo dos limites fiscais”.

### **2.1.2 Administração Pública Gerencial e reforma do Estado**

No final do século XX, “mais especificamente, desde a década de 1960 ou, pelo menos, desde o início da década de 1970, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática” (BRESSER PEREIRA, 2006, p.28). As transformações e críticas da Administração Pública Burocrática, juntamente com as crises fiscais em diversos países, fomentaram uma nova perspectiva de Administração Pública. Esta nova perspectiva (modelo), chamada de *New Public Management* (Nova Gestão Pública) por Denhardt, conhecida também como Administração Pública Gerencial no Brasil, “tem suas raízes em desenvolvimentos práticos da administração pública de todo o mundo, no conjunto de idéias em geral conhecido com reinvenção do governo” (DENHARDT, 2012, p.197). Este modelo é caracterizado pela adoção de técnicas de gerenciamento utilizadas no setor privado, pela concepção de cidadão como consumidor de serviço público, pela busca da eficiência e

redução de gastos públicos. E, ainda, conforme Bresser Pereira (2006), a administração pública gerencial se caracteriza por orientar-se para os resultados.

Segundo afirmam Salm e Menegasso (2006, p.1), “os dilemas impostos pelos limites fiscais tornaram o estado do bem-estar social inviável e a administração pública passou a ser vista apenas sob o prisma da eficiência, da redução dos gastos públicos e dos cortes orçamentários”. Sob este prisma, a administração pública passou a adotar novas abordagens administrativas.

Na visão de Denhardt (2012, p. 201), a Nova Gestão Pública enfatiza “abordagens como privatização, mensuração de desempenho, planejamento estratégico e outras abordagens gerencialistas”. Para o autor “o movimento da reinvenção e a nova gestão pública levam a idéia” (de que o governo deve ser tocado como um negócio) a “um passo adiante, argumentando que o governo não apenas deveria adotar essas técnicas de gestão de negócios como também determinados valores de negócios” (DENHARDT, 2012, p. 203). Nesta linha, a administração pública passou a adotar a concepção de que o cidadão é um consumidor de serviços públicos. E a tornar os valores de mercado - competição, empreendedorismo, utilização de métodos do sistema de mercado para decisões sociais - como valores para organizações públicas. Diante desta postura, a administração pública passou a concentrar suas forças na busca da produtividade e satisfação dos “consumidores” a custos menores, tendo em vista os limites fiscais.

No entendimento de Denhardt (2012) as medidas adotadas por este modelo de administração pública são fundamentadas no “racionalismo econômico”, se utilizando da análise econômica nas soluções de prestação de serviços públicos. Esta forma de gestão na administração pública instrumentaliza as decisões na esfera pública, limitando a dimensão econômica as ações de estado.

A perspectiva da Nova Gestão Pública e a reinvenção do governo que vários países experimentaram foi refletida no Brasil, no início dos anos 1990, nesta década foram detectadas muitas deficiências no modelo de Estado - crise fiscal, descontrole inflacionário, ineficiência no setor público – surgindo a necessidade de repensar o modelo adotado. Juntamente a este cenário ocorria o forte apelo à abertura de mercado em função da nova ordem econômica internacional. Segundo os autores Osborne e Glaeber (1995, p.XIII) “o surgimento de uma economia global pós-industrial, baseada no conhecimento, abalou as velhas realidades em todo o mundo, criando oportunidades maravilhosas e problemas espantosos”.

Neste contexto, a reforma administrativa de 1990 (governo Collor) ocorreu sem plano

formal, sob os objetivos de enxugamento da máquina pública, em função do esgotamento financeiro do estado. Esta reforma orientada por princípios de Estado mínimo promoveu ações no sentido de desestatização, incentivando a privatização através do Programa Nacional de Desestatização. Além desta medida, também foram adotadas ações no sentido de promover a competitividade dos produtos brasileiros, ações como abertura da economia através da eliminação de barreiras tarifárias, investimentos em pesquisa e desenvolvimento e financiamento a setores de ponta. Segundo Bresser-Pereira (2006, p.36), “na década dos 90 está sendo construído um novo Estado. Este novo Estado será o resultado de profundas reformas. Estas reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de desempenhar”.

Apesar das ações adotadas nas reformas, como a desestatização e a descentralização, ainda havia a continuidade do modelo de Estado burocrático e centralizador. Novamente, em 1995, introduziu-se na agenda política a reforma administrativa com vistas a transformações estruturais de governo. Foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE, que através da redefinição do papel do Estado e da ideia de administração por resultados, apresentava um novo modelo de gestão para a organização pública (RIBEIRO, 2002), a Administração Pública Gerencial. Para Bresser Pereira (2006), a Reforma do Aparelho do Estado foi a reforma que estabeleceu a Administração Pública Gerencial no Brasil.

Em função do PDRE, ocorreram muitas mudanças de ordem normativa, como emendas constitucionais na Lei 8.112/90, que trata do regime jurídico único dos servidores públicos e na Lei 8.666/93, que trata das aquisições do governo e contratações.

Ribeiro (2002, p. 13) aponta como pilar da reforma a política de profissionalização do setor público, “entre 1995-2002, recrutaram-se mediante concurso cerca de 63.500 servidores, atendendo a diretriz de resgatar a capacidade de formulação de políticas e de operação dos serviços essenciais”.

A concepção de reforma administrativa não se refere a qualquer transformação ou medida ocorrida no Estado, ela envolve uma complexidade maior. Na visão de Ribeiro (2002) reformas são movimentos complexos e difíceis de delimitar no tempo.

Contudo, a Reforma Administrativa Brasileira não ocorreu apenas na década de 1990, anteriormente o país já havia experimentado outras reformas administrativas, no entanto comparando os movimentos reformistas de 60 e 90, Decreto-Lei 200/67 (sob a ditadura militar) e PDRE, Ribeiro (2002) aponta que a reforma administrativa de 90 apresentou mudanças significativas se comparado aos fundamentos que orientaram a reforma de 67. As

reformas de 30 e 60 foram instrumentos do fortalecimento do intervencionismo do estado na economia. Na década de 60 ocorreu a expansão do aparelho estatal e reprodução do aparato burocrático construído na década de 30. Já as reformas na década de 90 marcaram profundamente a Administração Pública Gerencial no Brasil. Para Ribeiro (2002), é possível afirmar que a primeira fase da reforma gerencial foi desencadeada com o Decreto-Lei 200/67, mas foi nos anos 90, com a percepção da crise do Estado e o desenho de alternativa institucional que criou-se novos referencias – valores – para o relacionamento do Estado com a sociedade.

Pode-se observar nos estudos sobre Administração Pública Gerencial (DENHARDT, 2012; BRESSER PEREIRA, 2006; SALM E MENEGASSO, 2006; MATIAS PEREIRA, 2010) que este contexto gerou avanços para a administração pública, as reformas de estado – reinvenção do governo – juntamente aos fundamentos da Administração Pública Gerencial permitiram que novos valores fossem assumidos e questões como eficiência, *accountability*, agilidade e desburocratização ganharam maior expressão na sociedade. Além disto, outras organizações, não públicas, passaram a realizar a prestação de serviços públicos.

As transformações na administração pública, a evolução dos modelos, o debate em torno da reforma do estado, têm reflexo direto na definição do papel do Estado e da Sociedade. Um Estado de um modelo burocrático para um modelo gerencialista transforma sua relação com a sociedade e com o mercado. Inicialmente provedor e garantidor de serviços públicos, para um Estado mais regulador e fomentador de serviços públicos. Na visão de Sousa Santos (2008, p.346), “o Estado transformou-se profundamente, sobretudo nos últimos cinqüenta anos”. Para o autor, o que leva à reforma no Estado é a articulação existente entre mercado, Estado e comunidade. Em seu estudo sobre a reinvenção solidária e participativa do Estado, Sousa Santos aponta três fases de grande relevância para transformação do papel do Estado. A primeira fase diz respeito à expansão do espaço do mercado e redução das funções do Estado. Com a emergente globalização e a força do capitalismo, o espaço mercado cresceu e passou a atender às necessidades da sociedade. Neste cenário, acreditava-se que o estado era fraco e ineficaz, irreformável, e vislumbrava-se que “a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o Estado ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado” (SOUZA SANTOS, 2008, p.346).

A segunda fase foi caracterizada pela ideia de que o Estado é reformável é a “solução” da questão Estado, de acordo com Sousa Santos (2008, p.347), concentra-se na “construção de uma outra qualidade de Estado”. Ambas as fases permeiam a articulação entre os espaços mercado e Estado. Já a terceira fase, é caracterizada pela expansão do terceiro setor, abrindo

espaço então para a comunidade. Neste contexto, evidencia-se a institucionalização da comunidade, que passa a ser mais ativa interferindo nas relações mercado e Estado.

Neste período reformista inseriu-se debates sobre responsabilidade, mecanismos de controle, iniciou-se a reflexão sobre questões políticas na administração, o envolvimento do cidadão através das representações de grupo, a intensificação dos movimentos sociais, realização de estudos relativos à eficácia na política pública e o aumento do interesse da sociedade pelo controle social.

### **2.1.3 Críticas aos modelos**

Apesar do modelo da Administração Pública Gerencial e da reinvenção do governo terem gerado avanços na administração pública e transformações no papel do Estado, Salm e Menegasso apontam algumas críticas ao modelo:

a crítica que se faz a esse modelo está associada à filosofia de mercado que o sustenta; aos resultados que ele produziu, quando comparado a suas promessas; à frustração causada, por não ter transformado as funções essenciais do estado e por não conter um novo padrão capaz de transformar a prática e a teoria de administração pública (SALM; MENEGASSO, 2006, p.7).

Este modelo, assim como o modelo burocrático, trata as organizações públicas como privadas, sendo instrumentalista e deixando a desejar em relação as questões políticas, “a esfera pública fica à mercê da esfera privada, e o cidadão, enquanto ente político, é transformado em consumidor ou cliente” (SALM; MENEGASSO, 2006, p.7). A instrumentalização da administração pública, com base no mercado, provoca um afastamento dela tanto da esfera pública como da sociedade politicamente articulada e tratar o cidadão como consumidor dos serviços públicos, reduz o papel do cidadão, ausentando-o dos processos de políticas públicas e olvidando os direitos e deveres dos indivíduos enquanto cidadão.

Denhardt (2012) aponta alguns problemas que resumem a crítica aos modelos racionalistas. O primeiro problema refere-se à visão estreita e restritiva da razão humana em que os modelos se baseiam. Os modelos racionais percebem o indivíduo na organização como um trabalhador, como um recurso, parte do processo de produção, se limitando a um trabalho não reflexivo. Nesta visão, o trabalhador cumpre o que lhe é determinado por seus superiores, mas não reflete e opina sobre os objetivos da organização, se atém ao meio para atingir os fins, preocupando-se com a eficiência. O trabalhador fica alienado às concepções de mercado, apenas desenvolve seu trabalho passivamente, não adotando uma postura mais ativa e responsável pelos objetivos societários. Conforme Denhardt (2012, p. 218), “ao

concentrarmo-nos somente em torno da eficiência, poderemos deixar de examinar e de participar plenamente das decisões que nos são importantes, não satisfazendo, assim, nossas obrigações democráticas". Diante da visão restrita, o indivíduo poderia buscar atingir objetivos contrários aos valores societários, e também poderia estar anulando seus próprios princípios em detrimento dos princípios de mercado.

Atualmente, mesmo diante do conhecimento difundido - das críticas e dos problemas dos modelos, é comum observar a alienação de grande parte do corpo funcional das organizações públicas com relação às políticas adotadas, muitos grupos partidários ditam as regras e estas são estabelecidas sem questionamento. A atenção ao comprometimento com os valores societários fica por vezes esquecido, ganhando espaço apenas as questões operacionais burocráticas e a defesa dos interesses corporativos.

Outro problema que expõe a crítica aos modelos racionais é o entendimento incompleto de aquisição de conhecimentos. Segundo Denhardt (2012, p.221), o modelo "parece pressupor que só existe um modo de se obter o conhecimento verdadeiro: por intermédio da rigorosa aplicação dos métodos da ciência positiva às relações sociais e técnicas nas organizações". Esta crítica não cabe apenas ao modelo racional, mas também a outras ciências. Este entendimento incompleto reflete também a crítica apresentada anteriormente, da limitação da razão humana, na medida em que limita a aquisição do conhecimento na aplicação dos métodos da ciência.

Por fim, o problema da conexão inadequada entre teoria e prática. Existe uma distância entre a academia e a prática, o que provoca uma insatisfação com modelos e teorias existentes. Os profissionais geralmente buscam aplicar métodos e técnicas tratados pelas teorias, que muitas vezes contribuem positivamente nos processos organizacionais. No entanto, ainda há dificuldades na formulação e aplicação das teorias. Visto que as teorias buscam explicações para a realidade, mas nesta busca as conclusões formuladas são resultados dos pensamentos de teóricos que tinham intenções predefinidas, o que torna passível de explicações que muitas vezes podem não estar em conformidade com a realidade. Na visão de Denhardt (2008, p.225) "uma abordagem para a aquisição do conhecimento que procura objetivar a experiência humana dificilmente se pode esperar que interprete o sentido desta experiência; na verdade, ela diminui seu valor". O ponto chave da questão, teoria versus prática, consiste no fato de tentar objetivar as experiências humanas, estas são de natureza subjetivas, pois envolvem experiências e percepções individuais. Tentar objetivar tais percepções pode distorcer a realidade.

## 2.1.4 Novo Serviço Público

Os modelos apresentados anteriormente são entendidos como modelos racionais de organização. A esses modelos várias críticas foram apontadas como vistas no tópico anterior, vale salientar dentre essas a separação entre política e administração. Esta é bastante relevante para a proposta do Novo Serviço Público, pois no Novo Serviço Público visa-se uma aproximação entre política e administração e o envolvimento do cidadão como ser político na administração da coisa pública. Segundo Denhardt (2012, p.254), o Novo Serviço Público tem em sua base

inspiração na teoria política democrática (especialmente porque esta se interessa pela conexão entre cidadãos e seus governos) e em abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional, que têm origem numa tradição mais humanística da teoria da administração pública, incluindo a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo (DENHARDT, 2012, p. 254).

A proposta do Novo Serviço Público como modelo de administração pública foi desenvolvida e delimitada por Denhardt e Denhardt (2003), e conforme Salm e Menegasso (2006, p.7) os autores “H. George Frederickson, Carl J. Bellone, Lloyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart, Robert B. Denhardt e outros, além do brasileiro Alberto Guerreiro Ramos” contribuíram com a proposta. Esta proposta consiste em mudanças na relação entre governo e cidadãos, sugere o maior engajamento cívico, incentiva a criação de espaços para diálogo e deliberações envolvendo burocratas e cidadãos, busca alterar a concepção de cidadão (a visão de cliente consumidor para cidadão) e provoca mudança no foco da eficiência para atenção a responsividade democrática (DENHARDT, 2012). O foco do Novo Serviço Público é o cidadão e a participação do mesmo na busca de Administração Pública democrática, enfatizando os valores societários e concentrando na idéia de construção dos interesses públicos. E o papel do servidor público é o de auxiliar os cidadãos a articular e atender seus interesses comuns. Segundo o entendimento de Salm e Menegasso (2006), o modelo procura resgatar a administração pública, sob a base epistemológica de que as pessoas são seres políticos, que devidamente articulados agem na comunidade para construção do bem comum, sendo que o bem comum deve preceder os interesses privados.

Denhardt e Denhardt (2003) desenvolveram sete princípios gerais para o Novo Serviço Público, são eles: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor a cidadania e ao serviço público que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente, agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor as pessoas, não apenas à produtividade.

Segundo estes autores, o princípio de servir a cidadãos, não a consumidores consiste em construir os serviços públicos através de demandas de cidadãos e não mais de consumidores, como na visão gerencialista, este princípio também fomenta as responsabilidades dos cidadãos, resgatando o exercício da cidadania. Perseguir o interesse público, este princípio visa instigar os administradores públicos a definir interesses públicos de forma compartilhada com os cidadãos. O terceiro princípio, dar mais valor a cidadania e ao serviço público que ao empreendedorismo, diz respeito ao trabalho dos administradores públicos, estes devem trabalhar no sentido de envolver os cidadãos no desenvolvimentos da políticas públicas. O princípio de pensar estrategicamente, agir democraticamente, é um princípio que busca estimular participação dos cidadãos (junto ao trabalho dos servidores) não apenas na formação da agenda das políticas públicas, como também na implementação de políticas públicas. O quinto princípio, reconhecer que a *accountability* não é simples, consiste em atender não apenas as demandas, mas também a normas e valores societários, consiste em equilibrar as responsabilidades e normas nos controles da administração pública. O sexto princípio, de servir em vez de dirigir, refere-se ao fato dos servidores públicos serem articuladores na comunidade, compartilhando valores entre as organizações públicas e a sociedade, e não mais dirigindo e controlando os rumos do serviço público. Por último, dar valor as pessoas, não apenas à produtividade, diz respeito à valorização do ser humano, ao respeito aos valores individuais e não apenas à produtividade.

A partir destes princípios pode-se inferir que o Novo Serviço Público vai além da visão gerencial econômica e de mercado para uma dimensão social e política mais aprofundada. A consideração da cidadania, da democracia, da busca do interesse público e da complexidade da *accountability* proporciona uma visão mais ampla da administração pública. Os conceitos sobre os quais é construído o Novo Serviço Público são bastante diferentes da nova gestão pública, “o novo serviço público se constrói sobre a idéia do interesse público, a idéia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com eles” (DENHARDT, 2012, p.269). E não mais para apenas satisfazer os cidadãos sem os envolver nas questões de interesse comum.

Para Denhardt (2012, p. 265), “há dois temas que fundamentam o Novo Serviço Público: promover a dignidade e o valor do novo serviço público e reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública”. Esta visão de Denhardt resgata valores que a sociedade centrada no mercado deixou de dar atenção e traz uma perspectiva desafiadora para a administração pública de transformação de aspectos culturais.

Para o trabalho aqui desenvolvido o modelo do Novo Serviço Público é de grande importância, tendo em vista as questões de participação do cidadão, da *accountability* no serviço público e do controle social que são fomentadas na nova perspectiva de administração pública.

### **2.1.5 Complementaridade dos modelos de Administração Pública**

Para Paes de Paula (2005, p.21), “mudanças foram realizadas na forma de organizar o Estado e gerir a economia nacional, mas a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia ainda permanece um desafio”. Atualmente observa-se nas organizações públicas características dos três modelos de Administração Pública tratados anteriormente, existindo diversos casos onde observa-se que os modelos não se apresentam isoladamente.

Salm e Menegasso (2006), em seus estudos, apontam a complementaridade entre os modelos de Administração Pública. Para os autores a utilização de um modelo não necessariamente exclui a utilização de outros modelos. Esta proposição de Salm e Menegasso tem fundamento na teoria da delimitação os sistemas sociais proposta por Ramos (1989). A teoria ressalta que o mercado não é o único enclave social e aponta que os sistemas sociais devem basear-se na multidimensionalidade. Conforme salientam Salm e Menegasso (2006), a sociedade para qual a administração pública é focada é composta por múltiplos modelos e espaços. E, neste sentido, há de serem consideradas as diversas dimensões sociais na Administração Pública. Nesta perspectiva, os autores concluem que “a prática da administração pública em uma sociedade multicêntrica requer, portanto, múltiplas práticas e modelos, cada qual apropriado ao seu espaço na sociedade” (SALM; MENEGASSO, 2006, p.8).

Os modelos utilizados de forma isolada na Administração Pública, o modelo burocrático, o modelo gerencial ou o Novo Serviço Público, podem não atender o interesse da Administração Pública, que segundo Denhardt (2012, p. 23) é a “gestão de processos de mudança que visem lograr valores societários publicamente definidos”. Mas se estes modelos forem utilizados “nos espaços que lhes são próprios, em uma sociedade multicêntrica, politicamente articulada, podem ser de valia para a administração pública”, segundo Salm e Menegasso (2006, p.8).

## 2.2 DEMOCRACIA

A democracia, entendida como o regime de governo em que o poder das importantes decisões é do povo e para o povo, tem, no decorrer da história, apresentado diversas formas, as mais comuns e que serão abordadas neste estudo são a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa, sendo que esta última terá um maior enfoque.

Na visão de Perez (2004, p.27) “deve-se ao século XIX o aperfeiçoamento da “teoria da democracia” como forma de governo”. E, segundo o mesmo, é nesse momento “que se consagra o modelo democrático da era moderna, a democracia representativa”. No início do século XX, o debate da democracia se dava em torno de duas formas complementares de hegemonia, uma o entendimento de que uma suposta solução se daria a partir do abandono do “papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática” (HUNTINGTON apud SOUSA SANTOS, 2009, p.43) e outra uma suposta solução baseada na supervalorização da representação. Já na metade do século XX foram sendo transformadas as concepções hegemônicas de democracia e até tentou-se inserir uma gestão mais participativa nos processos políticos. No entanto, a concepção de gestão participativa não foi adotada em virtude da “emergência de formas complexas de administração estatal que levaram à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas regidas pelo Estado moderno”(SOUSA SANTOS, 2009, p.46). Um outro problema também apontado por Sousa Santos (2009) foi o problema da complexidade, os governos apresentam dificuldades de governar tantos governados com tantas questões envolvidas. A complexidade da gestão das questões públicas geram dificuldades para a democracia. A concepção hegemônica da democracia aponta como solução possível a democracia através da representatividade. Porém a democracia baseada apenas na representatividade traz outros problemas à tona, representar quem e onde? No geral acaba sendo representada a elite, quem tem poder toma as decisões, crescendo aí o problema de não representar a realidade, o todo, e sim uma minoria que detém poder.

Já no século XXI, há uma ampliação do debate democrático e ampliação da democracia, conforme Sousa Santos (2009, p.56) “houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente” e as experiências e práticas políticas caminham na direção de uma democracia mais participativa.

### **2.2.1 Democracia Representativa**

A democracia representativa ou indireta é a democracia em que o povo elege representantes para representá-lo nas tomadas de decisões políticas de seu interesse. Sendo o povo, então, “fonte primária do poder, que será exercido por representação”(BRITO DO LAGO, 2008, p.24). Esta forma de democracia tem sido bastante utilizada, embora não ainda em todos os países, e, como mencionado anteriormente, consagrou-se no séc XIX, tendo seu ápice no final do século XIX e início do século XX.

Na visão de Roberts (2004, p.316, tradução nossa), a democracia representativa, ou indireta participação do cidadão, tem suas vantagens. Dentre elas destaca-se o fato de proteger os cidadãos dos perigos do envolvimento direto, perigos como tomar atitudes não democráticas ou exclusão de grupos sociais. Outro ponto é que esta forma de democracia ameniza a opinião pública uniformizada, previne a tirania da maioria, e por vezes serve para controlar a corrupção. Além disto satisfaz as necessidades de uma complexa sociedade pós-industrial, que “exige conhecimentos técnicos, políticos e administrativos para funcionar”. E que, distintamente dos funcionários públicos, os cidadãos não têm tempo ou interesse para deliberar com a finalidade de desenvolver um julgamento público.

Por outro lado, a democracia representativa tem sofrido muitas críticas. Muitas vezes, na democracia representativa, o cidadão se apresenta impossibilitado “de impor algum tipo de sanção política ao seu representante, fora do período eleitoral. “Apenas através do voto, ele pode manifestar o descontentamento ou desaprovação” (BRITO DO LAGO, 2008, p.25). Outros problemas também pertinentes a esta forma de democracia são apontados por Ferreira Filho (1992 apud PEREZ, 2004, p.31), problemas como:

oligarquização dos partidos políticos; excessiva profissionalização da política; desinteresse dos eleitores pela participação política; incapacidade dos parlamentares para identificar e resolver os complexos problemas inerentes à atuação estatal no domínio social e econômico; falta de educação política dos eleitores, levando-os a optar mais emotiva do que racionalmente, no momento de escolha dos governantes; dificuldade de contenção do abuso do poder econômico nas eleições; [...] personalização excessiva do processo eleitoral; desprestígio da lei enquanto instrumento normativo; concentração de poderes nas mãos da burocracia do executivo; cerceamento do debate parlamentar mediante a edição de atos normativos com força de lei pelo executivo (FERREIRA FILHO 1992 apud PEREZ, 2004, p.31).

Dentre os problemas apontados por Ferreira Filho, vale ressaltar a incapacidade dos parlamentares para identificar e resolver os complexos problemas inerentes à atuação estatal no domínio social e econômico. Muitas vezes os parlamentares estão distantes do contexto e da ânsia dos cidadãos, tomando decisões que talvez não fossem compatíveis com o que o interesse público compartilha. Corroborando com esta questão, Sousa Santos (2009) salienta

também a perda de diversidade (coexistência de diferentes modelos e práticas democráticas), questões do local e global e o baixo grau de desenvolvimento das práticas locais como práticas da democracia. Conforme Sousa Santos (2009), um dos erros da democracia da representação é conectar-se apenas à dimensão escala, tamanho da sociedade, esquecendo outras dimensões da democracia como a prestação de contas e a real representação das múltiplas identidades.

Outro problema apontado por Ferreira Filho que é oportuno salientar é a concentração de poderes nas mãos da burocracia do executivo. Na visão de Abrucio e Loureiro (2005, p.4) “o insulamento dos burocratas tende mais a potencializar a criação de redes sociais não controláveis e espúrias”. A título de exemplo, os autores relatam a experiência do Brasil com o ocorrido no regime militar, os chamados “anéis burocráticos”, estes provocaram um enfraquecimento da capacidade de fiscalização por parte dos cidadãos, diminuição da transparência e também um enfraquecimento das oposições e do Congresso. Desta forma, chama-se a atenção para o cuidado com a concentração do poder nos burocratas, segundo Abrucio e Loureiro (2005, p.4, grifo nosso), “isto se repete em vários países autoritários ou com **instituições democráticas frágeis**, levando ao incremento da corrupção e do mau uso dos recursos públicos, numa espiral negativa que impede o desenvolvimento e mantém a miséria”.

Como mencionado na seção anterior, vivencia-se uma ampliação do debate democrático e, concomitantemente, a prática da democracia tem direcionado a uma forma de democracia mais participativa, esta será tratada a seguir.

## **2.2.2 Democracia participativa**

Diante das demandas da sociedade, das transformações nos modelos de administração pública, dos problemas resultantes de uma democracia predominantemente representativa e da redefinição dos espaços públicos e privados, urge a ampliação da democracia participativa num sentido de aproximar a relação entre os cidadãos e as decisões de cunho político, resgatando a dimensão pública e cidadã da política, estabelecendo uma nova relação de poder. Segundo Perez (2004, p.32), “a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema da democracia puramente representativa”.

Na visão de Tenório (1999), a democracia participativa, segundo os termos da Constituição Federal de 1988, é entendida como elemento intrínseco do Estado Democrático

de Direito, onde o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos. O instituto da participação popular, além de constar nos princípios democráticos previstos no art. 1º, consta de forma direta em diversos artigos do texto constitucional. O art. 10 da Constituição Federal assegura a “participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (CF, 88). No art. 29, que dispõe sobre as normas de organização dos municípios, nos inciso XII e XIII, é estabelecida a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e prevista a iniciativa popular de projetos de lei através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. O art. 187, por sua vez, determina a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes no planejamento e execução de políticas agrícolas. No art. 198, inciso III, estabelece-se como diretriz a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde. No art. 204, que dispõe sobre ações na área da assistência social, no seu inciso II, estabelece-se a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações. O art. 205, estabelece que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, bem como, complementarmente, o previsto no art. 206, que institui a gestão democrática como princípio base para o ensino público. No art. 216, § 1º é prevista a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro pelo Poder Público com a colaboração da comunidade. Art. 225, o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. E, no art. 227, § 1º é admitida a participação de entidades não governamentais na promoção dos programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem.

Além destes, vale destacar o art. 14 que trata das formas de realização da soberania, dentre as formas previstas, os incisos I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular (CF/88), apontam a forma direta de realização da soberania. Este artigo, na visão de Brito do Lago (2008, p.35), “abre mecanismos entre a sociedade civil e o Estado, conjugando a possibilidade de exercício da democracia tanto pela participação indireta através do voto secreto e direto quanto pelos institutos de participação semidireta”.

Observa-se que na Constituição Brasileira há diversas referências de participação dos cidadãos, dos setores econômico, sociais e, instituições em questões das diversas áreas da esfera pública, áreas como saúde, transporte, educação, da assistência social e trabalhista. No entanto, apesar de haver várias referências de participação popular na Constituição, para Perez

(2004, p. 77), “enquanto instrumento de organização de diversos serviços públicos, carecia essa participação de uma diretiva inserida no âmbito das disposições gerais da Administração Pública, no art. 37”.

A partir da Emenda Constitucional nº 19, conhecida como “emenda da reforma administrativa” (PEREZ, 2004, p.77), foi estabelecida uma norma geral para a participação popular na Administração Pública em toda suas esferas e níveis. Esta norma foi inserida no art. 37 e tem a seguinte redação:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (CF, 88).

Com as várias referências de participação, na perspectiva de Sousa Santos e Avritzer (2009, p.65) “a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”.

Na prática da democracia participativa, a participação popular requer da Administração Pública organização, planejamento e abertura. A administração da participação da sociedade civil é bastante complexa. Perez afirma que a participação popular tem como princípio a organização, pois na visão do autor exige da Administração Pública uma “estruturação de processos de tomada de decisão pela Administração Pública ou de divisão de tarefas entre a Administração e os administrados, de modo a convocar estes últimos à execução direta de determinadas funções administrativas”(PEREZ, 2004, p. 83).

Para tanto, foram instituídos na Administração Pública diversos instrumentos/mecanismos que auxiliam na prática da democracia participativa e promovem a ampliação da relação entre o Estado e os cidadãos, como visto anteriormente, pode-se citar o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, audiência pública e outros.

Na concepção de Brito do Lago (2008, p.29) a democracia participativa pode gerar “um maior envolvimento do cidadão nas questões políticas, legitimando questões de relevância para a comunidade como um todo” e ainda permite “a participação do cidadão em todo período do mandato dos representantes e gestores públicos” (BRITO DO LAGO, 2008, p.25), o que não ocorre na democracia representativa. Contudo, Sousa Santos ressalta que não é o caso de descartar a representação da democracia e sim existir “duas formas possíveis de

combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade”(SOUZA SANTOS, 2009, p.75). Dentre as sugestões do referido autor, para o fortalecimento da democracia participativa, enfatiza-se a ampliação do experimentalismo democrático. Multiplicar os experimentos de democracia participativa em todas as direções e dimensões.

### **2.2.2.1 Participação dos cidadãos**

A multiplicação dos experimentos de democracia participativa é refletida no desenvolvimento de formas de participação do cidadão em questões públicas. Muitos são os desafios para que efetivamente ocorra a democracia em sua essência.

Nos estudos de Nancy Roberts (2004) sobre a “deliberação pública na era da participação direta” é abordado, que na sociedade contemporânea, é normal existir a participação do cidadão nas decisões que afetam suas vidas. No primeiro período do século XX os administradores públicos invocavam os cidadãos para a tomada de decisões sobre as políticas públicas e sua implementação. Já na última parte do século XX viu-se uma mudança direcionada para uma maior envolvimento direto do cidadão (ROBERTS, 2004, p.315, tradução nossa).

Na proposta do Novo Serviço Público, nos estudos de Denhardt, segue-se esta abordagem, observa-se que a participação mais efetiva dos cidadãos é tema de debate. Como fundamento para o Novo Serviço Público está a cidadania democrática e está entendida pelo autor como “o indivíduo compartilhando o autogoverno de uma forma mais ativa” (Denhardt, 2012, p.255). O cidadão participando no debate, na negociação da políticas e na execução das ações de governo. Desta forma, tornando a participação ativa do cidadão na comunidade fundamental para administração pública.

Conforme apontam os autores Abrucio e Loureiro, estudos recentes têm demonstrado que:

a coerência das decisões e a estabilidade das políticas públicas podem ser aumentadas e não reduzidas, como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que requerem amplas negociações e debate entre os diferentes atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.4).

A partir desta constatação dos autores, podem-se fazer algumas reflexões, como a relevância da participação do cidadão nas questões políticas, o resultado esperado de uma democracia participativa e a importância da institucionalização da participação do cidadão. Ninguém melhor do que o próprio cidadão para conhecer sua necessidades e interesses,

quanto mais próximo a administração pública estiver dos interesses compartilhados dos cidadãos melhores decisões de políticas públicas poderão ser tomadas. Com relação à institucionalização, esta visa melhorar a canalização de forças e a minimização dos problemas decorrentes da complexidade das relações de poder. Conforme alerta Denhardt (2012, p.257), nas relações entre o governo e os cidadãos “deve haver um conjunto saudável e ativo de instituições mediadoras, que sirvam ao mesmo tempo para dar foco aos anseios e interesses dos cidadãos e para proporcionar experiências que preparem melhor esses cidadãos para atuação no sistema político”.

Atualmente, a participação dos cidadãos ocorre em várias esferas da Administração Pública, sendo claramente observada nos poderes estatais. Segundo Perez (2004, p. 35):

o Legislativo abre-se ao referendo, ao plebiscito e a iniciativa popular de leis, devendo contar também com a colaboração dos cidadãos no exercício da fiscalização do executivo. O judiciário passa a contar com diversos instrumentos participativos tais como as ações populares, os mandatos de segurança coletivos, dentre outros. A Administração Pública, por seu turno, contará com o administrado para o exercício de funções decisórias, consultivas ou de controle.

Neste sentido, vários mecanismos têm sido utilizados para incluir e aproximar os cidadãos nas decisões de governo. Na concepção de Roberts (2004, p.315, tradução nossa) a “participação cidadã é a pedra angular da democracia”. Segundo a autora, “quanto mais existe a participação, mais se desenvolve as atitudes e competências de cidadania, e outros mais serão atraídos para o processo, tornando o sistema mais democrático” (ROBERTS, 2004, p. 322, tradução nossa).

Em seus estudos, Roberts (2004), ao contextualizar a participação direta dos cidadãos nas teorias administrativas, faz uma síntese interessante para os administradores públicos. A autora constata que, com a participação do cidadão na aprendizagem social coloca-se os cidadãos em pé de igualdade com os funcionários públicos. Neste sentido de aprendizagem social, tanto os cidadãos como os servidores aprendem praticando a participação. Para que ocorra a aprendizagem é necessária a participação efetiva e real do cidadão, não apenas as formas consultivas, pois é necessário que exista o sentido de pertença e que o cidadão participe também da criação das políticas, não apenas da implantação.

Para Denhardt (2012, p.255) o papel do cidadão “é olhar para além do autointeresse, é enxergar o interesse público mais amplo”. Com relação ao papel dos administradores públicos na participação dos cidadãos, além de compartilhar o interesse público, estes tem que associar os conhecimentos técnicos, as habilidades políticas e a capacidade de articulação e negociação.

A participação do cidadão na esfera pública pode ocorrer de diversas formas, no próximo tópico serão abordados alguns mecanismos de participação dos cidadãos.

#### **2.2.2.2 Institutos/mecanismos de participação**

Os institutos/mecanismos de participação popular são muitos, no entanto vale salientar que no direito brasileiro os institutos mais comuns são os conselhos, comissões e comitês participativos – audiência pública, consulta pública, orçamento participativo. De acordo com Perez (2004, p.96), os institutos de participação permitem aos cidadãos “tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública”, participando por meio da representação ou diretamente.

No Quadro 1 são apresentados exemplos de institutos de participação popular da esfera federal:

**Quadro 1 - Exemplos de institutos de participação popular relativos ao governo federal**

Institutos de participação popular	Lei nº	Participantes
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM	7.353/85	1/3 por pessoas indicadas por movimentos de mulheres
Comissão Coordenadora Regional de Pesquisas na Amazônia - Corpam	7.796/89	Administração e representantes dos pesquisadores com notórios conhecimentos sobre a Amazônia
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	8.677/93	Administração e representantes da Confederação nacional das Instituições Financeiras; Confederação Nacional do Comércio; Confederação
Conselho Nacional de Educação	9.131/95	Administração e representantes da sociedade civil indicados por organizações de docentes, dirigentes de instituições de ensino e estudantes
Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam	67/91 (LC)	Administração e representantes das classes produtoras e trabalhadoras
Conselho Deliberativo da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa	68/91 (LC)	Administração e representantes das classes produtoras e trabalhadoras
Conselho Deliberativo da Sperintendência do Nordeste - Sudene	66/91 (LC)	Administração e representantes das classes produtoras e trabalhadoras
Conselho de Alimentação Escolar	8.913/94	Administração e representantes de professores, pais, alunos e trabalhadores rurais
Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente	8.490/92	Administração e representantes de Organizações não Governamentais atuantes na área do meio ambiente
Conselho Nacional da Ciência e Tecnologia	9.257/96	Administração e representantes de produtores e usuários da ciência e tecnologia
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador - Codefat	7.998/90	Administração e representantes de trabalhadores e empregadores
Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS	7.839/89	Administração e representantes de trabalhadores e empregadores
Conselho Nacional de Vitivinicultura - CONAVIN	7.298/84	Administração Federal; representantes de cada um de três Estados com maior produção de uvas, vinhos e derivados; Confederações Nacionais da Agricultura, da Indústria, do Comércio e do Trabalhadores na Agricultura, na Indústria e no Comércio; da União Brasileira de Vitinicultura, da Federação das Cooperativas do Vinho do Rio Grande do Sul e dos Sindicatos de Vinhos e Bebidas do Rio Grande do Sul
Conselho Nacional de Turismo - CNT	7.174/83	Administração; representantes de agentes de viagem; de transportadores; dos hoteleiros e da Confederação Nacional do comércio
Conselho Nacional de Informática e Automação - Conin	8.741/93	Agentes políticos e representantes não governamentais de livre escolha e nomeação do Presidente da República escolhidos mediante indicação de associações nacionais representativas dos produtores e usuários de bens e serviços de informática e automação, dos trabalhadores do setor e da comunidade científica e tecnológica
Conselho Monetário Nacional - CMN	8.646/93	Ministros de Estado; agentes políticos; representantes das classes trabalhadoras; centrais sindicais; seis membros nomeados pelo Presidente da República
Conselho de Comunicação Social	8.389/91	Representantes de empresas de rádio, de televisão, de imprensa escrita; engenheiro com notório conhecimento em comunicação social; representantes das categorias profissionais de radialista, jornalistas, artitas, de cinema e vídeo; e cinco representantes da sociedade civil
Conselho Nacional do Idoso	8.842/94	Representantes de órgãos e entidades públicas da sociedade civil
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda	8.242/91	Representantes de órgãos executores de políticas sociais básicas e entidades não governamentais, de atendimento dos Direitos da criança e do adolescente e Conselho Tutelar Municipal
Conferência de Saúde	8.142/90	Representantes de vários segmentos sociais
Conselho Nacional da Seguridade Social	8.212/91	União, Estados, Municípios, Distrito Federal e representantes da sociedade civil, aposentados e pensionistas, trabalhadores em atividade e empregadores

**Fonte:** Adaptado de Perez (2004, p.98)

Além dos exemplos acima (conselhos, comissões), tem-se outros instrumentos de participação, como a audiência pública, que consiste na realização de uma sessão pública de caráter consultivo ou opinativo aberta a todos os interessados e visando o esclarecimento e a discussão relativos aos aspectos de uma determinada decisão (PEREZ, 2004).

Como exemplos de audiência pública, Perez (2004) cita a Lei 8.666/93 - que dependendo do valor da licitação estabelece a obrigatoriedade de realização de audiência Pública, a Lei nº 8.689/093 - que estabelece a obrigatoriedade de trimestralmente o gestor do Sistema Único de Saúde convocar audiência pública, a Lei 9.478/97 – referente a audiências públicas na fase processual na tomada de decisões de questões pertinentes a projetos de lei ou alterações normativas relacionada a bens e serviços da indústria do petróleo, a Lei 10.257/2001 – que estabelece a obrigatoriedade de audiências públicas em diversas situações nos municípios.

O orçamento participativo também consiste em um instrumento de participação, e é caracterizado pela discussão pública da destinação do orçamento e dos recursos públicos. Para Sousa Santos e Avritez “o orçamento participativo mostra alguns dos potenciais de ampliação da democracia participativa”. Os autores apontam também que este instrumento “tem ampliado significativamente a sua presença no Brasil”(SOUSA SANTOS; AVRITZ, 2009, p. 67).

Uma concepção abrangente de orçamento participativo é tratada por Sousa Santos (2009, p. 467). Para o autor o orçamento participativo “é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo”. Estes três grandes princípios são:

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, status ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de “critérios técnicos” – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo (SOUSA SANTOS, 2009, p. 467).

Outro instituto de participação é a consulta pública – criada pela Lei Geral de Telecomunicações (1997), este instrumento consiste “na divulgação prévia de minutas de atos normativos, para permitir que, em determinado prazo, todos os eventuais interessados ofereçam críticas, sugestões de aperfeiçoamento ou peçam informações e resolvam dúvidas a

seu respeito” (PEREZ, 2004, p. 106). Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011), a consulta pública consiste em “promover a participação da Sociedade no processo de tomada de decisão das ações Governamentais e facilitar o acesso às informações das políticas do governo”. Atualmente, o Governo Federal dispõe de um sistema de Consultas Públicas disponibilizado na internet para o acesso de qualquer cidadão. Neste, o cidadão após se cadastrar pode contribuir ou consultar informações relativas às decisões governamentais de diversos órgãos federais.

Além dos mecanismos apontados anteriormente, pode-se citar ainda a ouvidoria pública, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. A ouvidoria pública consiste em um canal aberto entre os cidadãos e a administração pública, visando o acolhimento de reclamações, sugestões ou denúncias. O referendo é um “mecanismo de consulta popular para a confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto de lei ou emenda constitucional; consiste em submeter ao crivo do povo determinada espécie normativa” (AUAD, 2004, p.12). E o plebiscito consiste em “uma consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo. A consulta é realizada previamente à sua formulação legislativa, autorizando ou não a concretização da medida em questão” (AUAD, 2004, p.21). Já a iniciativa popular, conforme § 2º do art. 61 da Constituição brasileira, consiste na “apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”(CF/88).

### **2.2.2.3 Desafios e dilemas da participação**

A participação dos cidadãos nas questões públicas tem enfrentado muitos problemas e o envolvimento dos cidadãos na administração pública continua sendo uma questão bastante complexa. Porém, como afirma Perez (2004, p.32), “nunca, como hoje, a participação popular foi colocada em tão grande relevo na ordem dos pré-requisitos para a efetiva realização da democracia”.

