

MARCELO BROGNOLI DA COSTA

**ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL:
PROPOSTA DE MODELO DE COMPARTILHAMENTO DA
INFORMAÇÃO E DO CONTROLE SOBRE RECURSOS PÚBLICOS
REPASSADOS PARA PROJETOS NAS ÁREAS DO TURISMO,
ESPORTE E CULTURA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA,
VISANDO A COPRODUÇÃO DO CONTROLE**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestrado em Administração.

Orientador: Prof.º Dr.º Leonardo Secchi

**FLORIANÓPOLIS
2016**

C837a Costa, Marcelo Brognoli da

Accountability e controle social: proposta de modelo de compartilhamento da informação e do controle sobre recursos públicos repassados para projetos nas áreas do turismo, esporte e cultura pelo Estado de Santa Catarina, visando a coprodução do controle/ Marcelo Brognoli da Costa. - 2016.

124 p. il.; 21 cm

Orientador: Leonardo Secchi

Bibliografia: p. 117-124

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2016.

1. Controle social. 2. Gestão da informação - Administração. I. Secchi, Leonardo. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD: 303.33 - 20. ed.

Ficha Catalográfica elaborada pela BC da UDESC

MARCELO BROGNOLI DA COSTA

**ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL:
PROPOSTA DE MODELO DE COMPARTILHAMENTO DA
INFORMAÇÃO E DO CONTROLE SOBRE RECURSOS PÚBLICOS
REPASSADOS PARA PROJETOS NAS ÁREAS DO TURISMO,
ESPORTE E CULTURA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA,
VISANDO A COPRODUÇÃO DO CONTROLE**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Leonardo Secchi
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:

Prof. Dr. Arlindo Carvalho Rocha
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:

Prof. Dr. Carlos Tramontim
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:

Prof. Dr. Rogério João Lunkes
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 2016

RESUMO

A presente pesquisa trata de *accountability* e controle social por meio do compartilhamento da informação e do controle da aplicação de recursos públicos, com o objetivo de aperfeiçoar a fiscalização e evitar desvios que atentam contra o interesse público. Por meio da análise documental e bibliográfica, bem como a realização de entrevistas com os atores envolvidos na concessão e no controle dos recursos, é proposto um modelo que facilita o acesso à informação relativa aos repasses para as entidades beneficiadas, de modo a estimular o controle social local para atuar em apoio e em conjunto com o controle institucional. Há possibilidade de sua adoção pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que detém as informações necessárias para sua implementação e que poderá replicá-lo em outras áreas e promover sua difusão às demais Cortes de Contas, como forma de promoção de transparência ativa, fundamental para a ação fiscal cidadã.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle social. Coprodução. Acesso à informação. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The purpose of the current study deals with accountability and social control by sharing information and controlling the allocation of public resources, in order to improve the scrutiny and avoid misappropriation of public resources. Through documental and bibliographic analysis and interviews with the actors involved in granting and control of resources, it proposes a model which facilitates the access to information about transfers of public resources to benefited entities, thereby it will stimulate the local and social control for acting in support to the audit bodies. There is also, a possibility to the Court of Auditors of Santa Catarina to adopt this model, since the Court has the necessary information to implement it and is able to replicate in other areas, and to promote it to other Courts of Auditors, fostering the active transparency, which is fundamental to citizen action of monitoring the expenses with public resources.

Keywords: *Accountability*. Social control. Co-production. Access to information. Court of auditors.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo de informações e controles	23
Figura 2 - Linha do tempo da concessão de recursos antecipados	41
Figura 3 - Sistema europeu de controle de aplicação de recursos em desenvolvimento regional.	63
Figura 4 - Fluxograma de recursos antecipados - SEITEC	85
Figura 5 - Participantes da consulta pública.....	88
Figura 6 - Relevância das informações.	89
Figura 7 - Órgãos de controle a serem acionados.	91
Figura 8 - Atuação da ouvidoria do TCE/SC (2015).	92
Figura 9 - Comunicações por natureza (2015).	93
Figura 10 - Demanda à ouvidoria do MPE (2015).	94
Figura 11 - Ilustração do mapa de recursos antecipados - visão geral	99
Figura 12 - Ilustração do mapa de recursos antecipados - janela de acesso ao SCTransferências	101
Figura 13 - Mapa de Recursos Antecipados - janela de acesso ao SCTransferências com mapa ampliado	1012
Figura 14 - Página do sistema SCTransferências acessada em “mais informações”	1033
Figura 15 - Plano de trabalho	1044

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Subvenções repassadas pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina - ALESC.....	388
Quadro 2 - Atores, relação, perspectiva e interesse no problema.....	444
Quadro 3 - Débitos imputados e valores recolhidos	477
Quadro 4 - Imputação de débitos e ressarcimento	488
Quadro 5 - Valores fiscalizados pelo Tribunal de Contas.....	499
Quadro 6 - Análise SWOT (2013)	50
Quadro 7 - Deficiências do controle que prejudicam o ressarcimento do erário	533

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	155
2	DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	31
2.1	AMPLITUDE DO PROBLEMA	31
2.2	INTENSIDADE DO PROBLEMA	333
2.3	TENDÊNCIA DO PROBLEMA.....	344
2.4	CONTEXTO DO PROBLEMA	355
2.5	ANÁLISE POLÍTICA	422
2.6	ANÁLISE ECONÔMICA.....	544
2.7	ANÁLISE JURÍDICO-LEGAL	566
2.8	ANÁLISE TECNOLÓGICA.....	622
3	ACCOUNTABILITY, CONTROLE SOCIAL E COPRODUÇÃO	655
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	79
4.1	CONSTRUINDO O MODELO.....	822
4.1.1	Fluxograma, mapa e atores	822
4.2	QUESTIONÁRIO.....	866
4.3	INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA CONSTAREM DO MAPA	888
4.4	TEMPORALIDADE DAS INFORMAÇÕES.....	89
4.5	ÓRGÃOS A SEREM INFORMADOS PELO CONTROLE SOCIAL.....	900
4.6	CONSIDERAÇÕES GERAIS DOS PARTICIPANTES DA CONSULTA	944
4.7	MODELO - MAPA DE RECURSOS ANTECIPADOS.....	99
	CONCLUSÃO	10707

REFERÊNCIAS	1133
--------------------------	-------------

1 INTRODUÇÃO

Incumbe à Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, também conhecida como Secretaria de Organização do Lazer – SOL, o fomento das áreas da cultura, do esporte e do turismo, por meio do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte – SEITEC, criado pela Lei n. 13.336, de 08 de março de 2005, com o intermédio de três Fundos: FUNCULTURAL, FUNTURISMO E FUNDESORTE.

Conforme o artigo 2º de sua lei de criação, o SEITEC tem por objetivo prestar apoio financeiro e financiamento de projetos voltados à infraestrutura necessária às práticas da Cultura, Turismo e Esporte, mediante a administração autônoma e gestão própria dos respectivos recursos, além de projetos específicos relativos a cada setor apresentados por agentes que se caracterizam como pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, órgãos públicos de turismo, esporte e cultura das administrações municipal e estadual.

Em síntese, são fundos financeiros de recursos públicos afetados para o fim de atender projetos das respectivas áreas, cujo acesso e aplicação dos recursos por parte dos interessados se submetem a ritos e controles específicos.

Nas palavras de Reis e Machado Júnior (2010):

o fundo especial não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, não é entidade jurídica, não é órgão ou unidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na Contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados ao pagamento de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como pela aquisição de bens e serviços a ser aplicados a projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade que a Contabilidade

tem por função evidenciar, como é do seu próprio objetivo, através de contas próprias, segregadas para tal fim.

A dinâmica processual para a obtenção de recursos por parte das organizações interessadas e também de concessão por parte dos Fundos tem merecido críticas pelos órgãos de controle institucional. Controle institucional aqui concebido como o controle do Estado pelo próprio Estado, exercido pelos órgãos que integram a Administração Pública. Trata-se de uma relação afeta à *accountability* horizontal, a qual é ladeada pela *accountability* vertical, conforme a classificação bidimensional feita por O'Donnell. Nesse sentido é esclarecedora a explicação de Rocha (2013, p. 89):

Esses dois planos de ação da *accountability* foram originalmente propostos por O'Donnell (1998) na hoje clássica divisão em *accountability* vertical e horizontal. Na primeira, a sociedade exerce o seu poder de premiar ou punir seus governantes e representantes mediante a sua manutenção no poder ou sua retirada dele por intermédio do voto direto em eleições livres, além dos plebiscitos e dos conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos de pressão política. Já a *accountability* horizontal é definida como a que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*), por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública e, principalmente, pela existência de agências estatais com poder, vontade e capacitação para supervisionar, avaliar e punir, se for o caso, agentes ou agências governamentais.

Os apontamentos feitos pelo controle institucional indicam que os critérios para a aprovação dos projetos não são democráticos e isonômicos o que pode decorrer de uma política

marcada pelo clientelismo. Além disso, há atraso na liberação dos recursos e a prestação de contas não assegura a regularidade da aplicação do dinheiro no fim avençado e, tampouco, proporciona a avaliação do impacto e o efeito social decorrente do projeto.

Nesse contexto pode-se definir a seguinte *situação problema*:

Os recursos públicos repassados pelo Governo do Estado de Santa Catarina a entidades da sociedade civil para a execução de projetos nas áreas de cultura, esporte e turismo correm risco de desvio de finalidade em sua aplicação.

O controle interno da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte-SOL, a Auditoria Interna da Secretaria de Estado da Fazenda e o Tribunal de Contas do Estado têm atuado no combate aos desvios e constatado a gravidade da situação, a ponto de o órgão responsável pelo controle externo determinar a suspensão de repasses de recursos do SEITEC, no caso específico, à FESPORTE¹.

Para bem delinear a situação e as dificuldades enfrentadas pelo controle institucional, traz-se matéria veiculada pela Assessoria de Imprensa do Tribunal de Contas.

Segundo o relator, a gravidade das irregularidades ultrapassa as fronteiras das infrações meramente administrativas. “Em praticamente todos os processos pode se verificar uma série de inconsistências que comprovam a existência de simulação de despesas, emissão de notas fiscais inidôneas ou operações comerciais fraudulentas”. Gavi destaca ainda que essa constatação não foi apenas do corpo técnico do TCE/SC, mas também dos técnicos da Secretaria da Fazenda. Para justificar a expedição da cautelar, o relator salientou que “[...] é dever desta Corte

¹ Decisão n.º 1218, exarada no Processo PCR-13/00685783, na sessão de 24 de agosto de 2015.

de Contas — que já tem conhecimento mais que suficiente acerca de antigas questões relacionadas às concessões efetuadas com recursos do SEITEC — agir de forma imediata para impedir a sucessão de atos e omissões administrativas que possam constituir um ambiente favorável para o descontrole, desperdício e locupletamento indevido dos recursos públicos.