Diante deste cenário, é importante compreender os dilemas da participação, para que ocorram melhorias no sentido de ampliar a participação do cidadão na esfera pública. Os dilemas da participação, segundo Roberts (2004) são: o tamanho, a tecnologia e a especialidade, os grupos excluídos, o tempo e o bem comum. O dilema do tamanho diz respeito ao tamanho e complexidade do Estado e a acomodação de um grande número de cidadãos e grupos no debate e deliberação pública. O dilema da tecnologia e especialidade

concentra-se no aspecto da tomada de decisão por parte do cidadão em questões que envolvem tecnologias complexas ou questões de alta especialidade, pois estaria o cidadão capacitado, preparado para tomar tais decisões ou se posicionar a respeito de questões técnicas. A respeito do dilema dos grupos excluídos, tem-se a preocupação com a exclusão de grupos ou indivíduos menos favorecidos ao processo de participação, como ocorre na democracia representativa, questiona-se como poderiam estes se envolverem efetivamente no processo de participação. O dilema tempo consiste na quantidade de tempo despendida nos processos de participação, bem como quanto a questões que envolvam uma deliberação de grande porte. Por último, o dilema do bem comum diz respeito a construção do bem comum, questiona-se o como construir o interesse público sem recair apenas sobre a mera consulta a milhares de opiniões isoladas e individualistas.

Com relação aos desafios da participação, salienta-se o desafio do tempo. Cada vez mais são necessárias decisões rápidas na administração pública e a participação, muitas vezes, demanda tempo nos processos de debate público. Outro desafio é o compartilhamento do poder, uma vez que a questão poder entre os cidadãos e funcionários públicos é corrente nas ações públicas. Poder compartilhado é o poder com os cidadãos, em que estes são vistos como parte integrante do processo (ROBERTS, 2004). Neste processo, no qual funcionários públicos e cidadãos compartilham poder, pode ocorrer muitas vezes desvio dos interesses públicos, por problemas nos canais de comunicação, o que levaria a que interesses privados podem sobrepor interesses públicos e consequentemente comprometeria a democracia participativa.

Para Perez (2004, p.231) “somente os avanços dos nossos costumes políticos pode levar à superação dos problemas”. Não basta o cidadão participar, é necessário verificar se ele está participando de forma ativa, se não há exclusão de determinados grupos, se os espaços de participação estão promovendo a real contribuição e sentido de pertença do cidadão, se os interesses privados não estão sobrepondo os interesses públicos. Santos corrobora salientando que “o acesso pleno à informação e investimentos continuados em educação e formação dos atores sociais, como insumos indispensáveis à valorização dos espaços decisórios conquistados e abertos à participação da cidadania” (SANTOS, 2004, p.26).

Como afirmado anteriormente, Sousa Santos (2009) aposta na multiplicação do experimentalismo democrático em todas as direções e dimensões da sociedade para o fortalecimento da democracia participativa. Na mesma linha, Roberts (2004) recomenda que, para o sucesso da deliberação pública, deve-se buscar continuamente por novas práticas e técnicas que permitam diminuir as distâncias e envolver diretamente os cidadãos nos espaços

públicos. Desta forma, criando oportunidades de aprendizagem, facilitando a aprendizagem do trabalho de participação e a realização de avaliações dos processos participativos, pode-se ajudar a garantir que as deliberações públicas sejam inclusivas de todos os cidadãos, não apenas de subgrupos. E, além disto, com as várias formas de participação do cidadão na administração pública, pode-se promover que os cidadãos exerçam o controle social.

### 2.3 CONTROLE SOCIAL

Para o presente estudo é fundamental abordar os conceitos, os aspectos e formas do controle social, uma vez que este trabalho buscou compreender como um mecanismo de controle como o sistema de gerenciamento de contratos (especialmente o projetado para o estado de Santa Catarina) pode ampliar as possibilidades de controle social.

Segundo os enredos da democracia participativa, o controle social tem sido bastante debatido na sociedade. Os novos pressupostos no campo da Administração Pública - de articulação entre Estado e comunidade, de ampliação da participação dos atores sociais politicamente articulados, da efetiva democracia participativa – ampliam as possibilidades de controle social. Um dos fatores que também contribuem para a promoção do controle social é a “educação política do povo para a organização e participação nos negócios do estado” (SIRAQUE, 2005, p. 115). A participação, o envolvimento do cidadão no planejamento, execução, na tomada de decisões das ações governamentais torna os cidadãos de certa forma co-responsáveis pela administração pública. O envolvimento e responsabilidade dos cidadãos com a esfera pública refletem também na expansão da cobrança e responsabilização dos agentes públicos por seus atos. Esta expansão é evidente no discurso de Reforma do Estado, neste, conforme Santos (2004, p.2), infere-se “novas formas de responsabilização dos agentes públicos, em conjunto com a adoção de mecanismos de gestão mais flexíveis e menos sujeitos a controles normativos e processuais”, porém mais expostos ao controle da sociedade. Santos aborda ainda que, com a participação e compartilhamento das responsabilidades o “papel do público” vai além do momento do voto para todo o período em que os eleitos permanecem na gestão, tornando os cidadãos controladores dos governantes (SANTOS, 2004).

Na ocorrência de falhas com relação à gestão dos recursos públicos e a execução dos interesses legitimados pela sociedade, Silva (2002, p.119) aponta que emerge o controle da Administração Pública a fim de corrigir “os rumos frente aos interesses da sociedade”.

O termo controle social, na visão de Silva (2002, p.118), “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”.

Para Siraque (2005, p.100), a finalidade do controle social é de:

verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal, estão sendo executadas conforme foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais. Assim, o controle social poderá existir no sentido de verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou da sua legalidade.

Os referidos autores apontam que o controle social trata de controlar a atuação do Estado no sentido de verificação e acompanhamento da execução das decisões legitimadas e, além disto, também para uma conduta em conformidade com a legalidade. Ampliando esta concepção e seguindo mesma perspectiva, Guerra contribui, destacando o sujeito, ou os sujeitos, que farão o controle, conforme segue:

Em síntese, controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator (GUERRA, 2005, p.90).

Desta forma, o controle social pode ser exercido pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão. Acrescenta-se ainda na concepção do autor que “os modelos desejados anteriormente planejados” são passíveis de mudanças durante todo o processo de execução e que estas também devem estar sob a verificação e/ou inspeção de grupos ou indivíduos, públicos ou privados.

De forma genérica, o controle social pode ser entendido como qualquer ação indispensável na Administração Pública que garante o poder/dever legítimo dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, de participar efetivamente da gestão da coisa pública, acompanhando de forma crítica-sistêmica, formal ou informal, toda e qualquer ação, programa, proposta, receita ou despesa levada a efeito ou não pelos gestores dos organismos públicos. Este controle tem o intuito de fazer transparecer, fiscalizar, denunciar, acompanhar e reivindicar por uma administração do bem público com probidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista a progressiva convergência e alcance dos interesses comuns.

Para Silva (2002, p.127) o “controle social da Administração Pública se baseia em uma cidadania ativa”. No entendimento do autor, a inserção social através da ação da sociedade pode garantir o cumprimento dos programas de governo e o atendimento dos interesses dos cidadãos. Porém, alerta, que problemas relativos à corrupção e clientelismo podem sobrepor práticas inovadoras de cidadania em governos locais, estaduais ou federais.

Além disto, estes problemas junto a outros como “tráfico de influências, assistencialismo ou paternalismo político, as dificuldades de acesso ao poder judiciário, as dificuldades para acessar as informações públicas, a falta de cultura participativa e de fiscalização” (SIRAQUE, 2005, p.143), dificultam a participação popular e o controle social das atividades do Estado.

### **2.3.1 Prática e possibilidades de controle social**

A participação popular e o controle social surgiram inicialmente com pouca expressão, e num momento de grande expansão do aparelho estatal, após a segunda guerra mundial. Nesta época predominavam o controle dos procedimentos e o controle parlamentar. O controle dos procedimentos referia-se ao “controle da constitucionalidade das decisões, garantia dos direitos dos cidadãos frente aos governantes, fiscalização e auditorias das contas públicas e ação de promotores públicos no controle dos políticos” (SANTOS, 2004, p.2). Como visto anteriormente, a partir da fase de reformas do Estado e dos novos pressupostos da administração pública, ampliaram-se as formas alternativas de controle das ações governamentais, passando para a inserção da sociedade na fiscalização e verificação das atividades e decisões do governo.

A realização do controle social se dá “ por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, nesse caso não há necessidade de serem estranhas ao Estado”(SIRAQUE, 2005, p.99). Assim, qualquer pessoa ou grupo pode exercer o controle social. No entanto, Segundo Pires (2011, p.61) “para poder bem exercer este papel é essencial que sua composição abrigue o contraditório das partes interessadas”. Este contraditório visa a crítica e o debate de forma objetiva e construtiva da atuação.

Além disto, tendo em vista o tamanho e a complexidade dos sistemas sociais, econômico e estatal, o exercício do controle social exige também mecanismos de divulgação, conforme afirma Santos (2004, p.9):

o exercício do controle social somente pode ocorrer quando existem instrumentos de divulgação e controle da consistência das informações governamentais (acesso fácil a informações referentes a licitações, contratos, programas governamentais, avaliação do resultado de políticas), assim como canais de reclamações da população para o governo.

O exercício do controle social não se restringe, porém, a obter informações e a fiscalizar o executado. Mais do que isso, requer que “a sociedade se organize politicamente para controlar ou influenciar situações sobre as quais não tem poder formal, ou que se instituam mecanismos de cima para baixo, especialmente na forma de conselhos diretores de

instituições públicas não-estatais” (SANTOS, 2004, p.19). Desta forma, influenciando e fiscalizando as tomadas de decisões governamentais.

As possibilidades de atuação do controle social são muitas, pode-se salientar que o controle pode ocorrer através da descentralização do poder, da participação democrática e via sistemas informatizados. Para Silva (2002, p.133) “a informação é um elemento básico para o controle social e, pelo volume de dados presentes nos processos do governo, isso só pode ser conseguido via informatização”.

Para o exercício/atuação do controle social é de extrema importância o desenvolvimento de canais de atuação que aproximem as partes interessadas e possibilitem o controle. Apresenta-se a seguir alguns canais de atuação abordados por Silva (2002, p.130):

- conselhos populares, canais institucionais de participação e reconhecimento dos diversos atores sociais;
- canais de participação individuais, combinados com um processo de informação mediante a informatização, transparência;
- canais formais de acolhimento de denúncias e disponibilização de informação simples, consistente e por meio de regras claras;
- canais de participação na gestão local, que consistem em espaços institucionalizados (conselhos) ou não criados na esfera local;
- ouvidorias, com procedimentos processuais definidos;
- a Internet como um importante canal de controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas;
- sistemas de informação comum que propicie informações claras da execução dos gastos públicos.

Destes canais, tendo em vista o objetivo do presente estudo, vale salientar as possibilidades de atuação do controle social via sistemas informatizados, sistemas de informação que propiciem informações claras da execução dos gastos públicos e a utilização da internet como canal de controle são instrumentos de grande relevância no contexto atual. Conforme Silva (2002, p.133) os “controles formais, antes exercidos com normas e procedimentos escritos, agora passam a ser padronizados nos sistemas informatizados, tornando-se arma poderosa no acompanhamento dos resultados”. Esse acompanhamento feito através da informatização amplia as possibilidades de controle social, permitindo através da uniformização e padronização das informações um canal ágil de aproximação das partes interessadas no controle, e de fácil compreensão das informações.

### **2.3.1.2 Instrumentalização**

Na administração pública, em âmbito federal, estadual ou municipal existem mecanismos já institucionalizados que permitem o controle social e a participação do cidadão. Esse monitoramento legal é feito a partir de instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público e tribunais são mecanismos que na visão de Pires (2011) privilegiam o controle social efetivo da ação.

O Tribunal de Contas visa fiscalizar as questões financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios, e das entidades da administração direta e indireta, também nos três níveis de governo. As irregularidades e ilegalidades identificadas contra o patrimônio público podem ser denunciadas aos tribunais por qualquer cidadão. Já a Controladoria Geral da União realiza atividades de auditoria pública, correição, ouvidoria, controle interno, combate e prevenção à corrupção, visando assistir de forma direta ao Presidente da República com relação à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. E o Ministério Público tem atribuição de defender os direitos da sociedade e proteger os direitos individuais, fiscalizar o cumprimento da lei e defender a democracia, desta forma se caracterizando como um vigilante da sociedade. Outro órgão que também é relevante na promoção do controle social é a Defensoria Pública, este órgão visa prestar assistência jurídica ao cidadão sem recursos para pagar. De forma gratuita realiza a defesa e orientação em diversas matérias, como Direitos Humanos, Direitos do Consumidor, Direitos do Estrangeiro, questões trabalhistas entre outras.

Conforme observa Santos, (2004, p.20) “na esfera federal, a legislação ordinária tem instituído, com alguma frequência, órgãos colegiados para permitir a participação e o controle social no processo de formulação de políticas e no acompanhamento e avaliação da ação governamental”. Estes órgãos são os Conselhos, Grupos de Trabalho, Comitês, Comissões, Juntas, Câmaras, Colégios, Equipes, além de outros. Nestes há representantes tanto do setor público como do privado, como visto anteriormente na seção de institutos de participação popular.

A exemplo dos Conselhos tem-se o Ministério da Educação que conta com os Conselhos de Educação, o Ministério da Justiça que conta com os Conselhos Tutelares, e o Ministério da Saúde que conta com os Conselhos de Saúde. Para demonstrar, pode-se citar um instrumento que, mesmo em condições precárias, tem se tornado um instrumento “cada vez mais visível de controle social sobre a aplicação da legislação”, são os conselhos tutelares “responsáveis pela fiscalização do cumprimento do Estatuto da Criança e do

Adolescente”(Santos, 2004, p.21). Com a atuação destes conselhos, cidadãos e servidores públicos são submetidos a considerarem a observância dos direitos constantes na legislação pertinente. Vale salientar também as Leis 8.080 e 8.142 relativas ao Sistema Único de Saúde, que estabelecem a existência de Conselhos de Saúde, conselho em âmbito federal, estadual e municipal. Na perspectiva de Santos (2004, p.24), o Conselho “consustancia a participação da sociedade organizada na administração do Sistema de Saúde, propiciando o controle social desse sistema”.

Outros mecanismos como os já mencionados institutos de participação popular - orçamento participativo, audiências públicas, organizações sociais – também podem ser caracterizados como instrumentos de controle social, pois permitem as partes interessadas o controle em ações governamentais. Na legislação brasileira encontra-se também diversas Leis e dispositivos que se caracterizam como instrumentos de controle social. Os instrumentos judiciais são ação civil por improbidade administrativa, ação civil pública, ações ordinárias (lesões de direito individual), mandado de segurança individual ou coletivo (a título de proteção dos direitos individuais ou coletivos), ação penal e a ação popular (garante legitimidade ao povo na defesa dos interesses públicos).

Contudo, existem também os mecanismos de controle social que se procedem de forma autônoma. Como as organizações não governamentais, os observatórios sociais, os sindicatos, as universidades, os partidos políticos e ouvidorias independentes.

### **2.3.2 Perspectivas**

Para o efetivo exercício do controle social sobre as ações de governo há ainda muitos desafios a serem enfrentados tanto pela sociedade quanto pelo aparato estatal. Estes desafios para Santos (2004, p.32) decorrem da “dispersão das competências constitucionais para a proteção dos direitos da cidadania em diversos órgãos [...], do desinteresse e despreparo da grande massa da população [...], além da existência de uma cultura de não-participação”. Além disto, outros problemas dificultam o exercício do controle social. Apesar dos avanços na área tecnológica, as organizações públicas ainda dispõem de poucos recursos e informações estruturadas que possibilitem o controle social; ainda é pouca a integração entre os poderes e os órgãos de controle interno e de controle externo; e, conforme Silva (2002, p.120), a “política do jeitinho e a ineficácia da aplicação da lei torna a possibilidade de responsabilização do gestor público pouco provável no Brasil, criando um ambiente favorável ao descontrole”. Já na visão dos autores Lopez e Alencar (2011, p.259), na atual experiência

cotidiana da administração pública o controle social efetivo e satisfatório e a transparência pública ainda não se realizam, pelo fato de ainda haver níveis de governo nos quais a publicização não avançou. Outro problema ressaltado pelos autores é a falta de ativismo cívico, que propiciaria que se tomasse “as rédeas da iniciativa de fiscalizar o poder público [...] bem como o problema de que o “patrimonialismo e práticas de corrupção são ainda práticas relevantes no interior da administração pública, conspurcando a práxis republicana” (LOPEZ; ALENCAR, 2011, p.260).

Contudo, encontram-se atualmente vários mecanismos e canais de atuação que vem promovendo e possibilitando o controle social. Conselhos, instituições, organizações sociais, canais de participação individual ou coletiva, canais de participação local, ouvidorias, sistemas informatizados. Mas ainda, como afirma Silva (2002, p.129) “há espaço para valorização do controle social”. Para tanto o autor salienta a importância de promover ações no Brasil que visem a ampliação da discussão da legislação sobre controle. Segundo Silva (2002, p.129) “discutir os dispositivos legais e mecanismos institucionais que versam sobre controle dos gastos públicos é a própria discussão dos meios para controle social pois é onde mais precisamos avançar”.

Na visão de Lopez e Alencar (2011, p.261) para valorização do controle social, os autores enfatizam a importância da publicização de informações alternativas e de informações oficiais, por meio de imprensa livre. Conforme os autores o exercício da publicidade e a transparência “subsidiar as atividades de discussão e deliberação que constituem o controle social em suas diversas formas” (LOPEZ; ALENCAR, 2011, p.261).

Assim, considerando as sugestões de valorização do controle social apresentadas, sabe-se também que buscar o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle é fundamental para aumentar as possibilidades de controle social. Conforme Santos (2004, p.19), é necessário buscar o aperfeiçoamento, “sob pena de produzirem-se situações em que as instituições públicas ou semipúblicas, subitamente autonomizadas, tornem-se organizações auto-referentes, insubmissas ao controle político, por um lado, e imunes ao controle social, por outro”. Ressalta-se também a complementaridade entre os mecanismos de controle burocrático e controle social, tendo em vista que no contexto atual os controles formais não poderiam ser substituídos pelo controle social, pois segundo afirma Lopez e Alencar (2011, p.259) “no estágio atual de desenvolvimento de nossa práxis republicana e de nosso ativismo cívico, mecanismos de controle social e de controle burocrático caminham em um sentido complementar e são indispensáveis”. É um momento de ampliação do controle social e não

necessariamente de predominância do mesmo. Existem diferentes níveis de desenvolvimento do controle social em nosso país.

Na concepção de Santos, a ampliação do controle social no contexto brasileiro emerge diante dos problemas enfrentados atualmente, além de ser imperativo na construção de uma sociedade democrática, conforme o autor:

A ampliação do controle social, da responsabilização dos agentes públicos e a busca de maior transparência, além de ser imperativo da construção da democracia, vincula-se, no Brasil, à necessidade de enfrentar um problema de graves proporções: a corrupção na esfera pública. Sem tal enfrentamento, instrução de mecanismos flexibilizadores da gestão e do controle, orientados para a introdução de uma administração orientada para resultados poderão produzir disfunções ainda mais graves do que a perda de eficiência na alocação dos recursos (SANTOS, 2004, p.13).

Tem-se atualmente como perspectiva para o controle social a sua ampliação nas diversas dimensões da sociedade. Através da promoção de canais e instrumentos de controle social, juntamente ao desenvolvimento da atitude cívica dos cidadãos, ampliar-se-ão as possibilidades de controle. No Brasil, uma iniciativa interessante que está em curso e vem se expandindo é a Consocial – Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, coordenada pela Controladoria Geral da União, que tem o objetivo de promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade corroborando com o controle social.

## 2.4 CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para classificar de forma geral os controles na administração pública, utiliza-se como critério o tipo de órgão que exerce tal controle. Assim, segundo Silva (2002, p.119), “o controle pode ser: administrativo, se realizado por órgão administrativo, legislativo, se exercido pelo legislativo ou judicial, se exercido por órgão judiciário”. Após esta qualificação, pode-se fazer nova classificação a partir das possibilidades de controle vinculadas ao poder. “Dependendo se o controle partir de um órgão interno ou não à estrutura do ente controlado, ele pode ser classificado em interno ou externo” (SILVA, 2002, p.119).

Basicamente o controle interno diz respeito ao controle dentro da própria estrutura de um poder, já o controle externo é realizado por órgão ou poder externo à estrutura. Conforme aponta Bugarin et al (2003,p. 61), foi com o advento da Lei 4.320/64 que foi apresentado “o embrião da técnica orçamentária denominada “orçamento-programa” e separou os controles da execução orçamentária em externo, a cargo do Tribunal de Contas, e interno, a cargo de órgãos específicos dentro de cada Poder”.

Atualmente, a Constituição Brasileira de 1988, defini o controle administrativo dos recursos públicos em dois níveis de controle: o sistema de controle interno de cada Poder e o controle externo, realizado pelos Tribunais de Contas, órgãos que prestam auxílio ao Poder Legislativo. Além destes tem-se também o Ministério Público que colabora com o controle governamental independentemente dos níveis interno ou externo.

#### **2.4.1 Controle Interno**

Em relação aos dispositivos constitucionais, o controle interno e externo tem sua previsão constante no art. 70, que dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (CF/88).

Observa-se no dispositivo que, no caso de controle interno, o controle governamental é aglutinado em um sistema de controle interno. O Controle Interno, segundo Santana (2008, p.30), “pode ser entendido como sendo o controle intermediário ou tático na classificação neoclássica organizacional. É importante destacar que a Constituição específica que deve existir um sistema de controle”.

Atualmente, a Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, conforme Decreto nº 4.304, de 16/07/2002, que a incumbiu da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema. Já os Poderes Judiciários e Legislativo trabalham de forma independente, dispondo de controle interno próprio através de unidades com atribuições de execução de controle interno. No Poder Legislativo, o controle interno é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara de Deputados e do Senado Federal. E no Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça funciona como órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Suas funções de controle administrativo e de correição estão previstas no art. 103 – B da Constituição Brasileira.

Além de realizar auditorias e fiscalização nos referidos poderes, o controle interno propicia o apoio à realização do controle externo, facilitando as atividades do Tribunal de Contas. Segundo o §1º do art. 74, da Constituição, “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”(CF/88).

Contudo, conforme aponta Bugarin et al (2003,p. 61):

as medidas do controle interno tem em vista não somente facilitar a eficácia do controle externo exercido pelo TCU, mas também garantir a regularidade da execução das receitas e despesas públicas, monitorar a implementação do orçamento e a consecução das metas, avaliar o desempenho gerencial e verificar a correção da parceria contratada com órgãos privados, e mais recentemente estimular a sociedade civil a participar no acompanhamento e fiscalização dos programas executados.

Com relação ao controle interno na esfera municipal, as prefeituras devem ter órgão de controle interno na estrutura organizacional ou pelo menos um cargo que seja responsável pela atividade de controle interno.

Desta forma, conclui-se que o controle interno visa monitorar a execução das ações governamentais, a gestão dos recursos públicos, a correção das falhas e acompanhar a consecução dos programas de governo, além de, contribuir e facilitar com o controle externo.

#### **2.4.2 Controle Externo**

De acordo com a Constituição, o controle externo é responsabilidade do Congresso Nacional, sendo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O art..71 estabelece as competências relativas à realização do controle externo, dentre elas vale destacar as seguintes competências:

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

[...]

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

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

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

[...]

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

[...]

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

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (CF/88).

Pode-se observar que o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, tem poderes de julgamento, fiscalização, inspeção, aplicação de penalidades. Ao TCU é atribuído várias competências relativas à punição, como penalização de irregularidades e penalização por descumprimento das orientações do tribunal. E também atividades de investigação e de prevenção, como o “afastamento de determinados administradores ou o seqüestro de bens até

a definição da responsabilidade sobre irregularidades” (BUGARIN et al, 2003,p. 68). O trabalho do TCU pode ocorrer também por meio de denúncias como previsto no art. 74 § 2º, que dispõe que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” ( CF/88).

A partir dos controles sobre as ações dos governos é possível realizar a responsabilização dos gestores públicos de suas ações e decisões pertinentes ao interesse público. A responsabilização dos gestores tem ganhado espaço nos debates que vem ocorrendo sobre a temática *accountability*. Esta será abordada no tópico seguinte.

## 2.5 ACCOUNTABILITY

Na pesquisa sobre *accountability* verificou-se que o termo não é recente, e que a maior parte das referências constam em estudos relativos à gestão pública. Constatou-se ainda que no Brasil, a ampliação do debate sobre a temática tem ocorrido principalmente nos últimos 20 anos. Conforme destacam Abrucio e Loureiro (2005, p.5, grifo nosso), “a temática da *accountability* **ganhou força** dentro da ciência econômica só muito recentemente, a partir de estudos sobre reforma de Estado e dos efeitos das boas práticas governamentais no crescimento econômico”. Mas já vinha sendo discutida em áreas como ciência política e administração.

Na perspectiva do Novo Serviço Público, a temática *accountability* é uma questão complexa, pois segundo Denhardt (2012, p.267), “ela envolve um equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes numa teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público”. Para o autor a *accountability* “não é e não pode ser simples”.

Na literatura, encontram-se muitos conceitos para o termo *accountability*, a maioria deles destaca a responsabilização do poder público, a prestação de contas, a transparência, o controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo e aos direitos dos cidadãos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; HEIDEMANN; SALM, 2009; ETZIONI, 2009; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Diante do objetivo do presente estudo e, para uma melhor compreensão sobre a temática, tendo em vista sua complexidade, serão tratadas a seguir as concepções e dimensões da *accountability*, e; as formas, mecanismos e instrumentos de *accountability* na gestão pública.

### 2.5.1 Conceituando a *Accountability*

Analisando os debates em torno do conceito de *accountability*, observa-se que é um conceito complexo. Alguns autores apresentam concepções cujo escopo envolve um grande número de atores e há outros mais restritivos; uns conceitos mais abrangentes em termos de mecanismos e outros menos abrangentes (CENEVIVA, 2006). E, ainda, o termo em si (até os dias atuais) é de difícil tradução para o português.

Na obra “Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise”, Heidemann (2009, p. 284) aborda que o termo “*Accountability* (palavra inglesa derivada do latim *ad* + *computare*, contar para, contar com) representa um conceito particularmente desafiador para o estudioso brasileiro em virtude do sentido extremamente elástico que tem”. Conforme os autores a essência do termo é tratada através das palavras “responsabilidade” e “imputabilidade”.

Nas reflexões de Campos (1990), aponta-se que não é possível traduzir a *accountability* para o português, no Brasil. Isto ocorre, na visão da autora, em função do contexto político e cultural do país no início da década de 1990, pois para a efetivação e o entendimento da accountability seria necessário uma cidadania organizada e ativa. Para Campos (1990, p.35) o “exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas”. Segundo a autora, a partir da organização e vigilância das “clientelas” é que serão mais responsáveis os servidores públicos.

Na busca da compreensão da *accountability*, Campos (1990, p.33) explora as reflexões de Frederich Mosher sobre *accountability* como responsabilidade objetiva, que segundo ela:

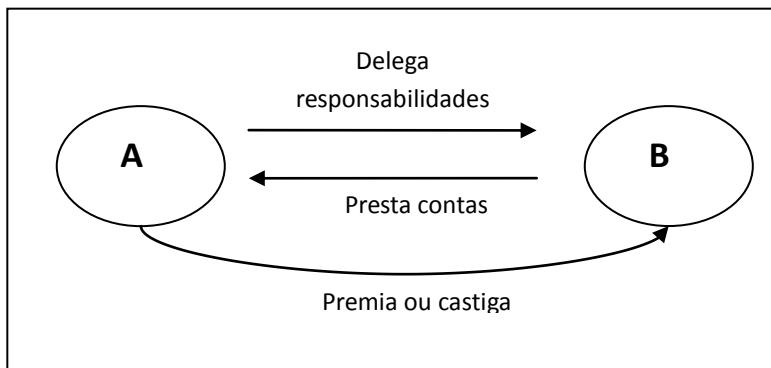
apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a - mas não necessariamente incompatível com responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, "acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho".

A autora salienta ainda que, juntamente com a responsabilidade vem a responsabilização, pois conforme Mosher (apud Campos, 1990:33), “quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades”.

Campos (1990) contribuiu significativamente para estudos posteriores sobre a temática, observa-se a repercussão de suas reflexões em obras de outros autores como Pinho e Sacramento (2009), Ceneviva (2006), Rocha (2008), Schommer e Moraes (2010).

Numa perspectiva ampla, Tristão (2002, p.8) entende que a *accountability* “representa a obrigação que as organizações e pessoas têm de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”. Neste mesmo sentido, Pinho e Sacramento (2009, p.1.350) afirmam que a “*accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização”. Para melhor compreensão da afirmação, os autores descrevem um simples esquema, conforme apresentado a seguir:

**Quadro 2 - Esquema simplificado de *accountability***



**Fonte:** Adaptado de Pinho e Sacramento (2009, p.1.350)

Neste esquema, o ator “A” delega responsabilidades, analisa os atos de “B” e premia ou castiga “B”. E “B” assume a responsabilidade delegada e presta contas a “A”. Ressalta-se neste simples esquema a importância da análise dos atos, pois é em função desta análise que será responsabilizado ou não o ator “B”.

Seguindo este entendimento e direcionando o mesmo para a gestão pública, Rocha (2008, p.4) descreve que é realizada a *accountability* “quando qualquer ação, independente da sua origem, venha a representar alguma forma de sanção, seja ela legal ou moral, e que se reflita em constrangimento ou embaraço efetivo à atividade do agente público”.

De forma mais aprofundada e focada na gestão pública, contudo também abrangente, Abrucio e Loureiro (2005, p.2) abordam que *accountability* corresponde à responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade. Para os autores é através da *accountability* que o mundo atual visa “garantir os ideais democráticos”, partindo da orientação de três princípios:

Primeiro: o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte da soberania. Segundo: os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder. E, terceiro: o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.6)

Em conformidade com o discutido até o momento, observa-se que o segundo princípio pode, por si só, apresentar uma concepção de *accountability*.

Não obstante, porém com outros elementos, Rocha (2007, p.3) comprehende a *accountability* “como a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação da conformidade/legalidade, mas também da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade”. Nesta concepção o autor enfatiza a questão avaliação e infere elementos de desempenho da gestão pública. Estes elementos apontados pelo autor serão abordados na seção correspondente as formas e mecanismos de *accountability*.

Um entendimento diferenciado e instigante sobre *accountability* é verificado nos estudos de Amitai Etzioni. O autor aponta quatro concepções alternativas para a *accountability*. A *accountability* como o uso simbólico do termo, como processo político, como mecanismo formal e legal, e por último, como abordagem de orientação. Como o uso simbólico, Etzioni trata da *accountability* como um gesto, neste sentido a *accountability* “tem a marca da norma pura, contendo em si pouca ou nenhuma instrumentalidade” (ETZIONI, 2009, p.288). O termo é utilizado apenas no verbal, não se efetivando a *accountability* na prática. É utilizado de forma simbólica por grupos que estão no poder, no intuito de acalmar os ânimos, num sentido de gesto e não na instrumentalização do termo. Na segunda concepção alternativa de Etzioni para a *accountability*, *accountability* como um processo político contínuo, como política realista, tem-se o entendimento de que “a medida que o administrador reage às pressões dos grupos de interesses, dependendo do poder ostentado por esses grupos; nesse caso, só uma mudança no poder relativo de cada grupo produzirá mudança significativa na *accountability*” (HEIDEMANN; SALM, 2009, p.283). Pois, o administrador responde às demandas que chegam a ele através dos grupos de interesse, e aqueles que tem mais poder, força, tem atendimento melhor de suas demandas, desta forma, os grupos com mais *status*, mais poder, tornam o sistema mais prestativo a eles. Assim, quando há *accountability* para um grupo, significa que é menos *accountability* para um outro grupo (ETZIONI, 2009).

Como mecanismo formal e legal, a *accountability* se utiliza de mecanismos formais e legais para o seu exercício, como exigências através da legislação de relatórios para o cidadãos, ou previsão legal de cidadãos em conselhos. Neste entendimento a *accountability* recai sobre o sistema **formal de freios e contrapesos** (checks and balances), que “tem a finalidade de promover a *accountability*, mas muitas vezes os manipuladores do poder real tomam decisões por trás da cena e depois as legitimam no sistema formal” (HEIDEMANN;

SALM, 2009, p. 283). E como **abordagem de orientação**, a *accountability* é baseada “numa variedade de forças interativas, não apenas num atributo ou num mecanismo isolado”, forças como a articulação de direitos, as legalidades e formalidades, o poder dos grupos (ETZIONI, 2009, p. 296). E ainda “como uma interação de todos esses fatores, acrescida de uma **base moral**; o administrador exerce, então, um papel ativo de mobilização, educação, desenvolvimento de novas alternativas e construção de coalizões” (HEIDEMANN; SALM, 2009, p. 284, grifo nosso).

Diante dos entendimentos e conceitos de *accountability* expostos e em função das constantes mudanças na realidade social, pode-se dizer que a compreensão de *accountability*, além de complexa, se apresenta ainda em construção, e tem forma inexaurível. Conforme Pinho e Sacramento (2009, p.1.354), as várias qualificações que os estudos acrescentaram a palavra *accountability* evidenciam “sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da res publica”.

Contudo, apesar do caráter progressivo da temática *accountability*, para o presente estudo será adotado o entendimento de Abrucio e Loureiro (2005, p.1): “construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”, ou seja, responsabilização de forma contínua dos governantes. Vale acrescentar que esta ideia de responsabilização, de acordo com Ceneviva (2006, p.2), “transcede a idéia da simples prestação de contas”, incluindo aí a possibilidade de sanção sobre os atos considerados falhos, ilegítimos ou ilícitos.

### **2.5.2 Dimensões da *accountability***

Com relação às dimensões, formas da *accountability*, verificou-se na literatura que Guillermo O’Donnell foi pioneiro. Para este autor, a *accountability* pode ser entendida como bidimensional, sendo classificada estas dimensões em *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Conforme a visão dos autores Pinho e Sacramento, a classificação de O’Donnell “ocorre de acordo com o lugar ocupado pelos atores que participam do processo” (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1.350). E, para Ceneviva (2006, p.5), esta classificação é “considerada até hoje uma das principais referências na literatura de ciência política”, estabelecendo “uma diferenciação espacial”.

A *accountability* vertical na visão de O' Donnell consiste na fiscalização, na premiação ou punição por parte do cidadão e da sociedade civil organizada através das:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessa reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas” (O'DONNELL, 1998, p. 28).

Na visão deste autor, o processo eleitoral é o principal canal da *accountability* vertical. Através das eleições, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando contra ou a favor dele. Já as reivindicações sociais ocorrem a partir das informações disponíveis à sociedade associadas às liberdades de opinião e associação.

No que diz respeito a *accountability* horizontal, esta conforme O'Donnell comprehende:

(...) a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Desta forma, ocorre então a *accountability* horizontal quando mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização e, agências governamentais de monitoramento de órgãos e do poder público, dentro da esfera do aparato estatal, exercem a supervisão, premiação ou punição dos administradores ou órgãos governamentais. Como exemplo de órgão de *accountability* horizontal pode-se citar os Tribunais de Contas brasileiros, cuja competência é fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e o cumprimento da legislação pertinente.

De forma sucinta, Pinho e Sacramento (2009, p.1.351) sintetizam as dimensões da *accountability*, afirmando que “enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais — cidadãos versus representantes — a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais —*checks and balances* entre os poderes constituídos”.

Outras formas de *accountability* serão aprofundadas na seção seguinte, vale salientar que estas próximas não são concorrentes nem contraditórias a classificação abordada nesta seção e sim podem ser trabalhadas de forma complementar a classificação de O'Donnell.

### **2.5.3 Formas, mecanismos e instrumentos de *accountability***

Que a idéia de *accountability* refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos é comumente aceito. Contudo, quando se trata de delimitar seus objetos, sujeitos, **meios e escopo**, o debate torna-se acalorado (CENEVIVA, 2006, p.1, grifo nosso). Pois,

várias são as formas, mecanismos e instrumentos que possibilitam, promovem e efetivam a *accountability*, tanto na forma institucionalizada como através dos cidadãos individual ou coletivamente.

Na pesquisa relativa às formas, mecanismos e instrumentos de *accountability* ressaltaram-se os estudos de Abrucio e Loureiro (2005), de Pinho e Sacramento (2009), de Ceneviva (2006), Schommer e Moraes (2010) e do Conselho Científico do CLAD (Centro LatinoAmericano de Administración para El Desarrollo). Inicialmente, como principal referencial é considerado o estudo de Abrucio e Loureiro (2005), pois este apresenta uma visão abrangente e orienta outros diversos estudos sobre o assunto. Posteriormente são tratados outras concepções sobre o assunto.

Na visão de Abrucio e Loureiro (2005), as formas que visam garantir a *accountability* são:

- a) o processo eleitoral (garantidor da soberania popular);
- b) o controle institucional durante os mandatos (fiscalização contínua dos representantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória);
- c) a criação de regras estatais intertemporais (limitando o poder governamental a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade).

Para os autores, estas três formas de *accountability* existem em todos os países democráticos, sendo que podem se apresentar em maior ou menor grau de sucesso. E para que as formas aconteçam, é necessária “a utilização de instrumentos institucionais e da existência de condições mais gerais (sociais, políticas, culturais etc.) capazes de dar um alicerce estrutural à democracia e a suas formas de responsabilização política” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.7).

O quadro a seguir, dos autores Abrucio e Loureiro (2005), sintetiza o modelo de *accountability* democrática, associando as formas aos respectivos instrumentos e condições, conforme se pode observar:

**Quadro 3 - Accountability democrática**

<b>Formas de accountability</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Condições</b>
Processo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema eleitoral e partidário</li> <li>• Debates e formas de disseminação da informação</li> <li>• Regras de Financiamento de Campanhas</li> <li>• Justiça eleitoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado</li> <li>• Pluralismo de idéias (crenças ideológicas e religiosas)</li> <li>• Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações</li> </ul>

		• Independência e controle mútuo entre os Poderes
Controle Institucional durante o Mandato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.),</li> <li>• Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.)</li> <li>• Controle Administrativo-procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira)</li> <li>• Controle do Desempenho dos Programas Governamentais</li> <li>• Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparéncia e fidedignidade das informações públicas</li> <li>• Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia)</li> <li>• Predomínio do império da lei</li> <li>• Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público</li> <li>• Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)</li> </ul>
Regras estatais Intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas)</li> <li>• Segurança contratual individual e coletiva</li> <li>• Limitação legal do poder dos administradores públicos</li> <li>• Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes</li> <li>• Mecanismos de restrição orçamentária</li> <li>• Defesa de direitos intergeracionais</li> </ul>	

**Fonte:** Abrucio e Loureiro (2005, p.7)

O processo eleitoral é a base do governo democrático, através do processo eleitoral se exerce a soberania popular e o controle dos governantes. Dentre os instrumentos deste processo, o sistema eleitoral e partidário se infere como um importante instrumento, tendo em vista que, para que ocorra uma representação mais justa do eleitorado, a escolha do sistema eleitoral é fundamental. No entanto, o controle dos governantes não é garantido totalmente pelas eleições, assim torna-se também importante a promoção da participação dos cidadãos e de formas de controle durante todo o período do mandato, não se restringindo apenas as eleições (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

Outra forma de *accountability*, à criação de regras estatais intertemporais, é a forma pela qual “o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se

garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.7). Estas regras correspondem às cláusulas pétreas da Constituição, garantido direitos básicos dos cidadãos, a segurança contratual individual e coletiva, limitação legal dos gestores públicos, mecanismos de restrição orçamentária, entre outros.

Por último, destaca-se convergentemente à questão norteadora deste estudo, o **controle institucional durante os mandatos**, pois estes controles dependem da transparência e divulgação dos atos do Poder Público, principalmente pela divulgação de informações confiáveis visto que “sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.9). O controle institucional durante os mandatos é aquele que visa o exercício do controle durante todo o período em que os mandatários estão no governo, acompanhando e controlando todas as decisões governamentais.

Quanto aos mecanismos para o exercício da *accountability*, no que diz respeito a instrumentos relativos ao controle institucional, Abrucio e Loureiro (2005) classificam em cinco instrumentos de controle: parlamentar, judicial, administrativo procedural, de desempenho dos programas governamentais e controle social. Neste último, como já tratado anteriormente, é de elevada importância a qualidade da relação governo – cidadão, e a disponibilização de informações confiáveis à sociedade.

O controle parlamentar é o controle:

exercido pelo Legislativo sobre o Executivo, por meio de fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.9).

Este controle, conforme Ceneviva (2006, p.7), “é uma via clássica de *accountability*, que tem como premissa não apenas a separação dos Poderes, mas também, e principalmente, o controle mútuo entre Executivo e Legislativo”. Este controle mútuo como já observou-se em O’Donnell caracteriza também um mecanismo de responsabilização horizontal. Para o sucesso no controle parlamentar alguns fatores são necessários: capacidades institucionais, autonomia financeira, corpo técnico qualificado, cultura democrática, interesse da classe política (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005), (SCHOMMER; MORAES, 2010).

Vale ressaltar também os principais instrumentos de controle parlamentar, de acordo com Santos (2004, p.8) e Ceneviva (2006, p.7), são:

- a participação e a avaliação das indicações realizadas pelo Executivo para importantes cargos públicos;

- a fiscalização da elaboração e gestão orçamentária e da prestação de contas do Executivo;
- a existência e o funcionamento pleno de comissões parlamentares destinadas a avaliar e investigar possíveis equívocos de conduta ou atos de improbidade administrativa por parte de governantes;
- as audiências públicas para avaliar não unicamente leis em discussão no Legislativo, mas, sobretudo, projetos do Executivo ou programas em implementação.

O segundo controle, o controle judicial, enquanto instrumento de controle institucional durante o mandato, consiste em garantir o cumprimento da lei e a conduta conforme a legalidade por parte dos governantes e dos funcionários públicos, bem como garantir os direitos fundamentais. Isto ocorre por meio da análise dos tribunais das normativas produzidas pelos poderes Legislativo e Executivo, sendo que o Ministério Público tem o poder de fazer cumprir as leis (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; SCHOMMER; MORAES, 2010). Como condições para a efetiva *accountability* por meio do controle judicial, tem-se: controle político sobre os próprios atores judiciais, existência de burocracia meritocrática e a independência funcional dos órgãos.

O controle administrativo-financeiro ou, ainda, administrativo – procedural das ações estatais, terceiro instrumento de controle, é o controle feito a partir dos Tribunais de Contas ou Auditorias Independentes, e também por meio de mecanismos internos da administração, como comissões de fiscalização ou controladorias. Conforme Abrucio e Loureiro (2005, p.9), “o objetivo é verificar se o Poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo Orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento e a vinculação orçamentária a determinadas áreas”. Desta forma, verificando a consecução real dos fins públicos e avaliando a conduta dos governantes e funcionários públicos, identificando a probidade nos atos, bem como a corrupção. Além destes objetivos, Ceneviva (2006, p.8) aponta também que estes controles “buscam universalizar as regras e os procedimentos burocráticos evitando, assim, possíveis focos de patrimonialismo, clientelismo ou outras formas de privatização do acesso a bens públicos”.