A atuação do Tribunal de Contas, no caso exemplificado, só é cabível em grave situação de desvio na gestão desses recursos, posto que fecha a porta de acesso a recursos afetados à aplicação em projetos de interesse social.

Em outras palavras, o rigor na atuação do controle ao ponto de impedir que o dinheiro seja repassado evita o desvio, mas também impede sua aplicação em finalidade pública.

Mais recentemente houve a prisão do ex-secretário de Turismo, Cultura e Esporte, Gilmar Knaesel, em razão de um inquérito policial que investiga desvios e irregularidades em subvenções sociais apurados pela Diretoria Estadual de Investigações Criminais. Irregularidades na prestação de contas de recursos públicos antecipados à Associação Amigos do Esporte Amador de Jaraguá do Sul implicaram na responsabilização do presidente da entidade, Sérgio Luís da Silva juntamente com o ex-secretário a devolverem R\$ 190.000,00 aos cofres públicos. Ainda conforme matéria veiculada no jornal Diário Catarinense em 14 de junho de 2016, a auditoria do Tribunal de Contas do Estado revelou que os recursos foram repassados pelo Fundesporte, sob a gestão de Knaesel, à associação para a participação na Taça Libertadores da América em 2007.

O volume de recursos disponíveis para a aplicação via SEITEC, integrado ao FUNDOSOCIAL é significativo. Entre os anos de 2005 e 2014 chegou ao montante de R\$ 4,75 bilhões. Mas sua aplicação se dá de forma pulverizada em diversos projetos, alguns com valores reduzidos, outros mais

relevantes. Contudo, na maioria dos repasses os valores não justificam o custo de uma auditoria ou inspeção *in loco*, critérios como significância e relevância desestimulam tal prática. Porém, tais questões não caracterizam empecilho para o exercício do controle social.

O foco central e preponderante do controle institucional, não só em relação aos recursos repassados pelo SEITEC, se fixa na regularidade, no controle da legalidade, na primazia do processo sobre o resultado. A vigília se encontra centrada na atuação da burocracia.

Barzelay (2002, p. 35) entende que

conforme o modelo de máquina burocrática, uma organização que funciona bem é aquela cujos critérios de operação são apropriados do ponto de vista profissional e organizacional, e cujos sistemas regulatórios mantêm as tarefas e as transações (e as pessoas que as executam) sob controle.

Nisso difere da avaliação de programa, voltada ao desempenho. Conforme o mesmo autor:

na perspectiva da avaliação de programas, um programa efetivo é um tratamento que cura (ou pelo menos controla) o mal social, sem prejudicar a sociedade como um todo. Os programas dignos de mérito são aqueles que atingem os objetivos de determinada política pública ou, conforme alguns relatos geram benefícios que excedem a soma dos custos dos recursos empregados e das consequências adversas dos subprodutos (Moore 1995). Por sua vez, as principais medidas de mérito embutidas no conceito de auditoria de desempenho são a economia, a eficiência e a efetividade. Economia geralmente significa a eliminação dos desperdícios de insumos; eficiência refere-se à otimização dos processos

de transformação de insumos em produtos; e efetividade significa influenciar positivamente o impacto por meio da geração de produtos. (BARZELAY, 2002, p. 35).

As restrições apuradas no caso da concessão e aplicação dos recursos públicos antecipados pelo SEITEC residem, por sua vez, no âmbito da eficácia, ou seja, se o fim pretendido foi alcançado, sem exame da economia, da eficiência e da efetividade. Verifica se houve o repasse nos termos legais, se o recurso foi aplicado no objeto avençado e se o fim foi atingido, ou seja, houve a aquisição de determinado material ou foi realizado tal evento, por exemplo.

Está longe, portanto, de adentrarm o exame do impacto social e dos efeitos que um projeto causa na comunidade em que foi implementado, bem como da política de incentivo ao turismo, esporte e cultura decorrente da criação do SEITEC.

Não se pretende aqui promover um salto qualitativo na atuação dos órgãos de controle, dotando-os de indicadores e critérios para a avaliação de desempenho decorrente da aplicação dos recursos repassados pelo SEITEC. O que se busca é otimizar o controle institucional por meio de sua coprodução e favorecer a participação do controle social. Esse controle, primeiramente, mantém-se circunscrito ao aspecto da regularidade, mas não se despreza o potencial para evoluir no sentido de servir também como instrumento de avaliação do desempenho, colhendo opiniões dos cidadãos afetados pela implementação de um projeto específico. Como corolário do conjunto de avaliações da efetividade de projetos isolados, poder-se-ia ter uma visão da política de incentivos como um todo.

Para bem situar o que se está pretendendo com a inserção da coprodução do controle, toma-se o conceito de Ostron referenciado por Matia (2012), segundo a qual a coprodução é um processo que envolve indivíduos que não são servidores públicos na produção de bens e serviços oferecidos pelo governo. Assim, a coprodução é então pensada como uma

forma de aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos (e não apenas de melhorar sua qualidade) tanto quanto de diminuir gastos do governo, já que cidadãos voluntários atuariam junto com agentes públicos na prestação de serviços.

Inicialmente, a coprodução se focou na redução de custos, isso em razão da perspectiva decorrente da Nova Gestão Pública, voltada a suprir deficiências fiscais ou falhas do governo, na busca de maior eficiência, fazer mais com menos. Já na concepção do Novo Serviço Público se agrega a ativação do cidadão, tendo por premissa o direito e o dever subjetivo deste de participar da vida pública para o atingimento do bem comum. Cumprem aos órgãos de controle institucional, sobretudo ao Tribunal de Contas, promover e facilitar a participação da sociedade civil no controle democratizá-lo.

Conforme Denhardt (2012, p. 219):

Enquanto alguém poderia argumentar (ainda que de forma incorreta) que a determinação dos objetivos nas organizações privadas deve ser feita apenas por aqueles que detêm posições de poder, as organizações públicas – por estarem envolvidas na expressão dos valores societários – devem conceder a seus membros parte desse poder de tomar decisão. E ao assim fazerem, devem certamente enfatizar a necessidade da comunicação e da participação de forma ampla na tomada de decisão. Os membros das organizações públicas carregam a responsabilidade especial de promover a democratização do processo político para além de uma simples atuação com eficiência.

Na Análise SWOT feita pelo Tribunal de Contas no ano de 2013, um dos pontos fracos assinalados diz respeito ao foco na verificação da regularidade dos procedimentos usados e não nos resultados, o que reclama, no mínimo, um incremento no número de auditorias de gestão pela Corte de Contas Catarinense.

Tal perspectiva exige um ambiente favorável à *accountability*, aqui compreendida no sentido adotado por Rocha (2007), 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.

A propriedade do conceito para o presente trabalho se dá em razão de sua nítida aproximação da atuação dos órgãos de controle, sobretudo dos Tribunais de Contas, no que concerne ao viés a ser adotado em suas auditorias, auditoria de regularidade e auditoria de gestão, as quais não são excludentes.

Assim, como objetivo imediato, tanto a coprodução da informação como a do controle se voltam para a verificação da regularidade, mas poderá ter por objetivo, também, a avaliação dos impactos e efeitos na comunidade em razão de determinado projeto e, quiçá, da própria política pública de incentivo ao turismo, esporte e cultura promovida pelo SEITEC, considerando o conjunto de projetos avaliados, mas isso, como afirmado, não é objeto do presente trabalho.

Considerando a limitação e o recorte circunspecto ao exame da regularidade, importa saber se houve o atingimento do resultado, a aquisição de determinado bem ou a realização de certo evento com a utilização do recurso repassado pelo SEITEC.

Para os fins de verificação da regularidade da aplicação dos recursos repassados pelo SEITEC, entendem os técnicos da Coordenadoria de Recursos Antecipados do Tribunal de Contas que duas perguntas precisam ser respondidas afirmativamente: 1) Há comprovação da realização do objeto? 2) Os recursos repassados foram aplicados no objeto?

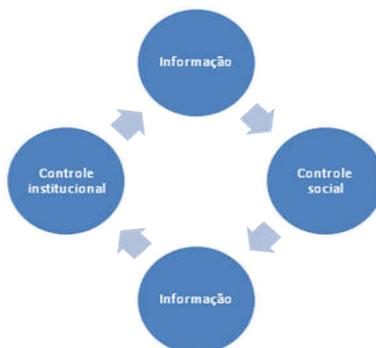
Para se responder a primeira pergunta o ideal é a realização de uma verificação no local em que o serviço

deveria ser prestado ou a atividade desenvolvida, bem como o material entregue e posto à disposição e proveito da comunidade.

No caso de a primeira indagação ser confirmada, verificada a realização do objeto, restaria conectá-lo ao dispêndio público, o que não requer necessariamente a presença de fiscais no local para sua constatação, o exame de movimentações por ordem bancária ou transferência eletrônica de numerário depositado em conta bancária específica pode permitir esse exame, o que se encontra previsto no artigo 27 da Instrução Normativa n.º 14 de 2012, a qual estabelece critérios para a organização da prestação de contas de recursos concedidos a qualquer título e dispõe sobre o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para julgamento.

É na resposta à primeira indagação que se faz apropriada a atuação do controle social. Observatórios sociais, demais entidades da sociedade civil, conselhos municipais e cidadãos munidos de informações básicas acerca da destinação e finalidade do recurso público situados próximos ao local de sua aplicação podem verificar se este foi regularmente utilizado, repassando informações sobre a aplicação do recurso aos órgãos de controle institucional.

Figura 1 - Ciclo de informações e controles



Fonte: elaboração do autor, 2016.

Sendo esse o propósito principal do trabalho, tem -se o seguinte objetivo geral propor modelo de fiscalização compartilhada com fundamentação nos conceitos de *accountability* e de coprodução da informação dos recursos antecipados pelo governo do Estado de Santa Catarina, coordenado pelo Tribunal de Contas.

Para o compartilhamento da informação e do controle se faz necessário alguns passos iniciais que podem ser compreendidos como objetivos específicos: a) Descrever o processo de concessão e controle de recursos antecipados pela Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Esporte – SOL, entidade repassadora, pela Secretaria de Estado da Fazenda, órgão central do controle interno, e pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao qual incumbe o controle externo; b) Verificar junto aos atores envolvidos na concessão (entidades proponentes, conselhos respectivos e órgão concedente) e controle dos recursos antecipados, bem como entidades da sociedade civil voltadas ao controle (observatórios sociais), as informações concebidas como fundamentais a serem disponibilizadas para a coprodução da informação e do controle; c) Mecanismos de incentivo.

A viabilização desse agir conjugado, em rede, envolvendo órgãos públicos e a sociedade civil, unidos no ideal da boa aplicação dos recursos públicos, pode ampliar a fiscalização sem elevação de custos, com base no interesse mútuo. Afinal, trata-se do zelo pela aplicação de recurso público, bem como na troca de informações. O que também se poderia nominar de controle colaborativo se constitui em um processo de gestão entre múltiplas organizações com foco na resolução de problemas que não seriam facilmente resolvidos isoladamente. (AGRANOFF; MACGUIRE, 2003).