O quarto instrumento de controle durante o mandato, controle de resultados da administração pública, é segundo os autores Abrucio e Loureiro (2005, p.10) “uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática”. E conforme Ceneviva (2006), além de ferramenta gerencial, possibilitam o aumento do controle dos cidadãos sobre a burocracia e os governantes.

Este instrumento visa controlar, fiscalizar, o desempenho das políticas, projetos e programas governamentais, responsabilizando o Poder público. Este controle pode ocorrer por parte de agentes externos ou internos ao Poder público, como agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil, por órgãos do próprio governo (com autonomia para tal), como instituições que têm se encarregado do controle administrativo-financeiro, entre outros (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; CENEVIVA, 2006). O diferencial deste controle consiste na forma da avaliação que é feita sobre o Poder público, é uma avaliação das metas de governo propostas. Conforme os estudos de Ceneviva (2006), o benefício dessa forma de controle recai sobre a ampliação do debate público, pois serão verificadas e avaliadas os objetivos de governo, as políticas públicas construídas com os cidadãos, e nessa perspectiva além de servir para a *accountability*, também reflete num aprendizado cívico.

Outro ponto a salientar com relação ao controle por resultados, são as condições necessárias para a efetivação deste controle. Dentre as condições para a responsabilização, tem-se a transparência e a visibilidade das ações governamentais, a definição de metas e indicadores para monitorar as política públicas, desenho institucional dos sistemas de avaliação que estimulem a transparência das informações, participação de diferentes sujeitos e a discussão de resultados (SCHOMMER; MORAES, 2010; CENEVIVA, 2006).

Finalmente, destaca-se o controle social como instrumento de controle durante o mandato. Este instrumento, na perspectiva de Abrucio e Loureiro (2005, p.10) “é uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização”. Segundo os autores e o estudo sobre controle social apresentado em seção anterior, o controle social é o controle exercido pela sociedade, de forma individual ou coletivamente, sobre os atos governamentais. E tendo em vista o caráter da *accountability*, o controle social como instrumento de *accountability* visa também a possibilidade de responsabilizar os agentes pelos atos. Há uma diversidade de meios de controle social, geralmente ocorre por meio de alguma articulação da sociedade, por meio da participação da sociedade em consultas populares (conselhos consultivos/deliberativos de políticas públicas, plebiscito), canais de ouvidoria, participação em processo orçamentário, espaços de diálogo com o governo, organizações não governamentais, Observatórios Sociais. Este último, segundo os estudos de Schommer e Moraes (2010, p.301) “ao monitorar sistematicamente as ações de certo setor ou órgão, um tema de interesse coletivo ou um território, exerce controle social e pode contribuir para avanços em *accountability*”.

As condições para garantir a *accountability* através do controle social conforme Schommer e Moraes (2010, p.306) são as mesmas “para que os mecanismos de *accountability* como um todo sejam efetivos e contribuam para a qualidade da democracia”. E ainda, segundo os autores, se incluem as seguintes:

a possibilidade de se obter e divulgar diversidade de informações públicas, com transparência e fidedignidade, a existência de imprensa livre e de espaços de debate entre cidadãos, regras que incentivem o pluralismo e coibam privilégios, respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos, mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público, e possibilidade de que a sociedade acione instituições de fiscalização, as quais tenham poder de impor sanções. (SCHOMMER; MORAES, 2010, P.306).

Destas, ressalta-se os espaços de debate entre cidadãos, a importância da transparência e da possibilidade de sanção. Na visão de Ceneviva (2006, p.10), o que distingue o controle social das outras formas de responsabilização é “a possibilidade de ampliação do espaço público, ponto fundamental para que os governantes sejam controlados mais atentamente e respondam de maneira mais efetiva às demandas e aspirações dos cidadãos nos períodos entre as eleições”. Esta ampliação do espaço público aproxima os cidadãos às ações de governo. Neste controle vislumbra-se a *accountability* através da fiscalização não só dos órgãos competentes para tal, mas a fiscalização por parte dos cidadãos, institucionalizados ou não.

Não obstante ao estudo de Abrucio e Loureiro (2005) sobre as formas de *accountability*, o Conselho Científico do CLAD (2006), estudando resultados das experiências latino-americanas, identifica cinco formas de responsabilização: responsabilização pelos controles clássicos, pelo controle parlamentar, pela introdução da lógica de resultados, pela competição administrada e pelo controle social. Pode-se destacar que a novidade dentre os mecanismos de *accountability* citados e tratados anteriormente é a responsabilização pela competição administrada. Segundo CLAD (2006, p. 31), este mecanismo realiza-se “por meio da introdução de princípios da concorrência entre os diferentes provedores – estatais, públicos não-estatais e privados -, acabando com o monopólio na prestação de serviços, e por meio da aplicação de sanções ou premiações aos competidores segundo seu desempenho”. Neste mecanismo, a responsabilização pode ocorrer através de três formas: a competição entre os provedores dos serviços, controle dos burocratas sobre os prestadores públicos não-estatais ou privados e pela participação da sociedade em organismos públicos não-estatais. Algumas críticas já foram feitas com relação à utilização deste mecanismo, estas consistam no “pressuposto de que a competição administrada significa a introdução da lógica pura de mercado na prestação e no funcionamento dos serviços públicos” (CLAD, 2006, p. 331). No entanto, estudos apontaram que a competição se dava na

comparação dos custos de produção e na qualidade das organizações e não com relação ao lucro, como ocorre no espaço mercado.

Considerando o intuito deste trabalho, convém destacar ainda as formas de *accountability* sob o foco das finanças públicas. Neste sentido, os estudos de Abrucio e Loureiro (2005) sobre a temática contribuem significativamente. O quadro a seguir sintetiza os instrumentos da responsabilização política no âmbito das finanças públicas.

**Quadro 4 - Accountability e finanças públicas no Brasil**

<b>FORMAS DE ACCOUNTABILITY</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>
• Processo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento de campanhas eleitorais</li> </ul>
• Controle Institucional durante o Mandato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissões Parlamentares de Inquérito</li> <li>• Regras de discussão, publicização e accountability horizontal do Orçamento (processo de elaboração do PPA, LDO e LOA)</li> <li>• Tribunais de Contas</li> <li>• Auditorias Financeiras Internas (Secretaria de Controle Interno e Corregedoria Geral da União)</li> <li>• Orçamento Participativo</li> </ul>
• Regras estatais Intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regras de restrição orçamentária e de responsabilidade fiscal</li> <li>• Limites de endividamento público</li> <li>• Metas Inflacionárias</li> </ul>

**Fonte:** Abrucio e Loureiro (2005, p.11)

Destas formas destacam-se o controle institucional durante o mandato e as regras estatais intertemporais. No controle institucional durante o mandato sob a ótica de finanças públicas o processo orçamentário se configura como um importante instrumento. Para Abrucio e Loureiro (2005, p.14) o orçamento é fundamental instrumento de governo, “seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política”. Para Rocha (2008), em seu artigo o processo orçamentário como instrumento de *accountability*, o autor ressalta que o processo orçamentário, enquanto instrumento de *accountability*, é o vínculo entre o processo eleitoral e a realização dos mandatos. Na concepção deste autor, neste elo o controle Legislativo tem um papel fundamental, ao aprovar, propor ou vetar sobre as questões orçamentárias.

Ainda na perspectiva de controle durante o mandato, considera-se também fundamental os Tribunais de Contas, que além de controlar os recursos públicos, num sentido de evitar desperdícios ou uso inadequado, estes atuam na fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos. E, ainda, o orçamento participativo, que se configura com um instrumento

que pode ser utilizado como “forma de *accountability* vertical das finanças públicas”(Abrucio e Loureiro (2005, p.23). Além da possibilidade de alteração na distribuição dos recursos públicos, o orçamento participativo pode instigar uma nova visão sobre orçamento nos cidadãos baseado em uma realidade orçamentária.

Convém destacar também a criação de regras estatais intertemporais nas finanças públicas. Atualmente, conta-se com vários limites e restrições ao endividamento e ao orçamento público. Pode-se ressaltar a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, que marcou a gestão fiscal no Brasil. A partir da criação desta lei, de acordo com Abrucio e Loureiro (2005), buscou-se melhorias na gestão fiscal e um novo padrão de responsabilização mútua entre a União e os governos subnacionais foi criado.

#### **2.5.4 Considerações sobre a *accountability***

Diante o exposto sobre a temática *accountability* fica evidenciado que o complexo tema não se reporta apenas a prestação de contas públicas, pois trata da responsabilização ininterrupta dos gestores públicos sobre os atos governamentais, inclusive com a possibilidade de sanção. Evidencia-se também que na prática da *accountability*, muitas formas, mecanismos e instrumentos são necessários para efetivar a responsabilização.

Observa-se, ainda, que houve uma evolução na compreensão e na prática de *accountability*, no entanto, conforme Pinho e Sacramento (2009, p.1.364) apontam “a caminhada promete ser longa, principalmente porque ficou caracterizado que no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional”. E, é neste sentido que o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento alerta que a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: “o incremento da capacidade dos cidadãos de atuar na definição das metas coletivas de sua sociedade”, pois uma população indiferente à política inviabiliza o processo de *accountability*. E, que é necessário “construir mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes, não só por meio das eleições, mas também ao longo do mandato dos representantes” (CLAD, 2006, p. 27).

Para Abrucio e Loureiro (2005), a *accountability*, na esfera pública, possibilita o aperfeiçoamento das instituições estatais no que tange à transparência, ao desempenho dos programas governamentais e responsabilidade frente à sociedade. Já na perspectiva de Corbari (2004, p. 109), “a prática do exercício permanente da *accountability* e do controle

social pode elevar a governança na medida em que se amplia a confiança mútua entre Estado e sociedade”.

Finalmente, cabe enfatizar que a realização da *accountability* depende também, além da capacidade dos cidadãos, dos mecanismos e instrumentos de responsabilização contínua, que a própria sociedade assuma o compromisso de participar, fomentar e exercer a *accountability*.

## 2.6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No contexto atual da administração pública, um dos temas centrais que invocam a sociedade ao debate é a questão da transparência das informações e dos atos na gestão pública. Apesar de evidências de discussão sobre o tema na gestão pública há mais de meio século, foi na última década do século XX que esse conceito ganhou expressão social, concomitantemente a implementação da administração pública gerencial (CRUZ et al, 2010).

A transparência das informações dos atos e ações governamentais tem se tornado cada vez mais um forte requisito frente às questões que urgem com a nova perspectiva da administração pública. Questões como proximidade entre o Estado e o cidadão, de descentralização de poder, formação de agenda política, envolvimento maior do cidadão nas deliberações públicas, de avaliação das políticas públicas, exercício da cidadania, exercício da *accountability*, dentre outros. E, também, fundamental frente ao combate da corrupção. De acordo com Santos (2004, p.6), “maior abertura e compartilhamento de informação torna o público mais capaz de decidir e fazer as escolhas políticas, aumenta a *accountability* dos governos e reduz o âmbito da corrupção”. Além disto, conforme o autor, melhora a alocação de recursos, a eficiência e o crescimento econômico.

A possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental também é um requisito fundamental. Conforme Matias-Pereira (2010, p. 179), esta possibilidade se configura “como um direito e, simultaneamente, projeto de igualdade, o acesso à informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes”. Todo e qualquer cidadão tem o direito de acesso as informações de cunho público. Para Tristão (2002, p.1), “considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas”.

Observa-se, com relação à transparência das informações na administração pública nos dias atuais, que dois requisitos são fundamentais, de um lado, o governo deve ser transparente com relação a suas ações e, de outro, deve haver a possibilidade de acesso do cidadão à

informação.

Na visão de Gomes Filho (2005, p.4), a transparência “define um valor, uma qualidade, daquilo que se deixa atravessar pela luz”. E ainda, transparente é aquilo que se deixa conhecer, perceber, significa translúcido. Toda e qualquer organização ou indivíduo que atua na esfera pública deve ter como princípio de ação ser transparente. Ainda na concepção de Gomes Filho (2005), é importante destacar que a transparência pública e a publicidade são noções distintas, não devendo confundi-las, mesmo que, como tradicional princípio jurídico, a publicidade garanta um certo nível de transparência no poder público. A diferença entre publicidade e transparência consiste no fato de que:

a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro (GOMES FILHO, 2005, p.5).

Neste sentido, numa compreensão ampla de transparência pública, engloba-se além da publicização de informações, um conjunto de práticas e ações governamentais baseadas em princípios éticos.

Corroborando, o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (2011) em sua pesquisa sobre “transparência orçamentária nas capitais do Brasil” afirma que:

transparência não é apenas disponibilizar dados. Mas é fazê-lo em linguagem clara e acessível para todo o povo e qualquer cidadão de um país. Dessa forma, a transparência, se fornecida de forma real e com qualidade, contribui para a participação social nos espaços do poder. Portanto, um Estado translúcido fomenta a participação popular nos espaços de poder. **A transparência é instrumento de pedagogia política**, pois o conhecimento advindo da transparência estatal é fundamental para se levantar a voz nas arenas de decisão (INESC, 2011, p.4, grifo nosso).

Desta forma, entende-se por transparência na administração pública um conjunto de práticas contínuas de divulgação de informações e de atos governamentais de forma clara e acessível para todo e qualquer cidadão. No geral, a transparência deve constar em todas as atividades executadas pelos gestores públicos, de modo que os cidadãos tenham acesso e compreensão do que os atores governamentais têm executado a partir do poder de representação que lhes foi delegado (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009).

Seguindo este entendimento, Silva (2000, p. 10) aponta que o objetivo da transparência é:

garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das

prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas. (SILVA, 2000, p. 10).

Na visão deste autor, a transparência não se restringe aos fatos presentes, sendo que o poder público deve transparecer informações passadas sobre as ações governamentais, possibilitando assim o cidadão de realizar uma análise evolutiva.

Vishwanath e Kaufman (1999, p.3, tradução nossa) destacam as características necessárias à transparência pública. São elas:

1. Acessibilidade a informação, a informação deve ser acessível a todos em igualdade de condição, associada à educação da população, a capacidade de os indivíduos acessarem interpretarem e utilizarem a informação;
2. Relevância das informações apresentadas;
3. Qualidade e confiabilidade, a informação deve ser de boa qualidade e confiável, oportuna, completa, correta, consistente e apresentada em termos claros e simples. (VISHWANATH; KAUFMAN, 1999, p.3, tradução nossa).

Pode-se destacar dentre as características a questão confiabilidade e consistência das informações, visto que a manipulação dos dados não seria uma transparência pública efetiva, real, e sim apenas legitimaria interesses de alguns grupos.

Convém destacar aqui as condições para que ocorra a transparência pública, na visão de Gomes Filho (2005, p.5) a transparência pública requer “a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro”. Além disto, o autor ainda ressalta que quem é transparente compartilha o poder, pois “o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce”. (GOMES FILHO, 2005, p.5). Ao dar transparência ao poder, compartilhá-lo, este fato implica em melhorar este poder.

### **2.6.1 Transparência Pública no Brasil**

No geral, os debates acerca da transparência na administração pública brasileira se reportam à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000. Esta é considerada como um marco para a transparência dos atos e das contas da gestão pública no Brasil, pois exige da Administração Pública, em níveis federal, estadual e municipal, a transparência da gestão fiscal. Conforme Culau e Fortis (2006, p.3), a LRF “instituiu o planejamento e a transparência como seus pilares”. E ainda, dentre suas principais características, “cabe destacar que se trata de uma lei complementar e, portanto, os requisitos

necessários para a modificação dos seus dispositivos são mais rígidos e exigentes” (CULAU; FORTIS, 2006, p.3).

A LRF determina a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público dos instrumentos de transparência, sendo estes: planos, orçamentos, leis orçamentárias, as prestações de contas e respectivos pareceres prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal (LRF, art. 48). Com a redação alterada pela Lei Complementar 131 (LC 131), promulgada em 27 de maio de 2009, foi previsto ainda que a transparência é assegurada através do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. E ainda determinou-se que a União, os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem em meios eletrônicos de acesso público a qualquer pessoa física ou jurídica, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Contudo, estas leis vieram a normatizar uma previsão já constitucional. De acordo com Cruz et al (2010, p 2) a “transparência na gestão pública é obrigação imposta a todos os gestores públicos, visto que existe previsão na carta maior, na Constituição Federal de 88, art.37, que trata da publicidade a fim de atender a democracia e possibilitar o exercício da cidadania”.

Vale destacar aqui duas outras Leis que normatizam a respeito da transparência pública em nível federal e estadual e tem grande relevância para o presente estudo. A Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 e a Lei Estadual de Santa Catarina nº 15.617 de 10 de novembro de 2011. A primeira trata sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações, conforme o previsto na Constituição Federal. Os procedimentos previstos nesta Lei visam a garantia do direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública.

Já a Lei nº 15.617, de Santa Catarina, dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação de todos os atos oficiais, por todos os Poderes e órgãos da administração direta e indireta. E exige a manutenção de uma página na rede mundial de computadores (internet), sob a denominação de **Portal da Transparência**, que possibilita o acesso de qualquer pessoa. A Lei determina as informações que devem constar neste Portal, dentre elas vale destacar que conforme §1º do art.2º, “deverão ser publicados integralmente nos Portais da Transparência, a partir da vigência desta Lei todos os atos administrativos realizados e contratos firmados, bem como seus aditivos, que importem em realização de despesas públicas” (LEI 15.617/11).

Com o advento destas leis, pode-se observar a preocupação do governo com a normatização relativa a transparência na administração pública. Na visão de Culau e Fortis (2006, p.1) “conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública”.

Contudo, convém abordar ainda o que as **pesquisas sobre o nível de transparência no Brasil** vêm apontando. Segundo Culau e Fortis (2006, p.12) “apesar de a tendência rumo à flexibilização, agilidade, transparência ser inequívoca, os entraves são poderosos”. O autor constata que as informações financeiras, fiscais, orçamentárias ainda não são suficientes para aproximar a sociedade do Estado. Para ele, a dificuldade concentra-se no difícil entendimento da linguagem técnica e no baixo nível de escolarização da população brasileira.

Num estudo realizado por Cruz et al (2010), com o objetivo de investigar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros, foi verificado baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Conforme os autores constataram, “no geral, existe alguma associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros” (CRUZ et al, 2010, p 1).

Outra pesquisa interessante é sobre a “transparência orçamentária nas capitais do Brasil” realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2011). O objetivo da pesquisa foi avaliar os aspectos da transparência orçamentária em nível subnacional no Brasil. Para tanto se dividiu a pesquisa em duas etapas, uma para avaliação da transparência do ciclo orçamentário das capitais brasileiras, investigando as informações disponíveis nos sites das capitais, e a outra, para a análise da percepção da transparência orçamentária. Como resultados da pesquisa, verificou-se que as dez variáveis mais disponibilizadas nos sites das capitais são os seguintes temas:

Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); despesas do PPA dispostas por programas; acesso aos objetivos dos programas no PPA; receita disposta por natureza (categoria econômica e por origem) na LOA; despesa detalhada por órgão/UO na LOA; despesa disposta por classificação econômica e por natureza; despesa detalhada por função na LOA; valor total da execução orçamentária do objeto da despesa (elemento). INESC (2011, p.9).

E, conforme INESC (2011, p.10), as menos disponibilizadas “foram aquelas relacionadas à execução – por exemplo, o destino dos pagamentos realizados – e à apuração de indicadores e metas físicas, condição indispensável para a organização do orçamento por desempenho”.

Como resultado da avaliação obteve-se também a seguinte ordenação de capitais de acordo com a pontuação obtida na pesquisa:

**Tabela 1** – Capitais ordenadas pela pontuação alcançada e posição em relação ao índice de transparência do ciclo orçamentário

Capital	Pontuação (somatório)	Índice <sup>1</sup>
Curitiba	44,0	75,9
Porto Alegre	43,5	75,0
Brasília	36,5	62,9
Rio Branco	36,0	62,1
Fortaleza	35,0	60,3
Vitória	35,0	60,3
Porto Velho	35,0	60,3
Aracaju	35,0	60,3
Florianópolis	34,0	58,6
Manaus	33,0	56,9
Cuiabá	31,0	53,4
Rio de Janeiro	31,0	53,4
Belo Horizonte	30,0	51,7
Palmas	30,0	51,7
Recife	29,0	50,0
Maceió	28,0	48,3
Belém	26,0	44,8
São Paulo	26,0	44,8
Campo Grande	25,5	44,0
Natal	24,0	41,4
São Luís	22,0	37,9
Salvador	21,0	36,2
Goiânia	21,0	36,2
João Pessoa	18,0	31,0
Boa Vista	6,0	10,3
Macapá	0,0	0,0
Teresina	0,0	0,0

**Fonte:** INESC (2011, p.11)

Observou-se que 50% das capitais estiveram abaixo da média geral, sendo que a média da pontuação total das capitais foi de 27,2 pontos. (INESC, 2011).

Com relação a segunda etapa da pesquisa do INESC, e tendo em vista o objeto deste estudo, é válido demonstrar ainda o resultado obtido na percepção em relação à identificação de informações detalhadas da despesa (informações acerca dos produtos ou serviços adquiridos pelo governo) no Portal da Transparência. Conforme Tabela 2.

**Tabela 2** – O Portal da Transparência do governo identifica com detalhes o objeto da despesa (o produto ou serviço) adquirido pelo governo, fornecendo especificações, quando for o caso, por metragem, peso, marca, modelo ou outras descrições.

	Frequência	Percentual (%)	Percentual acumulado
Desacordo total	29	32,2	32,2
Entre "desacordo total" e "acordo pela metade/desacordo pela metade"	17	18,9	51,1
Acordo pela metade/desacordo pela metade	17	18,9	70,0
Entre "acordo pela metade/desacordo pela metade" e "acordo total"	6	6,7	76,7
Acordo total	5	5,6	82,2
Não sabe ou não tem a resposta	16	17,8	100,0
Total	90	100,0	

**Fonte:** INESC (2011, p.31)

O INESC identificou que 32% declaram não concordar, ou seja, não identificam informações detalhadas das despesas do governo nos Portais de Transparência. Isto demonstra que 70% dos entrevistados, ou seja, “a maioria esmagadora dos(as) entrevistados(as) tem a percepção de que suas capitais não identificam com detalhes aquilo que o governo compra ou contrata” (INESC, 2011, p.31).

Este último dado é bastante relevante para o presente estudo, pois verificou a carência de transparência nas informações governamentais relativas a detalhes das despesas públicas.

Convém destacar também os estudos de Raupp e Pinho (2011), sobre a construção da *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais. Ao pesquisar 17 portais municipais do estado de Santa Catarina, os autores verificaram que a capacidade de prestação de contas dos portais é média, sendo que com relação à transparência os portais apresentam alta capacidade e, com relação à participação/interação dos cidadãos, a capacidade dos portais é baixa (RAUPP; PINHO, 2011, p.116).

A partir da pesquisa realizada, sobre pesquisas relativas a transparência pública, verifica-se que foram encontradas um maior número de pesquisas que tratam sobre a transparência nos portais municipais. No geral, podem-se fazer algumas observações sobre a transparência pública no Brasil, com base nas pesquisas aqui relatadas:

- existe alguma associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública;

- existe carência de transparência nas informações governamentais relativas a detalhes das despesas públicas (metragem, quantidade, preço de produtos ou serviços);
- geralmente as informações mais disponibilizadas nos sites das capitais são relativas ao Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA);
- geralmente as informações menos disponibilizadas são relacionadas à execução e à apuração de indicadores e metas físicas;
- os portais apresentam alta capacidade de transparência, média capacidade de prestação de contas e baixa capacidade de participação/interação dos cidadãos.

Observa-se que a transparência pública pode ocorrer à medida que existem meios adequados e eficazes para que ela aconteça. O que se pode verificar é que existem níveis de transparência nas organizações públicas. Na visão de Matias-Pereira (2010, p.180), “é perceptível que a prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa de ética e transparência na condução dos negócios públicos”. No entanto, esta prática tem ainda um longo caminho pela frente. A promoção da transparência pública, além de auxiliar no controle social, pode evitar e coibir desvios dos recursos públicos, evitando atos indevidos por parte dos gestores públicos e possibilitando a accountability. Mas a prática não deve se restringir a externar as informações através das pressões da sociedade, ela deve sim ocorrer tanto para as organizações públicas serem transparentes para com os cidadãos, a sociedade, como também para a gestão e controles internos, auxiliando os gestores públicos nas tomadas de decisões.

Vale ressaltar que, com relação à transparência dos Estados brasileiros, além da legislação pertinente, iniciativas como o Índice de Transparência Brasil visam fomentar a transparência governamental. Esta iniciativa visa implementar um ranking, que elenca portais de transparência (sites governamentais) com maior ou menor grau de transparência. Tendo em vista o objeto deste estudo: Módulo de Gerenciamento de Contratos enquanto instrumento de transparência pública e controle social, no próximo tópico é abordada a situação dos contratos administrativos na perspectiva das análises estaduais feitas pelo “Índice de Transparência”.

## **2.6.2 Os contratos administrativos sob a ótica dos Portais de Transparência**

Os portais de transparência, buscando a transparência pública e atendimento a legislação pertinente, visam disponibilizar aos cidadãos informações da gestão pública e atos governamentais. Informações acerca das competências e estrutura de órgãos públicos, dos

repasses ou transferências de recursos financeiros, das despesas públicas, das ações, programas, projetos e políticas públicas e, das licitações e contratos firmados.

Estes portais de transparência dos governos estaduais do Brasil são avaliados e pontuados pelo Índice de Transparência. Conforme informações constantes no site, [www.indicedetransparencia.org.br](http://www.indicedetransparencia.org.br), este índice foi criado por um Comitê formado por especialistas em finanças e contas públicas com base em parâmetros técnicos, sendo utilizado como um meio de informar o nível de transparência das contas públicas dos estados aos cidadãos. O nível de transparência dos estados é compilado e demonstrado por meio de um “ranking” dos índices, classificando estados com maior ou menor grau de transparência.

A seguir apresenta-se o ranking de transparência dos estados brasileiros, datado de julho de 2010.

**Tabela 3 - Ranking geral do índice de transparência**

	Ranking Geral	Análise	UF	Nota
1º	EXECUTIVO FEDERAL	<a href="#">Análise</a>	BR	<u>7.56</u>
2º	SÃO PAULO (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	SP	<u>6.96</u>
3º	PERNAMBUCO (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	PE	<u>6.91</u>
4º	RIO GRANDE DO SUL (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	RS	<u>6.29</u>
5º	PARANÁ (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	PR	<u>6.07</u>
6º	MINAS GERAIS (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	MG	<u>5.60</u>
7º	SANTA CATARINA (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	SC	<u>5.56</u>
8º	RONDÔNIA (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	RO	<u>5.38</u>
9º	ESPÍRITO SANTO (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	ES	<u>5.36</u>
10º	AMAZONAS (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	AM	<u>5.24</u>
	MARANHÃO (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	MA	<u>5.24</u>
11º	ALAGOAS (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	AL	<u>5.20</u>
12º	GOIÁS (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	GO	<u>5.16</u>
13º	RIO DE JANEIRO (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	RJ	<u>5.09</u>
14º	PARAÍBA (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	PB	<u>5.07</u>
15º	DISTRITO FEDERAL	<a href="#">Análise</a>	DF	<u>4.80</u>
16º	PARÁ (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	PA	<u>4.65</u>
17º	TOCANTINS (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	TO	<u>4.62</u>
18º	MATO GROSSO DO SUL (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	MS	<u>4.44</u>
19º	SERGIPE (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	SE	<u>4.33</u>
20º	CEARÁ (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	CE	<u>4.18</u>
21º	MATO GROSSO (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	MT	<u>3.93</u>
22º	AMAPÁ (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	AP	<u>3.85</u>
23º	ACRE (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	AC	<u>3.82</u>
	BAHIA (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	BA	<u>3.82</u>
	RIO GRANDE DO NORTE (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	RN	<u>3.82</u>
24º	RORAIMA (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	RR	<u>3.31</u>
25º	PIAUÍ (ESTADO)	<a href="#">Análise</a>	PI	<u>3.04</u>

**Fonte:** [www.indicedetransparencia.org.br](http://www.indicedetransparencia.org.br) (2011)

Verifica-se que o estado de Santa Catarina ocupa a 7<sup>a</sup> posição no ranking geral, sendo que entre os Estados ele ocupa a 6<sup>a</sup> posição.

A avaliação dos portais leva em consideração as informações que os mesmos disponibilizam para os cidadãos. Na metodologia das análises estaduais são avaliados aspectos relacionados a conteúdo dos portais, a série histórica e freqüência de atualização, e, aspectos de usabilidade dos portais. Os resultados da avaliação constam no site [www.indicedetransparencia.org.br](http://www.indicedetransparencia.org.br), onde também é possível baixar a análise individual de cada Estado.

Com a finalidade de verificar como estão as informações relativas a contratos administrativos nos portais de transparência dos Estados, foi realizado o levantamento e identificação do conteúdo relativo a contratos administrativos nos portais de transparência estaduais, isto foi feito através de estudo documental das “análises do portal de transparência” do ano de 2010, do Índice de Transparência Brasil. O último ranking disponibilizado tem como referência as análises dos índices realizadas no ano de 2010.

A partir do levantamento realizado pode-se elaborar o Quadro 5. No referido quadro, os itens destacados referem-se aos Estados que apresentam informações relativas a contratos firmados. Salienta-se que o executivo federal diz respeito a avaliação do Poder Executivo Federal, a União.

**Quadro 5 - Conteúdo relativo à contratos nas análise dos portais**

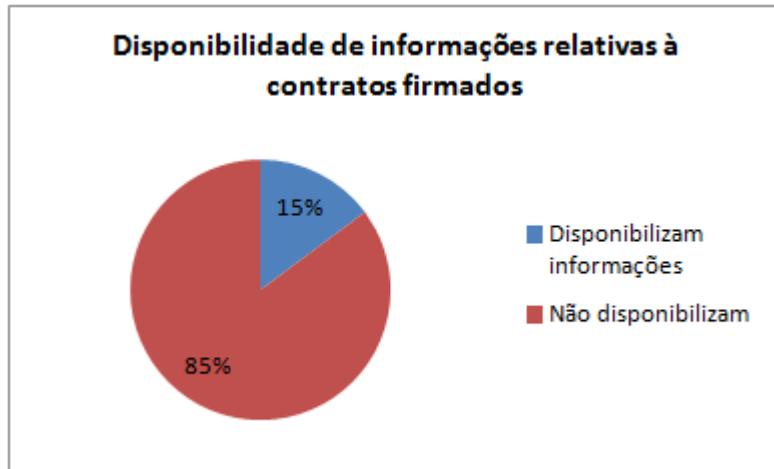
<b>Ranking Geral</b>	<b>Nota Geral</b>	<b>Análise do Portal de Transparência - conteúdo relativo a contratos firmados</b>
1º EXECUTIVO FEDERAL	<u>7.56</u>	É possível ainda obter quase todas as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios, a exceção da Natureza da Despesa;
2º SÃO PAULO (ESTADO)	<u>6.96</u>	Não é possível, no entanto, obter informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
3º PERNAMBUCO (ESTADO)	<u>6.91</u>	Não é possível, no entanto, obter informações sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
4º RIO GRANDE DO SUL (ESTADO)	<u>6.29</u>	Também não é possível obter as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
5º PARANÁ (ESTADO)	<u>6.07</u>	Também não é possível obter informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
6º MINAS GERAIS (ESTADO)	<u>5.60</u>	Não é possível, contudo, obter as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
7º SANTA CATARINA (ESTADO)	<u>5.56</u>	O site também não oferece informações sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
8º RONDÔNIA (ESTADO)	<u>5.38</u>	Tampouco se pode identificar o nome, CNPJs e lances oferecidos pelas empresas concorrentes. Não há dados sobre os contratos firmados a partir das licitações;
9º ESPÍRITO SANTO (ESTADO)	<u>5.36</u>	O portal de compras oferece ainda todas as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
10º AMAZONAS (ESTADO)	<u>5.24</u>	Não é possível obter, porém, informações sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
MARANHÃO (ESTADO)	<u>5.24</u>	Também não permite obter informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
11º ALAGOAS (ESTADO)	<u>5.20</u>	Não é possível obter, porém, informações sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
12º GOIÁS (ESTADO)	<u>5.16</u>	É possível ainda obter quase todas as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
13º RIO DE JANEIRO (ESTADO)	<u>5.09</u>	Também não é possível ainda obter quase todas as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
14º PARAÍBA (ESTADO)	<u>5.07</u>	É possível ainda obter quase todas as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios, no site da Controladoria-Geral do Estado. Aliás, recomenda-se destaque ao termo “contratos” na página principal de transparência;
15º DISTRITO FEDERAL	<u>4.80</u>	Não é possível, porém, obter as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
16º PARÁ (ESTADO)	<u>4.65</u>	Também não se pode obter quase informações sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
17º TOCANTINS (ESTADO)	<u>4.62</u>	O site também não oferece informações sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
MATO GROSSO DO SUL (ESTADO)	<u>4.44</u>	Não é possível obter, no entanto, informações sobre contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
18º SERGIPE (ESTADO)	<u>4.33</u>	Não é possível, porém, obter as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
20º CEARÁ (ESTADO)	<u>4.18</u>	O portal permite obter todas as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
21º MATO GROSSO (ESTADO)	<u>3.93</u>	Não é possível, porém, obter informações sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios. A página de contratos encontrava-se “em manutenção” nos dias de avaliação e revisão da avaliação do portal de transparência do governo;
22º AMAPÁ (ESTADO)	<u>3.85</u>	Não existem dados sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
23º ACRE (ESTADO)	<u>3.82</u>	Não existem dados sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
BAHIA (ESTADO)	<u>3.82</u>	Não possui informações sobre convênios, termos de parceria ou contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
RIO GRANDE DO NORTE (ESTADO)	<u>3.82</u>	Não apresenta informações.
24º RORAIMA (ESTADO)	<u>3.31</u>	Não existem dados sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;
25º PIAUÍ (ESTADO)	<u>3.04</u>	Também não se pode obter informações sobre os contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios;

**Fonte:** Adaptado índice de transparência (2010)

A partir das análises do conteúdo relativo a contratos administrativos nos portais,

identificou-se que dos vinte e sete (27) Estados brasileiros, quatro (4) disponibilizam na internet informações dos contratos firmados. Identificou-se, também, que o Executivo federal dispõe de informações dos contratos firmados. O gráfico abaixo apresenta a proporção de estados brasileiros que dispõe de informações relativas a contratos firmados em seus portais.

**Gráfico 1 -** Disponibilidade de informações relativas a contratos firmados



**Fonte:** Elaborado pela autora

Assim, verifica-se que 15% dos portais estaduais apresentam informações acerca dos contratos administrativos celebrados. Contudo, observando ainda as análises pode-se inferir também que dos quatro (4) Estados que disponibilizam informações, 50% dispõe “quase todas informações” e os outros 50% dispõe “todas as informações” de contratos firmados. Na análise do Índice de Transparência, “todas as informações” significa que os portais contêm os seguintes dados: “unidade gestora contratante, razão social da contratada, data de publicação, vigência, valor contratado, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho”.

Desta forma, pode-se verificar que, sob a ótica da avaliação do Índice de Transparência Brasil, a minoria dos portais dos Estados disponibilizam informações sobre os contratos administrativos firmados. Com base nesta constatação identifica-se que o nível de transparência com relação a contratos administrativos estaduais é baixo nos Estados brasileiros.

## 2.7 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na visão de Rezende e Abreu (2008, p.7), os sistemas “podem ser compostos por diversas partes, tais como hardware, software, dados e pessoas, constituindo-se de uma parte

técnica e outra social”. Neste sentido, observa-se que o sucesso do funcionamento do sistema depende não só da tecnologia, mas também das pessoas.

Na mesma linha, O’Brien (2004, p. 6) conceitua Sistema de Informação como sendo “um conjunto organizado de pessoas, hardware, software, redes de comunicações e recursos de dados que coleta, transforma e dissemina informações em uma organização”. Observa-se na visão deste autor a preocupação com a forma que o conjunto se estabelece, afirmando “conjunto organizado”. A partir desta visão pode-se inferir também o equilíbrio entre pessoas e recursos na disseminação das informações em uma organização.

Nos estudos de sistemas da informação, alguns autores classificam os recursos que compõem o sistema. Destaca-se a seguinte classificação (O’BRIEN, 2004):

- recursos humanos: especialistas e usuários finais;
- recursos de hardware: máquinas e mídias;
- recursos de software: programas e procedimentos;
- recursos de dados: dados de serviços, produtos, pessoas;
- recursos de rede: meios de comunicação, processadores, acesso de redes;
- produtos de informação: relatórios, documentos.

A importância da utilização de sistemas de informação na visão de Rezende e Abreu (2008, p.39) se dá em função dos sistemas de informação ter “como maior objetivo auxiliar os processos de tomada de decisões”. Assim, no desenvolvimento dos sistemas é de grande importância que “os desenvolvedores de sistemas considerem os objetivos de gestão e o processo decisório, bem como o impacto que estes sistemas terão sobre o contexto organizacional” (REZENDE; ABREU, 2008, p.7),

Nos sistemas de informação, a aplicação de tecnologias é fundamental. Conforme O’Brien (2004), as razões fundamentais para aplicação de tecnologias da informação nas organizações são: o suporte aos processos e operações, suporte na tomada de decisões, suporte em estratégias em busca de vantagem competitiva. Isto ocorre devido às características dos sistemas de informação: de grande volume de dados e informações; dos diversos atores envolvidos; da complexidade dos processamentos; do contexto abrangente, mutável e dinâmico; da interligação de diversas tecnologias e técnicas (REZENDE; ABREU, 2008).

Observa-se na atualidade que as organizações que utilizam eficientes sistemas de informação tem se destacado no mercado em que estão inseridas. Na sociedade do conhecimento, gerenciar eficazmente a informação é fator de sucesso para as organizações. Os autores Rezende e Abreu (2008) ressaltam os diversos papéis que os sistemas de

informação exercem nas organizações, destaca-se a atuação dos sistemas de informação como:

- ferramentas para exercer o funcionamento das empresas e de sua intricada abrangência e complexidade;
- instrumentos que possibilitam uma avaliação analítica e, quando necessária, sintética das empresas;
- facilitadores dos processos internos e externos com suas respectivas intensidades e relações;,,
- geradores de modelos de informações para auxiliar os processos decisórios empresariais;
- produtores de informações oportunas e geradores de conhecimento.

Além dos papéis exercidos pelos sistemas de informação, conforme Rosini e Palmisano (2003) em função do tipo de informação e da finalidade pode-se classificar o sistema de informação nos seguintes subsistemas: sistemas de transações e processos (servem ao nível operacional), sistemas especialistas/sistemas de automação (usados por profissionais especializados em determinadas áreas da organização), sistemas de informações gerenciais (atende as funções de planejamento, controle e tomada de decisão), sistemas de apoio à decisão (destinados aos altos escalões organizacionais combinando dados a sofisticados modelos de análise). Entretanto, apesar da classificação, os subsistemas não são sistemas fechados, eles atuam e interagem, influenciando e complementando um ao outro.

No desenvolvimento de sistemas de informação é relevante a etapa de diagnóstico e levantamento das necessidades e finalidades das informações que se quer gerenciar. Para tanto o cuidado deve ser especial no levantamento dos requisitos funcionais do sistema, que na visão de Rezende e Abreu (2008, p.9), “requisitos funcionais podem ser definidos como as funções ou atividades que o sistema faz (quando pronto) ou fará (quando em desenvolvimento). Devem ser definidos claramente e relatados explicitamente”.

A gestão dos dados é fundamental para o funcionamento normal dos Sistemas de Informação. Controle dos níveis de acesso à informação, o controle de acesso às informações requerem da organização um tratamento diferenciado, pois, conforme os autores Rezende e Abreu (2008, p.78): “o trabalho de uma empresa depende de forma crescente do que os sistemas de informação são capazes de fazer”. [...] “os sistemas de informação devem apresentar uma resposta e/ou atendimento aos interesses da gestão e ao processo decisório também”.

Antes dos anos 1990 pouco se falava em tecnologias no Brasil. A partir de meados da década de 90, após a difusão da internet e com o desenvolvimento das tecnologias num ritmo acelerado, a massificação da utilização do computador e de recursos tecnológicos na sociedade levou novas perspectivas para as organizações, tanto com relação às operações em si, como na forma de organização e estratégias de competitividade. A tecnologia permite a eliminação de fronteiras, pessoas de todo mundo podem se conectar e realizar trocas de informações através de recursos tecnológicos. A possibilidade de conexão entre pessoas e informações cresceu significativamente em poucos anos, o “número de usuários da rede mundial (internet)” cresceu “de forma exponencial – de 36 mil em 1994 a 20 milhões (jun) 2004” (ARRUDA, 2004, p.13).

Para Rosini e Palmisano (2003, p. 9) “os avanços da informática, dos computadores e de outras formas de tecnologia têm exercido efeito significativo também na vida das organizações”. Bem provável que não encontramos mais qualquer tipo de organização que não sofrerá influência da tecnologia da informação. Atualmente nas organizações, tanto públicas quanto privadas, a tecnologia da informação passou de um setor específico para o centro das atenções, sendo que os indivíduos passam a utilizar-se cada vez mais de ferramentas computacionais.

Como apontam Raupp e Pinho (2011, p.117) diante da expressiva disseminação das tecnologias da informação e comunicação (TICs), o setor público tem “implementado instrumentos com o objetivo de tornar a gestão governamental mais eficiente”. Para as organizações públicas a utilização de tecnologias pode melhorar a qualidade dos serviços prestados, pode promover melhorias nos processos e procedimentos no ambiente interno da organização, aumentando a eficácia organizacional, melhorando o atendimento à sociedade e os serviços prestados ao cidadão e propiciando o acesso maior às informações governamentais. A exemplo disto, pode-se citar o governo eletrônico, operacionalizado pelos portais eletrônicos, que tem disponibilizado serviços e informações aos cidadãos, possibilitado a *accountability* através da democratização dos processos (RAUPP; PINHO, 2011, p.117).

Conforme Tristão (2002, p.2), “no Brasil, mais de 4.000 sites governamentais na Internet, reunidos na Rede Governo, oferecem cerca de 700 diferentes tipos de serviços e prestam um volume considerável de informações ao cidadão”. Serviços como obter certidões negativas, realizar pesquisas de situação da gestão fiscal, solicitar emissão de passaportes, solicitar parcelamento e quitação de dívidas junto à Receita Federal, realizar consultas de licitações, cadastrar fornecedores, consultar cadastros de pessoas jurídicas, consultas

processuais, entre diversos outros. A entrada para todas as páginas de governo oficiais do Brasil pode ser feita a partir do Portal da Rede Governo ([www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br)).