A apresentação de um fluxograma único das atuações da Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Cultura, da Secretaria de Estado da Fazenda e do Tribunal de Contas é um primeiro passo para se identificar as etapas e as decisões com

relevância no controle institucional coproduzido e também para a atuação do controle social.

É importante ter em mente que no presente caso pode-se admitir certa assimetria entre as informações disponibilizadas para o âmbito institucional e o social, detalhes técnico-contábeis, teor de pareceres e sua fundamentação legal podem ser pouco compreendidos ou sem interesse por parte do cidadão ao qual se deve acessar informações estratégicas, partilhadas conforme sua atuação no controle.

É viável o empoderamento da sociedade civil, por meio do acesso a informações essenciais, para melhor agir no controle social, posto que a divulgação dos dados afetos aos repasses deve atender aos princípios da publicidade e da transparência, não havendo restrição de sua disponibilização para pessoas físicas ou jurídicas próximas ao local da aplicação dos recursos.

Assim, informações específicas dos repasses podem estar acessíveis aos atores locais engajados no controle, como: a entidade recebedora do recurso, o valor do repasse, o objeto a ser realizado e o prazo da aplicação dos recursos. Em princípio, estes são dados suficientes e bastantes para quem se propõe a contribuir na resposta àquela primeira questão: Há comprovação da realização do objeto?

Este é o propósito do trabalho ora desenvolvido, viabilizar a coprodução da informação e do controle para diminuir o risco de desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos repassados para entidades da sociedade civil ou da administração pública a título de execução de projetos nas áreas de cultura, esporte e turismo.

É preciso ter consciência da fraca mobilização cidadã diante de questões da administração pública, inerentes ao interesse social no contexto brasileiro, no que não difere a realidade de Santa Catarina. Como adverte Modesto (2005), a participação popular tem sido entre nós sobretudo um discurso,

não se traduzindo de modo constante e relevante em facticidade.

Aqui se refere à participação cidadã no sentido expresso por Brito (1992), concebida em sentido estrito e que diz respeito a um grau mais amplo de desenvolvimento político, pois refere a formas de participação objetivas, semidiretas ou diretas do povo na condução da função administrativa do Estado.

O acesso à informação ou a criação de mais um meio de participação cidadã não é suficiente para o engajamento do controle social. A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional são fartas em proporcionar espaços para que o cidadão se inteire e intervenha nas atividades do governo. Cita-se nesse sentido aparatos jurídicos como *habeas data* e a ação popular, bem como os espaços de deliberação em conselhos gestores de políticas públicas, institutos de participação direta como o plebiscito e o *referendum*, entre outros.

Para Modesto (2005, p. 3),

a participação popular é sobretudo uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia. O aparato jurídico é incapaz de induzir a participação popular; mais ainda, frequentemente cumpre papel inverso, dificultando a participação, estabelecendo mecanismos de neutralização e acomodação extremamente sutis.

Campos (1990), ao indagar quando poderemos traduzir *accountability* para o português, defende que esta não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma de estado, mas de íntima relação com o nível de democratização, no que ressalta que

quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade da pessoa humana, participação, representatividade.

Continua ainda nessa linha a defender que:

O verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos. [...] O ponto a enfatizar, mais uma vez, é que um controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*. [...] Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor. [...] Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer o controle sobre o Estado. (CAMPOS, 1990, p. 5).

Assim, mostra-se importante introduzir mecanismos de estímulos comportamentais tanto de cidadãos quanto das entidades da sociedade civil, no sentido de impulsionar iniciativas de apoio aos controles institucionais e sua assimilação como um poder, posto que há a possibilidade de encaminhar denúncia formal ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ou comunicação de uma irregularidade à sua Ouvidoria, vias que permitem a sanção dos responsáveis por desvios na aplicação de recursos públicos e são subutilizadas nesse contexto.

Na Teoria dos Fluxos Múltiplos de John Kingdon (1984), a possibilidade de uma política pública entrar na agenda governamental é mais promissora quando há a conexão entre as dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo da política, concebendo que cada uma dessas dinâmicas possui vida própria. Quando isso ocorre, abrem-se o que ele denomina de janelas de oportunidade, que ocorrem na dinâmica dos problemas e também na dinâmica da política.

A promulgação de uma legislação é uma dessas janelas, e que ele considera bastante previsível. O momento de renovação de alguma legislação cria oportunidades para mudar, expandir ou abolir certos programas. (KINGDON, 1984).

A Lei federal n.º 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. Nela está previsto o firmamento de parcerias com órgãos ou entidades que se situam próximas ao local de aplicação dos recursos para fins de auxiliarem na fiscalização da aplicação dos recursos, no que é bem apropriada ao propósito deste trabalho.

A dissertação segue essa linha, porém de modo não formal, evitando novos contratos ou convênios para tal fim, por conceber que isso implica em corresponsabilidade do controlador, como se verifica no caso do fiscal de contrato previsto na Lei de Licitações.

O que se almeja com o modelo é aprimorar a cultura política, sedimentada na democracia participativa, indo além do mero direito de o cidadão votar periodicamente em representantes políticos, mas dotado de direito e dever subjetivo de participar da vida pública em busca de um bem comum (MATIA, 2012), enquanto sujeito ativo e integrado ao espaço público capaz de contribuir para a instituição de um sistema de coprodução da informação e do controle do

controle, em rede, com relações não hierarquizadas, horizontais, num ambiente de governança, concebida como “uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes”. (LÖFFER, 2001, p. 212 apud KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482).