A utilização de tecnologias da informação nas operações e procedimentos dentro das organizações públicas é fundamental para uma melhoria na gestão da máquina pública, com a qual o gestor pode tomar decisões mais apropriadas e ainda prestar um serviço ao coletivo de melhor qualidade com custos reduzidos. Rezende e Abreu (2008, p.39), estudiosos do assunto, afirmam que os benefícios trazidos pela aplicação de tecnologias da informação são o suporte a tomada de decisão, melhor serviço e vantagens competitivas, mais segurança nas informações, menos erros, mais precisão, carga de trabalho reduzida, redução de custos e desperdícios e controle das operações. Na visão de Santos (2004, p.5)

informações adequadas sobre o funcionamento da Administração Pública podem ajudar os órgãos administrativos a desenvolver suas políticas, administrar seus custos de forma mais eficiente, aumentar a efetividade e promover a transparência da gestão pública, ampliando o grau de *accountability*.

Na perspectiva de Kettl (2006, p.75) “na onda global de reforma do setor público “praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública”. Esta modernização muitas vezes perpassa pela utilização de sistemas de informação nas operações governamentais. Segundo Coelho (2001, p.110) “os processos de reforma e modernização da gestão pública estão enfrentando um novo desafio, qual seja, o de adaptarem-se à crescente difusão das inovações tecnológicas e à expansão de um novo paradigma produtivo associado ao estabelecimento da chamada sociedade do conhecimento”.

Após as reflexões sobre a evolução da Administração Pública, sobre a transparência pública, o controle social, a *accountability* e considerações sobre a utilização de sistemas de informação na Administração Pública, no próximo capítulo, para fins desta pesquisa, serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados.

### **3 METODOLOGIA**

Este capítulo visa demonstrar os procedimentos utilizados na efetivação da pesquisa, buscando evidenciar todos os métodos e técnicas adotados neste estudo, determinando os seus recortes. Em uma pesquisa, um dos principais aspectos a serem observados é a forma com que a pesquisa é conduzida, sendo possível observar quais métodos e técnicas são utilizadas, tendo em vista a validação dos resultados obtidos. Neste sentido, buscou-se com esta metodologia alcançar os objetivos propostos orientados por critérios científicos que possibilitem a validade e confiabilidade da pesquisa em todo seu processo (RICHARDSON, 1999).

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA**

A realização deste estudo se deu por meio da abordagem exploratório-descritiva e de pesquisa qualitativa, visto que se tratou de avaliar o Módulo de Gerenciamento de Contratos em desenvolvimento para o gerenciamento dos contratos administrativos do Estado de Santa Catarina, buscando descrever, compreender e avaliar o Módulo como instrumento de transparência pública e na perspectiva do controle social e *accountability*.

Quanto ao método ou abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois, de acordo com Locke, Spirduso e Silverman (CRESWELL, 2010, p.229), na investigação qualitativa a intenção é “entender uma situação social, um evento, um papel, um grupo ou uma interação específica”. Assim, este trabalho buscou responder questões particulares que envolvem uma análise não quantificável, voltada para percepções, caracterizada pela busca de compreensão das características necessárias para que o Módulo de Gerenciamento de Contratos amplie seu escopo para atender a transparência pública e o controle social. Segundo Richardson (1999, p.80):

os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa caracterizou-se como de natureza exploratória e descritiva. De natureza exploratória, pois apresenta como finalidade o desenvolvimento, esclarecimento e estudo aprofundado de elementos de controle social e *accountability*, os quais podem vir a possibilitar que o módulo descrito venha a se transformar em instrumento de transparência e controle social da gestão pública do estado de Santa Catarina.

Também se caracterizou como de natureza descritiva, pois procura demonstrar o Módulo de Gerenciamento de Contratos, a fim de descrevê-lo, interpretá-lo e avaliá-lo relacionando-o com as características e requisitos da transparência pública, do controle social e da *accountability*. De acordo com Cervo e Bervian, o estudo de natureza descritiva “procurar descobrir, com a precisão possível, a freqüência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características” (CERVO; BERVIAN, 1996, p.49).

Tendo em vista os objetivos deste estudo, as aplicações e o tipo de conhecimento implicado, esta pesquisa também se caracterizou como avaliativa (ou de avaliação), que na visão de Vasconcelos (2002, p. 161) é “um tipo de pesquisa intermediária entre a pesquisa acadêmica e a avaliação normativa convencional nas organizações”, pois combina “elementos da ação normativa cotidiana das organizações com elementos mais sofisticados da pesquisa científica, visando subsidiar decisões e o gerenciamento de programas e projetos”. No presente caso, foi estudado o módulo de gerenciamento de contratos em desenvolvimento para o gerenciamento dos contratos administrativos do Estado de Santa Catarina, enquanto instrumento viável de transparência pública, controle social e promotor da *accountability*. Neste sentido, analisando o sistema e verificando as adequações necessárias para aprimoramento do mesmo, subsidiando desta forma decisões futuras de evolução do sistema.

### 3.2 CONTEXTO DA PESQUISA

A origem desta pesquisa foi motivada pelo aprofundamento dos estudos relacionados à Administração Pública, e, principalmente pelo trabalho da autora na Secretaria de Estado de Administração, pelo envolvimento no desenvolvimento do Módulo de Gerenciamento de Contratos e pelos questionamentos instigantes sobre de que forma o sistema poderia trabalhar buscando privilegiar a transparência pública, o controle social e a *accountability*.

O Módulo de Gerenciamento de Contratos após sua implantação será gerido pela Secretaria de Estado de Administração de Santa Catarina através da Diretoria de Gestão de Materiais e Serviços, uma vez que a mesma é responsável pelo Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços do Estado. E, como núcleo central do sistema, responsável pela supervisão, fiscalização e normatização dos contratos administrativos.

O referido módulo visa à gestão e controle dos contratos administrativos firmados entre a Administração Pública estadual de Santa Catarina e pessoas físicas ou jurídicas. Este é um módulo novo que está em desenvolvimento e deverá ser implantado e utilizado pelos

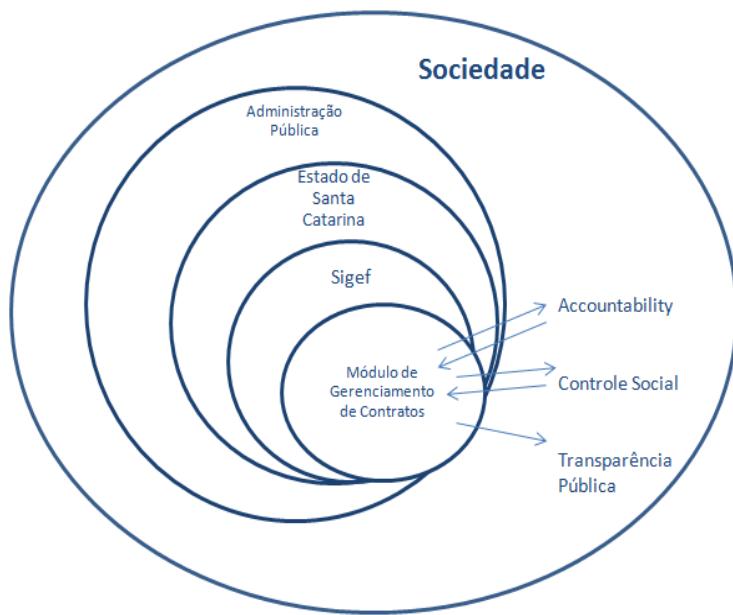
órgãos estaduais da administração direta e indireta. O Módulo de Gerenciamento de Contratos faz parte dos dezessete (17) módulos que compõem o SIGEF - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina, que atualmente é o sistema corporativo do Estado.

O SIGEF foi adquirido através do Convite nº 01/2004 - SPG/SEF –SC, pela celebração de convênio com a União, por meio do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE. Este programa tem por finalidade a modernização das Secretarias de Fazenda dos Estados.

No âmbito federal, programas de governo que fomentam e apóiam o desenvolvimento da Administração Pública tem sido discutidos e implementados. Muitos destes programas contam com a implantação e utilização de tecnologias na gestão pública, como é o caso do SIGEF. Os pressupostos e paradigmas atuais da Administração Pública têm fomentado os governos a buscarem continuamente o aperfeiçoamento na gestão dos recursos públicos. Vislumbra-se atualmente a consecução dos fins públicos de forma transparente, passível de participação e controle pela sociedade, e ainda de caráter responsável.

Na Figura 1 é demonstrado o contexto da pesquisa. Esta figura foi elaborada com o intuito de auxiliar a compreensão do contexto em que se infere o objeto deste estudo.

**Figura 1 - Contexto da pesquisa**



**Fonte:** Elaborado pela autora

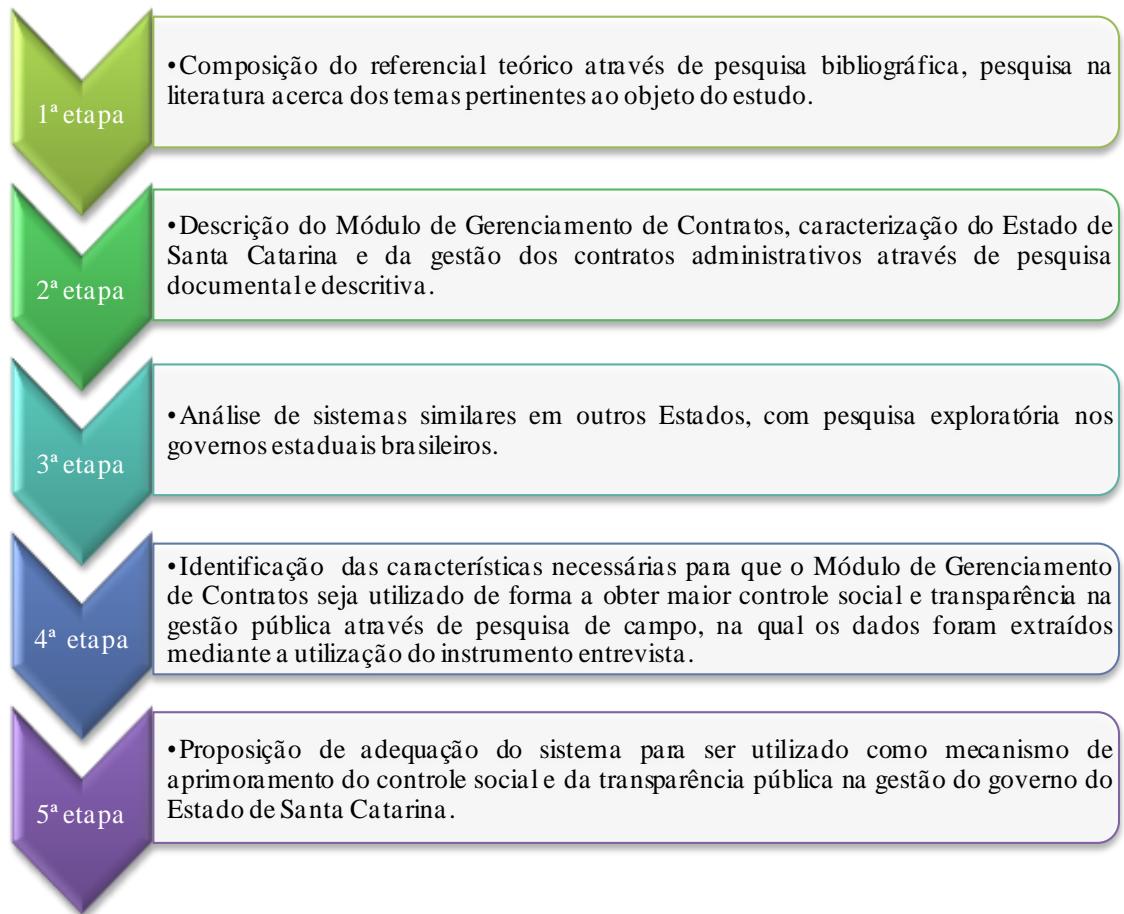
O objeto deste estudo emerge da inserção do Módulo de Gerenciamento de Contratos, módulo integrante do sistema corporativo do Estado de Santa Catarina –SIGEF - numa sociedade que exige maior transparência dos atos governamentais, que tem aumentado

significativamente o controle social e vem ampliando os mecanismos de *accountability*.

### 3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

O presente estudo perpassou por cinco importantes momentos de pesquisa, conforme é demonstrado na figura abaixo:

**Figura 2 - Etapas da pesquisa**



**Fonte:** Elaborado pela autora

Para o alcance dos objetivos do estudo, buscou-se **num primeiro momento** realizar uma exploração teórica dos temas que permeiam esta pesquisa. Neste sentido, foi realizada pesquisa bibliográfica com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o estado da arte, a fim de fundamentar a presente investigação e proporcionar uma melhor compreensão acerca dos temas. A pesquisa bibliográfica foi utilizada para a composição do referencial teórico e é, de acordo com Afonso (2004, p.49), “a identificação dos trabalhos realizados por outros pesquisadores”. Neste momento, de ato contínuo de exploração teórica dos temas, foram explorados livros, publicações, consulta a revistas e jornais especializados ou não-

especializados, internet, bancos de dados, bem como dissertações, artigos científicos e teses. Por meio destes, buscou-se verificar os debates sobre a evolução da Administração Pública e as contribuições teóricas sobre as temáticas transparência pública, controle social e *accountability*, temas fundamentais para o desenvolvimento deste estudo.

Num **segundo momento**, procurou-se descrever a atual situação do “Módulo de Gerenciamento de Contratos”. Para tanto se caracterizou o Estado de Santa Catarina e a gestão dos contratos administrativos, bem como se procedeu a descrição do Módulo de Gerenciamento de Contratos em desenvolvimento para o Estado. Para tal, foi realizada pesquisa documental. Por pesquisa documental, May (2004) comprehende tratar-se de ampla variedade de fontes, sob a configuração de qualquer texto escrito, seja em meio físico ou eletrônico, incluindo estatísticas oficiais, relatórios, fotografias, textos e outros dados que possibilitam evidências e oportunizam uma riqueza de *insights*. Estes documentos contêm registros e fazem parte do ambiente econômico, político e social.

Nesta pesquisa, os dados secundários foram coletados de diversas fontes: em relatórios do Censo Demográfico produzidos pelo IBGE, relatórios divulgados pela DIAT/SEF - Diretoria de Administração Tributária da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, sites governamentais, Leis orçamentárias, legislação pertinente a estrutura organizativa do Estado de Santa Catarina e legislação pertinente aos órgãos de controle. Foi feito também um levantamento documental sobre o sistema e suas funcionalidades, sendo utilizados documentos como: atas de reunião, Casos de Uso do sistema, Protótipo Não Funcional, Termo de Referência e o projeto SIGEF. Foi relevante também para este momento da pesquisa, a vivência da autora na gerência de gestão dos contratos administrativos estaduais de Santa Catarina da Secretaria de Estado da Administração, onde atua desde 2008. E ainda, os conhecimentos da autora sobre o sistema, visto que a mesma é participante e responsável pelo processo de desenvolvimento e implantação do módulo, junto ao grupo de trabalho designado para tal.

**Posteriormente**, buscou-se analisar sistemas similares em outros Estados, com a finalidade de identificar a existência e a situação de sistemas similares ao sistema de gerenciamento de contratos em construção para o Estado de Santa Catarina. Para tanto, foi realizada pesquisa exploratória nos 27 governos estaduais brasileiros. A coleta de dados se deu por meio de entrevistas semi-estruturadas, informais, através do contato com os governos via telefone, com os órgãos responsáveis pela gestão dos contratos administrativos. Segundo Alves-Mazzoti e Gewandsznajder (2001, p.168) “por sua natureza interativa, a entrevista

permite tratar de temas complexos que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente através de questionários, explorando-os em profundidade”.

Complementarmente, **num quarto momento**, buscou-se identificar as características necessárias para que o Módulo de Gerenciamento de Contratos seja utilizado de forma a obter maior controle social e transparência na gestão pública. Neste sentido, buscaram-se evidências junto aos interessados na gestão de contratos quanto às expectativas, percepções e sugestões para aprimoramento do sistema afim de que seja factível sua utilização como instrumento de transparência, controle social e *accountability*. Com este intuito, foi realizada pesquisa de campo, na qual os dados primários foram extraídos mediante a utilização do instrumento “entrevista”, com roteiro semi-estruturado, e questões abertas, sendo realizada face a face e de forma individual. Segundo Triviños (1987, p.146) a entrevista semi-estruturada “parte de certos questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante”.

Nesta estratégia de coleta de dados, para o referido autor, o informante participa na elaboração do conteúdo da pesquisa. E ainda “ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação” (TRIVIÑOS, 1987, p.146). O roteiro semi-estruturado visa coletar informações que vão de encontro aos objetivos deste estudo. Na visão de Creswell (2010, p.213), as vantagens deste tipo de coleta consistem no fato de o pesquisador “controlar a linha do questionamento”, também é útil “quando os participantes não podem ser diretamente observados”, e ainda, os entrevistados podem “fornecer informações históricas”. Desta forma, a técnica entrevista foi escolhida com a intenção de possibilitar que o pesquisador conheça as concepções e opiniões dos participantes, contribuindo com o conteúdo da pesquisa.

Finalmente, **num último momento**, com a análise e interpretação dos elementos identificados tanto na base teórica como nos dados coletados e analisados do grupo pesquisado, visando à obtenção de um sistema transparente e que propicie maior controle social elaborou-se a proposição de adequação do sistema para ser utilizado como mecanismo de aprimoramento do controle social e da transparência pública na gestão do governo do Estado de Santa Catarina.

Conforme Creswell (2010, p.209), “a pesquisa qualitativa é uma forma de investigação interpretativa em que os pesquisadores fazem uma interpretação do que enxergam, ouvem e entendem”.

Como sistematização do processo de pesquisa relatado, nas próximas seções são apresentados, de modo mais específico, o grupo pesquisado no quarto momento de pesquisa, a realização das entrevistas e a análise de dados.

### **3.3.1 Definição do grupo pesquisado**

Buscando compreender e identificar as características necessárias para que o Módulo de Gerenciamento de Contratos seja utilizado de forma a obter maior controle social e transparência na gestão pública, a população pesquisada na coleta de dados primários foi formada por uma amostra de participantes definida intencionalmente. Conforme Kidder “com um bom julgamento e uma estratégia apropriada, pode-se escolher com cuidado os casos que devem ser incluídos na amostra e desse modo, desenvolver evidências que são satisfatórias, de acordo com as necessidades” (KIDDER et al. 1987, p.88).

A seleção intencional da amostra se deu em conformidade com os objetivos deste estudo. E buscando evidências satisfatórias para a pesquisa, ocorreu com base em alguns critérios. O primeiro deles baseia-se nos interessados na gestão dos contratos identificados na caracterização da gestão dos contratos em Santa Catarina, do presente trabalho. Além disto, buscou-se selecionar a amostra no sentido de obter a realidade sob diversas perspectivas: na perspectiva de futuros usuários do módulo de gerenciamento de contratos, na perspectiva de controle interno, na perspectiva de controle externo (horizontal), na perspectiva da sociedade, na perspectiva da controladoria, na perspectiva de defensor da sociedade, na perspectiva do portal da transparência. Estas perspectivas foram construídas com base na compreensão que se infere do estudo bibliográfico acerca das temáticas *accountability*, transparência pública e controle social. Também se considerou como critério na seleção da amostra, a experiência, o conhecimento e o envolvimento dos entrevistados com a gestão e fiscalização de contratos administrativos estaduais, este critério foi bastante relevante tendo em vista o objeto da pesquisa. Assim, os participantes da pesquisa definidos intencionalmente foram órgãos e instituições e a unidade de análise foram seus representantes.

Neste sentido, o quadro a seguir, apresenta a amostra selecionada para a pesquisa, esta apresenta a perspectiva, o órgão ou instituição selecionada, o motivo da escolha que, no geral, está associado às competências da instituição, e o setor ou atividade que os entrevistados estão inseridos.

**Quadro 6 - Caracterização da amostra da pesquisa**

<b>Perspectiva</b>	<b>Órgão/Instituição selecionada</b>		<b>Motivo da seleção</b>	<b>Setor/Atividade</b>
Controle externo	Tribunal de Contas de Santa Catarina		Realiza auditoria nas contas públicas estaduais	Diretoria de Controle da Administração Estadual - DCE/TC
Controle interno	Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina		Fiscaliza/audita a execução dos contratos dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta	Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos da Diretoria de Auditoria Geral - GEALC/DIAG
Controladoria	Controladoria Geral da União		Realiza auditoria e fiscalizações na aplicação do dinheiro público, faz à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades, desenvolve mecanismos de prevenção à corrupção.	Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina
Defensor da sociedade	Ministério Público de Santa Catarina		Defende causas de interesse coletivo, defendendo os direitos da sociedade e fiscalizando o cumprimento da Lei.	Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa
Futuros usuários	Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina		Utilizarão o sistema na gestão de contratos	Setor de Contratos - Diretoria de Logística e Finanças
Portal da transparência	Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina		Divulgação de informações sobre licitações e contratos	Comissão Portal da transparência
Sociedade	Observatório Social de Florianópolis		Acompanha e controla os gastos públicos	Secretaria executiva

**Fonte:** Elaborado pela autora

Desta forma a amostra foi composta por 7 entrevistados vinculados aos órgãos apresentados no Quadro 6, sendo que cada entrevistado estava inserido em um setor/atividade das instituições selecionadas. Segundo afirma Richardson, é recomendado que “para uma pesquisa que utiliza entrevista em profundidade, não se entrevistem mais de vinte (20) pessoas” (RICHARDSON, 1999, p.218).

Os cargos dos entrevistados foram:

- coordenador Executivo do Observatório Social de Florianópolis;
- coordenador do Núcleo de Ações de Prevenção a Corrupção e Informação Estratégicas – NAP, Controladoria Geral da União Regional de Santa Catarina;
- coordenador do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, Ministério Público de Santa Catarina;
- presidente da Comissão do Portal da Transparência, Secretaria de Estado da Fazenda

de Santa Catarina;

- chefe do setor de Contratos e Convênios, Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina – 1º Batalhão;
- gerente de Auditoria de Licitações e Contratos, Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina;
- diretor da Diretoria de Controle da Administração Estadual, Tribunal de Contas de Santa Catarina.

### **3.3.2 Realização das entrevistas e análise dos dados**

O roteiro da entrevista está demonstrado no apêndice A. As questões foram elaboradas com a finalidade de analisar o significado que os indivíduos dão ao sistema de gerenciamento de contratos, identificar as opiniões quanto à perspectiva de controle, verificar as expectativas com relação ao Módulo de Gerenciamento de Contratos de Santa Catarina, e, identificar quais características/requisitos são necessários para que o sistema seja transparente, possibilite o controle social e promova a *accountability*. Seguindo o roteiro elaborado, inicialmente, após a quebra de gelo com o entrevistado, foram feitos 2 questionamentos. Em seguida foi apresentado ao entrevistado o sistema “Módulo de Gerenciamento de Contratos” que será implantado nos órgãos da administração direta e indireta do governo estadual de Santa Catarina, esta apresentação perpassou pelas principais funcionalidades do sistema, bem como pelas informações que o mesmo propiciará. Esta apresentação foi necessária para que o entrevistado pudesse responder as questões posteriores. Também foi relevante apresentar aos entrevistados durante a entrevista, em função das questões de pesquisa, concepções sobre as temáticas *accountability* e controle social.

O procedimento para registro das informações durante o quarto momento de pesquisa, no processo de coleta de dados, foi a gravação da entrevista e a transcrição da mesma. Assim, com este procedimento, buscou-se fidedignidade das informações coletadas. “A gravação permite contar com todo o material fornecido pelo informante, o que não ocorre seguindo outro meio” (TRIVINOS, 1987, p. 148). O pesquisador coletou as informações no local em que os entrevistados exercem suas atividades, local este que, em função da seleção, apresenta relação ou vivência com a questão objeto deste estudo.

Os dados foram coletados no período de 10 de janeiro a 07 de fevereiro de 2012. As entrevistas tiveram duração variada, dependendo da necessidade de tempo para se expressar de cada entrevistado, em média a duração das entrevistas foi de quarenta (40) minutos. Para

auxiliar na coleta de dados, foi utilizado um caderno de anotações, a fim de registrar percepções, pensamentos e interpretações durante o processo de pesquisa. Para a realização das entrevistas, as pessoas foram contatadas pelo telefone, para solicitação e agendamento das entrevistas. Foi possível contatar todos os 7 indivíduos selecionados, no entanto a entrevista face a face ocorreu com 6 indivíduos, sendo que uma foi realizada por meio de e-mail, pois o entrevistado gostaria de contribuir, mas, por motivos de trabalho, não poderia realizar a entrevista face a face.

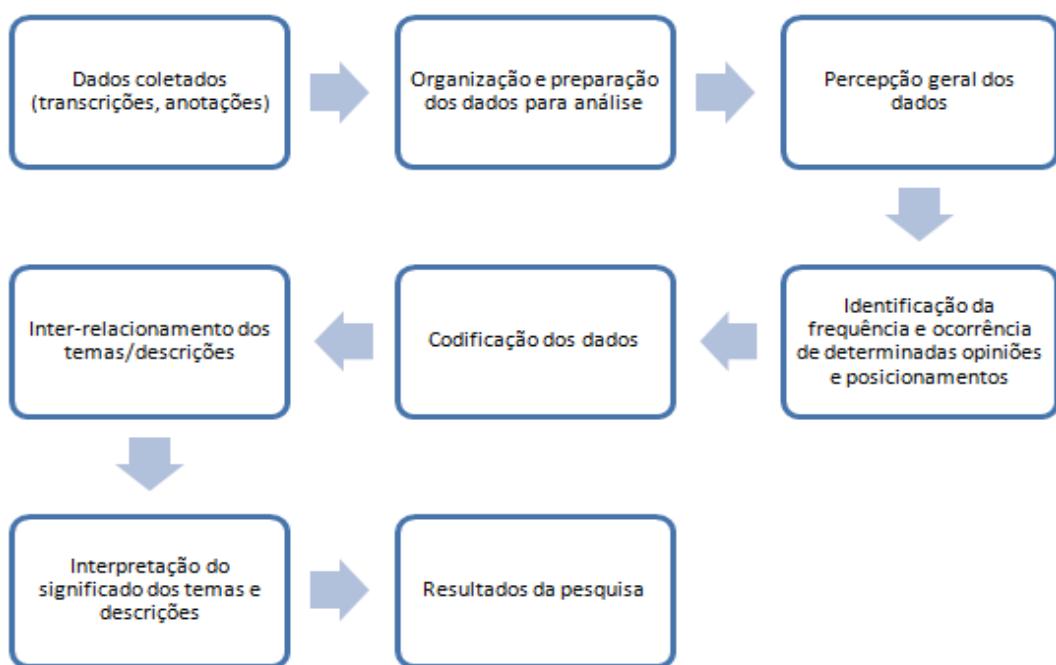
Os entrevistados foram cordiais e solícitos com a pesquisadora no contato para o agendamento das entrevistas. Nas entrevistas foram atenciosos, prestativos, buscaram entender o objeto de estudo, alguns se disponibilizaram para mais detalhes e, atenderam no horário marcado. As entrevistas se realizaram no ambiente de trabalho, o mesmo foi agradável e com pouca interrupção em alguns casos e, em outros, não houve interrupções.

Diante os objetivos deste estudo, para fins de pesquisa considerou-se que não seria relevante o levantamento dos dados socioeconômicos dos entrevistados.

Após a coleta de dados, os mesmos foram tratados de forma qualitativa, por meio da análise descritiva do conteúdo e das descrições. Assim, a partir da análise das respostas às questões abertas, nas quais os entrevistados abordaram de forma livre as questões tratadas, foi possível extrair inferências e interpretações relativas aos objetivos propostos no presente estudo.

Os passos seguidos na análise dos dados coletados foram os seguintes:

**Figura 3 - Análise dos dados**



**Fonte:** Adaptado Creswell (2010, p.218)

Assim, num primeiro momento da análise dos dados, os dados foram observados de forma a obter uma percepção geral, posteriormente foi identificada a freqüência de determinadas percepções e opiniões dos entrevistados. Em seguida foram desenvolvidos códigos para identificação dos temas e descrição do conteúdo. As categorias foram desenvolvidas a partir dos dados coletados. A análise descritiva do conteúdo foi realizada através do inter-relacionamento entre os temas (categorizações) e descrições fomentando a interpretação dos significados dos dados. E, por fim, a descrição e os temas foram representados em narrativa discutindo-se os resultados da análise, bem como representados também em quadros e figuras, sistematizando os resultados obtidos.

## **4 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS**

Neste capítulo serão apresentados as análises e os resultados da pesquisa realizada, de acordo com a metodologia descrita no capítulo anterior. Para tanto, o capítulo está dividido em cinco momentos. No primeiro, caracteriza-se o estado de Santa Catarina e a situação da gestão dos contratos administrativos. Num segundo momento realiza-se a descrição do sistema Módulo de Gerenciamento de Contratos de Santa Catarina. Na continuação procede-se a análise dos sistemas similares em outros governos. Complementar-se-á este capítulo com a apresentação, análise e interpretação dos dados obtidos com os entrevistados. E, finalmente se apresentará os resultados da pesquisa com a proposta de adequação do sistema do Estado de Santa Catarina.

### **4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO**

Esta seção tem o intuito de apresentar a gestão dos contratos administrativos do Estado de Santa Catarina e o software, módulo de gerenciamento de contratos, que está sendo desenvolvido para a gestão dos contratos administrativos estaduais. Para tanto num primeiro momento caracteriza-se o estado de Santa Catarina e a situação da gestão dos contratos e num segundo momento descreve-se o módulo de gerenciamento de contratos que está em desenvolvimento.

A caracterização do Estado de Santa Catarina e dos interessados na gestão dos contratos teve a finalidade de descrever e apresentar o contexto em que o módulo de gerenciamento de contratos está inserido e identificar quais são as partes interessadas na gestão dos contratos administrativos estaduais.

#### **4.1.1 O Estado de Santa Catarina**

##### **4.1.1.1 População e PIB**

Conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Estado de Santa Catarina, situado na região Sul do Brasil, tem um território de 95.703,5 Km<sup>2</sup>. Segundo página oficial do Governo de Santa Catarina, é surpreendente a “diversidade geográfica e humana de Santa Catarina” para o espaço territorial do Estado. Santa Catarina é composta por 293 municípios, e em termos de população é o **décimo**

**primeiro** Estado mais populoso do Brasil. O Estado tem 6.248.436 (seis milhões, duzentos e quarenta e oito mil e quatrocentos e trinta e seis) habitantes, apresentando uma densidade demográfica de 65,29 hab/Km<sup>2</sup> (IBGE, Censo Demográfico 2010). Na tabela a seguir visualiza-se a Sinopse do Censo Demográfico de 2010 de Santa Catarina:

**Tabela 4** - População residente, total, urbana total e urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos, com indicação da área total e densidade demográfica, segundo os municípios – Santa Catarina – 2010

Municípios	População residente						Área total (Km <sup>2</sup> )	Densidade demográfica (hab/Km <sup>2</sup> )		
	Absoluta		Relativa							
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Na sede municipal				
		Total		Total						
<b>Total</b>	<b>6.248.436</b>	<b>5.247.913</b>	<b>4.558.911</b>	<b>100,0</b>	<b>84,0</b>	<b>73,0</b>	<b>95.703,50</b>	<b>65,29</b>		

**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2010.

Com relação a dados econômicos, o Estado apresentou um PIB (Produto Interno Bruto) de R\$ 123.282.982 (cento e vinte e três milhões, duzentos e oitenta e dois mil, novecentos e oitenta e dois reais). E o PIB *per capita* foi na ordem de R\$ 20.368,64 (vinte mil, trezentos e sessenta e oito reais e sessenta e quatro centavos), segundo dados de 2004-2008 do IBGE, conforme tabela apresentada a seguir:

**Tabela 5** - PIB e PIB *per capita* do Estado de Santa Catarina

Regiões, Unidades da Federação	Produto Interno Bruto					Per capita (R\$) 2008 (1)	
	A preços correntes (1000 R\$)						
	2004	2005	2006	2007	2008 (1)		
<b>Santa Catarina</b>	<b>77.392.991</b>	<b>85.316.275</b>	<b>93.146.754</b>	<b>104.622.947</b>	<b>123.282.982</b>	<b>20.368,64</b>	

**Fonte:** IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, 2008

Santa Catarina corresponde a 4,07 % do Produto Interno Bruto Nacional, ficando na posição de **sexto maior PIB do Brasil**, e em termos de **PIB *per capita* é o quarto maior** do Brasil. Desta forma, se apresentando no cenário nacional como um importante Estado na produção de bens e serviços finais, apresentando elevado grau de atividades econômicas.

#### 4.1.1.2 Orçamento do Estado

Em termos de arrecadação de ICMS, Santa Catarina em 2010 arrecadou R\$10.366.271,00 (dez milhões, trezentos e sessenta e seis mil e duzentos e setenta e um

reais), sendo que o ICMS per capita foi de R\$1.659,00 (um mil seiscentos e cinqüenta e nove reais). Com esta arrecadação o Estado se posicionou como o **sexto maior** em termos de arrecadação de ICMS do país (DIAT -Diretoria de Administração Tributária, SEF, 2011).

Conforme a LOA (Lei Orçamentária Anual), Lei nº 15.032/2009, a receita orçamentária dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado em 2010 era de R\$ 13.447.051.345,00 (treze bilhões, quatrocentos e quarenta e sete milhões, cinqüenta e um mil e trezentos e quarenta e cinco reais). Já a receita orçamentária do Estado para 2011 é de R\$ 15.022.920.046,00 (quinze bilhões, vinte e dois milhões, novecentos e vinte mil e quarenta e seis reais), conforme a Lei nº 15.433, de dezembro de 2010.

#### **4.1.1.3 Estrutura organizativa**

A estrutura organizacional do Estado de Santa Catarina é regulamentada pela Lei Complementar nº 381/2007 e posteriores alterações. Segundo o art. 2º do referido regulamento, a Administração Pública Estadual é organizada em dois níveis, o nível setorial e o nível regional:

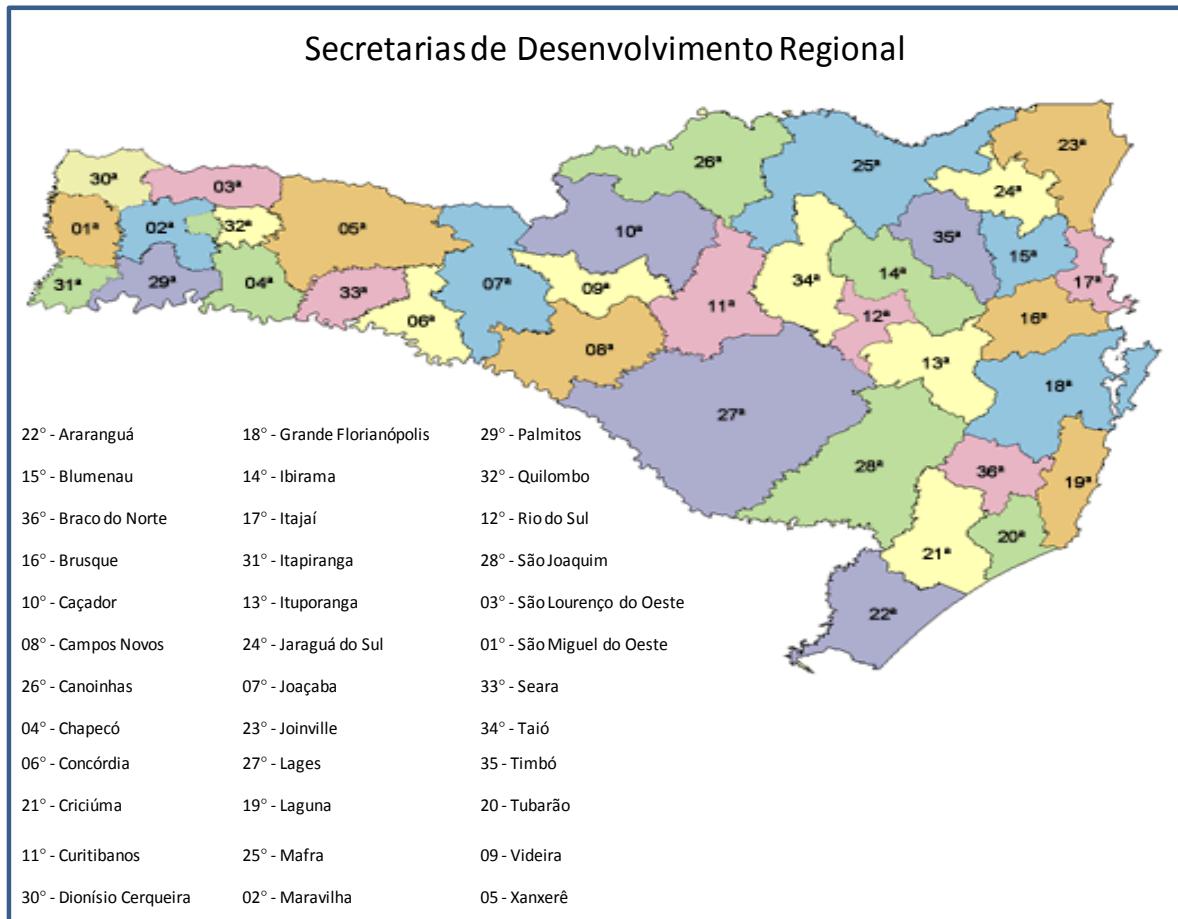
I - o nível Setorial, compreendendo as Secretarias Setoriais e suas entidades vinculadas, que terão o papel de planejar e normatizar as políticas públicas do Estado, voltadas para o desenvolvimento regional, específicas de suas áreas de atuação, exercendo, com relação a elas, a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; e

II - o nível Regional, compreendendo as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, atuando como agências de desenvolvimento, que terão o papel de executar as políticas públicas do Estado, nas suas respectivas regiões, cabendo-lhes a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais e as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado. (LEI COMPLEMENTAR Nº 381/2007).

O mesmo regulamento dispõe também, que compreende a Administração Pública Estadual, a Administração Direta e a Administração Indireta. A Administração Direta é composta pelos órgãos integrantes da estrutura organizacional administrativa do Gabinete do Governador do Estado, do Gabinete do Vice-Governador, das Secretarias de Estado e das Secretarias Especiais e Executivas. E a Administração Indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas de direito público e de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista (ART. 8º, LC 381/2007). Ao todo fazem parte da Administração Direta 15 (quinze) Secretarias de Estado, 7 (sete) Secretarias Executivas e 36 (trinta e seis) Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional. Com relação à Administração Indireta, esta é composta por 8 (oito) autarquias, 7 (sete) fundações públicas, 3 (três) empresas públicas do Estado e 10 (dez) sociedades de economia mista.

Apesar de todo estado da Federação Brasileira apresentar diferenças em entre suas estruturas organizativas e na nomenclatura dos órgãos, o Estado de Santa Catarina tem um diferencial na composição de sua estrutura, que é a quantidade de órgãos regionais, denominados de Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional. A criação destas 36 regionais foi realizada no governo de Luiz Henrique da Silveira e este fato tem gerado debates sobre a estrutura organizativa do Estado. Na figura abaixo se visualiza o mapa de Santa Catarina com a divisão pertinente às Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado.

**Figura 4** - Mapa divisão das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional



**Fonte:** Página Secretaria de Estado da Saúde, disponível em:  
[http://portalses.saude.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=825&Itemid=245](http://portalses.saude.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=245)

No desenvolver das atividades cotidianas - na execução de investimentos, nas ações de governo, na execução dos programas - visando à consecução dos fins públicos, o estado, por meio dos órgãos estaduais, realiza a contratação de diversos bens e serviços. Estas contratações são orientadas pela Lei de Licitações e Contratos e legislações pertinentes. Vários procedimentos devem ser seguidos nas operações de aquisição e contratação. De forma

abrangente, pode-se dizer que as etapas principais são: planejamento da compra ou contratação; licitação; contratação; execução do contrato; pagamento.

Na etapa de realização da licitação é necessário realizar o bloqueio do valor no orçamento anual, este procedimento é denominado pré-empenho. Na fase de contratação é realizado o empenho, utilizando-se o pré-empenho feito anteriormente para o objeto a ser contratado. Na etapa de execução do contrato, com as entregas de bens ou execução de serviços é realizada a certificação e liquidação da despesa. E, por último, é realizado o pagamento do bem entregue ou serviço executado. No geral, este é o procedimento que é seguido, no entanto vale ressaltar que existem peculiaridades em função dos tipos de objetos contratados e das possibilidades existentes na legislação correlata.

#### **4.1.1.4 Contratos administrativos no Estado de Santa Catarina**

Nos procedimentos licitatórios, de dispensa de licitação ou de inexigibilidade, realiza-se o processo e em seguida formaliza-se um contrato com pessoa jurídica ou física para a entrega de bens/produtos ou execução de serviços. Estes contratos são caracterizados como contratos administrativos. Para Meirelles (2010, p.246), contrato administrativo é “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, mas nas condições desejadas pela própria Administração”.

Numa visão mais abrangente, Justen Filho (2010, p. 402) define contrato administrativo como “um acordo de vontades, apto a gerar direitos e obrigações, de que participa um sujeito integrante da Administração Pública”. O autor salienta que a concepção de contratos administrativos pode ser ampla ou restrita. Numa visão restrita, “o contrato administrativo é um acordo de vontades, em que a Administração Pública é parte, diferenciado em vista de um regime jurídico particular” (JUSTEN FILHO, 2010, p.402). Na visão ampla estariam enquadrados os contratos de delegação (por exemplo, concessão de serviço público) e de colaboração (por exemplo, contrato de obra pública) e contratos de direito privado. E no sentido restrito os contratos administrativos abrangeriam apenas os contratos de colaboração e de delegação.

Com relação aos contratos estaduais, gerados pelas aquisições e contratações de obras ou serviços, utiliza-se o sentido amplo de contratos administrativos, pois geralmente estes contratos são classificados como contratos de colaboração (bens e serviços) e contratos de direito privado (seguro, locação de imóvel, etc.).

É importante salientar que os contratos administrativos não são instrumentos estáticos, pois são passíveis de alterações pela Administração Pública, visando o melhor atendimento do interesse público. “A variação do interesse público é que autoriza a alteração do contrato e até a extinção, nos casos extremos em que sua execução se torna inútil ou prejudicial à comunidade” (MEIRELLES, 2010, p.260). As alterações contratuais mais comuns são: as alterações das quantidades contratadas e de prazo de vigência (limitando-se ao que prevê a Lei de licitações e contratos); alterações visando o reequilíbrio financeiro do contrato e alterações de cláusulas contratuais. Esta dinâmica dos contratos administrativos exige um gerenciamento por parte da Administração Pública, visando realizar as operações e controles corretamente. Além disto, em função do poder administrativo, o controle dos contratos administrativos “fica sempre a cargo da Administração, ainda que as partes silenciem a respeito na redação de suas cláusulas”, conforme afirma Meirelles (2010, p. 273). O autor enfatiza ainda, que faz parte do poder de administração a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a intervenção “na execução do contrato, para assegurar a fiel observância das cláusulas e a perfeita realização de seu objeto, notadamente nos aspectos técnicos da obra ou serviço, no cronograma dos trabalhos e na qualidade dos materiais” (MEIRELLES, 2010, p.273).

Atualmente, os contratos administrativos firmados pelo Estado de Santa Catarina são gerenciados e controlados de forma independente pelos órgãos contratantes. Não há no Estado um banco de dados unificado referente aos contratos administrativos do Estado de Santa Catarina. Apenas os contratos de obra tem um gerenciamento mais unificado no Estado, e isto é viabilizado pela utilização de um sistema de acompanhamento de obras, chamado SICOP – Sistema Integrado de Controle de Obras Públicas. Desta forma, não é possível afirmar precisamente o número total de contratos administrativos que o Estado de Santa Catarina tem firmado e nem parametrizar os valores mínimos, médios ou máximos ou totais dos contratos firmados. Também não é possível realizar estatísticas, emitir relatórios gerenciais ou de acompanhamento individual ou geral dos contratos administrativos estaduais. Estas mensurações poderiam subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos. No entanto, atualmente, quando há necessidade de relatórios gerais, se faz necessário levantamento de dados via pesquisa com os diversos órgãos estaduais, o que despende tempo e pessoas no processo.

Apesar de não ser possível quantificar o volume atual dos contratos, tendo em vista o tamanho do Estado de Santa Catarina e de sua estrutura organizativa, o gerenciamento de contratos se infere como uma questão complexa, e acredita-se que é bastante grande o número

de contratos firmados. Além disto, os contratos administrativos são dinâmicos e de diversas naturezas - contratos de materiais, contratos de serviços, contratos de locação, contratos de obras, entre outros. Todos estes apresentam particularidades no acompanhamento, na execução e na fiscalização.

No intuito de modernizar a gestão dos contratos administrativos, o Estado de Santa Catarina busca a implantação do Módulo de Gerenciamento de Contratos. Vislumbra-se que num futuro breve o Estado, os gestores e a Sociedade possam conhecer e mensurar de forma mais clara e precisa os números referentes a contratos administrativos no Estado de Santa Catarina. Este sistema nas seções seguintes (descrição do sistema), é tratado com maior profundidade.

#### **4.1.2 Interessados na gestão dos contratos**

No geral, o ciclo de vida de um contrato administrativo perpassa pelas seguintes fases: a formalização do contrato, a execução – entrega do produto ou execução de um serviço (de forma parcelada ou integral), a conferência por parte do contratante da(s) entrega(s) ou execução(ões) efetuada(s) pelo contratado, e a finalização do contrato, a partir da confirmação de executado tudo o que estava pactuado no contrato. No decorrer do ciclo, podem ocorrer alterações contratuais, tanto nas quantidades do objeto quanto nos prazos ou valores. Todas as fases do ciclo de vida de um contrato bem como as alterações que ocorrem fazem parte da gestão dos contratos administrativos. A gestão dos contratos administrativos na administração pública é também a gestão dos recursos públicos. O monitoramento, controle, gestão, informações, registros dos contratos firmados pelo Estado são de interesse de diversos grupos.

No diagrama a seguir identificam-se os interessados na gestão dos contratos administrativos do Estado de Santa Catarina. Esta identificação ocorreu após o início deste estudo, sendo que no desenho do sistema de gestão de contratos, os grupos ainda não haviam sido levantados.

**Figura 5 - Interessados na gestão dos contratos**



**Fonte:** Elaborado pela autora

No âmbito Estadual, os interessados pela gestão dos contratos administrativos são as Secretarias de Estado, as Empresas dependentes do tesouro, a Procuradoria Geral do Estado, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, as Sociedades de economia mista, as empresas públicas, autarquias e Fundações. Estes estão representados no diagrama acima como **Contratantes**, pois realizam contratações e são responsáveis pela execução e fiscalização dos seus contratos, bem como pelas alterações contratuais.

Dentre as Secretarias de Estado, destaca-se a Secretaria da Fazenda. Pois além de contratante e de competente pelas atividades fazendárias, tem também a competência de atuar como órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno, conforme a Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007 e Decreto nº 2.056, de 20 de janeiro de 2009. Esta Lei estabelece a Diretoria de Auditoria Geral - DIAG e a Diretoria de Contabilidade Geral – DCOG como núcleos técnicos do Sistema Administrativo de Controle Interno. Neste sentido, o interesse da Secretaria de Estado da Fazenda na gestão de contratos concerne no exercício do controle interno, através da **Auditoria Interna** que realiza nas licitações e contratações estaduais.

Outra Secretaria de Estado que tem interesse além da perspectiva de contratante é a Secretaria de Estado da Administração, pois esta é responsável pelo Sistema Administrativo

de Gestão de Materiais e Serviços do Estado e tem competência de supervisionar, fiscalizar e regulamentar as contratações de materiais e serviços estaduais. Desta forma, suas atividades dependem em grande parte do conhecimento e das informações referente às contratações que são realizadas pelos órgãos estaduais.

O interesse dos **gestores públicos** pela gestão dos contratos se dá em função de diversos fatores. Eles planejam e realizam contratações a fim de atender os programas de governo, os investimentos e demandas externas e internas dos órgãos, dentre outros. Sendo ainda passíveis de responsabilização pelos materiais e serviços contratados, pela execução, acompanhamento e pagamento dos contratos.

Os **fornecedores** têm interesse pela gestão de contratos em função das expectativas de fornecer para o Estado. E, quando contratado, o interesse permeia questões de execução do pacto firmado, de recebimento do pagamento e de alterações contratuais como reajustes, revisões de preço e quantitativos e prorrogações.

O interesse dos **cidadãos** e das **organizações/instituições representativas da sociedade** na gestão dos contratos consiste no monitoramento dos gastos públicos – o que e quanto o Estado está comprando e contratando, a que preço ele contrata. O interesse consiste também na avaliação das políticas públicas e no cumprimento do estabelecido na legislação brasileira e estadual. Desta forma, numa perspectiva de controle por parte dos cidadãos e organizações sob a Administração Pública. Citam-se como exemplo de organizações/instituições os observatórios sociais, que conforme Schommer e Moraes (2010, p.310) “integram um conjunto de iniciativas que vem surgindo no Brasil, voltadas à fiscalização da administração pública, à coprodução de bens e serviços públicos e à qualidade de vida nas cidades”. Os conselhos também são considerados neste grupo, pois através destes os cidadãos podem participação da deliberação pública.

Por fim, os órgãos de controle como os Tribunais de Contas (TC), o Ministério Público (MP), a Controladoria Geral da União (CGU), se configuram também como interessados na gestão dos contratos, tanto em nível de governo federal quanto em nível estadual. O **Tribunal de Contas** tem suas competências e atividades previstas na Constituição Federal de 1988, nas Constituições Estaduais, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Licitações e Contratos e também na Lei de Diretrizes Orçamentárias. No exercício do controle externo, este órgão tem interesse na gestão dos contratos em função das seguintes atividades que lhe compete (TCU, 2011; TCE,2011):

- apreciação das contas prestadas pelo executivo federal, estadual e municipal, bem como por administradores e outros responsáveis por recursos públicos;

- fiscalização da aplicação dos recursos repassados através de convênios, e de subvenções a entidades privadas;
- exercício do controle fiscal do poder executivo, verificando o cumprimento das normas referentes à gestão fiscal;
- apuração de denúncias por parte de cidadãos, partido políticos, instituições sobre irregularidades nos órgãos públicos e na aplicação dos recursos públicos;
- determinação de correções de irregularidades e ilegalidades em atos e contratos.

Pode-se inferir que muitas das atividades dos tribunais envolvem informações sobre os contratos administrativos, visto que boa parte dos recursos na Administração Pública é utilizada por meio dos contratos administrativos.

Com relação ao interesse do **Ministério Público** na gestão dos contratos, este consiste na sua função básica de fiscalizar o cumprimento da lei defendendo os interesses da sociedade e da democracia. Conforme informações constantes no “Guia do Ministério Público de Santa Catarina”, o Ministério Público protege os direitos individuais e coletivos visando a proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio público. Em defesa da coletividade, vale ressaltar que uma das áreas que o Ministério Público atua e que envolve a gestão de contratos administrativos é a área da Moralidade administrativa. Neste sentido ele atua nas “irregularidades e fraudes na aplicação de recursos públicos e em processos de licitação; nepotismo; irregularidades no acesso a cargos e empregos públicos; promoção pessoal com uso de recursos públicos; apropriação e desvio de recursos, bens e serviços públicos” (MP, 2009).

Por último, a **Controladoria Geral da União** tem interesse na gestão dos contratos administrativos, por atuar no sentido de defender o patrimônio público e fomentar a transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, correição, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Além disto, ela tem a incumbência de responder como órgão central do o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, supervisionando e orientando os órgãos de controle interno.

#### 4.2 DESCRIÇÃO DO MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS

Os principais documentos estudados para a descrição do sistema Módulo de Gerenciamento de Contratos foram os “Casos de Uso”, que apresentam os requisitos de

funcionamento do sistema, os Protótipos não funcionais, onde constam as funcionalidades do sistema e as respectivas telas de forma estática e o Termo de Referência do Convite nº 01/2004 - SPG/SEF –SC (termo de referência do projeto SIGEF). Foi necessária também a observação de algumas legislações pertinentes. Estes documentos encontram-se na Secretaria de Estado da Administração, cuja competência é o desenvolvimento e a gestão do módulo em âmbito estadual, bem como na Secretaria de Estado da Fazenda, contratante do sistema, e principal responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento da evolução do mesmo. Vale ressaltar que, em função do Módulo estar na fase de desenvolvimento, os documentos encontram-se em construção, tendo a possibilidade de sofrerem modificações até a homologação final do sistema. Vale salientar que também foi considerada na elaboração da descrição, a vivência da autora no desenvolvimento do módulo, visto que a mesma, conforme Portaria nº 783 de 20 de outubro de 2009 da Secretaria de Estado da Administração, é designada como coordenadora do Módulo de Gerenciamento de Contratos.

#### **4.2.1 Histórico/contextualização do sistema**

A utilização de sistemas de informação para a gestão e controle de procedimentos e processos de uma organização é fundamental. O Estado de Santa Catarina é composto por uma estrutura organizacional complexa e numerosa: a administração direta é composta por 58 órgãos e a administração indireta por 28 órgãos. Todos estes órgãos estaduais têm uma gestão própria de gastos públicos, cada órgão é denominado como Unidade Gestora e também como Unidade Orçamentária. Cada Unidade Gestora pode formalizar os contratos administrativos ou instrumentos congêneres a fim de comprar materiais ou bens, ou contratar serviços para a execução de atividades inerentes a administração pública. Controlar os contratos gerados por cada órgão requer uma gestão específica de acompanhamento, tendo em vista que os contratos administrativos são de prazo determinado, dinâmicos e passíveis de alterações.

Quanto à regulamentação e gestão dos contratos administrativos estaduais a Secretaria de Estado da Administração por meio da Gerência de Contratos – GECON, vinculada à Diretoria de Gestão de Materiais e Serviços – DGMS, é responsável. Segundo as atribuições previstas no Decreto 4.160/06, a Gerência de Contratos é responsável por articular-se com os órgãos setoriais e seccionais do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços, visando orientar, supervisionar, controlar e fiscalizar a contratação e execução das atividades inerentes a aquisição de materiais, serviços, locações de equipamentos e seguros. Diante de suas atribuições e da complexidade da gestão e acompanhamento dos contratos

administrativos, identificou a necessidade de utilização de ferramentas que auxiliassem a gestão e o acompanhamento dos contratos firmados pelo Estado. Neste sentido, uma ferramenta foi apontada como fundamental para a gestão, a utilização de Sistemas de Informação.

Neste norte, visando um gerenciamento efetivo, que proporcione a otimização, a padronização e a celeridade dos processos, a redução de custos, a coibição de desvios, suporte à tomada de decisão e maior controle sobre os contratos administrativos, desde 2008, trabalha-se no desenvolvimento do Módulo de Gerenciamento de Contratos, junto a Secretaria da Fazenda (GESIF) e a empresa Politec (desenvolvedora do software). O Módulo de Gerenciamento de Contratos apresenta-se atualmente como uma solução integrada para a gestão dos contratos. O Módulo de Gerenciamento de Contratos é um sistema de Gerenciamento de Contratos desenvolvido dentro do sistema corporativo do Estado, o SIGEF, tendo o propósito de efetivar/promover a gestão e acompanhamento dos contratos administrativos do Estado.

Conforme o Termo de Referência do Convite nº 01/2004 - SPG/SEF -SC, o SIGEF, Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina é um sistema corporativo que visa atender aos seguintes objetivos:

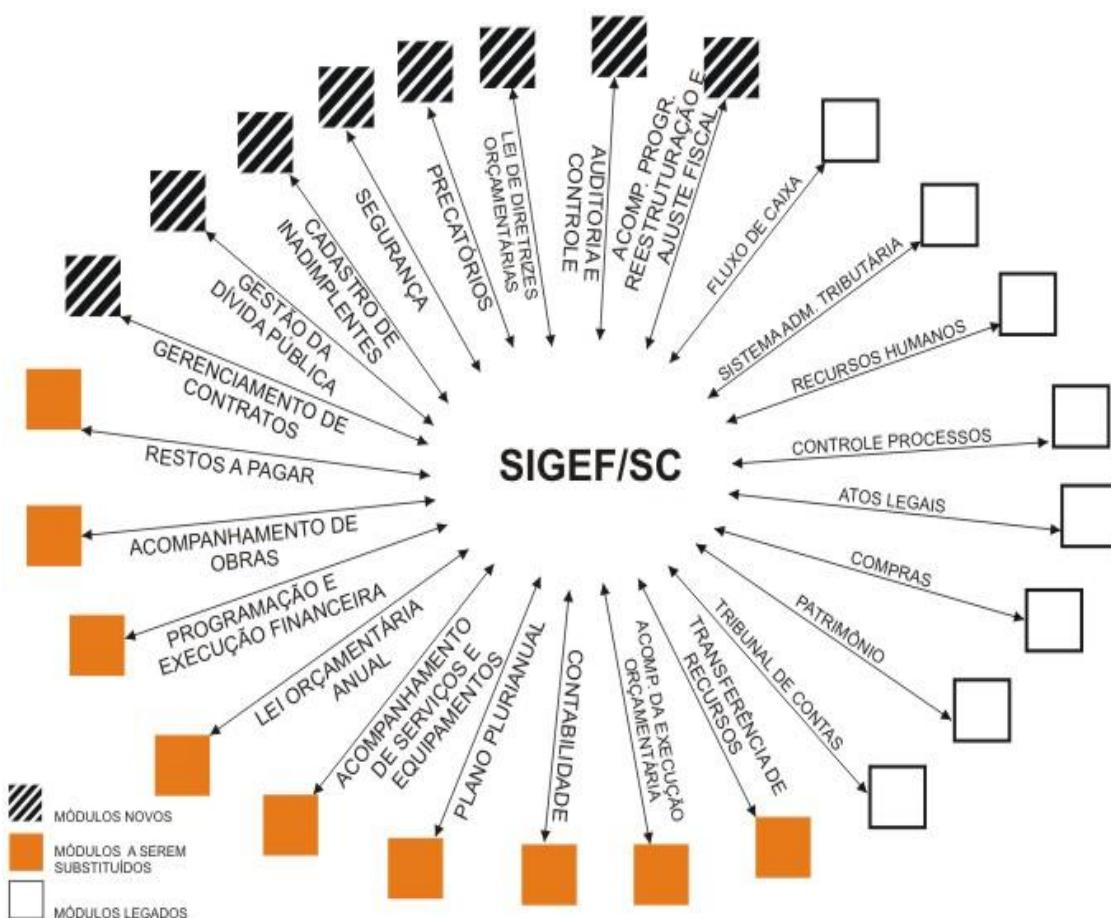
- prover o Estado de uma solução corporativa, completa em suas funcionalidades, tecnologicamente atualizada, integrada e compatível com os sistemas já existentes que foram mantidos;
- implantar uma metodologia de trabalho que racionalize os processos e rotinas de trabalho, unifique e agilize as operações em todos os órgãos alcançados pela rede do SIGEF/SC;
- organizar o acervo disponível de informações financeiras, orçamentárias, contábeis, operacionais, patrimoniais, auditoria e controle e quaisquer outras que sejam relevantes para o Estado, numa base de dados estruturada e disponibilizada para toda a rede do SIGEF/SC;
- atender ao sistema e-Sfinge do Tribunal de Contas de Santa Catarina;
- prover informações e ferramentas adequadas para a elaboração do PPA, da LDO, da LOA e a execução do orçamento, a contabilidade e o controle das contas e da dívida;
- prover os usuários e gestores de informações e ferramentas adequadas para o acompanhamento físico e financeiro da execução dos planos e programas de investimentos, receitas e despesas do governo, atendendo às diretrizes e controles exigidos pela legislação vigente (Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 4.320/64, etc);
- prover os usuários e gestores de informações gerenciais e ferramentas adequadas para o planejamento dos investimentos públicos e a tomada de decisões nas políticas governamentais;
- disponibilizar informações para o público, através da internet, visando tornar mais transparente o uso dos recursos e do patrimônio público bem como propiciar oportunidade de ações educativas em administração financeira;

- prover de inovações em tecnologias de gestão e de processamento as atividades inerentes à Auditoria e Controle;
- propiciar condições para que seja otimizada a gestão fiscal do Estado, traduzindo em transparência e benefícios para a sociedade.

Destaca-se, dentre os objetivos acima, o processo de planejamento governamental, acompanhar física e financeiramente os programas e ações do governo, criar mecanismos que possibilitem as atividades de auditoria.

A aquisição deste sistema corporativo foi fomentada pelo Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE. Este programa tem por finalidade a modernização das Secretarias de Fazenda dos Estados, sendo firmado em Santa Catarina através de convênio celebrado com a União. Ao todo são 17 Módulos que compõem o SIGEF, sendo 8 novos Módulos e 9 em substituição aos atuais. Conforme figura 5 a seguir:

**Figura 6 - Composição do SIGEF**



**Fonte:** Termo de Referência do Convite nº 01/2004 - SPG/SEF -SC

Dentre os “módulos novos” encontra-se o Módulo de Gerenciamento de Contratos. Para compreensão do sistema de contratos apresentam-se a seguir os objetivos do sistema, o

desenvolvimento do sistema, as funcionalidades, o funcionamento, as mudanças e impactos que a utilização do sistema provoca nos processos e rotinas da gestão atual e as limitações associadas à utilização.

#### **4.2.2 Objetivos do Módulo de Gerenciamento de Contratos**

Com vistas a atender as necessidades do Estado de controle e gestão, o Módulo de Gerenciamento de Contratos tem como principais objetivos:

- ✓ cadastrar de forma unificada todos os contratos do Estado de Santa Catarina;
- ✓ gerenciar os contratos de forma individual, por órgão responsável;
- ✓ monitorar e acompanhar a execução física e financeira dos contratos;
- ✓ garantir a execução financeira dos contratos;
- ✓ rastrear 100% dos contratos firmados;
- ✓ realizar alterações contratuais;
- ✓ gerar relatórios do ciclo de vida dos contratos e relatórios gerenciais unificados e por órgãos;

Dos objetivos descritos, garantir a execução financeira dos contratos administrativos é um objetivo que se configura como um diferencial do sistema. A garantia da execução financeira denota que para a execução de um contrato é necessário empenhar o valor do contrato para o ano exercício, vinculando-se assim a execução física de um contrato às disponibilidades efetivas de caixa do Estado. Significa também evitar contratar ou comprar sem ter recursos financeiros disponíveis para tal. Caso contrate ou compre, bloqueiam-se no orçamento e na programação financeira os valores respectivos para a execução física do contrato para o ano exercício, valores estes devidos aos contratados pelo Estado. Organizando a execução física dos contratos em função da disponibilidade financeira possibilita garantir o pagamento em dia aos fornecedores.

Outro ponto importante é a previsão das despesas que o controle dos contratos administrativos proporciona. Muitos contratos ultrapassam um ano exercício, através do prazo contratado ou mesmo por prorrogação. E é fundamental para a saúde financeira do Estado a previsão dos seus compromissos com terceiros de curto, médio e longo prazo, bem como para os contratados. Além disto, a previsão possibilita o planejamento de novas compras e contratações tendo em vista o acompanhamento do término dos contratos firmados.

Por outro lado, não obstante aos objetivos, o sistema visa ser um mecanismo eficaz no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, permitindo maior transparência da execução dos gastos públicos.

#### **4.2.3 Desenvolvimento do Módulo**

O SIGEF – Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina, sistema corporativo do Estado, foi contratado através do Convite nº 01/2004, tendo seu instrumento de contrato assinado em 01 de julho de 2004 com a empresa Politec. O objeto do contrato abrange os serviços de desenvolvimento, implantação, treinamento, consultoria organizacional e serviços de adaptação dos aplicativos existentes na estrutura do Estado. O sistema depois de entregue é de propriedade do Estado, pois conforme contrato, a empresa deve entregar todos os programas, linhas de código, linhas de comando, objetos, visualizações, sub-rotinas, funções e telas desenvolvidas, e respectivos códigos fontes para o Estado (CT nº 36/2004/SEF). Ao Módulo de Gerenciamento de Contratos, por compor o SIGEF, é estendida todas as obrigações constantes no Contrato.

O desenvolvimento do Módulo de Gerenciamento de Contratos, assim como os outros Módulos que compõem o SIGEF, adotou a seguinte estrutura de serviços:

**Quadro 7 - Serviços específicos dos Módulos**

<b>Serviços Específicos dos Módulos</b>	<b>Produtos</b>
<b>Projeto de arquitetura dos Módulos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapeamento dos principais processos.</li> <li>- Identificação dos pontos críticos, das necessidades e das deficiências dos processos atuais.</li> <li>- Análise das alternativas dos processos</li> </ul>
<b>Planejamento e desenvolvimento/customização dos Módulos</b>	
Sub-etapa 01	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detalhamento de requisitos.</li> <li>- Diagrama dos casos de uso.</li> </ul>
Sub-etapa 02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protótipo não funcional</li> </ul>
Sub-etapa 03	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto lógico de dados.</li> <li>- Projeto físico de dados.</li> </ul>
Sub-etapa 04	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificação funcional.</li> <li>- Programas fonte.</li> <li>- Teste de conformidade.</li> </ul>
Sub-etapa 05	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação no ambiente de testes da SEF/SC.</li> <li>- Teste de aderência.</li> <li>- Customização das rotinas/procedimentos a serem aproveitados.</li> </ul>

Sub-etapa 06	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento da produção e automatização.</li> <li>- Tratamento dos dados provenientes das bases atuais para a nova situação.</li> <li>- Carga dos dados legados.</li> <li>- Sincronização com o paralelo.</li> <li>- Teste integrado.</li> <li>- Documentação para usuário.</li> </ul>
<b>Treinamento de usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitação dos usuários para utilização dos sistemas implantados</li> </ul>
<b>Implantação piloto dos Módulos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição da política de migração e implantação.</li> <li>- Instalação dos Módulos.</li> <li>- Programas fontes.</li> <li>- Programas executáveis do sistema/Módulos</li> <li>- Programas para conversão do legado (fonte e executáveis)</li> <li>- Setup de instalação.</li> <li>- Procedimentos de instalação.</li> <li>- Guia do usuário (Help).</li> <li>- Dados convertidos para a execução do piloto.</li> </ul>

**Fonte:** Termo de Referência do Convite nº 01/2004 - SPG/SEF -SC

Em 2004, foram criados através da Portaria Conjunta SEF/SPG/SEA nº 01 o Grupo Gestor (GG) e o Grupo de Trabalho (GT), para a implantação Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina – SIGEF/SC. O grupo de trabalho tem como responsabilidades o que prevê o art. 5º da referida Portaria:

Art. 5º Ao Grupo de Trabalho compete:

- I -elaborar os requisitos necessários à implementação do sistema;
- II -fiscalizar a execução do projeto;
- III -aprovar o modelo inicial a ser submetido ao Grupo Gestor;
- IV -acompanhar o desenvolvimento dos Módulos;
- V -analisar e aprovar o projeto final a ser submetido ao Grupo Gestor;
- VI-promover a integração entre os órgãos centrais dos Sistemas de planejamento e de controle interno do Poder Executivo e os órgãos de planejamento e de controle interno dos demais Poderes e órgãos, bem como entre os usuários do sistema, realizando as ações necessárias para que o sistema implantado atenda às necessidades do Estado de Santa Catarina como um todo.

Assim, seguindo este método de trabalho, designou-se equipe de trabalho para, junto a empresa contratada, trabalhar no desenvolvimento do Módulo de Gerenciamento de Contratos. No entanto, na época, houve apenas algumas reuniões de detalhamento de requisitos, atividade da sub-etapa 01, da etapa de “planejamento e desenvolvimento/customização dos Módulos”. Em 2008, iniciaram-se novamente os trabalhos, nova equipe foi formada, e o novo grupo de trabalho do Módulo foi composto por servidores da Secretaria de Estado de Administração (SEA), da Secretaria de Estado da

Fazenda (SEF) e funcionários do Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina (CIASC). Em 2009 houve interrupção nos trabalhos em virtude da implantação dos Módulos de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Módulo da Programação e Execução Financeira do SIGEF no Estado. Em 2010 retomaram-se as atividades com o Módulo de Gerenciamento de Contratos, tendo em vista a previsão de implantação no ano de 2012.

#### **4.2.4 O Projeto**

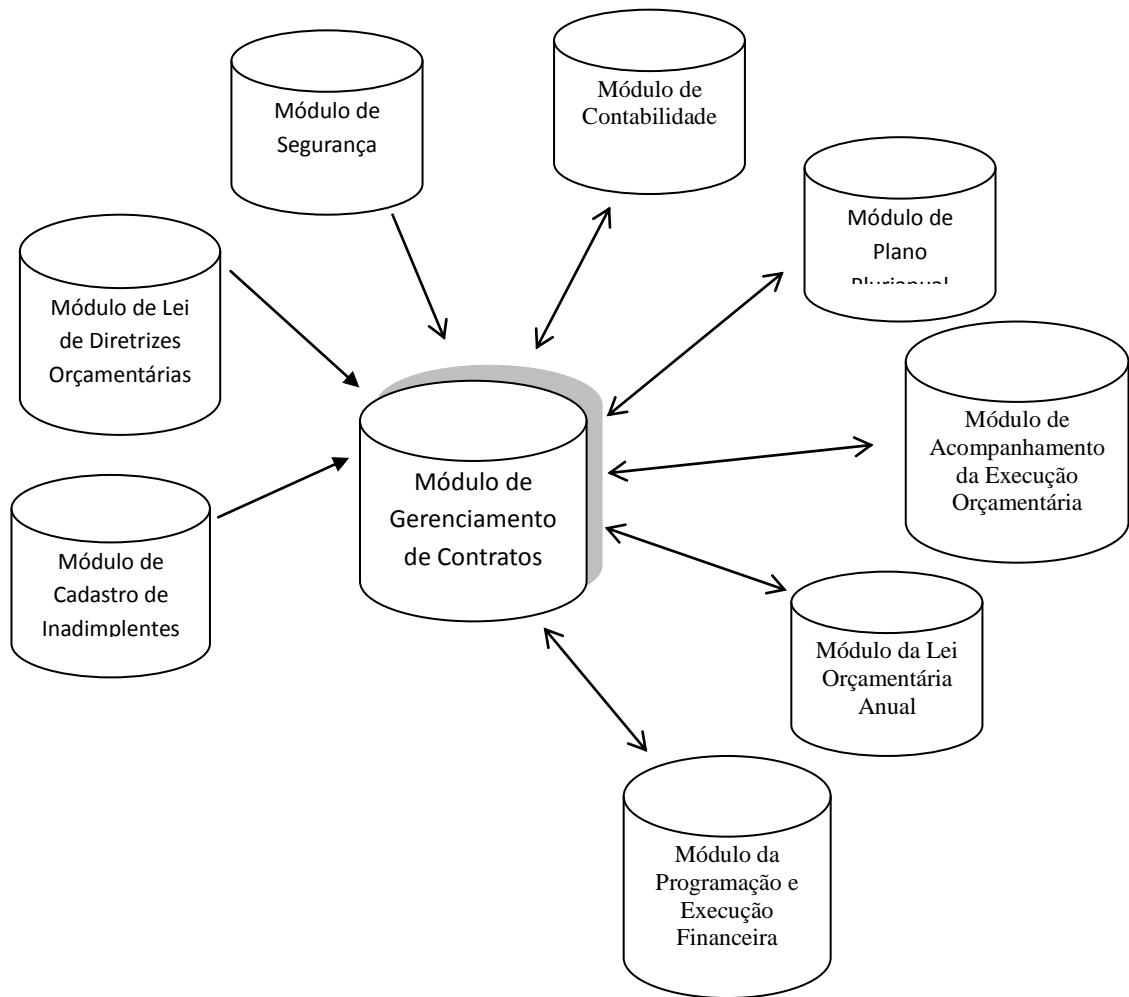
O Módulo de Gerenciamento de Contratos foi desenhado para o monitoramento global e detalhado das compras e contratos firmados pelo Estado. A entrada de dados no Módulo é feita por usuários cadastrados no SIGEF, cujo perfil de acesso poderá ser definido em função das funcionalidades do sistema. O Módulo deve fornecer informações gerenciais e relatórios para os órgãos usuários e permitir a sociedade consultas as informações registradas. Na gestão dos contratos dos órgãos o sistema apóia as atividades de controle e gestão da execução física e financeira dos contratos. Cada órgão é responsável pelo gerenciamento dos seus contratos.

Além do atendimento ao controle e operações internas do poder executivo, o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve gerar informações necessárias à alimentação do e-Sfinge - Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão, sistema do Tribunal de Contas de Santa Catarina que visa apoiar a auditoria de contas públicas e ampliar a publicidade das informações.

#### **4.2.5 Inter-relacionamento entre os Módulos SIGEF**

O Módulo de Gerenciamento de Contratos faz parte do sistema SIGEF, que, sendo um sistema corporativo, realiza lançamentos e registros entre os diversos Módulos do sistema. Algumas informações entrantes no Módulo de Gerenciamento de Contratos procedem de outros Módulos e as informações processadas e geradas no Módulo também são lançadas em outros Módulos do SIGEF. O Módulo de Gerenciamento de Contratos serve como fonte de dados e/ou saída para outros Módulos do SIGEF. Na figura abaixo se visualiza as inter-relações entre os Módulos:

**Figura 7** - Inter-relacionamento entre o Módulo de Gerenciamento de Contratos e Módulos do SIGEF



**Fonte:** Elaborado pela autora

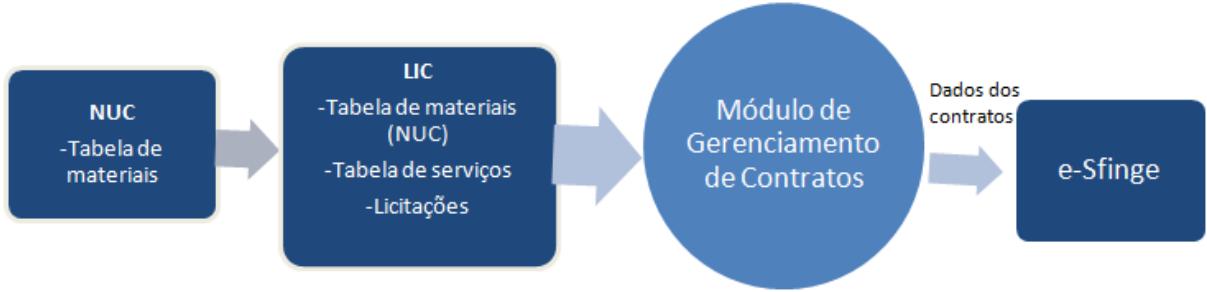
O Módulo de Gerenciamento de Contratos recebe e envia informações para o Módulo de Contabilidade, isto também ocorre com o Módulo de Plano Plurianual, Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária, Módulo da Lei Orçamentária Anual e Módulo da Programação e Execução Financeira. Já o Módulo de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Módulo de Cadastro de Inadimplentes e Módulo de Segurança tem informações que são utilizadas apenas como entrada de dados no Módulo de Gerenciamento de Contratos, sendo que o Módulo de Gerenciamento de Contratos não envia informações para estes.

#### 4.2.6 Inter-relacionamento entre os sistemas

O Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços do Estado de Santa Catarina conta com alguns sistemas de informação nas atividades pertinentes. Estes servem de apoio para as licitações e gestão do estoque no Estado, sendo utilizados não apenas pela Secretaria de Estado da Administração, mas também pelos órgãos estaduais que compõem o SAGMS (Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços).

Neste contexto, visando uma gestão integrada, uma padronização nas compras e contratações e o fornecimento de informações ao Tribunal de Contas, o Módulo de Gerenciamento de Contratos prevê a integração com os seguintes sistemas: NUC - Núcleo do Sistema Integrado de Materiais, LIC - Sistema Integrado de Licitações e e-Sfinge – Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão. Na figura abaixo se pode visualizar as integrações previstas e o fluxo das informações.

**Figura 8** - Inter-relacionamento entre o Módulo de Gerenciamento de Contratos e outros sistemas



**Fonte:** Elaborado pela autora

As informações do NUC - Núcleo do Sistema Integrado de Materiais visa à utilização de um catálogo único no qual constam todos os materiais utilizados pelos órgãos e entidades dependentes do Tesouro do Estado. As informações de materiais do NUC são migradas para o sistema LIC- Sistema Integrado de Licitações que as disponibiliza para o Módulo de Gerenciamento de Contratos. Os materiais cadastrados no NUC, e disponibilizados no LIC, devem ser utilizados no Módulo de Gerenciamento de Contratos como itens de contrato. No sistema NUC o cadastramento do material é realizado através da atribuição de código numérico que fomenta todo o processo de movimentação de materiais – compra e contratação, recebimento e dispensa de materiais, operações de controle de estoque e patrimônio – do Estado de Santa Catarina. Além de servir como alicerce às diversas atividades pertinentes à compra e movimentação de materiais, o cadastro de materiais também está vinculado ao Cadastro de Fornecedores, uma vez que os fornecedores são cadastrados nos grupos/classes de materiais de acordo com a sua área de atuação. O NUC -

Núcleo do Sistema Integrado de Materiais é um sistema multi-usuário que permite atualizações on-line, faz parte do gerenciamento integrado de materiais e compõe o Módulo central do sistema integrado de materiais onde os cadastros básicos para os sistemas de Patrimônio (PAT), Controle de almoxarifado (SME), Compras e Licitações (LIC), são mantidos e gerenciados on-line.

Na integração com LIC - Sistema Integrado de Licitações existem três finalidades, são elas: as informações do NUC (tabela de materiais), a integração do Módulo de Gerenciamento de Contratos com a tabela de serviços e por último, a migração dos dados das licitações realizadas. O Sistema Integrado de Licitações – LIC é um sistema informatizado que reúne dados pertinentes ao encaminhamento de processos licitatórios no âmbito da Administração Pública Estadual, nas modalidades de Convite, Concorrência, Tomada de Preços, Pregão Presencial e Eletrônico. O referido sistema registra todas as fases do processo licitatório, por intermédio de um sistema corporativo, integrado com os sistemas de materiais (NUC/SME), orçamento/convênio (OST/AAG), possibilitando a geração de dados para o Sistema de Auditoria de Contas Públicas (E-sfinge). Neste sistema também está implementada a tabela de serviços. A Tabela de Serviços visa o cadastro e a relação ordenada de todos os serviços contratados no Estado, atribuindo um código numérico a cada serviço. Os objetivos desta tabela são: fornecer dados para o Módulo de Gerenciamento de Contratos/SIGEF (serviço = item de contrato) e viabilizar as licitações de serviços no LIC, possibilitando a padronização das contratações.

Com relação à integração com o e-Sfinge - Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão, o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve gerar arquivos com informações referentes aos contratos firmados pelo Estado para o Tribunal de Contas. O e-Sfinge é um sistema relativo à atividade-fim do TCE de Santa Catarina.

#### **4.2.7 Atores do sistema**

No contexto operacional do sistema há três tipos de atores distintos: o Gestor do Módulo de Gerenciamento de Contratos, os usuários do sistema e o Gerenciador das Informações Contábeis do Módulo de Gerenciamento de Contratos.

O Gestor do Módulo de Gerenciamento de Contratos é responsável pelo Módulo no SIGEF, é responsável pelo suporte técnico, pelo estabelecimento das rotinas administrativas pela verificação da necessidade de demandas evolutivas, pela definição de regras gerais de

funcionamento do sistema nos órgãos, pela definição de perfis de acesso ao sistema. Na atribuição de Gestor do Módulo tem-se a Secretaria de Estado da Administração.

Já o Gerenciador das informações contábeis é o responsável pelas informações e lançamentos contábeis nos outros Módulos que compõem o SIGEF. Como Gerenciador das Informações Contábeis tem-se a Secretaria de Estado da Fazenda.

E como usuários do sistema tem-se os órgãos da Administração Direta e Indireta elencados no Decreto 2617/09, estes serão responsáveis pela alimentação dos dados no sistema e pelo gerenciamento individual dos contratos.

#### 4.2.8 Funcionalidades do Sistema

As funcionalidades do Módulo são tarefas que o usuário pode executar através do sistema (cadastrar contrato, alterar contrato, consultas ao contrato, emissão de Autorização de Despesa, controle de saldos de contrato, controle de prazos). É importante salientar que em todas as funcionalidades estão presentes os botões de ajuda, que facilitam as atividades dos usuários através da compreensão dos conceitos das telas.

O Módulo de Gerenciamento de Contratos tem ao todo 65 funcionalidades, estas estão classificadas em função da complexidade. Como se observa a seguir:

**Quadro 8 – Funcionalidades do Módulo de Gerenciamento de Contratos**

<b>Funcionalidades Simples</b>		
Listar Contrato Classificação	Definir Regras Contrato	Pesquisar Contrato
Listar Contrato Classificação Histórico	Listar Regras Unidade Gestora Gestão	Listar Cota Despesa
Pesquisar Contrato Classificação	Listar Regras Unidade Gestora Gestão - Geral	Listar Autorização Despesa
Detalhar Contrato Classificação	Listar Regras Contrato	Detalhar Autorização Despesa
Manter Regime Execução	Listar Regras Contrato - Geral	Listar Alteração Contratual
Listar Regime Execução	Listar Contrato Garantia	Listar Alteração Contratual - Geral
Pesquisar Regime Execução	Listar Contrato Garantia - Geral	Pesquisar Cota Despesa
Manter Local Execução	Detalhar Contrato Garantia	Pesquisar Autorização Despesa
Listar Local Execução	Pesquisar Contrato Garantia	Pesquisar Contrato Item
Detalhar Local Execução	Detalhar Contrato Classificação Histórico	Listar Autorização Despesa - Geral
Pesquisar Local Execução	Detalhar Contrato	Pesquisar Alteração Contratual
Definir Regras Unidade Gestora Gestão	Detalhar Item Contrato	Pesquisar Guia Recebimento Garantia (FIN)
<b>Funcionalidade Muito Complexa</b>		
<b>Funcionalidades Complexa</b>		
Listar Contrato Extrato	Manter Contrato	Manter Contrato Classificação
Imprimir Contrato Cronograma	Associar Pré-Empenho	Incluir Contrato Garantia
Gerar Autorização Despesa	Definir Cronograma Contrato Pré-Empenhado	Baixar Contrato Garantia
Imprimir Contrato Execução Física	Empenhar Contrato	Listar Contrato
Manter Alteração Contratual	Alterar Contrato Situação	Listar Contrato - Geral
Imprimir Contrato Execução Financeira	Baixar Autorização Despesa	Definir Cronograma Contrato
Alterar Situação Contrato (Agendamento)	Subrogar Contrato	Detalhar Cota Despesa
	Detalhar Alteração Contratual	Definir Cota Despesa
	Aplicar Alteração Contratual	Avaliar Alteração Contratual
	Definir Cronograma Anual Alteração Contratual	Validar Regras
	Detalhar Alteração Contratual Item	
	Alterar Cronograma Contrato Em Execução	

**Fonte:** Adaptado dados empresa Politec

As funcionalidades classificadas como muito complexas e complexas são funcionalidades que geralmente envolvem um grande número de lançamentos, de informações, e também são funcionalidades habilitadas para um grande número de usuários operarem.

A seguir apresenta-se de forma mais detalhada as principais funcionalidades do Módulo de Gerenciamento de Contratos.

### **Manter Contrato**

Na funcionalidade Manter Contrato é realizada a inclusão do contrato, também é possível realizar alterações de contratos já inclusos. Ao incluir um contrato, o sistema gera um número único sequencial por ano e por poder (executivo, legislativo ou judiciário) para o respectivo contrato. Ao acessar a funcionalidade Manter Contrato a tela de entrada e visualização dos dados é composta por abas e cada aba contém um agrupamento de informações sobre o contrato. Na aba “Identificação” o usuário informa ou visualiza o campo número do contrato, os dados do contratante, do contratado e o Gestor do contrato. Na aba “Contrato” o usuário seleciona o tipo de contrato (Aquisição, Aquisição Interna, Obra, Serviço, Serviço Contínuo, Serviço com Fornecimento, Outros), seleciona o tipo de Regime de Execução, seleciona a Classificação do Contrato, preenche os campos de modalidade de licitação, informa os números de edital, de processo e de documento, informa o valor total do contrato e faz marcação se possui garantia, informando o respectivo percentual. Na aba “Informação” devem ser preenchidas as datas de assinatura, inicio e término de vigência, data limite da proposta, informado multa de atraso e selecionando índice de reajuste. Na aba documento é possível adicionar até quatro documentos em formato PDF no tamanho de 10MB cada, sendo assim permitido ao usuário fazer upload do contrato, ou documentos importantes, de seu computador para o Módulo de Gerenciamento de Contratos. Na aba “Dotação” o usuário informa quais as dotações orçamentárias que serão empenhadas para pagamento dos contratos. Na aba “Item” o usuário adiciona os itens de contrato com suas respectivas quantidades e valores, além disto o usuário informa também o cronograma anual dos itens.

A funcionalidade Manter Contrato é uma funcionalidade caracterizada como complexa. Uma vez incluso o contrato ele assume o status “Em Edição” e alterado o seu status não é mais possível realizar alterações nesta funcionalidade.

A seguir apresenta-se a tela da funcionalidade “Manter Contrato”.

**Figura 9 - Manter Contrato**

**Manter Contrato**

**Identificação** **Contrato** **Informação** **Documento** **Dotação** **Item**

Contrato 2011 CT

\* Contratante 470001 | ? **E-mail Gestor** **Telefone Gestor**

\* Gestor | ? **E-mail Gestor** **Telefone Gestor**

\* Contratado | ? **E-mail Representante** **Telefone Representante**

Interveniente | ? **E-mail Representante** **Telefone Representante**

Situação Registro  Inativo

\* Preenchimento obrigatório

Incluir Alterar Consultar Listar Limpar Ajuda Fechar

**Fonte:** Protótipo Não Funcional Manter Contrato(2011)

### Associar Pré-empenho

Associar Pré-empenho é uma funcionalidade que visa à criação do vínculo entre o pré-empenho e o contrato. Pré-empenho é o bloqueio prévio de determinado valor de uma dotação orçamentária para posterior compra ou contratação e empenhamento. A realização do pré-empenho ocorre no Módulo de Execução Orçamentária, outro Módulo integrante do SIGEF.