O papel do Tribunal de Contas é de fundamental importância no sentido de propiciar a coprodução do controle institucional com a integração dos sistemas de informática em uma *webservice*, difundir as informações para a sociedade com ênfase em seu projeto Cidadania Ativa, e dar resposta às denúncias que a ele são encaminhadas relacionadas aos desvios verificados pelo controle social.

Nesse sentido é que se coloca a *accountability* como um dever e um desafio para as Cortes de Contas, de modo a viabilizar a coprodução do controle, concebido este como um bem público, razão pela qual não pode e não deve ser tratado como um atributo exclusivo do aparato estatal. (SCHOMMER et al., 2012).

A adoção de uma nova política de controle coproduzido pode favorecer o fortalecimento da democracia, pois permite o empoderamento do cidadão, municiando-o com informações estratégicas para atuar no controle dos gastos públicos. Há a aproximação entre o controle social e o controle institucional, com um ganho de confiança nesse relacionamento e o avanço na cultura política, posto que esse enlace se dá em prol da cidadania ativa.

2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

2.1 AMPLITUDE DO PROBLEMA

Definido o problema, é fácil constatar que as irregularidades na aplicação de recursos públicos antecipados para aplicação em cultura, esporte e turismo atingem de formas diversas diferentes sujeitos.

Inicialmente, cumpre atentar para o fato de que os recursos do erário são compostos pela arrecadação de tributos e nessa condição a totalidade dos contribuintes é lesada quando ocorre o desvio desses recursos. A utilização de recursos públicos para fim ilícito, como se tem constatado nos repasses realizados pelo SEITEC lesa, em consequência, toda a sociedade catarinense.

Sob outra ótica, os projetos submetidos ao SEITEC, quando considerados isoladamente, presos ao seu objeto, por exemplo, visam atender o interesse local da comunidade de um bairro, de uma rua ou de uma associação. Assim, a irregularidade na aplicação de recursos atinge parcela específica da sociedade catarinense, posto que o projeto, cujo objeto lhe traria um benefício direto, é desviado para outros fins.

Também se pode apontar como sujeito prejudicado todo o conjunto de organizações da sociedade civil que prestam serviços com recursos públicos. A constância de apontamentos de desvios praticados por certas organizações quando têm sob sua gestão recursos do erário, gera o descrédito dessas entidades perante a sociedade e os órgãos de controle, carreando-lhes a pecha de inidôneas.

É um equívoco a generalização, é necessário segregar as entidades sérias e comprometidas com o interesse público e que atuam em parceria com a Administração Pública. Mas nessa seara, como em qualquer outra, os maus exemplos, os

escândalos é que alcançam maior repercussão, prejudicando a imagem de todas.

Por parte do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o custo médio do trâmite de um processo, considerando os gastos anuais do Tribunal em 2014 e o número de processos autuados, é de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

A atuação do Tribunal de Contas em processos de prestação de contas de valores inferiores a R\$ 30.000,00 não se alinha aos princípios da economicidade e da eficiência, é antieconômica, apresenta resultado desfavorável na relação custo-benefício. Um órgão voltado ao controle de contas públicas não pode ser mais oneroso do que os resultados de seu trabalho.

O auxílio do controle social nos repasses efetuados pelo SEITEC, de valores inferiores a R\$ 30.000,00 permite que o Tribunal de Contas se dedique a questões de maior relevância econômica e significância social, podendo e devendo o controle local se estender também a repasses de valores superiores.

Essa diversidade de atingidos pelos desvios na aplicação de recursos, acima demonstrada, evidencia a amplitude do problema e torna-se um fator favorável à motivação e à qualificação dos atores que podem atuar no controle social. O agir isolado de um cidadão na ação fiscal pode ser considerada hercúlea, mas o de um conjunto de cidadãos não.

O interesse e a força de entidades sérias e comprometidas com a lisura na aplicação de recursos públicos, como aquelas voltadas especificamente ao controle, a exemplo dos observatórios sociais, ou das demais organizações da sociedade civil que atuam na área da cultura, do esporte ou do turismo e querem expurgar as entidades criadas com propósitos espúrios também deve ser considerado como fator instigante na coprodução do controle.

Trata-se, portanto, de um problema público, posto que consegue sensibilizar muitas pessoas e ganhar a atenção dos atores políticos, dos meios de comunicação e da sociedade. Um problema deixa de ser privado e passa a ser público quando afeta uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em síntese, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade). (SECCHI, 2014, p. 10).

2.2 INTENSIDADE DO PROBLEMA

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 3º, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No preâmbulo da mesma Constituição se verifica o propósito de instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida.

Para medir a intensidade e repercussão do problema, deve-se considerar as áreas envolvidas: turismo, esporte e cultura.

Essa valoração da cultura, do esporte e do turismo como direito de todos e fonte promotora de desenvolvimento econômico e social por parte do Estado, é um facilitador para a liberação de recursos às organizações da sociedade civil, porém

eles só cumprirão seus relevantes desígnios se fielmente aplicados nesses fins, sob pena de frustrar expectativas e potencialidades individuais ou coletivas daqueles que seriam atendidos por essas políticas públicas.

Isso fica evidente pelo fato de a Constituição Federal dar atenção e relevo para todas. Prevê no artigo 180, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.”

Estabelece, no artigo 215, que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

Em relação ao esporte reconhece, no artigo 217, como “dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um”, e prevê a “destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento”.