Nesta funcionalidade, associar pré-empenho, o usuário informa qual o pré-empenho deve ser vinculado a determinado contrato, informando o valor a ser vinculado ao contrato. Na Figura 10 observa-se a tela da funcionalidade “Associar Pré-empenho”.

**Figura 10 - Associa Pré-empenho**

**Associar Pré-Empenho**

* Contratante	<input type="text" value="470001"/>	<input type="button" value="Pesquisar"/>
* Contrato	<input type="text" value="2011 CT"/>	<input type="button" value="Pesquisar"/>
Natureza Itens	Ano Exercício 2011	
	Natureza Despesa	Valor Natureza
	Pré-Empenhado	A Pré-Empenhar
	0,00      0,00      0,00	
* Bloqueios	Ano Exercício 2011	
	Bloqueio	Pré-Empenho
	Natureza	Fonte
	Subsação	Valor
	Valor Contrato	
	Valor A Pré-Empenhar Exercícios Futuros	
* Preenchimento obrigatório		
<input type="button" value="Limpar"/> <input type="button" value="Ajuda"/> <input type="button" value="Fechar"/>		

**Fonte:** Protótipo Não Funcional Associar Pré-empenho (2011)

### Definir Cronograma Contrato

Há duas funcionalidades referentes à tarefa de definição de cronograma, uma é para contratos que tenham associado pré-empenho e a outra é para contratos que não tenham associado pré-empenho. Na definição do “cronograma de contrato pré-empenhado” o usuário define os itens e suas respectivas quantidades mensalmente, e em conformidade com a programação financeira. Abaixo visualiza-se a tela da funcionalidade “Definir Cronograma Contrato Pré-empenhado”:

**Figura 11 - Definir Cronograma Contrato Pré-empenhado**

**Definir Cronograma Contrato Pré-Empenho**

* Contratante	<input type="text" value="470001"/>	<input type="button" value="Pesquisar"/>
* Contrato	<input type="text" value="2011 CT"/>	<input type="button" value="Pesquisar"/>
	Alteração Contratual Item	
Bloqueios	Ano Exercício 2011	
	Bloqueio	Natureza
	Pré-Empenho	Total
	Definido	A Definir
	* Preenchimento obrigatório	
<input type="button" value="Limpar"/> <input type="button" value="Ajuda"/> <input type="button" value="Fechar"/>		

**Fonte:** Protótipo Não Funcional Definir Cronograma (2011)

Na definição de “cronograma sem vínculo de pré-empenho” o usuário define os itens e suas respectivas quantidades sem visualizar a programação financeira na funcionalidade. A partir da definição do cronograma é possível empenhar os valores referentes ao cronograma anual do contrato. A figura 12 apresenta a tela “Definir Cronograma Contrato”.

**Figura 12 - Definir Cronograma Contrato**

Ano Exercício 2011			
Natureza	Total	Definido	A Definir

**Fonte:** Protótipo Não Funcional Definir Cronograma (2011)

## Empenhar Contrato

A funcionalidade “Empenhar Contrato” é a funcionalidade em que o usuário empenha os valores referentes aos contratos e/ou das alterações contratuais. A realização do empenho é condição para utilização do contrato, o contratante só pode solicitar ao contratado que execute o serviço, ou entregue o produto, mediante o empenhamento dos valores respectivos da execução física. Como regra geral tem-se que para um contrato cadastrado passar para a situação em execução, o empenhamento deve ser dos valores do contrato para o ano exercício.

A figura 13 mostra a tela “Empenhar Contrato”.

**Figura 13 - Empenhar Contrato**

Empenhar Contrato						
* Contratante	999999		(?)			
* Contrato	9999	CT	(?)			
Itens	Ano Exercício <9999>					Pesquisar
	Item	Natureza Despesa	Valor Det. Cronograma	Valor Empenhado	Valor A Empenhar	Empenhar
	<input type="checkbox"/> 00001	99.99.99.99	999.999.999.999,99	999.999.999.999,99	999.999.999.999,99	
	<input type="checkbox"/> 00002	99.99.99.99	999.999.999.999,99	999.999.999.999,99	999.999.999.999,99	
	<input type="checkbox"/> 00003	99.99.99.99	999.999.999.999,99	999.999.999.999,99	999.999.999.999,99	
			999.999.999.999,99	999.999.999.999,99	999.999.999.999,99	
Empenhos	Ano Exercício <9999>					Anular NE
	Empenho	UO	Subação	Fonte Recurso	Natureza Despesa	Valor Empenhado
	<input type="checkbox"/> 9999NE999999	99999	999999	9.9.99.999999	99.99.99.99	999.999.999.999,99
	<input type="checkbox"/> 9999NE999999	99999	999999	9.9.99.999999	99.99.99.99	999.999.999.999,99
						Reforçar NE

\* Preenchimento obrigatório

**Limpar** **Ajuda** **Fechar**

**Fonte:** Protótipo Não Funcional Empenhar Contrato (2011)

### Definir Cota de Despesa

Nesta funcionalidade são definidas as cotas de despesa de determinado contrato para um ou mais locais de execução. Local de Execução é o local cadastrado em funcionalidade também do Módulo de Gerenciamento de Contratos, é o local onde o contratado efetuará o serviço ou fará entregas. Como exemplo, podemos citar a Secretaria de Estado da Saúde e os hospitais estaduais, existem contratos em que a Secretaria é a contratante, mas a execução do serviço ou entrega dos produtos devem ser feitos nos hospitais. Assim, na funcionalidade definir cotas de despesa, o gestor do contrato pode dividir as quantidades mensais dos itens do contrato para os hospitais (cadastrados como local de execução) que receberiam o serviço ou produto contratado.

### Gerar Autorização de Despesa

Gerar Autorização de Despesa é a funcionalidade onde os usuários emitem Autorizações de Despesa para os contratados executarem fisicamente o que foi acordado. A Autorização de Despesa (AD) é uma Autorização impressa para a execução de serviço ou entrega de produtos de um contrato. Nela consta a identificação do contrato e das partes, o prazo de execução ou entrega, o Local de Execução, e os itens do contrato (com respectivas quantidades) a serem executados ou entregues. Para emitir uma AD (Autorização de Despesa) o usuário deve

informar de qual contrato e para qual Local de Execução será emitida a AD. Quando houver cotas definidas para vários locais de execução, ao selecionar o local de execução, as quantidades dos itens para emissão da AD serão validadas com as cotas de despesa definidas para aquele local, tendo como limitador o que foi definido de cota do contrato para o local de execução. A emissão da AD implica em diminuição do saldo do contrato e da cota do local de execução. Ainda na funcionalidade “Gerar Autorização de Despesa” o usuário pode “Cancelar” uma AD emitida, e, neste caso, os saldos retornam para a cota e contrato.

### **Certificar Autorização de Despesa**

Nesta funcionalidade, o usuário realiza a baixa da AD emitida e certifica a despesa. Isto ocorre após a entrega do produto ou execução do serviço por parte do contratado. O usuário acessa a funcionalidade e informa o que foi entregue ou executado de determinada AD emitida, podendo baixar de forma parcial ou total a AD. A baixa da AD é uma confirmação da execução do contrato. A partir desta confirmação será possível identificar o que já foi executado fisicamente de um contrato.

### **Manter Alteração Contratual**

Após o contrato entrar em execução ele só pode ser alterado através da funcionalidade “Manter Alteração Contratual”. Através desta funcionalidade, o usuário pode realizar alterações no contrato, alterações de prazo (prorrogação), alterações de valor/preços dos itens, reajustes, alterações de quantidades dos itens e alterações orçamentárias. Os aditivos e apostilas de contrato serão aplicados (em termos de sistema) nos contratos nesta funcionalidade, ficando registrado todas as alterações que forem realizadas no contrato. Também será possível, ao realizar uma alteração contratual, anexar no registro da alteração, um documento no formato PDF, possibilitando assim o arquivamento digital do Termo Aditivo ou Apostila assinados e outros documentos que forem considerados importantes.

### **Alterar Contrato Situação**

A funcionalidade “Alterar Contrato Situação” é a funcionalidade que permite a alteração da situação de um contrato. A alteração da situação de um contrato é importante para que o contrato possa utilizar as outras funcionalidades do Módulo. Existem inúmeras regras

de negócio associadas às situações dos contratos, como por exemplo, um contrato que está na situação “Em Edição” não pode um usuário realizar a emissão de Autorização de Despesa. As situações em que um contrato pode estar são: Em Edição, Associar Pré-empenho, Definir Cronograma, Em Execução, Em Execução Especial, Paralisado, Rescindido, Encerrado, Vencido, Em Subrogação, Subrogado e Bloqueado pelo Gestor. No momento em que o usuário altera a situação de um contrato ele pode incluir um documento no formato PDF, a título de arquivar um documento pertinente a determinada situação do contrato. A seguir a figura 14 apresenta a tela da funcionalidade “Alterar Contrato Situação”.

**Figura 14 - Alterar Contrato Situação**

Código	Alteração	Resumo Objeto	Contratado	Data Término	Situação	Valor

\* Contratante        \* Contrato   
  
 Alteração Contratual

Situação Atual   
 Data Situação Atual   
 Nº Documento

\* Nova Situação    
 A Empenhar  
 Associar Pré-Empenho  
 Bloqueado pelo Gestor  
 Definir Cronograma  
 Em edição  
 Em Execução  
 Em Execução Especial  
 Em Subrogação  
 Encerrado  
 Paralisado  
 Rescindido  
 Subrogado  
 Vencido

**Fonte:** Protótipo Não Funcional Alterar Contrato Situação (2011)

## Listar Contrato

Nesta funcionalidade podem-se listar os contratos cadastrados no sistema. Para proceder a listagem, o usuário deve no mínimo preencher o contratante, e a listagem trará os contratos relacionados àquele contratante, com as informações de código do contrato, resumo do objeto contratado, contratado, data de término, valor do contrato e situação. A funcionalidade tem ainda a opção de seleção de filtros para emissão de relatórios diversos, realizando o cruzamento de algumas informações como datas de assinatura, vigência, tipo de contrato, regime de execução, dotação e contratado. Visualiza-se abaixo a tela da funcionalidade.

**Figura 15 - Listar Contrato**

Código	Resumo Objeto Contrato	Contratado	Data Término	Valor

\* Preenchimento obrigatório

Imprimir | Limpar | Ajuda | Fechar

**Fonte:** Protótipo Não Funcional Listar Contrato (2011)

#### 4.2.9 Funcionamento do sistema

##### Inclusão de um Contrato

Inicialmente o usuário acessa a funcionalidade Manter Contrato e realiza o cadastramento de um contrato, informando os dados de identificação, datas (assinatura, vigência), dotação orçamentária, itens e cronograma anual. Para a inclusão de um contrato, com a geração de um número seqüencial para ele, é necessário que diversas informações assinaladas como informações obrigatórias estejam preenchidas. Posteriormente a inclusão, e para permitir a execução de um contrato, deve ser feita a associação de Pré-empenho – caso tenha pré-empenhos – e em seguida definir o cronograma mensal do contrato, que é etapa obrigatória. Definido o cronograma, o usuário deve empenhar o Contrato para o ano exercício, etapa também obrigatória. Após esta fase, o usuário pode então definir as cotas do contrato por Local de Execução e assim passar a executar o contrato.

##### Execução Contratual

Depois de empenhado o contrato e estando na situação “Em Execução” o contrato pode ser executado. Para tanto o usuário deve acessar o sistema Módulo de Gerenciamento de Contratos e emitir uma Autorização de Despesa (AD). Com a emissão desta, os saldos das

cotas e do contrato são alterados e atualizados. Na entrega dos produtos ou serviços contratados confronta-se a AD emitida com a fatura ou Nota Fiscal do contratado, checando as especificações do item, preços e quantidades autorizadas. Posteriormente, o usuário deve realizar no sistema a baixa da AD emitida na funcionalidade “Certificar Despesa”, que pode ser total ou parcial, desta forma certificando a despesa. Nesta etapa, o usuário informa os dados da Nota Fiscal do contratado, gerando um número de certificação, que posteriormente será liquidado e pago.

As alterações de um contrato também devem ser registradas no Módulo, para tanto o usuário acessa a funcionalidade Manter Alteração Contratual e realiza o procedimento de alteração, informando o tipo de alteração e realizando as alterações necessárias. Após esta etapa o usuário, caso tenha implicação financeira, deve empenhar a alteração feita. As alterações ficam registradas no sistema e podem ter documentos em anexo referentes às mesmas.

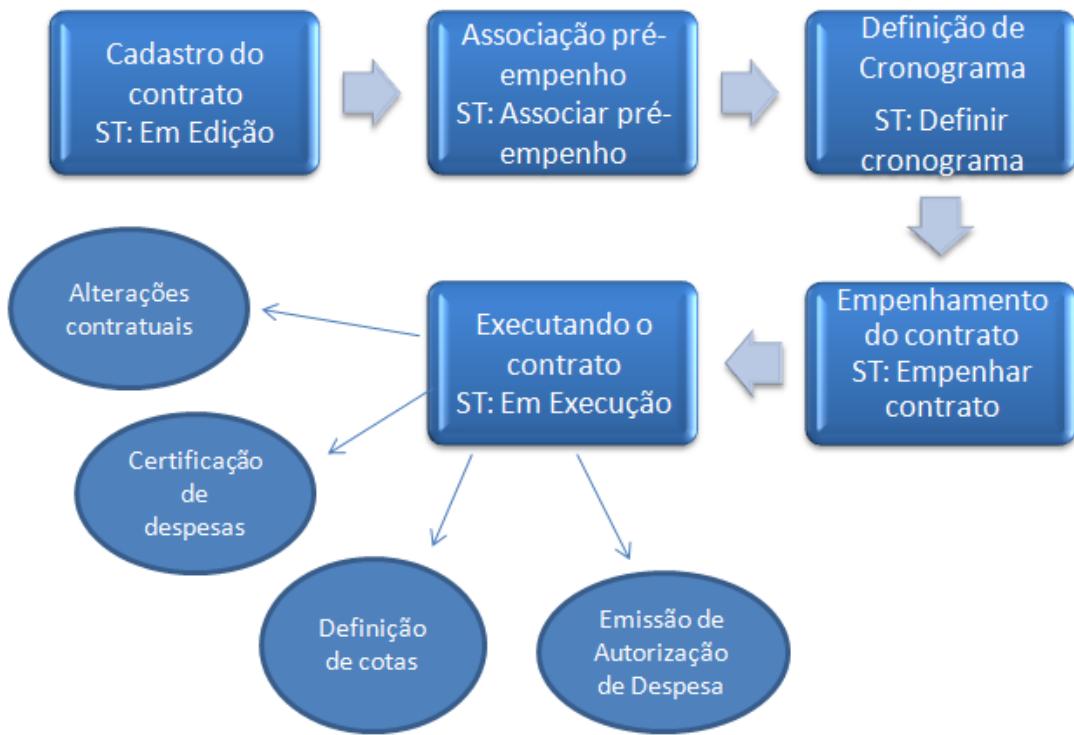
## **Emissão de relatórios**

Como relatórios básicos o sistema têm as funcionalidades “Listar”. Para listagem dos contratos, o usuário deve acessar a funcionalidade “Listar Contrato” e selecionar os filtros em função do objetivo do relatório que se quer visualizar. Por exemplo, relatório por contratado, por tipo de contrato, por data de término. Além destes, pode-se emitir relatórios que podem dar um suporte gerencial para os gestores dos contratos, relatórios referentes às Autorizações de Despesa, relatórios dos itens contratados, relatórios dos Locais de Execução e respectivas cotas de despesa e outros.

## **Situação dos Contratos**

Situação dos contratos é um conceito bastante importante para os usuários do sistema, pois a situação dos contratos expressa o momento em que o contrato se encontra, a fase em que está. E ainda, cada situação de um contrato tem inúmeras regras associadas, o que possibilita ou impossibilita o usuário de realizar determinadas ações em termos de sistema. As situações que o contrato pode estar são: Em Edição, Associar Pré-empenho, Definir Cronograma, Em Execução, Em Execução Especial, Paralisado, Rescindido, Encerrado, Vencido, Em Subrogação, Subrogado e Bloqueado pelo Gestor. Na figura abaixo se pode visualizar as etapas que um contrato percorre e suas respectivas situações:

**Figura 16 -** Etapas do contrato no sistema



Legenda: ST: Situação do contrato

**Fonte:** Elaborado pela autora

#### 4.2.10 Mudanças e impactos com a implantação do sistema

Com a utilização do Módulo de Gerenciamento de Contratos nos órgãos públicos algumas rotinas de trabalho sofrerão alterações. Pode-se citar o empenhamento dos contratos, antes feito através dos Módulos orçamentário e financeiro. Quando da utilização do Módulo de Gerenciamento de Contratos, todo contrato deve ser empenhado via Módulo de Gerenciamento de Contratos, tendo que ser realizado o cadastramento do contrato e a definição do cronograma de entrega mensal dos produtos ou execução dos serviços, vinculando o físico ao financeiro, considerando a programação financeira mensal. Outra alteração significativa da rotina é a necessidade de emissão de “Autorização de Despesa” para utilização do contrato. Esta emissão de AD cria uma nova rotina nos órgãos públicos, a emissão da AD e a confrontação da mesma com as Notas Fiscais. Quando recebido um produto ou serviço o mesmo deve corresponder a uma Autorização de Despesa emitida, esta

deve ser confrontada com a Nota Fiscal emitida pelo contratado, checando a especificação do produto ou serviço, os preços e as quantidades.

#### 4.3 ANÁLISE DE SISTEMAS SIMILARES EM OUTROS ESTADOS

Esta seção apresenta a análise e resultados obtidos da pesquisa exploratória com os 27 Estados brasileiros, identificando a existência de sistemas similares ao sistema de gerenciamento de contratos em construção para o Estado de Santa Catarina.

Para identificação de sistemas similares em outros governos, exploraram-se os sites dos governos estaduais e realizaram-se entrevistas informais através do contato via telefone com a administração direta dos 27 Estados. Primeiramente foram explorados os sites, a fim de conhecer as estruturas governamentais para a posterior abordagem via telefone. Esta última foi fundamental para identificar a existência de sistemas de contratos, visto que poderia algum Estado utilizar sistema de gerenciamento de contratos, mas não dispor informações sobre o mesmo na internet. Dos Estados que tinham sistemas, foram consultados também os respectivos manuais disponíveis na internet, para conhecer melhor as funcionalidades dos sistemas. A pesquisa foi realizada na primeira semana do mês janeiro de 2012.

Para tal exploração foi elaborada planilha de orientação, onde constam os Estados brasileiros, os possíveis órgãos responsáveis pela gestão dos contratos administrativos de cada Estado (para direcionamento das ligações) e as questões destinadas a identificar a existência de sistema de gerenciamento de contratos. Os questionamentos feitos no contato foram: a utilização de sistema de gerenciamento de contratos, o nome do sistema se caso utilizava, características principais, a disponibilidade dos dados relativos a contratos para o público externo, e a existência de relação com o empenho. Esta última questão foi elaborada em função do Módulo de Gerenciamento de Contratos (desenhado para Santa Catarina) realizar os empenhos, sendo assim apresentando ligação direta do contrato com o empenho, e possibilitando o acompanhamento financeiro. Foram abordados via telefone todos os Estados.

O órgão ao qual é atribuído o controle geral dos contratos variava de Estado para Estado, em alguns era atribuído a Secretaria de Administração, outros a Secretaria da Fazenda, outros a Secretaria de Gestão Pública, outros a Secretaria de Planejamento e Gestão, dentre outros. Na coleta de dados foram encontradas algumas dificuldades como localizar os servidores que pudessem informar sobre os sistemas e, encontrar os manuais para compreender melhor os sistemas.

A partir da pesquisa realizada, constatou-se que cada Estado apresenta uma situação particular de gerenciamento de contratos. Em alguns Estados todos os órgãos estaduais do poder executivo utilizam um sistema único para o registro e gerenciamento de contratos, em outros Estados o sistema é único, porém focaliza apenas o registro dos contratos, e há ainda Estados que nem todos órgãos utilizam. Por fim, existem também Estados que não tem um sistema (software) para a gestão dos contratos. No Gráfico 2 é possível visualizar a proporção de Estados que utilizam sistema de gerenciamento de contratos.

**Gráfico 2 -** Estados com sistema de gestão de contratos



**Fonte:** dados da pesquisa

Identificou-se que dos 27 Estados brasileiros, 12 (doze) Estados, ou seja, 44% dos Estados brasileiros utilizam um sistema de gerenciamento de contratos. Sendo que cada sistema apresenta especificidades distintas uns dos outros. Verificou-se também que destes sistemas, dois estão em fase de implantação, o sistema do estado de Mato Grosso do Sul e de Pernambuco.

No quadro abaixo, pode-se visualizar os Estados que utilizam sistema (software) de gerenciamento de contratos, a nomenclatura dos sistemas e suas principais funcionalidades.

**Quadro 9 -** Estados que utilizam sistema de gestão de contratos

Estado	Sistema	Funcionalidades
Amazonas	SGC - Sistema de Gestão de Contratos	Realiza o cadastramento do contrato, registro de alterações e da execução, sendo possível o acompanhamento físico-financeiro. Tem associação com o empenho, que é efetuada através do vínculo do contrato ao número do empenho realizado. Existe associação de empenho, e cronograma, a ligação que existe é em percentual : % do físico corresponde a um % do financeiro. O sistema permite também o registro de penalidades e sanções.
Bahia	Simpas -Sistema Integrado Material, Patrimônio e	Não é especificamente um sistema de gerenciamento de Contratos, é um sistema integrado de compras e licitações, mas registra os contratos e acompanha a execução dos mesmos, tem associação ao

	Serviços	número de empenho.
Ceará	Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios	Realiza o cadastro do contrato, através do registro de informações do contrato e relaciona ao nº do Empenho feito, mas a execução dos contratos não efetua registros no sistema de contratos.
Distrito Federal	Siggo-Sistema Integrado de Gestão Governamental	Realiza o cadastro do contrato e acompanha a execução via sistema.
Espírito Santo	SIGA - Sistema Integrado de Gestão Administrativa	Cadastramento dos contratos, registro das alterações contratuais, registro das sanções, acompanha a execução contratual e associa o contrato ao empenho realizado.
Executivo Federal	SICON - Sistema de Gestão de Contrato, sistema integrante do SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais	Realiza o cadastramento do contrato, registra as alterações contratuais e acompanha os contratos firmados, tem associação com o empenho.
Mato Grosso	Sistema de Gestão de Contratos	É utilizado para registros do contrato, ainda não está integrado com o empenho, mas tem a intenção de integrar
Mato Grosso do Sul	GECONT	É realizado cadastramento do contrato, dados básicos e empenho, mas a execução e entregas não é controlado pelo sistema
Minas Gerais	Módulo de Contratos no SIAD - Sistema Integrado de Materiais	É integrante do processo de compras, acompanha a execução dos contratos.
Pará	Simas - Sistema Integrado de Materiais e Serviços	Não é especificamente um sistema de contratos, é um sistema gerencial que permite uma visão geral dos volumes, características e custos dos recursos materiais e dos serviços adquiridos.
Paraíba	Sistema de Registro de Contratos integrante do SIGA - Sistema de Informações Governamentais	Registro dos contratos firmados, sendo possível anexar documentos
Pernambuco	ACC- Administração de Contratos e Convênios dentro do Sigepe - Sistema Integrado de gestão Pública do Governo de Pernambuco	Elaboração de modelos e minutas; formalização – elaboração, trâmite, publicação e manutenção ; alterações Contratuais – elaboração, tratamento e publicação dos termos; rescisão - elaboração e publicação; sanções administrativas; consultas – acompanhamento administrativo, orçamentário e financeiro dos contratos
São Paulo	Sistema de Gerenciamento de Serviços Terceirizados	É por meio de um aplicativo Web, o qual concentra o registro das informações de todos os contratos de terceirização, e está disponível para acesso interno (somente servidores públicos) no endereço <a href="http://www.terceirizados.sp.gov.br">www.terceirizados.sp.gov.br</a> . Consiste em um Banco de Dados com as informações essenciais de cada contrato existente nos diversos órgãos da administração pública estadual, tais como: objeto, preço unitário e total, fornecedor, condições de contratação, data de referência dos preços, evolução dos preços unitários e dos gastos mensais, etc.

**Fonte:** Dados da pesquisa

Os dados referentes às funcionalidades do quadro apresentado foram extraídos dos Manuais de Usuário dos sistemas, dos sites governamentais e principalmente por meio do contato telefônico realizado. Observa-se que cada sistema tem linguagem própria, sendo que uns registram os contratos e fazem o acompanhamento da execução do mesmo, outros apenas registram os contratos e ainda há aqueles que registram os contratos e outras informações acerca da execução ou fornecimento como penalidades, sanções e minutias.

Com relação à aprendizagem dos governos que já implantaram sistema de gestão de contratos, pode-se observar que um fator importante para o registro e manutenção dos contratos no sistema é a integração que é feita com as informações de empenho. Na maioria dos sistemas existe a associação do contrato com o empenho, e neste sentido exige-se que para a realização do empenho dos valores do contrato, o mesmo deve estar previamente cadastrado no sistema de contratos. Desta forma, obriga-se através de mecanismo operacional a utilização efetiva do sistema.

As formas de associação do contrato com empenho são variadas, dentre as formas destaca-se a associação do contrato ao número de empenho, como é o caso do Estado de Mato Grosso do Sul. Vale destacar a associação ao empenho realizada pelo sistema SGC – Sistema de Gestão de Contratos, do Estado Amazonas, este apresenta um nível de associação maior. Neste sistema é realizada a associação do empenho ao cronograma mensal, a ligação que existe é em percentual: um percentual (%) do físico mensal corresponde a um percentual (%) do financeiro mensal. Contudo, observou-se que em alguns Estados o sistema ainda não apresenta a associação com o empenho. O Estado do Mato Grosso é um desses casos, porém, embora ainda não tenha a associação com empenho, o Estado tem a intenção de integração com o mesmo.

Em termos de transparência, constatou-se que muitos dos Estados mesmo utilizando sistema de contratos não disponibilizam as informações sobre os contratos firmados na internet, para a sociedade em geral. No geral, a utilização do sistema foca a gestão interna dos contratos nos órgãos, não disponibilizando as informações dos contratos para a sociedade. Verificou-se que dos doze (12) Estados que utilizam sistema, apenas três (3) disponibilizam informações na internet, o Estado Ceará, Espírito Santo e Paraíba, além destes, o Executivo Federal também disponibiliza. Analisando os dados disponibilizados por estes Estados e pelo Executivo Federal, identificou-se a disponibilização das seguintes informações relativas a contratos:

**Quadro 10 -** Informações de contratos disponibilizadas na internet

Ceará	Espírito Santo	Paraíba	Executivo Federal
Nº do Processo - SPU	Íntegra do Contrato	Nº Contrato	Modalidade
Secretaria		Íntegra do contrato	Nº do Processo
Orgão		Contratado	Modalidade de Licitação
Nº do Sistema Integrado de Contabilidade		CNPJ Contratado	Data da publicação
Contratado		Objeto	CNPJ/CPF Contratado
Objeto		Complemento	Contratado
Modalidade de Licitação		Data final do contrato	Contratante
Situação (Adimplente / Inadimplente)		Valor Original	Objeto
Inicio		Ínicio Vigência	Fundamento Legal
Termino		Término Vigência	Vigência
Publicação		Nº Aditivo	Valor total
Valor Original		Ínicio Aditivo	Data de assinatura
Valor Aditivo		Valor Aditivo	Nº Empenho
Valor Ajuste			Órgão
Valor Empenhado			Uasg
Valor Pago			Período
Valor Atualizado			UG
Integra do Contrato			Gestão
Aditivo			Programa
Ajustes			Aditivo
Nota de empenho			Apostilamento
Nota de pagamento			

**Fonte:** Dados da pesquisa

Observa-se que o Estado Ceará e o Executivo Federal, são os que dispõem mais informações de um contrato de forma sintetizada na internet. Já o Estado de Espírito Santo não dispõe de um quadro resumido do contrato, como nos outros três casos, este apenas dá a possibilidade de acesso ao contrato digitalizado, na íntegra, através de download.

A partir desta pesquisa, pode-se inferir que os Estados brasileiros apresentam situações bastante diversificadas com relação à gestão dos contratos administrativos. Constatou-se também que mais da metade dos Estados ainda não possuem um sistema informatizado para a gestão dos contratos. Observa-se ainda, que no geral os Estados estão pouco transparentes, com relação às informações de contratos, sendo que apenas três disponibilizam informações para a sociedade por meio da internet.

Pode-se observar, ainda, que alguns dos resultados encontrados nesta pesquisa exploratória convergem ao encontrado no estudo bibliográfico. Principalmente os resultados relativos a transparência das informações. Verificou-se que, assim como o apontado pelas análises do Índice de Transparência Brasil, a minoria dos portais dos Estados disponibilizam informações sobre os contratos administrativos firmados. Também verificou-se que, conforme o apontado pelo INESC (2011), existe carência de transparência nas informações governamentais relativas a detalhes das despesas públicas (metragem, quantidade, preço de

produtos ou serviços) e, em mesmo sentido, constatou também que as informações menos disponibilizadas são relacionadas à execução e à apuração de indicadores e metas físicas. Pode-se inferir que os detalhes das despesas públicas, bem como informações relacionadas a execução são informações que contemplam os contratos administrativos, visto que na Administração Pública o acordo e o pagamento a fornecedores muitas vezes ocorre mediante um contrato administrativo. Assim, se mais transparentes as informações de execução dos contratos administrativos, possivelmente seriam mais transparentes as informações de detalhes dos gastos públicos.

Na próxima seção serão apresentadas a análise e interpretação das evidências obtidas com o quarto momento de pesquisa, conforme a metodologia. Referente à pesquisa realizada com as instituições selecionadas em Santa Catarina na qual se buscou junto aos interessados na gestão de contratos identificar às expectativas, percepções e sugestões para aprimoramento do sistema afim de que seja factível sua utilização como instrumento de transparência, controle social e *accountability*.

## **5 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS**

Nesta seção será exposta a apresentação, análise e interpretação dos resultados obtidos com as entrevistas realizadas, buscando compreender o significado que os indivíduos dão ao sistema de gerenciamento de contratos, identificando percepções e expectativas com relação ao sistema de gerenciamento de contratos de Santa Catarina, e, possíveis características/requisitos necessários para que o sistema de contratos seja transparente, possibilite o controle social e promova a *accountability*.

As temáticas *accountability*, controle social e transparência pública são relativamente recentes no contexto da Administração Pública brasileira, conforme aponta a literatura foi aproximadamente nos últimos 20 anos que estes temas tem sido mais fortemente debatidos. Buscando compreender mais sobre estes temas e principalmente sob a perspectiva de um mecanismo de controle interno, como Módulo de Gerenciamento de Contratos, elaborou-se esta pesquisa, por meio da realização de entrevistas.

O objetivo das entrevistas foi de investigar como o Módulo de Gerenciamento de Contratos pode ser utilizado como instrumento de controle social, transparência pública e *accountability*. Que requisitos, características devem estar incluídas no módulo para que este privilegie a transparência, o controle social e a *accountability*. Neste sentido, foram realizadas 7 entrevistas, buscando compreender a realidade, os significados e percepções dos entrevistados. As questões trabalhadas com os entrevistados (Apêndice A) abordaram o significado de um sistema de gestão de contratos administrativos, a participação dos cidadãos no desenho de um sistema, as expectativas dos entrevistados quanto à utilização do Módulo de Gerenciamento de Contratos, e as características/elementos necessários ao Módulo visando à transparência pública, o controle social e a *accountability*.

Vale ressaltar que após os dois primeiros questionamentos foi apresentado aos entrevistados o sistema “Módulo de Gerenciamento de Contratos” que será implantado nos órgãos da administração direta e indireta do governo estadual de Santa Catarina. Esta apresentação perpassou pelas principais funcionalidades do sistema, bem como pelas informações que o mesmo propiciará. Esta apresentação foi necessária para que os entrevistados pudessem responder as questões posteriores.

Quanto ao perfil dos entrevistados, em termos de escolaridade, todos possuem nível superior completo, sendo que destes dois (2) entrevistados tem mestrado.

As percepções e interpretações obtidas com as entrevistas realizadas são apresentadas

nas próximas seções.

## 5.1 PERCEPÇÕES SOBRE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

As percepções sobre sistema de gerenciamento de contratos administrativos se deram por meio da análise dos dados primários coletados na entrevista.

A entrevista continha uma pergunta específica no sentido de evidenciar qual o significado de um sistema de gerenciamento de contratos administrativos para o entrevistado e outra no intuito de identificar se o mesmo conhecia algum sistema deste tipo.

Com relação ao significado de um sistema de gerenciamento de contratos, detectou-se nas respostas dos entrevistados três categorias de percepções: uma relativa ao gerenciamento das etapas dos contratos, outra relativa a integração entre sistemas e, por último, percepções em termos de gestão e controle.

Nas percepções em **termos de gerenciamento das etapas dos contratos**, evidenciou-se que um sistema de gerenciamento de contratos significa um sistema que regista as etapas do contrato administrativo, possibilita o gerenciamento de todas as etapas e realiza o acompanhamento da execução do contrato. Conforme pode ser observado nos trechos transcritos a seguir:

Ele tem que ser um sistema que possibilite gerenciar todo contrato em todas as suas etapas, desde a elaboração da necessidade que vai conter aquele contrato produto ou serviço, até depois os aditivos contratuais, as alterações e se possível o acompanhamento da parte financeira. (ENTREVISTADO 2).

[...] onde eu vou começar a fazer o acompanhamento desse contrato, então a gente vai ter várias etapas durante a execução do contrato, eu imagino que a gestão de contratos ela vai justamente ter isso, ela vai acompanhar isso dentro de um sistema. Onde eu to aqui, eu sou gerente, eu quero ver como é que anda a execução dos meus contratos..eu vou ter uma tela onde eu consigo acompanhar tudo isso..eu não preciso ir lá nos processos e ficar olhando processo por processo, ou ficar perguntando “o fulano me dá isso..fulano e esse contrato”.. Então eu consigo acompanhar e ver assim: se já tá entregue, se já liquidado, se já tá pronto pra pagamento, ou se já foi pago, ou se aconteceu alguma coisa nesse meio tempo que a gente consiga rastrear..porque então assim, um sistema de gestão de contratos pra mim seria isso... acompanhar tudo, até a hora que termina o pagamento ou que encerra o contrato. (ENTREVISTADO 4).

O significado de um sistema de gerenciamento de contratos em **termos de integração** pode-se inferir que está relacionado ao fato de não ser um sistema isolado, de ser um sistema que integre com os outros sistemas informacionais, principalmente os relativos ao processo de compras, como no caso de integração com o sistema de licitações e com o sistema de pagamentos - sistema financeiro e orçamentário. No trecho a seguir pode-se observar a

percepção de um entrevistado com relação a integração:

[...]então quando a gente fala que qual significado de um sistema de gestão de contratos administrativos, a gente tem que pensar os contratos administrativos são uma parte de um processo maior que é compra no setor público.[...] Que não seja feito dentro do próprio sistema de contratos, mas que esse sistema esteja integrado então com outros sistemas. Então eu posso ter um sistema de gestão de contratos isolado, mas que puxa dados de um sistema de compras, gestão de compras. O que não pode é um sistema de gestão de contratos depender da digitação desses contratos. Então ele só é um sistema de gestão quando ele é sistematizado, integrado com outros sistemas..de compras e de execução contábil, orçamentária, financeira.[...] sistema que permita essa gestão de forma confiável e integrado com outros sistemas pra que a informação possa ser confiável e útil (ENTREVISTADO 2).

**Em termos de gestão e controle,** o significado de um sistema de gerenciamento de contratos consiste no registro e controle de todos os contratos, de todas as informações de contratos, controle do planejado ao executado, controle de acompanhamento da execução até o encerramento, fiscalização dos contratos e obtenção de histórico dos contratos. Nos trechos a seguir pode-se observar as percepções dos entrevistados do significado no sentido de gestão e controle:

Bom, na minha opinião um sistema de gestão de contratos administrativos, ele faz o gerenciamento de todos os contratos das compras que o Estado adquiri e compra e faz investimentos, tudo isso é congregado e registrado num contrato administrativo que por si tem um sistema operacional de gestão onde ficam consolidados todas essas informações necessárias para execução desse pagamento [...]criando um histórico do que aconteceu em relação a uma determinada aquisição ou a um determinado projeto de infra-estrutura que o Estado está investindo [...] (ENTREVISTADO 1).

[...]um instrumento de manutenção do controle da parte dos órgãos executivos, tanto daquilo que foi planejado para finalmente aquilo que foi executado, ele permite uma coexistência destes dois pólos, me parece que esse é o grande significado de um sistema de controle. (ENTREVISTADO 3).

É um sistema que vai gerir a fiscalização e controle dos contratos, a execução dele (contratos). A princípio seria isso, a gestão e controle dos contratos. (ENTREVISTADO 5).

Deve ser uma solução de tecnologia da informação e comunicação (TIC) que possibilite o registro e o controle dos atos e fatos administrativos referentes aos contratos firmados pela Administração Pública. (ENTREVISTADO 6).

[...] uma excelente ferramenta de controle, tanto pra instituições de fiscalização, Tribunal de Contas, Ministério Público, auditoria interna da fazenda, quanto pela própria sociedade, desde que essas informações estejam disponíveis pra toda a sociedade. (ENTREVISTADO 7).

Observa-se, a partir das percepções dos entrevistados, que um sistema de gerenciamento de contratos significa um sistema que registra, gerencia e controla todos os contratos e etapas de um contrato, gerencia e acompanha a execução dos contratos -do planejado ao executado e pago, permite a fiscalização e obtenção de histórico dos contratos, e ainda, deve ser integrado a outros sistemas de informação, principalmente aos relativos ao processo de compras, como no caso de integração com o sistema de licitações e com o sistema

de pagamentos –sistema financeiro e orçamentário.

Com relação ao questionamento sobre o conhecimento dos entrevistados de algum sistema de gerenciamento de contratos, verificou-se que dois entrevistados conheciam um sistema de gerenciamento de contratos, e que este era o SICON, Sistema de Gestão de Contratos, subsistema do SIASG – Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais. Este é utilizado pelos órgãos do executivo federal. Nos trechos transcritos abaixo pode-se observar tal constatação:

No âmbito federal nos temos o SIASG que é o sistema de administração de serviços gerais que é gerenciado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, o MPOG, que é o órgão central do sistema de serviços gerais do poder executivo federal. Então o SIASG ele é utilizado obrigatoriamente por todas as unidades da administração direta e indireta inclusive autarquias e fundações , só não é utilizado, aí não tenho certeza, em empresas públicas e economia mista[...]. (ENTREVISTADO 2).

O SICON, Sistema de Gestão de Contratos, que é um subsistema do SIASG (Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais) responsável pelo registro e acompanhamento dos contratos firmados pela Administração Pública Federal. (ENTREVISTADO 6).

Apesar de os outros entrevistados não conhecerem um sistema de gerenciamento de contratos, eles fizeram apontamentos interessantes, que podem demonstrar um pouco a realidade da gestão dos contratos, conforme segue:

Em Santa Catarina eu não conheço nenhum em funcionamento, dos controles que eu vejo são controles os de sempre..de forma manual, planilha eletrônica, coisas assim[...]. (ENTREVISTADO 3).

Não, não...trabalhei já em órgãos e o que a gente via era justamente isso: não tinha um sistema que controlava os contratos..então tinha ali um Excel onde tinha uma seqüência de números que dizia mais ou menos o objeto, mas fora isso não tinha. Não poderia acompanhar[...].(ENTREVISTADO 4).

Observa-se que a vivência dos entrevistados aponta que na gestão dos contratos são utilizados controles manuais e ferramentas como planilhas eletrônicas para, pelo menos, o registro dos contratos.

Durante as entrevistas, ficou claro que os entrevistados tem um entendimento convergente sobre o significado de um sistema de gerenciamento de contratos, observou-se que uns discorriam mais sobre gestão e controle, outros sobre acompanhamento das etapas e um especificamente ressaltou a questão da integração entre os sistemas. Contudo destaca-se também que apenas dois conheciam outro sistema de gerenciamento de contratos, mas este fator não levou a divergência de entendimento sobre o significado de sistema de gerenciamento de contratos.

A seguir são apresentadas as expectativas dos entrevistados com relação ao Módulo de Gerenciamento de Contratos, objeto deste estudo.

## 5. 2 EXPECTATIVAS QUANTO AO MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS

Para entendimento das expectativas quanto a Módulo de Gerenciamento de Contratos, duas questões foram abordadas nas entrevistas. Foi perguntado aos entrevistados que expectativas eles tinham com relação ao Módulo de Gerenciamento de Contratos, e quais as perspectivas do sistema em termos de controle, controle interno e controle externo. Para tanto seria necessário que os entrevistados conhecessem o Módulo. Neste intuito foi apresentado, previamente as questões, o Módulo de Gerenciamento de Contratos, suas funcionalidades e funcionamento.

No geral, os entrevistados demonstraram expectativas positivas quanto ao Módulo de Gerenciamento de Contratos, demonstraram interesse em conhecer mais e fizeram perguntas relativas ao seu funcionamento. Este momento foi bastante interessante, pois ao mesmo tempo em que eles estavam sendo entrevistados eles buscaram também questionar sobre o Módulo, suas funcionalidades, tornando a entrevista mais descontraída.

A partir da análise das respostas dos entrevistados foi possível estabelecer algumas perspectivas. Neste sentido, as expectativas foram compiladas em duas perspectivas: expectativas gerais e expectativas na perspectiva de controle. Foi possível ainda estabelecer algumas categorias para as perspectivas.

As expectativas gerais foram categorizadas em expectativas relativas a: organização, registro, informações, fiscalização, inovações e/ou mudanças. O Quadro 11 apresenta de forma consolidada as expectativas gerais dos entrevistados quanto ao Módulo de Gerenciamento de Contratos.

**Quadro 11 – Expectativas gerais quanto ao Módulo de Gerenciamento de Contratos**

<b>E x p e c t a t i v a s  G e r a i s</b>	<b>Organização</b>	Organizar o cotidiano, ter informações organizadas
		Possibilidade de administrar melhor
		Maximizar a eficiência de forma a permitir ao administrador uma compreensão e um controle de ponta a ponta daquilo que tá sendo realizado
	<b>Informações</b>	Possibilitar o acesso as informações -quando precisar de uma informação você saberá onde buscar e a maneira mais fácil de encontrá-la, ter a informação a disposição, de uma maneira rápida e precisa
		Possibilitar a saída dessas informações para o portal da transparência
		Vai fazer o link entre a licitação e os pagamentos
		Possibilitar transparência da gestão pública
		Permitir aos gestores a extração de informações estratégicas para correção de rotas, evitando, com isso, desperdício de recursos públicos
	<b>Registro</b>	Permitir ter um histórico de tudo que aconteceu com relação a um contrato administrativo - tudo que foi contrato foi entregue ou prestado e foi pago e esse caminho pode ser trilhado
	<b>Fiscalização</b>	Possibilitar a fiscalização em qualquer etapa, fiscalizar a execução, fiscalizar o financeiro
		Facilitar a fiscalização por órgãos fiscalizadores
	<b>Inovação/mudanças</b>	Irá trazer muitas inovações
		Terá que mudar a cultura do pessoal que trabalha hoje na administração pública e que controla esses contratos
		Num primeiro momento será muito burocrático
		Padronizará os registros e operações, evitando retrabalhos e minimizando erros
		Inicialmente será bem complicado de trabalhar com o sistema

**Fonte:** Dados da pesquisa

Com relação às expectativas relativas à **organização**, pode-se verificar que se espera que o Módulo de Gerenciamento de Contratos venha proporcionar uma maior organização das informações, possibilitando administrar melhor e maximizar a eficiência na gestão. Alguns trechos transcritos a seguir demonstram estas expectativas:

eu acho que já é um passo bastante importante pra você dar organicidade as coisas a prática administrativa, pra organizar o cotidiano [...] Você ter o seu interno as informações, as coisas organizadas [...] acho que as expectativas são boas em perceber que o Estado está trabalhando neste sentido de desenvolver algo que vai possibilitar essa organização administrativa de vocês (ENTREVISTADO 1).

O Ministério Público, ele acredita que o administrador ele as vezes tem algumas irregularidades que acabam sendo imputadas a ele, muitas delas por força de todo este complexo manual de controle de gerenciamento de contratos. Então essa é uma expectativa que ele possa administrar melhor..é o princípio da eficiência na administração pública, então na verdade com o sistema você maximiza essa eficiência [...] (ENTREVISTADO 3).

As expectativas relativas à categoria **informações** consiste num maior acesso a informações, no fato de ter uma base de dados que possibilite a qualquer tempo acessar as

informações dos contratos firmados, de forma rápida e com precisão. Neste sentido, observaram-se também expectativas quanto a informações que possibilitarão a ligação entre as licitações realizadas e os pagamentos efetuados, através das informações do contrato integradas as licitações e pagamentos. Além disto, espera-se que o fato de ter informações possibilite também a transparência na gestão pública. Os trechos a seguir demonstram estas expectativas:

Pensando na saída dessas informações para o portal da transparência eu vejo que ele vai ser primordial, porque hoje a gente já tem essa obrigação por lei de divulgar os contratos, os aditivos e a gente não conseguiu ainda fazer isso, porque não existe sistema que nos dê essa informação. [...] E o módulo de contratos pra mim ele é essencial porque é ele que vai fazer esse link entre a licitação e os pagamentos. E o modo da forma que foi estruturado eu achei muito interessante, porque ali a gente vai conseguir buscar essas informações. Vai estar num sistema, porque hoje a gente não tem um banco, hoje não tem nada. [...]. (ENTREVISTADO 4).

[...] permite aos gestores a extração de informações estratégicas para correção de rotas, evitando, com isso, desperdício de recursos públicos. (ENTREVISTADO 6).

[...] a expectativa de você melhorar a informação...a informação que possibilite ao Tribunal de Contas e aos órgãos de fiscalização acompanhar detalhadamente a execução do contrato, então quanto mais informações tiver melhor, a expectativa nossa sobretudo é essa (ENTREVISTADO 7).

Com relação às expectativas de **registro**, estas consistem no fato de poder verificar tudo que ocorreu com determinado contrato através do registro de todas as ações e alterações de um contrato, obtendo-se um histórico de contrato.

Já as expectativas de **fiscalização** dizem respeito ao fato de acreditar que o sistema possibilitará a fiscalização em qualquer etapa de execução do contrato, e ainda, espera-se que o sistema facilitará o trabalho dos órgãos fiscalizadores. Estas expectativas constam nos trechos transcritos abaixo:

[...]uma expectativa em relação a isso é possibilitar a fiscalização em qualquer etapa ..posso fiscalizar a execução, eu posso fiscalizar o financeiro..ou fazer o caminho completo de um único contrato por exemplo em todas as etapas caso seja necessário. (ENTREVISTADO 2).

Por outro lado, tenho expectativas que são relativas a órgãos de fiscalização como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a própria sociedade, enfim. E acredito que cada qual na sua especificidade vai ter neste sistema, através disso, alguns benefícios de informações que hoje não chegam com tanta facilidade. A expectativa daí num controle já mais nesse sentido de fiscalização.[...] Para aqueles órgãos que estão olhando para administração, dá um sentido de fiscalização. (ENTREVISTADO 3)

[...] melhorar significativamente o planejamento da auditoria, que você consegue planejar melhor, consequentemente você consegue fazer um trabalho melhor, maior e em menos tempo (ENTREVISTADO 7).

Em relação a categoria **inovações/mudanças**, os entrevistados têm expectativas de que o sistema irá inovar a gestão dos contratos, padronizará registros e operações, no entanto acredita-se que terá que mudar a cultura dos envolvidos na gestão dos contratos. Além disto,

dois entrevistados apontaram que inicialmente, em fase de implantação o sistema será burocrático e complicado de trabalhar. A seguir, demonstra-se a transcrição de algumas expectativas relativas à inovações/mudanças.

[...] eu acho que no início vai ser assim bem complicado de trabalhar com ele. Mas a medida, com o passar do tempo a gente vai se adaptando, como foi o SIGEF, a parte de implantação. (ENTREVISTADO 5).

Então, eu vejo assim...que esse sistema ele veio trazer muitas inovações, vejo que a gente vai ter que mudar inclusive a cultura do pessoal que trabalha hoje na administração pública e que controla esses contratos. Num primeiro momento eu vejo que vai ser assim muito burocrático, pessoal vai ter que fazer, vai ter que digitar tudo, então a gente vai fazer uma forma de convencimento de que apesar desse trabalho inicial ele vai ser vantajoso. (ENTREVISTADO 4).

A partir da análise das expectativas também foi possível estabelecer algumas relações entre as categorias de expectativas gerais e os entrevistados e seus respectivos órgãos. As expectativas do entrevistado atuante no Ministério Público de Santa Catarina eram expectativas em termos de organização e fiscalização. O entrevistado atuante no Portal de Transparência tinha expectativas em termos de informações, inovações e mudanças. O entrevistado atuante no Observatório Social de Florianópolis possuía expectativas relativas à organização, registros e informações. O entrevistado da Controladoria Geral da União Regional de Santa Catarina tem expectativas em termos de registro e fiscalização. O entrevistado na perspectiva do Tribunal de Contas demonstrou expectativas de fiscalização e informações. O entrevistado na perspectiva de futuro usuário tem expectativas em termos de mudanças. E, por último, as expectativas do entrevistado da Auditoria Interna estadual são de informações, inovações e mudanças.

Na perspectiva de controle, as expectativas foram categorizadas em termos de controle, controle interno e controle externo. No Quadro 12 são apresentadas as expectativas na perspectiva de controle.

**Quadro 12** - Expectativas na perspectiva de controle

	<b>Controle</b>	<p>Incremento no controle e acompanhamento do contrato a partir da sua formalização até a sua conclusão que é o pós executado</p> <p>Para o administrador é o controle no sentido forte, de controle mesmo, de manter as rédeas, daí que está administrando</p> <p>Fortalecer o controle dos contratos no estado, com ganho para a gestão e, em última instância, para o contribuinte</p> <p>Aumentar o controle</p> <p>Bom sistema para controle</p>
<b>C o n t r o l e</b>	<b>Controle interno</b>	<p>Para o controle interno possibilita a identificação de falha com possibilidade de correção, porque tem tudo registrado</p> <p>Possibilitar a verificação se um procedimento está ocorrendo em conformidade com as normas vigente, pode ser o regimento interno da Secretaria, as leis que regem os contratos</p> <p>Auxiliar e fomentar perspectiva de controle interno</p> <p>Possibilidade de geração de relatórios em formatos variáveis com cruzamento de filtros diferentes</p> <p>Ferramenta muito válida e muito importante, pois possibilita ver as informações sem a necessidade de ir no local</p> <p>Possibilita realizar auditoria todo o tempo, sem necessariamente ter uma denúncia, ou programar uma auditoria</p> <p>É um avanço muito grande, pro controle interno também do Estado</p> <p>Possibilita a transparência para o controle interno</p> <p>Torna os dados analisáveis por meio de técnicas de auditoria assistidas por computador</p> <p>Dinamiza o trabalho do controle interno</p>
		<p>Auxilia o controle externo através do melhor acesso a informação</p>
		<p>Possibilita o cidadão de informações para exercer o controle social</p>
		<p>Facilita o controle externo</p>
		<p>Para o público externo se quiser pesquisar fica meio restrito ainda</p>
		<p>Possibilita reduzir o número de inconformidades apontadas no julgamento das contas, pois permite uma atuação prévia e concomitante do controle interno</p>

**Fonte:** Dados da pesquisa

Observa-se que em termos de **controle**, no geral as expectativas são de que com o Módulo de Gerenciamento de Contratos haverá um aumento de controle, um incremento no controle e acompanhamento do contrato. No Estado espera-se que o controle dos contratos seja fortalecido. Os administradores públicos terão maior controle sobre o que estão administrando. Neste sentido vale ressaltar a transcrição do entrevistado 6:

Assim, espera-se que a entrada em funcionamento do citado módulo venha a fortalecer o controle dos contratos no estado, com ganho para a gestão e, em última instância, para o contribuinte. (ENTREVISTADO 6).

Com relação ao **controle interno**, as expectativas são pertinentes à possibilidade de identificação de inconformidades com as normativas ou falhas, possibilitando a correção; a possibilidade de relatórios para as auditorias; a informação disponível eletronicamente, não

necessitando ir ao local para fins de auditoria; por fim, espera-se também dinamizar o trabalho do controle interno. Já em termos de **controle externo**, as expectativas são de que o Módulo de Gerenciamento de Contratos facilitará o controle externo através do melhor acesso às informações; possibilitará ao cidadão informação para o exercício do controle social; e ainda, espera-se que reduzirá o número de inconformidades apontadas nos julgamentos das contas.

Além destas, foi relevante a expectativa de que o Módulo de Gerenciamento de Contratos será um pouco restrito internamente. Estas expectativas, de controle interno e externo, são inferidas das colocações dos entrevistados, algumas delas estão demonstradas a seguir:

[...] de você verificar se aquele procedimento ele tá ocorrendo com aquela norma, aquela norma vigente, pode ser o regimento interno da Secretaria, as leis que regem os contratos. Então ele auxilia, fomenta esta perspectiva de controle interno. E também auxilia o controle externo, porque um Tribunal de Contas quando ele vai analisar talvez alguma denuncia envolvendo algum contrato, ele vai solicitar informação primeiramente desse órgão que tá sendo mencionado, então já facilita também, novamente essa questão do acesso a informação. E o próprio cidadão, aí também no controle social, se ele quiser alguma informação a respeito de determinado contrato ele pode solicitar. (ENTREVISTADO 1).

Então a nossa expectativa em relação a isso seria que tivesse muitas alternativas de extração de dados em níveis detalhados, não apenas extração com base em filtros de critérios principais de pesquisa sabe.. os principais é óbvio..o nome da empresa, o CNPJ, o órgão... que tenha mais coisas..que tenha consulta por item..que tenha consulta por outros critérios que tão na base de dados mas que de imediato o gestor pra gerenciar ele não precisa..mas pra controlar o controlador precisa. (ENTREVISTADO 2)

Então pra controle eu acho que ele é assim uma ferramenta muito válida e muito importante porque a gente vai conseguir ver, sem ir... precisar o auditor ir lá da Secretaria pedir a pasta de contratos, folhear todos os contratos, então pra ele é uma ferramenta importantíssima, porque ele tem tudo na mão, então ele pode levantar se tiver um indicio de fraude, se tive um indicio de erro, uma coisa assim, ele já vai ver aquilo, ele não precisa ter uma denúncia, ele não precisa programar uma auditoria e ir lá e verificar. Assim como ele também pode acompanhar e ver que é só um problema de forma, aí ele já resolve por aqui mesmo, que ele tá acompanhando. Então isso é que eu acho que vai ser assim ..um avanço muito grande, pro controle interno também do Estado. (ENTREVISTADO 4).

[...] torna os dados analisáveis por meio de técnicas de auditoria assistidas por computador, com a geração de relatórios gerenciais ou cruzamento de registros que indiquem inconsistências, dinamizando assim o trabalho do controle interno. No que tange ao controle externo, verifica-se que a sistematização pode reduzir o número de inconformidades apontadas no julgamento das contas, pois permite uma atuação prévia e concomitante do controle interno. (ENTREVISTADO 6)

Assim, pode-se apontar que as expectativas de controle convergem no sentido de que o Módulo de Gerenciamento de Contratos vai propiciar informações de fácil acesso que possibilitem o controle dos contratos, tanto para os administradores quanto para os controladores (internos e externos) na correção de inconformidades e para a realização de auditorias dos contratos.

### 5.3 PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NO DESENHO DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONTRATOS

Como apontado no estudo bibliográfico, capítulo 2, a Administração Pública nos últimos anos tem ampliado a participação dos cidadãos nas questões públicas. Nos estudos de Nancy Roberts (2004) sobre a “deliberação pública na era da participação direta” é apontado que na sociedade contemporânea, é normal existir a participação do cidadão nas decisões que afetam suas vidas. Neste sentido, sendo o Módulo de Gerenciamento de Contratos uma ferramenta na gestão pública e tendo em vista a intenção de avaliar esta ferramenta como instrumento de transparência, controle social e *accountability*, buscou-se investigar junto aos entrevistados de que maneira os cidadãos poderiam participar no desenho de um sistema de gestão de contratos.

A partir da análise dos dados pode-se evidenciar que os entrevistados convergiram no sentido de que não seria viável o cidadão participar diretamente no desenho do Módulo, pois é uma ferramenta que deve ser construída com conhecimento técnico. Desta forma não sendo muito produtivo os cidadãos opinarem em questões que envolvem conhecimentos técnicos. Neste sentido os trechos transcritos a seguir expõe a opinião de alguns dos entrevistados.

Quem tem que desenhar o sistema são os técnicos, não é o cidadão. Mas o técnico ele vai buscar junto ao homem comum, justamente a linguagem do homem comum. Então é aí que o cidadão entra, ele entra como..ele também é alvo, objeto desse estudo que vai ser feito pela parte técnica. Agora..mas não participar diretamente e tecnicamente..porque é inviável, é inviável..isso não tem condições...de avaliar eu penso que é difícil porque ele não tem a visão do todo ainda. Então eu tenho que as vezes.. a idéia de colocá-lo o cidadão..a cidadã aqui seja pra fazer aquela legitimização..para dar legitimidade a um sistema..hoje em dia nos temos uma demanda muito forte por democracia, e nessa demanda de democracia a gente precisa legitimar tudo democraticamente..e talvez a gente tenha que compreender exatamente os limites dessa legitimização. Até que ponto isso pode realmente existir. Ou você vai abrir e vamos discutir em praça pública o sistema.. isso não vai acontecer.. eu não conheço nenhum sistema em que isso tenha acontecido. O sistema ele se forma, ele se molda a partir dos seus destinatários, os usuários em primeiro lugar... quem são os usuários desse sistema..são aqueles que estão no âmbito da administração. Mas esse sistema aqui contempla um destinatário final que é o povo, o cidadão..isso que nos chamamos ...esse conceito..que é também válido..o povo, o cidadão..ele não tem face... ele é uma multidão. Agora esse cidadão ele precisa ser ouvido nas suas necessidades, ele precisa que os técnicos o comprehendam..ele precisa ser pesquisado pelos técnicos, precisa ser compreendido. (ENTREVISTADO 3).

Eu acho que é escolhendo entidades representativas e convidando a utilizar essas interfaces públicas e pedindo feedback [...] (ENTREVISTADO 2)

Eu acho que participação deles (cidadãos) no desenho eu não vejo assim como possível, só assim talvez depois de a gente divulgando as informações e eles (cidadão) assim “ah mas eu precisava dessa informação”, talvez a gente já tenha no portal da transparência, pode ser..mas hoje pra desenho eu acho que não. Te que ser a parte técnica, tem que ser técnico. (ENTREVISTADO 4)

Na elaboração do sistema eu acredito que não. Mas na avaliação do sistema se o sistema tá atendendo as expectativas dele, de repente sim. Na construção do que eles querem ver..eles podem participar...(ENTREVISTADO 5)

Por meio de um sistema de ouvidoria criado especificamente para esse fim, com canal de comunicação fixado, por exemplo, no Portal de Compras do Estado. Entretanto, esse canal deve ser posterior à disponibilização dos relatórios de controle social que devem estar disponibilizados à toda população, permitindo assim a crítica e o envio de sugestões. (ENTREVISTADO 6)

Fica evidente que a participação dos cidadãos na visão dos entrevistados não seria de participar diretamente e tecnicamente, seria no sentido de avaliar as informações que são disponibilizadas a eles a partir do sistema de gestão de contratos, fazer apontamentos, reclamações e sugestões. Além disto, envolver-se-ia os cidadãos no sentido de pesquisá-los, de compreender seus interesses na gestão dos contratos e sua linguagem. Neste sentido, algumas sugestões para realizar a participação dos cidadãos são: ouvir os cidadãos nas suas necessidades; convidar entidades representativas ou outras instituições para avaliação do sistema ou das informações do mesmo; criar canal de comunicação (ouvidoria) especificamente para esse fim, permitindo críticas e sugestões. Assim, infere-se que no caso de sistema de gestão de contratos a participação do cidadão pode ocorrer predominantemente por meio da avaliação das informações disponibilizadas pelo sistema, no sentido de aperfeiçoamento.

#### 5.4 MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS ENQUANTO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA

Um dos temas centrais que instigam atualmente a sociedade à discussão é a questão transparência pública. A questão da transparência das informações e dos atos governamentais. Segundo Cruz et al (2010), apesar de evidências de discussão sobre o tema na gestão pública há mais de meio século, foi na última década do século XX que esse conceito ganhou expressão social. Cada vez mais a transparência tem se tornado uma questão relevante para a participação do cidadão nas questões públicas, na avaliação das políticas públicas, no exercício da cidadania, no exercício da *accountability*, dentre outros.

Tendo em vista o objetivo desta pesquisa, investigou-se nas entrevistas realizadas o que os entrevistados consideram que o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve contemplar para ser instrumento de transparência pública. Também se investigou que informações sobre contratos administrativos, na opinião dos entrevistados, são relevantes para os cidadãos.

Com relação às informações de contratos relevantes para os cidadãos houve um certo

consenso, chegando-se a constatação de que são as seguintes informações: o contratante, o contratado, o objeto do contrato, o valor do contrato atualizado, os itens de contrato, o valor unitário dos itens, a vigência do contrato, as alterações, o fiscal do contrato e um contato para aquele contrato.

Já com relação ao que deve contemplar o Módulo de Gerenciamento de Contratos para ser utilizado como instrumento de transparência pública, foi possível estabelecer, a partir da análise dos dados, quatro (4) categorias de características que Módulo de Gerenciamento de Contratos deve contemplar enquanto instrumento de transparência pública. O quadro 13, consolidado das características/requisitos do Módulo de Gerenciamento de Contratos enquanto instrumento de transparência, apresenta os resultados obtidos.

**Quadro 13 – Consolidado das características/requisitos do Módulo de Gerenciamento de Contratos enquanto instrumento de transparência**

<b>Transparência</b>	<b>Informação</b>	Histórico organizado das ocorrências dos contratos Tornar transparente o processo à medida que ele vai acontecendo pra que o cidadão e também as organizações possam verificar e acompanhar Disponibilização das principais informações de contrato para o público externo Informações desde o edital até o pagamento, informações de todo o processo de compra ou contratação, informação integrada
	<b>Ferramenta</b>	Ter ferramenta que permita ao cidadão acompanhar os contratos Ter uma interface final de linguagem social, de fácil acesso, em web, sem necessidade de cadastramento prévio, para extração de relatórios Permitir acessar a qualquer momento aquele dado que você por algum motivo percebeu que pode ter problema
		Fazer a interface através da perspectiva de quem vai consultar, se é para o cidadão é uma, se for para o controlador é outra, para o gestor é outra
		Disponibilizar as informações em portal de fácil acesso ao público
	<b>Forma de disponibilização</b>	As informações elas não podem simplesmente ser disponibilizadas de qualquer forma na internet, verificar o que vai disponibilizar, nem tudo pode ser transparente Linguagem simplificada Deve possuir relatórios e gráficos que demonstrem todos os dados do contrato Deve ser estruturado para gerar relatórios atualizados dos contratos e seus aditivos
	<b>Divulgação</b>	Divulgar que as informações de contratos estão disponíveis na internet, pode ser através de campanha de divulgação, informando a sociedade que ela pode acessar

**Fonte:** Dados da pesquisa

Para ser utilizado com instrumento de transparência, com relação a **informação**, o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve ter um histórico organizado das informações de contratos, ter informações de todas as fases dos contratos e torná-las transparente através da disponibilização para o público externo. Além disto, deve ter informações integradas de todo o processo que envolve aquele contrato, desde a licitação até o pagamento. Nos trechos

transcritos abaixo, pode-se observar as opiniões dos entrevistados quanto à relevância da questão informação para a transparência:

Justamente essa transparência para o público externo, hoje a gente quem quiser vai acessar tem todo...os valores, quem é o contratante, quem é o contratado, todos os dados, prazo de entrega, se alguém quiser..ah uma outra empresa que perdeu aquela licitação, se quiser verificar se aquela empresa realmente cumpriu com o prazo de execução, se de repente o órgão aplicou as penalidades possíveis, não aplicou [...] (ENTREVISTADO 5)

[...]naquela idéia de que a pessoa consiga ver desde o edital até o pagamento, a gente precisa trabalhar rápido é a integração dos sistemas, permitindo que o sistema de licitação ele se integre com o contrato, porque o contrato já está integrado com o sistema de pagamento. Então quando a gente tiver isso, assim, daí a gente vai conseguir dizer pro cidadão “oh você consegue ver lá do edital de licitação, quem ganhou, quais foram os itens, tá aqui o contrato, esse aqui foi a execução, ele entregou isso aqui por mês e esse aqui foi o pagamento dele”. (ENTREVISTADO 4)

Mas daí acho que é exatamente isso tornar transparente o processo a medida que ele vai acontecendo pra que o cidadão e também as organizações, organizações como a nossa, observatório social que representa o cidadão nesse aspecto de fiscalização, “fiscalização” da gestão pública, do acompanhamento, do monitoramento [...]. (ENTREVISTADO 1)

Em termos de **ferramenta**, foi apontado que para a transparência seria importante a utilização de ferramenta para a disponibilização das informações, ferramentas como portal, “interface” em Web, que fosse de fácil acesso, em linguagem social/comum, em formatos distintos para cada tipo de público (cidadãos, gestor, controlador) e para acesso em qualquer momento. Alguns trechos a seguir evidenciam as sugestões dos entrevistados:

Então o que deve contemplar seria uma interface final, dessa parte de extração de relatórios em web, mas com uma sistemática muito fácil de acesso, quer dizer acesso sem necessidade de cadastramento prévio, sem senha, e numa interface de linguagem social. Não a linguagem técnica..não adianta eu dizer empenho numero tal..que ninguém sabe o que é um empenho, muito menos um pré-empenho né..agora se você falar em pagamento, em valor contratado, então ali..aquele mesma sistemática de extração de dados, disponível na web, numa linguagem fácil e acessível [...]um sistema que te permite acessar a qualquer momento aquele dado que você por algum motivo percebeu que pode ter problema..como cidadão. Agora nem falo como controlador[...]. (ENTREVISTADO 2).

[...] relatórios atualizados dos contratos e seus aditivos disponíveis em portal de fácil acesso ao público, com linguagem simplificada (finalizada). (ENTREVISTADO 6)

Já com relação à **forma de disponibilização**, foi levantado que o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve disponibilizar informações atualizadas de contratos numa linguagem simplificada, através de relatórios e gráficos que demonstrem todos os dados dos contratos. Além disto, deve-se ter o cuidado de quais informações estão sendo disponibilizadas, pois podem existir contratos que não devem ter todas as suas informações disponibilizadas a sociedade. Os trechos a seguir demonstram as opiniões dos entrevistados quanto as formas de disponibilização:

As informações elas não podem simplesmente ser disponibilizadas de qualquer forma na internet. Há uma necessidade de se ter uma responsabilidade relativamente a estas

informações..até porque elas podem servir exatamente para o efeito inverso, para a burla e não para o controle. (ENTREVISTADO 3).

Deve possuir relatórios e gráficos que demonstrem todos os dados do contrato, tais como: objeto contratado, unidade gestora que contratou, prazo de adimplemento da obrigação, dados do contratado, valor contratado, cronograma de execução, dados do fiscal do contrato e meios de contato (e-mail e telefone), fotos, entre outros. (ENTREVISTADO 6)

Por último, a categoria **divulgação** consiste em divulgar a sociedade que as informações estão disponíveis para qualquer indivíduo acessar, neste caso é válido realizar campanhas a fim de fomentar o acesso as informações.

Na próxima seção serão abordadas as características/requisitos necessários para o Módulo de Gerenciamento na perspectiva de controle social.

## 5.5 MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS NA PERSPECTIVA DE CONTROLE SOCIAL

Para a realização do questionamento aos entrevistados sobre sugestões de aprimoramento do Módulo de Gerenciamento de Contratos para que este privilegie o controle social, foi relevante apresentar uma concepção sobre a temática. Neste sentido, adotou-se o seguinte conceito de controle social: qualquer ação indispensável na Administração Pública que garante o poder/dever legítimo dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, de participar efetivamente da gestão da coisa pública, acompanhando de forma crítica-sistemática, formal ou informal, toda e qualquer ação, programa, proposta, receita ou despesa levada a efeito ou não pelos gestores dos organismos públicos. Este controle tem o intuito de fazer transparecer, fiscalizar, denunciar, acompanhar e reivindicar por uma administração do bem público com probidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista a progressiva convergência e alcance dos interesses comuns. (SILVA, 2002; GUERRA, 2005; SIRAQUE, 2005).

Com a pesquisa obteve-se sugestões do que deveria contemplar o Módulo de Gerenciamento de Contrato no sentido de controle social. Apresentam-se abaixo algumas sugestões emitidas pelos entrevistados:

Eu acho pra fomentar o controle social primeiro seria abrir esse espaço pra, um espaço dentro do sistema, pra que o cidadão pudesse acompanhar essa evolução do contrato, pra ele saber o que está acontecendo e então interferir de alguma forma, ligar pra SEA, ou criar um canal de comunicação, alguma ferramenta em que o cidadão possa entrar em contato e dizer oh eu verifiquei que no contrato x a nota fiscal tava num valor e o empenho tava em outro valor [...] (ENTREVISTADO 1)

Acho que a grande questão aí, daí seria entrar mais na campanha, controle social é uma coisa que precisa ser fomentado, estimulado. As pessoas estão desacreditadas, então “ah não adianta controlar porque roubam mesmo”..Então essa visão precisa ser mudada. Primeiro você tem a ferramenta disponível, depois tem que divulgar pra que

as pessoas usem, divulgar, divulgar, fazer parcerias com esse órgãos, com essas entidades..uma coisa é divulgação de massa, outra coisa é fazer uma coisa mais pontual..escolher entidades, pedir ajuda [...] (ENTREVISTADO 2)

Aí, juntamente com a divulgação no portal prestando contas a gente vai conseguir dá maior visibilidade desses contratos e daí sim permitir esse controle social. Mas daí..eu não posso simplesmente achar que colocando no site do portal de transparência essa informação eu vou tá favorecendo o controle social, n ao eu preciso fazer o que..a educação do cidadão pra que ele possa fazer o seu controle social. (ENTREVISTADO 4).

A partir da análise, foi possível desenvolver um quadro com uma visão geral das sugestões dos entrevistados quanto ao que se deve contemplar no Módulo de Gerenciamento de Contratos para que este privilegie, possibilite o controle social. O quadro abaixo apresenta uma visão consolidada das sugestões identificadas:

**Quadro 14 – Características que o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve contemplar na perspectiva de controle social**

<b>Na perspectiva de controle social o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve:</b>
Possibilitar ao cidadão acompanhar a evolução do contrato, para ele saber o que está acontecendo e então interferir de alguma forma em tempo real no que está acontecendo
Criar um canal de comunicação, alguma ferramenta em que o cidadão possa entrar em contato e diagnosticar alguma situação, divergência, dúvida
Realizar campanha, divulgação, com vistas a estimular, fomentar e disseminar o controle social
Fazer parcerias com outros órgãos, instituições ou entidades, com a finalidade de promover o controle social
Linguagem acessível pra promover controle social e transparência, simplificar a linguagem que comunica as informações a sociedade
Permitir aos órgãos de controle a fiscalização, o controle aqui aplicado a palavra num sentido de fiscalizar
Divulgação no portal prestando contas, dando maior visibilidade desses contratos
Promover a educação do cidadão pra que ele possa exercer o controle social
Informações acessíveis a toda a população
Possibilitar contato direto com a ouvidoria e com o fiscal de cada contrato para denunciar eventuais desvios

**Fonte:** Dados da pesquisa

Pode-se observar que algumas das sugestões para o Módulo de Gerenciamento de Contratos privilegiar o controle social são convergentes com as características apontadas como necessárias para que o sistema seja instrumento de transparência pública. Características como a disponibilização de informações relativas a contratos, a criação de canais de comunicação, acesso dos cidadãos as informações, a linguagem de comunicação, divulgação em portais.

Estas constatações vêm ao encontro do levantado na literatura, de que para o exercício do controle social é necessário transparência das informações governamentais e dos atos dos gestores públicos. Conforme afirma Santos (2004, p.9):

o exercício do controle social, somente pode ocorrer quando existem instrumentos de divulgação e controle da consistência das informações governamentais (acesso fácil a informações referentes a licitações, contratos, programas governamentais, avaliação do resultado de políticas), assim como canais de reclamações da população para o governo.

Na visão de Silva (2002, p.133) “a informação é um elemento básico para o controle social e, pelo volume de dados presentes nos processos do governo, isso só pode ser conseguido via informatização”. Neste sentido privilegiar o controle social com um instrumento como o Módulo de Gerenciamento de Contratos amplia as possibilidades de controle social. As possibilidades de atuação do controle social são muitas, pode-se salientar que o controle pode ocorrer através da descentralização do poder, da participação democrática e via sistemas informatizados. Para o exercício do controle social também é relevante o desenvolvimento de canais de atuação que aproximem as partes interessadas e possibilitem o controle.

## 5.6 MÓDULO DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS NA PERSPECTIVA DA ACCOUNTABILITY

Assim como para o controle social, para questionar a perspectiva dos entrevistados sobre o Módulo de Gerenciamento de Contratos quanto mecanismo para a *accountability*, para um entendimento prévio e consensual sobre a temática, foi relevante a apresentação do conceito. A concepção adotada foi de *accountability* como sendo a responsabilização ininterrupta dos governantes por seus atos e omissões perante os governados, transcendendo a idéia de simples prestação de contas, incluindo aí a possibilidade de sanção sobre os atos considerados falhos, ilegítimos ou ilícitos. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; SCHOMMER; MORAES, 2010; CENEVIVA, 2006).

Sobre esta temática os entrevistados apontaram que, no geral, para que o sistema permita e promova a *accountability* é de grande importância a segurança das informações no sistema, bem como as questões de perfil de acesso e senhas. Nos trechos transcritos a seguir pode-se observar as opiniões de alguns entrevistados quanto ao que deve contemplar no Módulo de Gerenciamento de Contratos para que este permita e promova a *accountability*.

A base da segurança de um sistema pra permitir a *accountability*, seria o nível de segurança interno, com senhas de acesso, níveis de acesso diferentes conforme a ossada.[...] E assim você tem aquilo que se chama de auditoria de sistema, ou trilha de sistema, porque é o sistema te permitir fazer uma trilha de todo mundo que

acessou, alterou aquela informação ao longo da história. Tem um contrato aqui que lá na ponta se descobriu fraude, vamos ver todo mundo que entrou aqui no processo, desde o primeiro cara que pediu autorização lá de compra, todo mundo que entrou, aí aqui a gente vai ver ah tá aqui o cara que alterou o negócio, ou não foi aqui, pode ser que não seja aqui.. Então ferramenta de auditoria de sistema, que é o registro interno desses acessos e alterações através desses níveis, quer dizer você tem perfis de acesso com níveis e você tem auditoria de sistema que é o histórico desses usuários. E de alguma forma que nesse níveis de acesso tenha uma espécie de assinatura digital mesmo, que seja uma confirmação de senha, você vai dar um ok ali pra alterar o status do contrato pra realizando, é..eu botei a senha pra entrar no sistema mas como eu estou fazendo uma operação que vai ter um impacto de responsabilização, ele pede pra confirmar minha senha, nesse meio tempo eu posso ter saído da minha mesa, outra pessoa entrou aqui e... então pede uma confirmação posterior de senha, como o banco faz, o banco pede uma senha depois que você entrou pra ter certeza se você quer fazer aquela transferência. [...] E isso acontece muito, a gente vai analisar um processo e autorização de pagamento tá aqui mas ninguém assinou, esqueceram de assinar..sabe.. e justamente aquele caso era irregular..e aí eu não posso responsabilizar o cara, que ele não assinou, e vou responsabilizar quem? Se ninguém assinou Então dentro do sistema você já tem essa amarração aí, essa assinatura digital aí enfim..pra mim essa questão de responsabilização recai nisso. Todos os usuários vão ter os seus passos registrados, e aquelas funções que tem uma responsabilização, civil, penal, administrativa, quer dize...um cara que alimenta o contrato não precisa, mas o cara que vai autorizar um pagamento, tem que ter a confirmação (senha) ali..um repeteco. (ENTREVISTADO 2).

Aí eu penso que o sistema de gerenciamento deve contemplar é segurança, que o administrador que detém o poder de informar o sistema, ele não possa informar de qualquer modo esse sistema, ele tenha algum controle sobre ele já nessas informações. Ou seja, o sistema não pode ser manipulável, ele tem que ter um controle sobre..o sistema não pode ser manipulável, ele não pode criar dados, ele tem que ter essa segurança que permita fazer a checagem, informação do contrato tal não pode ser suprimida, ele tem que manter aquilo de forma consistente. Caso contrário esse sistema não serve pra ...ele não tem validade. Se você imagina assim: o contrato que teve uma grande irregularidade e tal ..mas era um item lá que faltava um determinado documento e aquele documento some. O problema é o problema dos controles manuais..no controle manual você pega uma folha retira..então o sistema ele será mais confiável na medida em que ele não puder ser manipulado. Então isso é um grande desafio pra qualquer sistema hoje, informatizado..de gerenciamento. [...] (além disto) ele tem que ter comunicação com outros órgãos. Aí eu me referindo as Controladorias, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, enfim aquilo que na verdade vai permitir a responsabilização final de um mau administrador. Ou o grande prêmio dele que passou ileso pelo sistema de controle. (ENTREVISTADO 3).

De repente ter um sistema de aviso, que aquele prazo de execução foi cumprido ou não, se não foi cumprido se teve responsabilização por parte do órgão.. se houve algum processo administrativo pra responsabilizar o gestor, se houve algum processo administrativo pra responsabilizar a empresa e a aplicação de penalidades, tipo multa e as outras restritivas de direito. Eu acho que seria isso algum sistema nesse sentido. (ENTREVISTADO 5).

Um dos grandes problemas que se verifica nos sistemas é a insegurança dos dados ali cadastrados. Assim, entendemos que requisitos de segurança são imprescindíveis para eventuais apurações. Um sistema de gerenciamento de contratos deve garantir que todos os “*logs*” realizados fiquem registrados e possam servir de suporte a eventuais investigações instauradas para apurar desvios funcionais que gerem danos ao erário ou firam os princípios administrativos. Dentro dessa ótica, o sistema permitiria aquilatar qual usuário alterou indevidamente determinado registro ou excluiu algum dado do contrato. [...]o sistema deve ser concebido com padrões de segurança que permitam identificar todos os lançamentos e quem os fez. Outro aspecto importante é estar

parametrizado para observar o princípio da segregação, onde não se misturam funções de operação e controle. (ENTREVISTADO 6).

[...]primeiro o sistema tem que identificar bem as etapas, os procedimentos, e tem que estar muito bem regrado, aí através de legislação, quem é responsável pelo que. Aí você consegue responsabilizar[...](ENTREVISTADO 7).

Buscando estabelecer uma síntese das sugestões quanto às características que Módulo de Gerenciamento de Contratos deve contemplar para ser utilizado como instrumento que possibilite a *accountability*, foi desenvolvido um quadro consolidado que interpreta os dados obtidos nas entrevistas. Observar Quadro 15.

**Quadro 15** – Características que Módulo de Gerenciamento de Contratos deve contemplar na perspectiva da *accountability*.

<b>Na perspectiva da <i>accountability</i> o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve:</b>
Possibilidade de acionar outros mecanismos institucionais pra responsabilizar os gestores públicos, ter comunicação com outros órgãos de controle, fiscalização
Ter assinatura digital, ou mesmo, uma confirmação de senha
Todos os usuários devem ter os seus passos registrados
O sistema não pode ser manipulável, não pode criar dados
Justificativa das alterações contratuais
Permitir a checagem das informações, a informação do contrato não pode ser suprimida, tem que manter as informações de forma consistente
Ter um sistema de aviso, que aquele prazo de execução foi cumprido ou não, se não foi cumprido se teve responsabilização por parte do órgão se houve algum processo administrativo pra responsabilizar a empresa e a aplicação de penalidades, tipo multa e as outras restritivas de direito
Deve garantir que todos os “logs” realizados fiquem registrados e possam servir de suporte a eventuais investigações instauradas para apurar desvios funcionais que gerem danos ao erário ou firam os princípios administrativos
Estar parametrizado para observar o princípio da segregação, onde não se misturam funções de operação e controle
Deve contemplar segurança, segurança das informações que estão sendo inseridas no sistema, o administrador que detém o poder de informar o sistema, ele não possa informar de qualquer modo esse sistema, ele tenha algum controle sobre ele já nessas informações
Ter segurança de sistema pra permitir a <i>accountability</i> , seria o nível de segurança interno, com senhas de acesso, níveis de acesso diferentes conforme o perfil e as responsabilidades dos usuários
Ter ferramenta de auditoria de sistema, ou trilha de sistema, o sistema permitir fazer uma trilha de todo mundo que acessou, alterou aquela informação ao longo da história

**Fonte:** Dados da pesquisa

A partir dos resultados obtidos, observou-se que a grande questão na visão dos entrevistados é a segurança das informações do sistema. As informações que estão no sistema não podem ser manipuláveis, podendo ser alteradas apenas com registro de alteração e justificativas. Responsabilização é uma questão que necessita de provas, fatos concretos para

ocorrer, neste sentido conforme aponta o Entrevistado 6 “requisitos de segurança são imprescindíveis para eventuais apurações”. As informações que constam no sistema tem que ser informações precisas e fidedignas da realidade, além disto quem inseri, alimenta estas informações no sistema deve ter competência e responsabilidade para tal, pois num futuro poderá responder por alguma transação efetuada no sistema. Desta forma, se mostrou bastante importante também a questão de nível de acesso, perfis de acesso. Muitas vezes o indivíduo que cadastra um contrato pode não ter as responsabilidades de quem realiza a certificação da despesa e o pagamento do contrato. Contudo, evidenciou-se que cada passo, informação inserida ou alterada no sistema deve ser possível identificar quem a fez, para assim possibilitar a visão de tudo que ocorreu com determinado contrato e os responsáveis pelas transações efetuadas.

Na próxima seção, é feita uma abordagem consolidada das características do Módulo de Gerenciamento de Contratos enquanto instrumento de transparência, controle social e *accountability*.

## 5.7 RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta seção serão apresentados os resultados da pesquisa, com a análise e interpretação dos elementos identificados tanto na base teórica como nos dados coletados e analisados do grupo pesquisado. E a proposta de adequação do sistema para ser utilizado como mecanismo de aprimoramento do controle social, da transparência pública e da *accountability* na gestão do governo do Estado de Santa Catarina.

### 5.7.1 Módulo de Gerenciamento de Contratos enquanto instrumento de transparência pública, controle social e *accountability*

A partir da análise dos dados obtidos das entrevistas realizadas foi possível evidenciar, conforme apontado nas seções anteriores, que características, requisitos, o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve contemplar para ser utilizado com um instrumento de transparência pública, controle social e *accountability*.

No entanto, para fins deste estudo, é relevante ainda ressaltar e estabelecer algumas relações entre os achados da pesquisa e os elementos identificados na base teórica sobre as temáticas transparência pública, controle social e *accountability*.

Conforme o apontado pela análise dos dados, verificou-se que o Módulo de Gerenciamento de Contratos para ser utilizado com instrumento de **transparência**, deve ter um histórico organizado das informações de contratos, ter informações de todas as fases dos contratos e torná-las transparente através da disponibilização para o público externo. Além disto, deve ter informações integradas de todo o processo que envolve aquele contrato, desde a licitação até o pagamento. Este achado converge ao encontrado na literatura que aponta que, no geral, a transparência deve constar em todas as atividades executadas pelos gestores públicos, de modo que os cidadãos tenham acesso e compreensão do que os atores governamentais têm executado a partir do poder de representação que lhes foi delegado (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009). Corroborando com as evidências encontradas, na visão de Silva (2000), a transparência não se restringe aos fatos presentes, sendo que o poder público deve transparecer informações passadas sobre as ações governamentais, possibilitando assim o cidadão de realizar uma análise evolutiva. Neste sentido o histórico organizado das informações de contratos também possibilita o cidadão de uma análise evolutiva. Observa-se aqui que os pontos disponibilização das informações das atividades executadas pelos gestores públicos, histórico das informações, acesso às informações, são elementos comuns entre a base teórica e os dados analisados da pesquisa.

Também se constatou através da pesquisa que, para a transparência, seria importante a utilização de ferramenta para a disponibilização das informações. Ferramentas como um portal, uma “interface” em Web, que fosse de fácil acesso, em linguagem social/comum, em formatos distintos para cada tipo de público (cidadão, gestor, controlador) e para acesso em qualquer momento. Este achado vem ao encontro do objetivo da transparência abordado por Silva (2000). Na perspectiva de Silva (2000, p. 10) o objetivo da transparência é:

garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas. (SILVA, 2000, p. 10).

Na visão deste autor, a transparência visa garantir o acesso as informações e neste sentido é relevante a utilização de ferramentas que permitam esse acesso às informações.

Foi apontado também pela pesquisa que o Módulo de Gerenciamento de Contratos deve disponibilizar informações atualizadas de contratos numa linguagem simplificada, através de relatórios e gráficos que demonstrem todos os dados dos contratos. E, ainda, divulgar à sociedade que as informações estão disponíveis para qualquer indivíduo acessar.