2.3 TENDÊNCIA DO PROBLEMA

Como inicialmente referenciado, há uma transferência significativa de recursos públicos estaduais para entidades da sociedade civil aplicarem na área da cultura, esporte e turismo, via SEITEC. Entre os anos de 2005 e 2014, agrangando-se recursos do FUNDOSOCIAL, chegou-se ao montante de R\$ 4,75 bilhões.

Os achados de auditoria interna e externa têm revelado uma constância de práticas com um refinamento antes não pensado. Notas Fiscais frias, cheques adulterados, montagens fotográficas simulando a ocorrência do evento, extratos bancários falsos, entidades fantasmas, enfim uma série de irregularidades que só se revelam quando passados alguns anos

após a efetivação dos repasses, o que dificulta o ressarcimento do dano.

Uma resposta a tais ocorrências se deu por meio do aperto na regulação, com a edição pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina da Instrução Normativa n.º TC 14/2012, mas as práticas de desvio continuam ocorrendo e buscando novos meios de burlar as regras de controle.

Em seu livro *Análise de Políticas Públicas*, Secchi (2016) refere-se a cinco tipos de tendências inerentes aos problemas públicos: súbitos, incrementais, em enfraquecimento, estáveis e cíclicos.

Considerando o histórico das ocorrências verificadas e baseado na tipologia de Secchi, é possível verificar que o desvio de recursos antecipados se trata de um problema estável, por manter constante gravidade ou mesma intensidade de atenção ao longo do tempo. (SECCHI, 2016).

2.4 CONTEXTO DO PROBLEMA

A transferência de recursos públicos às organizações da sociedade civil não se apresenta e também não é vista apenas como uma forma de o Estado viabilizar a prestação de serviços ou o fomento de atividade de interesse público com o auxílio do terceiro setor.

Os propósitos que movem a oferta e a procura de recursos para organizações sociais podem ser outros, como a promoção pessoal de quem faz a intermediação da entrega do recurso visando obter vantagem em uma disputa eleitoral, como obtenção de votos e de apoio eleitoral, ou enriquecimento ilícito.

Em 2006, Wladimir Rodrigues Dias (DIAS, 2006) buscou retratar o clientelismo na distribuição de subvenções sociais na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da

Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Administração Pública.

A dissertação retratou a discricionariedade facultada aos Deputados Mineiros que em 1990 tinham a sua disposição, para repartir conforme critérios próprios, obedecidos alguns limites legais, determinado volume de recursos.

Em Santa Catarina, conforme se constata nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado, acerca das contas prestadas pelo Governador do Estado, também se verifica, num passado não muito remoto, a concessão de subvenções sociais por parte da Assembleia Legislativa.

O Tribunal de Contas entende que ao Poder Legislativo compete as funções de normatização, fiscalização e controle e que a concessão de subvenções sociais não se inclui entre as finalidades do Legislativo, por se constituir ato típico do Executivo.

No Parecer Prévio relativo às contas do exercício de 2003, situação análoga à analisada no Poder Legislativo Mineiro se constata na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina - ALESC, com a apresentação de sugestão por parte do Tribunal de Contas de que a prática seja modificada, mas sem alterar a intermediação por parte dos Deputados:

Esse entendimento resultou na proposta de recomendação no parecer prévio no seguinte sentido:

Conceder subvenções sociais a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem fins lucrativos constitui ato típico do Poder Executivo, sendo reservada ao Poder Legislativo a competência de propor emendas acerca de concessões, a exemplo do que ocorre na Câmara dos Deputados, cumprindo-se dessa forma a legislação (Lei Federal n.º 4.320/64) e corrigindo-se distorções nos repasses desses recursos. (BRASIL, 2004, p. 292).

Ao se manifestar acerca de tal recomendação, a ALESC defendeu a regularidade da concessão de subvenções diretamente pelo Poder Legislativo, referenciando decisões do Tribunal de Contas nesse sentido, bem como entendimento expresso no Of. TCE/GAP-8382/2003, que admitiu tal prática naquele período

desde que a antecipação de recursos financeiros se faça mediante plano de aplicação apresentado pela entidade beneficente e com base em recursos orçamentários existentes em dotações atribuídas à ALESC, o que vem sendo observado. (BRASIL, 2004, p. 293).

Há um elenco de prejudgados que consistem em resposta a consultas formais feitas pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que vedam a concessão de auxílio financeiro à entidade privada. Elas referenciam Câmaras Municipais, mas se aplicam aos poderes legislativos municipais e estaduais, como exemplo, citam-se os prejudgados 025/97, 528/98, 554/02, o que evidencia a impertinência do Poder legislativo promover a concessão de subvenções sociais, conforme entendimento expresso no Parecer Prévio. (BRASIL, 2004).

Desse modo, nos exercícios seguintes, os gastos com subvenções sociais por parte da ALESC continuaram, conforme os demonstrativos de execução orçamentária constantes nos pareceres prévios do Tribunal de Contas e apresentados na tabela a seguir:

Quadro 1 - Subvenções repassadas pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina - ALESC

Gastos com subvenções sociais pela ALESC		
Exercício	Valores	%
2003	R\$ 3.781.461,57	2,50
2004	R\$ 5.350.734,35	3,16
2005	R\$ 8.200.569,65	4,27
2006	R\$ 10.151.743,11	4,59
2007	R\$ 7.245.453,76	4,51

Fonte: Pareceres Prévios das Contas de Governo do Estado de Santa Catarina emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina referentes aos exercícios de 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007.