Convergentemente a este apontamento, o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (2011) em sua pesquisa sobre “transparência orçamentária nas capitais do Brasil” afirma que: transparência não é apenas disponibilizar dados. Mas é fazê-lo em linguagem **clara e acessível para todo o povo e qualquer cidadão** de um país. Dessa forma, a transparência, se fornecida de forma real e com qualidade, contribui para a participação social nos espaços do poder. A transparência é instrumento de pedagogia política, pois o conhecimento advindo da transparência estatal é fundamental para se levantar a voz nas arenas de decisão. (INESC, 2011, p.4, grifo nosso).

Por fim, de forma sintetizada, vale ressaltar as características apontadas por Vishwanath e Kaufman (1999, p.3, tradução nossa), visto que convergem aos achados da pesquisa realizada. São elas:

1. Acessibilidade a informação, a informação deve ser acessível a todos em igualdade de condição, associada à educação da população, a capacidade de os indivíduos acessarem interpretarem e utilizarem a informação;
2. Relevância das informações apresentadas;
3. Qualidade e confiabilidade, a informação deve ser de boa qualidade e confiável, oportuna, completa, correta, consistente e apresentada em termos claros e simples. (VISHWANATH; KAUFMAN, 1999, p.3, tradução nossa).

Desta forma, observa-se também que tanto os elementos da literatura quanto o encontrado na análise de dados, abordam como relevante a utilização de ferramenta para a disponibilização das informações. Bem como, reforçam que a linguagem das informações que são disponibilizadas é um importante aspecto a ser observado para que aconteça a transparência pública, tendo em vista os diversos públicos aos quais se quer expor as informações.

Em termos de **controle social**, a análise dos dados das entrevistas apontou como importante contemplar no Módulo de Gerenciamento de Contratos a ampla disponibilização de informações relativas a contratos, a criação de canais de comunicação entre os órgãos e entre os cidadãos e órgãos, o acesso dos cidadãos às informações, a linguagem de comunicação e a divulgação em portais. Observou-se que algumas características para o Módulo de Gerenciamento de Contratos privilegiar o controle social são características apontadas como necessárias para que o sistema seja instrumento de transparência pública. Pode-se inferir com o estudo, que o Módulo de Gerenciamento de Contratos para possibilitar o controle social, antes ele deve ser um instrumento de transparência pública.

Convergentemente, Silva (2002, p.118) aponta 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”. Este controle tem o intuito de fazer transparecer, fiscalizar, denunciar, acompanhar as ações governamentais. Mas para que isso ocorra, os mecanismos de controle interno com a disponibilização de informações para o externo tem se tornado imprescindíveis. Silva (2002, p.133) afirma que “a informação é um elemento básico para o controle social e, pelo volume de dados presentes nos processos do governo, isso só pode ser conseguido via informatização”.

Também se verificou, a partir do estudo bibliográfico que para o exercício/atuação do controle social é de extrema importância o desenvolvimento de canais de atuação que aproximem as partes interessadas e possibilitem o controle. Alguns canais de atuação abordados por Silva (2002, p.130) e que podem ser desenvolvidos para o Módulo de Gerenciamento de Contratos são:

- canais de participação individuais, combinados com um processo de informação mediante a informatização, transparência;
- canais formais de acolhimento de denúncias e disponibilização de informação simples, consistente e por meio de regras claras;
- canais de participação na gestão local, que consistem em espaços institucionalizados (conselhos) ou não criados na esfera local;
- ouvidorias, com procedimentos processuais definidos;
- a Internet como um importante canal de controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas;
- sistemas de informação comum que propicie informações claras da execução dos gastos públicos.

Desta forma, tanto os elementos teóricos como os obtidos a partir da análise dos dados da pesquisa apontam que as informações (acesso, transparência, linguagem acessível) e a criação de canais de atuação são fatores importantes para o exercício do controle social.

Na perspectiva da *accountability*, obteve-se a partir da análise dos dados das entrevistas que a grande questão é a segurança das informações que são inseridas e mantidas no sistema Módulo de Gerenciamento de Contratos. As informações que estão no sistema não podem ser manipuláveis, tem que ser informações precisas e fidedignas da realidade. Além disto, constatou-se também a importância da alimentação das informações no sistema, os usuários que inserem informações ou realizam transações devem ter competência e responsabilidade para tal, pois num futuro poderão responder por alguma ação efetuada no sistema. Destacou-se ainda a importância de níveis e perfis de acesso que os usuários do Módulo de Gerenciamento de Contratos devem ter.

Pode-se observar que os elementos obtidos da análise dos dados das entrevistas são elementos bastante específicos ao funcionamento do mecanismo de controle Módulo de Gerenciamento de Contratos. E ao relacioná-los aos elementos obtidos na investigação teórica relativa à accountability não apresentam um relacionamento direto, como nos casos das temáticas transparência pública e controle social.

No entanto podem-se fazer algumas considerações sobre o Módulo de Gerenciamento de Contratos na perspectiva da *accountability*.

Dentre as concepções de accountability, Rocha (2007, p.3) comprehende a *accountability* “como a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação da conformidade/legalidade, mas também da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade”. Compreendendo como ocorre a *accountability*, o mesmo autor descreve que é realizada a *accountability* “quando qualquer ação, independente da sua origem, venha a representar alguma forma de sanção, seja ela legal ou moral, e que se reflita em constrangimento ou embaraço efetivo à atividade do agente público” (ROCHA, 2008, p.4). Para que ocorra ação num sentido de responsabilizar os gestores públicos sobre suas ações, é necessário que se conheça as ações, que previamente exista um mecanismo que controle e registre estas ações e que disponibilize as informações destas para a sociedade e para os órgãos de controle.

Nesta perspectiva, o Módulo de Gerenciamento de Contrato é um mecanismo de controle da execução dos contratos administrativos, e como tal ele pode viabilizar que aconteça accountability mediante as informações que ele irá disponibilizar, visto que o referido sistema visa registrar e controlar parte das ações governamentais. Além disto, a partir do momento que ele é considerado como um instrumento de controle social, ele pode possibilitar a accountability, pois conforme aponta a literatura, o controle social é uma das formas que visam garantir a accountability (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005). As condições para garantir a *accountability* através do controle social, conforme Schommer e Moraes (2010, p.306), são as mesmas “para que os mecanismos de *accountability* como um todo sejam efetivos e contribuam para a qualidade da democracia”. E ainda, segundo os autores, se incluem as seguintes:

a possibilidade de se obter e divulgar diversidade de informações públicas, com transparência e fidedignidade, a existência de imprensa livre e de espaços de debate entre cidadãos, regras que incentivem o pluralismo e coibam privilégios, respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos, mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público, e possibilidade de que a sociedade acione instituições de

fiscalização, as quais tenham poder de impor sanções. (SCHOMMER; MORAES, 2010, p.306).

Desta forma observa-se que se recai sobre a transparência e controle das ações governamentais, para então a partir da efetivação destas, seja acionado os mecanismos de responsabilização. Neste sentido com base nas informações que o Módulo disponibilizar será possível fazer a responsabilização. Neste sentido, observa-se com o estudo realizado que o Módulo de Gerenciamento de Contratos se aprimorado e utilizado como instrumento de transparência pública e controle social, se enquadra como mecanismo que permite, possibilita, a *accountability*. No entanto, como apontado pelos entrevistados, é fundamental a segurança das informações que estão no sistema para possíveis responsabilizações.

Vale salientar ainda, que na teoria estudada verificaram-se duas dimensões da *accountability*, a dimensão horizontal e a vertical. A literatura aponta que ocorre a *accountability* horizontal quando mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização e, agências governamentais de monitoramento de órgãos e do poder público, dentro da esfera do aparato estatal, exercem a supervisão, premiação ou punição dos administradores ou órgãos governamentais por suas ações. Como exemplo de órgão de *accountability* horizontal pode-se citar os Tribunais de Contas brasileiros, cuja competência é fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e o cumprimento da legislação pertinente. Com relação à *accountability* vertical, Pinho e Sacramento (2009, p.1.351) informam que esta pressupõe uma ação entre desiguais - cidadãos versus representantes". Acredita-se que com a disponibilização das informações do Módulo Gerenciamento de Contratos seria possível utilizá-lo tanto para exercer a *accountability* horizontal, dispondo de informações para os órgãos de controle, quanto a vertical, disponibilizando informações para os cidadãos.

### **5.7.2 Proposta de adequação do Módulo de Gerenciamento de Contratos**

Após a análise e interpretação dos elementos identificados tanto na base teórica como nos dados coletados e analisados, foi possível elaborar a proposta de adequação do sistema para ser utilizado como mecanismo de aprimoramento do controle social, da transparência pública e da *accountability* na gestão do governo do Estado de Santa Catarina.

Conforme a descrição do Módulo de Gerenciamento de Contratos apresentada na seção 4.2 observa-se que o sistema atualmente está voltado para o controle e gestão dos registros e execução dos contratos administrativos estaduais. Porém para ser factível que o Módulo de Gerenciamento de Contratos seja utilizado como instrumento de transparência pública e controle social, o mesmo deverá ser aprimorado. Neste sentido, apresenta-se a

seguir as sugestões de adequação do Módulo de Gerenciamento de Contratos com base no estudo realizado.

**Quadro 16** – Proposta de adequação do Módulo de Gerenciamento de Contratos

Sistema	Criação de ferramenta que permita à sociedade acessar as informações de contratos
	Disponibilizar informações em tempo real, atualizadas, e de períodos anteriores
	Criação de filtro das informações que serão disponibilizadas para a sociedade
	Informações em linguagem social, de fácil compreensão
	Possibilitar a disponibilização das informações em várias formas, com diversas possibilidades de relatórios e gráficos que demonstrem todos os dados dos contratos
	Criação de assinatura digital, ou confirmação de senha
	Criação de auditoria de sistema
	Criação de sistemática de avisos
	Criação de funcionalidade para registro de penalidades, sanções, multas e restrições
	Criação de canal de comunicação com a sociedade, dúvidas, sugestões
	Criação de canal de acesso especial para os órgãos de controle

**Fonte:** Elaborado pela autora

O quadro 16 apresenta de forma sintetizada as ações sugeridas para adequação do Módulo de Gerenciamento de Contratos. A seguir serão tratadas individualmente cada uma das sugestões.

- **Criação de ferramenta que permita a sociedade acessar as informações de contratos**

Atualmente o Módulo de Gerenciamento de Contratos não tem uma ferramenta que visa expor as informações dos contratos registrados para o público externo. Com o intuito de dar publicidade e transparecer as informações de contratos sugere-se que seja criada uma ferramenta em web com o objetivo de disponibilizar as informações de contratos para toda a sociedade. Esta ferramenta pode ser um portal próprio e/ou integrar-se ao portal de transparência de Santa Catarina, permitindo o acesso de qualquer cidadão e outros órgãos às informações de contratos. Informações que possibilitem acompanhar e monitorar os contratos administrativos estaduais. Sugere-se ainda que esta ferramenta seja de fácil acesso, sem a necessidade de cadastramento prévio para acesso as informações e que permita acessar a qualquer momento a informação de contrato desejada.

- **Disponibilizar informações em tempo real, atualizadas e também de períodos anteriores**

Com relação às informações de contratos, sugere-se que sejam informações em tempo real, atualizadas e com possibilidade de visualizar históricos. Pode-se citar, por exemplo, a visualização de um contrato que já encerrou, ou, um contrato vigente cuja execução está em andamento, ou ainda verificar que saldos físicos e financeiros determinados contratos ainda tem, o que já foi pago.

- **Criação de filtros das informações que serão disponibilizadas para a sociedade**

Para a publicação das informações de contratos num portal para acesso irrestrito, sugere-se a criação de filtro das informações que serão disponibilizadas para a sociedade, pois nem tudo pode ser transparente. Este filtro poderia ser por tipo de contrato, ou por objeto contratado por exemplo. Essa sugestão se dá em função de existir na Administração Pública contratos que muitas vezes se disponibilizados para a sociedade podem gerar alguns problemas, pois põem em risco as atividades de governo e a sociedade. Para exemplificar: um contrato da Secretaria de Segurança Pública referente à compra de armamentos com informações de local de entrega e datas, estas informações podem chamar a atenção de algum grupo na sociedade que vem a se utilizar delas pra praticar algum ato indevido. Ou um contrato de medicamentos que são para prevenir uma possível epidemia ou situação do tipo, isto pode assustar a sociedade, levando até ao caos. Neste sentido, o filtro das informações seria pra medidas de segurança e pra que informações que podem por em risco a segurança pública.

- **Informações em linguagem “social”, de fácil compreensão**

As informações que serão expostas para sociedade, sugere-se que tenham uma linguagem acessível, uma linguagem que qualquer cidadão compreenda. Muitos termos da Administração Pública são bastante técnicos e podem não ser compreendidos por qualquer cidadão. Assim, também os termos relativos a contratos são termo técnicos e para a publicação dos contratos deve-se “traduzir” as informações para uma linguagem comum, para que qualquer pessoa que veja consiga compreender qual o significado de determinada informação. Se expostos na linguagem do usuário interno do sistema é possível que gere

muitas dúvidas, não condizendo com a transparência e nem facilitando o controle social. Assim sugere-se que seja criada uma linguagem própria para as informações de contratos serem disponibilizadas para a sociedade.

- **Possibilitar a disponibilização das informações em várias formas, com diversas possibilidades de relatórios e gráficos que demonstrem todos os dados dos contratos**

Além da sugestão anterior de linguagem acessível, é relevante que se possibilite várias formas de disponibilização das informações. Para tanto, sugere-se que no portal onde constarão as informações de contratos para a sociedade tenham-se várias opções de filtros para a geração de relatórios diversos e de forma didática, como com a apresentação em gráficos. Estes filtros devem possibilitar ao cidadão visualizar um ou mais contratos, de forma independente ou relatórios consolidados. É interessante que a sociedade possa identificar quem são os fornecedores do Estado, que contratos que eles têm qual valor total, valor unitário dos itens contratados, que alterações aconteceram, revisões, reajustes, aditivos, o que está sendo executado, o que já foi executado, o que tem a pagar, o que já foi pago. Todas estas informações várias possibilidades de extração de dados.

- **Criação de assinatura digital, ou confirmação de senha**

Sugere-se que dependendo do tipo de transação que o usuário for realizar seja incluída uma assinatura digital ou uma confirmação da senha de acesso no sistema. Esta sugestão visa garantir que o usuário que a está realizando possa ser responsabilizado pelas suas ações no sistema. Visa garantir que é realmente aquele usuário que fez determinada ação. No Módulo de Gerenciamento de Contratos existem muitas operações que merecem atenção extra em função dos impactos que elas geram. Operações como empenhamento do contrato, certificação da autorização de despesa algumas mudanças de status. Com a assinatura digital é provável que o usuário terá uma cautela maior no momento destas transações, além de evitar com que outras pessoas num momento de distração do usuário realiza alguma destas operações.

- **Criação de auditoria de sistema**

Sugere-se a criação de auditoria de sistema para que se possa trilhar o sistema e permitir identificar todas as pessoas que acessaram o sistema, ou realizaram alguma alteração, verificar a alteração de uma informação ao longo da história. Também verificar se os processamentos das informações e operações estão adequados, se as informações estão protegidas contra fraudes ou manipulações. Esta sugestão visa garantir a confiabilidade das informações e identificar os acessos e registros de todos os usuários no sistema.

- **Criação de sistemática de avisos**

Atualmente o Módulo de Gerenciamento de Contratos não contempla a geração de avisos para os usuários. A sugestão é que seja criada uma sistemática de avisos para as ocorrências dos contratos. Avisos para vencimento de prazo de execução ou de entrega, vencimento de vigência do contrato, de penalidades, de multa ou restrições do contrato, do fornecedor ou do contratante. Esta sugestão visa a prevenção de irregularidades.

- **Criação de funcionalidade para registro de ocorrências**

Sugere-se que seja criada no Módulo uma funcionalidade que permita registrar as ocorrências que podem acontecer em um contrato. Ocorrências como penalidades, sanções, multas e restrições, ocorrências em termos de responsabilização por parte do órgão, ou do contratado, se houve algum processo administrativo pra responsabilizar a empresa e se houve a aplicação de penalidades, multa e as outras restritivas de direito. Esta sugestão visa registrar todos os acontecimentos relativos a um contrato e que por meio das funcionalidades atuais não é possível.

- **Criação de canais de comunicação com a sociedade**

Esta sugestão visa criar canais de comunicação entre o sistema Módulo de Gerenciamento de Contratos e a sociedade. Um canal junto ao portal, no qual o cidadão pode tirar suas dúvidas e fazer sugestões em termos de informações dos contratos estaduais. Um canal que permita o contato instantâneo, em tempo real, para tirar dúvidas e fazer

apontamentos. Esta sugestão visa o apoio e orientação aos cidadãos que estão consultando as informações disponibilizadas na Web.

- **Criação de canal de acesso especial para os órgãos de controle**

Além da disponibilização das informações em um portal via web, sugere-se a criação de um canal especial para acesso dos órgãos de controle e fiscalização às informações de contratos. Tanto os órgãos de controle externo quanto os órgãos de controle interno. E que neste canal sejam disponibilizadas todas as informações dos contratos estaduais, que tenha uma variedade de formas para extração de dados, possibilitando vários cruzamentos dos dados e geração de relatórios. Esta sugestão visa agilizar e facilitar o controle e a fiscalização dos contratos.

As sugestões apresentadas visam inclusão de funcionalidades e modificações em termos de sistema. No entanto, vale apontar também que, concomitantemente a sugestões de adequação do Módulo de gerenciamento de Contratos em termo de sistema, sugere-se também algumas ações no âmbito da Secretaria de Estado da Administração, que é responsável pela gestão do Módulo.

**Quadro 17 – Ações no âmbito da Secretaria de Estado da Administração**

SEA	Pesquisar os públicos que irão consultar as informações
	Divulgação para a sociedade da possibilidade de acesso as informações de contratos
	Promover o controle social
	Criação de canais formais de acolhimento de denúncias

**Fonte:** Elaborado pela autora

A seguir será tratada individualmente cada uma das sugestões apontadas no quadro 17.

- **Pesquisar os públicos que irão consultar as informações**

Para disponibilizar as informações para a sociedade, sugere-se que a Secretaria de Estado da Administração realize pesquisa com os públicos que irão acessar as informações disponibilizadas. Para que estes públicos avaliem os formatos e a linguagem que será utilizada nas formas de disponibilização. O referido público pode ser: os cidadãos, instituições, empresas, órgãos governamentais, observatórios sociais, dentre outros. Esta sugestão visa

desenvolver formas de disponibilização das informações que as tornem mais acessíveis e transparentes para as diversas perspectivas que forem visualizar as informações.

- **Divulgação para a sociedade da possibilidade de acesso às informações de contratos**

Sugere-se que a partir do momento que as informações de contratos forem disponibilizadas para a sociedade, seja realizada uma campanha de divulgação da possibilidade de acesso dessas informações. Esta divulgação pode ser feita por meio de veículos de divulgação como jornais, televisão, e ainda através da criação de parcerias, colocando *link* nos diversos sites governamentais, com vídeo interativo de apresentação e orientação para os acessos. Esta sugestão visa divulgar e incentivar o acesso por parte da sociedade.

- **Promover o controle social**

Sugere-se que se realizem ações no sentido de estimular, fomentar e disseminar o controle social. Realizar campanhas de disseminação do controle social, orientar como ele pode ocorrer através da fiscalização dos contratos por parte da sociedade. Promover a educação do cidadão pra que ele possa exercer o controle social. Realizar parcerias com outros órgãos, instituições ou entidades, com a finalidade de promover o controle social. Enfim, fomentar o exercício do controle social.

- **Criação de canais formais de acolhimento de denúncias**

Por fim, sugere-se que seja criado canal formal para denúncias relativas a contratos. Este canal possibilitaria um contato direto com os gestores públicos e com o fiscal de cada contrato para denunciar eventuais desvios.

Acredita-se que com as sugestões apresentadas tanto em termos de adequação do sistema, quanto de ações do órgão gestor do Módulo, seria possível o Módulo de Gerenciamento de Contratos ser utilizado como um instrumento de transparência pública, no aprimoramento do controle social e ampliando as possibilidades de *accountability*.

No próximo capítulo serão apresentadas as conclusões da presente pesquisa, bem como as recomendações e limitações da pesquisa.

## 6 CONCLUSÕES

As transformações e os atuais pressupostos da Administração Pública têm impactado diretamente na gestão dos órgãos públicos. Vislumbra-se atualmente a consecução dos fins públicos de forma transparente, passível de participação e controle pela sociedade, e ainda de caráter responsável. Houve uma evolução na compreensão e na prática de *accountability*, bem como se ampliaram as formas alternativas de controle das ações governamentais, passando para a inserção da sociedade na fiscalização e verificação das atividades e decisões do governo.

Frente aos novos pressupostos e ao avanço tecnológico dos dias atuais, os órgãos públicos têm buscado utilizar sistemas informatizados para modernizarem sua gestão. Neste sentido, no Estado de Santa Catarina está em desenvolvimento o Módulo de Gerenciamento de Contratos, que é um sistema informatizado para o gerenciamento dos contratos administrativos estaduais.

Neste contexto, a pesquisa realizada teve como objetivo geral verificar a possibilidade de utilização do sistema de gerenciamento de contratos administrativo “Módulo de Gerenciamento de Contratos” do Estado de Santa Catarina como instrumento de controle social, transparência pública e *accountability*. A investigação foi realizada tendo como pressupostos quatro objetivos específicos, a saber: descrever a atual situação do sistema de gerenciamento de contratos administrativo “Módulo de Gerenciamento de Contratos” nos órgãos do Estado de Santa Catarina; analisar sistemas similares em outros Estados; identificar as características necessárias para que o sistema “Módulo de Gerenciamento de Contratos” seja utilizado de forma a obter maior controle social e transparência na gestão pública; e, por fim, propor a adequação do sistema de gerenciamento de contratos para ser utilizado como mecanismo de aprimoramento do controle social e da transparência pública e da *accountability* na gestão do governo do Estado de Santa Catarina.

Como resposta ao problema de pesquisa, o estudo permitiu verificar que é viável a utilização do Módulo de Gerenciamento de Contratos como instrumento de transparência pública, de aprimoramento do controle social e de promoção da *accountability*. Mas, para tanto, a investigação apontou que Módulo deve sofrer algumas adequações. Adequações em termos de disponibilização de informações para a sociedade, em termos de segurança de sistema e em termos de criação de canais de comunicação entre os órgãos e entre os cidadãos e órgãos.

Com relação aos resultados obtidos com a pesquisa, primeiramente constatou-se que o

Estado de Santa Catarina até o momento não detém de um sistema informatizado único para o gerenciamento dos contratos administrativos de materiais e serviços. Sendo que cada órgão gerencia de forma independente os seus contratos. Atualmente, não é possível relatar de forma precisa quantos contratos o Estado tem firmado, pois não existe ainda um banco de dados único de onde possa se extrair ou consolidar esta informação. No geral, na maioria dos órgãos estaduais, o controle dos contratos é realizado de forma manual ou por meio de planilhas de Excel.

Evidenciou-se também que os grupos de interessados na gestão dos contratos administrativos têm boas expectativas com relação ao Módulo de Gerenciamento de Contratos. Com a investigação realizada, pode-se verificar que as expectativas permeiam acerca de um aumento de controle, onde os administradores públicos terão maior controle sobre o que estão administrando. Espera-se que o Módulo de Gerenciamento de Contratos venha proporcionar uma maior organização das informações, possibilitando administrar melhor e maximizar a eficiência na gestão, contando com base de dados que possibilite a qualquer tempo acessar as informações dos contratos firmados, de forma rápida e com precisão. Acredita-se também que o sistema possibilitará a fiscalização em qualquer etapa de execução do contrato, e ainda, facilitará o trabalho dos órgãos fiscalizadores, bem como irá dinamizar o trabalho do controle interno. Por fim, têm-se expectativas de inovar a gestão dos contratos, padronizando registros e operações, e promovendo mudança na cultura dos envolvidos na gestão dos contratos.

Uma segunda constatação diz respeito à utilização de sistema de gestão de contratos nos Estados brasileiros. Pelo estudo exploratório foi possível verificar que menos da metade, 44%, dos Estados brasileiros utilizam um sistema de gerenciamento de contratos. Sendo que cada sistema apresenta especificidades distintas uns dos outros. Constatou-se também que em termos de transparência, muitos dos Estados mesmo utilizando sistema de contratos não disponibilizam as informações sobre os contratos firmados para a sociedade. Verificou-se que dos doze (12) Estados que utilizam sistema, apenas três (3) disponibilizam informações na internet, o Estado Ceará, Espírito Santo e Paraíba, além destes, o Executivo Federal também disponibiliza.

Com relação à identificação de características necessárias para que o Módulo de Gerenciamento de Contratos seja utilizado de forma a obter maior controle social e transparência na gestão pública, as entrevistas realizadas apontaram interessantes evidências que propiciaram a elaboração da proposta de adequação do Módulo. Observou-se durante a pesquisa, principalmente no tocante a informações de contratos, que o Módulo de

Gerenciamento de Contratos deve disponibilizar informações em linguagem acessível para a sociedade, a partir de ferramentas como portal em web, onde a mesma tenha acesso e compreenda estas informações. Evidenciou-se também a importância de canais de comunicação para possibilitar o controle social e a segurança das informações constantes no sistema para que seja possível a responsabilização dos gestores.

Ao longo da pesquisa, descobriu-se que, embora o Módulo de Gerenciamento de Contratos não exerça a responsabilização direta das ações dos gestores públicos, a disponibilização de suas informações para a sociedade pode permitir e instigar outros mecanismos de *accountability* (como controles administrativos, o controle social, os controles externos) a promover a responsabilização dos agentes públicos. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

O estudo permite observar ainda que a transparência das informações dos atos e ações governamentais tem se tornado cada vez mais um forte requisito frente às questões que urgem com a nova perspectiva da administração pública. Questões como proximidade entre o Estado e o cidadão, de descentralização de poder, maior envolvimento do cidadão nas deliberações públicas, de avaliação das políticas públicas, exercício da cidadania, exercício da *accountability*, dentre outros. Contudo, as informações relativas a contratos administrativos disponibilizadas para a sociedade ainda podem ser consideradas pouco transparentes. Convergentemente, outras pesquisas também apontaram esta situação, pode-se citar a pesquisa realizada pelo INESC (2011), na qual se constatou a carência de transparência nas informações governamentais relativas a detalhes das despesas públicas (metragem, quantidade, preço de produtos ou serviços).

Com relação ao controle social, percebeu-se que o mesmo tem sido bastante debatido na sociedade. E o leque de possibilidades e instrumentos de controle social tem aumentado à medida que se aumenta a transparência na Administração Pública (SANTOS, 2004). Tem-se atualmente como perspectiva para o controle social a sua ampliação nas diversas dimensões da sociedade. Através da promoção de canais e instrumentos de controle social, juntamente ao desenvolvimento da atitude cívica dos cidadãos, podem ser ampliadas as possibilidades de controle. Uma iniciativa interessante que está em curso no Brasil é a Consocial – Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, coordenada pela Controladoria Geral da União, que tem o objetivo de promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade corroborando com o controle social. Com esta iniciativa tem-se buscado envolver as pessoas em todas as esferas (municipal, estadual e federal) na promoção do controle social.

Neste caminho, vislumbra-se o Módulo de Gerenciamento de Contratos como

instrumento que amplia as possibilidades de exercício do controle social sob as atividades governamentais.

Apesar de serem necessárias adequações no Módulo de Gerenciamento de Contratos para ser considerado como instrumento de transparência pública e controle social. A implantação de um sistema como o Módulo de Gerenciamento de Contratos pode ser considerada como um avanço para a administração pública estadual. O Módulo de Gerenciamento de Contratos na forma que está desenhado, como mecanismo de controle já apresenta boas expectativas com relação à gestão de contratos. Sendo considerado um sistema que inovará a gestão dos contratos, e provocará mudanças, tanto nas rotinas e atividades governamentais, como na cultura dos que trabalham com o gerenciamento de contratos. Imagina-se que com a adequação deste sistema para ser utilizado como instrumento de transparência e controle social, ele ampliará as possibilidades de controle social e possibilitará a promoção da accountability. Conforme Santos (2004, p.34), com a experimentação dos instrumentos controle social e participação será possível alcançar “uma fase em que o exercício da democracia participativa seja efetivamente capaz de contribuir para a maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e da gestão governamental, superando as disfunções verificadas ainda hoje na gestão pública brasileira”.

O processo da pesquisa foi um processo trabalhoso e que demandou tempo. No entanto para a pesquisadora, a experiência da pesquisa trouxe a oportunidade de aprofundar seus conhecimentos na gestão pública, dando um novo significado ao trabalho que vem realizando na Secretaria de Estado de Administração. A escolha do objeto de estudo se deu pela proximidade da pesquisadora com o desenvolvimento do sistema “Módulo de Gerenciamento de Contratos”. E após a trajetória de pesquisa acredita-se que será possível utilizar na evolução do sistema de contratos os conhecimentos obtidos a partir da pesquisa.

À vista de tudo que foi exposto neste estudo, sujeito a crítica de todos os interessados nas temáticas aqui tratadas, espera-se que tenha contribuído para salientar a importância de utilização de mecanismos de controle, como o Módulo de Gerenciamento de Contratos, com vistas a ampliar a transparência pública e as possibilidades de controle social, no contexto do Estado de Santa Catarina.

Que a Secretaria de Estado de Administração e o grupo de trabalho do Módulo de Gerenciamento de Contratos, em consonância com os cidadãos e os novos pressupostos da Administração Pública, efetivamente consigam traduzir em ações as proposições aqui apresentadas.

## 6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Ao abordar as limitações da pesquisa, é relevante considerar a diversidade, complexidade e abrangência da Administração Pública. Um dos limites que restringe a pesquisa é o fato de algumas das temáticas aqui abordadas estarem ainda em construção.

Na pesquisa exploratória, de análise de sistemas similares em outros Estados, teve-se como limitador a dificuldade de acesso as pessoas que realmente conheciam e trabalhavam na gestão de contratos. Muitas vezes realizavam-se muitos contatos até localizar as pessoas adequadas a responderem os questionamentos.

Na pesquisa realizada através de entrevistas face a face, o limitador foi a disponibilidade de alguns dos entrevistados. Com um dos entrevistados, só foi possível realizar a entrevista via e-mail. Em geral, o tempo não se apresentou como limitador, pois os entrevistados puderam responder as questões conforme suas necessidades. No entanto, em algumas entrevistas houve interrupções para atendimento telefônico, e atendimento a colegas de trabalho.

A autora desta pesquisa apresenta algum viés em sua pesquisa, em função da mesma fazer parte do grupo de trabalho de desenvolvimento do Módulo de Gerenciamento de Contratos.

## 6.2 RECOMENDAÇÕES

Com base nos resultados obtidos e limitações observadas, verifica-se ao concluir-se a presente pesquisa, a possibilidade de realização de outras pesquisas para enriquecimento dos assuntos aqui tratados, sugerindo-se para tanto, estudos na área como:

- Sistemas informatizados na perspectiva da *accountability*.
- Mecanismos de controle social.
- Gestão dos contratos administrativos e mecanismos de controle.
- Ampliação da análise de sistemas de gestão de contratos similares em outros Estados.
- Impactos da implantação do Módulo de gerenciamento de Contratos no Estado de Santa Catarina.
- Percepções dos cidadãos quanto à transparéncia das informações governamentais.
- Canais de comunicação que possibilitam o controle social no Estado de Santa Catarina.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). GROISMAN, Enrique *et al.* **Responsabilização na Administração Pública.** Tradução: Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 217-262.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil.** São Paulo: Elsevier, 2005.
- AFONSO, Marcos Lemos. **Pesquisa em administração na prática.** Goiânia: Kelps, 2004.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais:** pesquisa quantitativa e qualitativa. 2.ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- ANASTASIA, Fátima. Responsabilização pelo controle parlamentar. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). GROISMAN, Enrique *et al.* **Responsabilização na Administração Pública.** Tradução: Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 113-164.
- ARRUDA, Eucídio. **Ciberprofessor:** Novas Tecnologias, Ensino e Trabalho Docente. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.
- AUAD, Denise et al. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 3, jan.-jun. 2004. Disponível em: <[www.unibero.edu.br/download/.../DIR\\_PROF%20DENISE\\_OK.pdf](http://www.unibero.edu.br/download/.../DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e da reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República – Câmara de Reforma do Estado, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM). Acesso em 14 nov 2011.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Tradução: Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.21 – 38.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). GROISMAN, Enrique *et*

*al. Responsabilização na Administração Pública.* Tradução: Luis Reyes Gil. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

BRITO DO LAGO, Roberto Carlos. **Democracia e controle social:** a denúncia ao Tribunal de Contas da Bahia como instrumento de *accountability*. 2008. 155 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp059778.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

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: Editora Konrad- Adenauer-Stiftung, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v.24, n.2, p.30-50, fev/abr. 1990.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Anais do EnAPG 2006. **Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD.** São Paulo, novembro de 2006. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=167&cod\\_evento\\_edicao=21&cod\\_edicao\\_trabalho=6566](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=167&cod_evento_edicao=21&cod_edicao_trabalho=6566)> Acesso em: 30 nov. 2011.

CERVO, A L.; BERVIAN, P.A. **Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Olho vivo no dinheiro público:** um guia para os cidadãos garantir os seus direitos. Brasília: Controladoria Geral da União, 2004.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO - CLAD. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **GROISMAN, Enrique et al. Responsabilização na Administração Pública.** Tradução: Luis Reyes Gil. São Paulo: Clad/Fundap, 2006. p.13-70.

COELHO, Espartaco Madureira. Governo Eletrônico e Seus Impactos na Estrutura e na Força de Trabalho das Organizações Públicas. **Revista do Serviço Público,** Brasília/Distrito Federal/Brasil, ano 52, nº 2, abril/junho.2001.

CONSULTA Pública. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/index.do>> Acesso em: 21 nov. 2011.

CORBARI, E. C. Accountability e controle social: Desafio à construção da cidadania. pdf. Cadernos da Escola de Negócio da UniBrasil – Jan/Jun 2004. p. 99 – 111

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa. Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Tradução: Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, Aracéli C. S.; SILVA, L. S.; MACEDO, M. A. S.. Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros. In:

ENAPG - ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2010, Vitória - ES. **Anais...** EnAPG, 2010. v. 1. p. 1-17.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R.. Transparéncia da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: II ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 2009, Recife. **Anais...**, ANPAD, 2009.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparéncia e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. [Trabalhos Apresentados...]. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006. 16 f.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução: Francisco Gabriel Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 5 ed. rev. e ampl., São Paulo: Atlas, 2006.

ETZIONI, Amitai. Concepções alternativas de *accountability*: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009. p. 287-301.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da Administração Pública**. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago, Chile, 2005. **Anais...**, CLAD, 2005.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Estatísticas. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/Santa\\_catarina.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Santa_catarina.pdf)>. Acesso em 10 nov 2011.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - INESC. Pesquisa: **Transparéncia orçamentária nas capitais do Brasil**. Brasília. Mar 2011. p.3-43.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.75-121.

KIDDER, L.H. (Org.) **Método de pesquisa nas relações sociais:** delineamentos da pesquisa. São Paulo: Editora Pedagógica Universitária -EPU, 1987.

LOPEZ, Felix Garcia; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. É o controle social uma alternativa crível para controlar a burocracia? In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; PIRES, Roberto Rocha C.(Org.). **Gestão pública e desenvolvimento:** desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011. v.6. 314 p..

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública:** foco nas instituições e ações governamentais. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAY, Tim. **Pesquisa social:** questões, métodos e processo. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Llicitação e contrato administrativo.** 15. ed. São Paulo: Malheiro Editores Ltda, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Guia do Ministério Público de Santa Catarina:** um manual para imprensa e sociedade. Elaborado pela Coordenadoria de Comunicação social. Florianópolis: Procuradoria-Geral da Justiça, 2009. Disponível em: [http://portal.mp.sc.gov.br/portal/webforms/interna.aspx?secao\\_id=382](http://portal.mp.sc.gov.br/portal/webforms/interna.aspx?secao_id=382) Acesso em: 10 dez 2011.

O'BRIEN, James A. **Sistemas de Informação e as decisões gerenciais na era da internet.** Trad. Célio Knipel Moreira e Cid Knipel Moreira. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

O'DONNELL, Guillermo (1998) "Accountability horizontal e novas poliarquias". **Revista Lua Nova**, 44. Cedec. São Paulo. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf)> Acesso em: 30 nov 2011.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução: Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro Magalhães Jr. 7.ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREZ, Marcos Agusto. **A administração pública democrática:** institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, v. 43, n. 6: 1343-68, nov./dez, 2009.

PIRES, Alexandre Kalil. Participação social em organizações públicas. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; PIRES, Roberto Rocha C.(Org.). **Gestão pública e desenvolvimento:** Desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011. v.6. 314 p.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.BR** (FGV), v.

9, p. 117-139, 2011.

REZENDE, Denis Alcides; ABREU, Aline França de. **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais:** o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil:** uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del estado y de La Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBERTS, Nancy. **Public Deliberation in an age of direct citizen participation.** American Review of Public Administration. V. 34, n.4, p. 315-353, dec, 2004.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Auditoria de Gestão - Uma Forma Eficaz de Promoção da Accountability. **Anais** do XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro, set 2007.

\_\_\_\_\_. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*.. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. **Anais** do EnAPG 2008. Salvador: ANPAD, 2008.

ROSINI, Alessandro Marco; PALMISANO, Angelo. **Administração de Sistemas de Informação e a gestão do conhecimento.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 2006. São Paulo. **Anais...**São Paulo: ANPAD, 2006, 1 CD-ROM.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Controle social e a transparência da Administração Pública brasileira. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, nov., 2004. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/controle-social-e-a-transparencia-da-administracao-publica-brasileira/view>> Acesso em: mar 2011.

SANTOS JUNIOR, Silvio; FREITAS, Henrique; LUCIANO, Edimara Mezzomo. Dificuldades para o uso da tecnologia da informação. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 2, Art. 20, jul./dez. 2005. Disponível em:<<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=2108&Secao=ARTIGO&Volume=4&Numero=2&Ano=2005>> Acesso em: 15 de jan de2010.

SCHOMMER, Paula Chies e MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e *accountability*: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. Recife, Gestão.Org. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional:** 8 (3), 298-326, Set/Dez 2010.

SILVA, A.B.; GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Fransisco Carlos da Cruz. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações e Sociedade**. Salvador, v.9, n.24, p.115-137, mai/ago. 2002.

SILVA, Daniel Salgueiro da (Coord.). **Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal:** para aplicação nos municípios 2. ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos, 2000.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. Seminário internacional 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **A reinvenção solidária e participativa do Estado.** Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26-28 de março, 1999. Disponível em: <[http://www.bibliotecafeminista.org.br/index.php?option=com\\_repository&Itemid=56&func=startdown&id=263](http://www.bibliotecafeminista.org.br/index.php?option=com_repository&Itemid=56&func=startdown&id=263)> Acesso em: 25 de set de 2011.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SOUSA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. IN: SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

TENÓRIO, Fernando G. Inovando com a democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2., n. 1 ,1999.

TRISTÃO, Gilberto. Transparência na administração pública. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar:** epistemologia e metodologia operativa. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** 4<sup>a</sup>ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VISHWANATH, Tara; KAUFMAN, Daniel. **Towards Transparency in Finance and Governance**, 1999. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpfi/0308009.html>> Acesso em: 26 de set de 2011.

WALDO, D. The administrative state. In: Shafritz J. M.; Hyde A. C.; Parkes S. J. Classics of public administration. 5. ed. Belmont: Wadsworth/Thomson Learning, 2004. cap. 18, p. 150-154.

**WHITE, S. J. Power for public service:** Servant Leadership and the Virginia Beach Quality Service System. 2003. 114 f. Dissertation (Doctor of Philosophy in Organizational Leadership) - University School of Leadership Studies, Virginia Beach - VA, 2003

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

#### **Roteiro semi-estruturado para entrevistas**

**Data:** / /

**Local:**

**Nome do entrevistador:** Caroline de Andrade Marques

**Nome do entrevistado:**

**Escolaridade:**

**E-mail:**

**Telefone:**

**Cargo do Entrevistado:**

**Setor:**

**Nome da Instituição:**

**Instruções:**

- Apresentação do entrevistador, da instituição e o objetivo do estudo, dando uma noção do estudo que está sendo feito, bem como a intenção da seleção do entrevistado;
- solicitar permissão para gravar.

Após a quebra de gelo inicial serão realizadas as seguintes perguntas:

1. Qual o significado de um sistema de gestão de contratos administrativos para você?
2. Você conhece algum sistema de gerenciamento de contratos administrativos? Se sim, poderia citar as principais funcionalidades?

É apresentado ao entrevistado o sistema “Módulo de Gerenciamento de Contratos” que será implantado nos órgãos da administração direta e indireta do governo estadual de Santa Catarina. A apresentação perpassa pelas funcionalidades principais do sistema, bem como pelas informações que o mesmo propiciará.

3. Tendo em vista o sistema que está em desenvolvimento, quais expectativas em relação a um sistema como este?
4. Na sua opinião, o que um sistema de gerenciamento de contratos administrativos privilegia enquanto perspectiva de controle? Enquanto perspectiva de controle interno? E na perspectiva de controle externo?

5. O que deve contemplar um sistema de gestão de contratos para que este seja considerado um instrumento de transparência pública?

Para a próxima questão é apresentado ao entrevistado o conceito de controle social:

qualquer ação indispensável na Administração Pública que garante o poder/dever legítimo dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, de participar efetivamente da gestão da coisa pública, acompanhando de forma crítica-sistemática, formal ou informal, toda e qualquer ação, programa, proposta, receita ou despesa levada a efeito ou não pelos gestores dos organismos públicos. Este controle tem o intuito de fazer transparecer, fiscalizar, denunciar, acompanhar e reivindicar por uma administração do bem público com probidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista a progressiva convergência e alcance dos interesses comuns. (SILVA, 2002; GUERRA, 2005; SIRAQUE, 2005).

6. Que sugestões você dá para o aprimoramento do sistema de gestão de contratos para que este privilegie o controle social? O que deve incluir para privilegiar mais a possibilidade de controle social?

Para a próxima questão é apresentado ao entrevistado o seguinte conceito de *accountability*: responsabilização ininterrupta dos governantes por seus atos e omissões perante os governados, transcendendo a idéia de simples prestação de contas, incluindo aí a possibilidade de sanção sobre os atos considerados falhos, ilegítimos ou ilícitos. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; SCHOMMER; MORAES, 2010; CENEVIVA, 2006).

7. O que deve contemplar/ter um sistema de gerenciamento de contratos para permitir a responsabilização/*accountability*?
8. De que forma os cidadãos podem participar do desenho dos sistemas de gestão de contratos?
9. Que informações sobre os contratos administrativos são relevantes para os cidadãos?
10. **Pergunta conclusiva:** O que um sistema de gestão de contratos deve contemplar para promover o controle social, transparência pública e possibilitar a responsabilização? E como?

Após entrevista, agradecimento final reconhecendo o tempo despendido pelo entrevistado.