Nota-se que, mesmo após a criação do SEITEC, que se deu em 2005, a aplicação direta de recursos pela ALESC em prol de entidades sociais sem fins lucrativos se manteve nos dois anos seguintes.

No Parecer prévio das contas prestadas pelo Governador do Estado relativas ao exercício de 2007 consta o rol das principais irregularidades apuradas nos processos de prestações de contas relativas aos recursos repassados pelos Fundos do SEITEC às entidades públicas, privadas e pessoas físicas:

- Não prestação de contas no prazo legal;
- Despesa realizada fora do período de aplicação dos recursos;
- Irregularidade na conta bancária;
- Ausência de documentos comprobatórios das despesas efetuadas;
- Comprovação através de recibo ao invés de Nota Fiscal;
- Nota fiscal referente à remuneração do responsável pela aplicação dos recursos;
- Despesas realizadas fora da finalidade do repasse;
- Compensação de cheques em data anterior à emissão da Nota Fiscal;

- Descrição insuficiente dos serviços nas Notas Fiscais;
 - Não movimentação dos recursos em conta bancária individualizada e vinculada;
 - Ausência de documentos legais para aprovação do projeto;
 - Não movimentação dos recursos por meio de cheques nominais e individualizados por credor;
 - Ausência de documento que comprove a realização/participação do projeto/evento;
 - Não apresentação da prestação de contas de forma individualizada;
 - Ausência de comprovação da utilização de passagens;
 - Ausência de plano de aplicação e Nota de empenho na prestação de contas;
 - Ausência de comprovação de contrapartida;
 - Despesas com agenciamento ou captação de recursos junto aos contribuintes do ICMS;
 - Repasse de recursos financeiros da entidade proponente do projeto a outra entidade;
 - Ausência de protocolo de entrega de prestação de contas;
 - Concessão indevida face da não vinculação do projeto nas áreas da cultura, turismo e esporte;
 - Realização de despesas antes de seu empenhamento;
 - Atraso no repasse pela Secretaria da Cultura aos proponentes que já captaram recursos;
 - Ausência de parecer do controle interno;
 - Ausência de relatório e certificado de auditoria; e
 - Não instauração de Tomadas de Contas Especial.
- (BRASIL, 2007, p. 282).

No ano de 2008, o Tribunal de Contas do Estado já consignara em seu parecer prévio a deficiência dos mecanismos de controle em relação aos repasses por meio do

SEITEC, o que foi objeto de recomendação: “Rever mecanismos de controle do SEITEC – Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura”. (BRASIL, 2008, p. 539).

Feita a recomendação, que não surtiu efeito, confirmou-se a ocorrência de irregularidades em 2009. Em 2010, a Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE, integrante da estrutura organizacional do Tribunal de Contas, realizou duas auditorias na SOL, uma voltada ao exame de regularidade das prestações de contas de recursos repassados em 2008 e 2009, outra relativa aos repasses efetuados em 2010. As deficiências constatadas se relacionavam tanto aos procedimentos para a liberação dos recursos, inerentes à habilitação da entidade (capacidade profissional, administrativa e financeira dos proponentes), quanto à prestação de contas.

O Tribunal de Contas editou a Instrução Normativa n.º 14/2012 que adotou novas regras para a concessão e aplicação de recursos antecipados, destacando-se dentre as novidades a exigência de que os

recursos concedidos a título de subvenções, auxílios e contribuições devem ser depositados em conta bancária específica e vinculada, e movimentados por ordem bancária ou transferência eletrônica de numerário, [tudo para assegurar maior visibilidade dos gastos].

Figura 2 - Linha do tempo da concessão de recursos antecipados



Fonte: elaboração do autor (2016).

Apesar dessas inovações, as irregularidades persistem e o apoio do controle social tem seu espaço na melhora da verificação da regularidade da aplicação dos recursos repassados pelo SEITEC.

A falta de critério e pouco apego às formalidades legais para verificar a habilitação das entidades beneficiadas com os

repasses do SEITEC podem ser indícios do clientelismo que persiste na escolha das entidades agraciadas com recursos públicos, contudo, o foco do presente trabalho está centrado na aferição do cumprimento do objeto ajustado, na satisfação do interesse público ligado à área da cultura, do esporte e do turismo, e não no rigor da Administração Pública quando atua na qualificação das entidades que recebem recursos do SEITEC.

Além disso, o lançamento de editais para a submissão de projetos é uma exigência da Lei n.º 13.019/2014, que refere ao chamamento público como o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Voltando ao propósito deste trabalho, cabe registrar a constância de irregularidades nos comprovantes de despesa. A prova documental submetida aos órgãos de controle na prestação de contas com o propósito de evidenciar a regular aplicação do recurso, ou seja, sua utilização no objeto ajustado não é confiável e tem-se revelado perigosa, no sentido de que tentam ludibriar os auditores por aparentar o que não é, ou demonstrar a existência de algo jamais realizado.

2.5 ANÁLISE POLÍTICA

Estudiosos da área da ciência política, da sociologia, do direito e da administração pública estão conscientes de que a democracia representativa está longe de atender aos anseios dos representados, e que os interesses dos representantes são diversos do interesse público. Há uma crise de representatividade. Aliás, desde “O Contrato Social”, de

Rousseau, a liberdade passou a ser questionada quando se transferiu a soberania popular para poucos eleitos.

Atualmente, autores como Jürgen Habermas, Boaventura de Sousa Santos, Ladislau Dowbor, entre outros, entendem como fundamental a ampliação do espaço público e a necessidade de diversificar os atores na formulação de políticas públicas e do controle. Em sintonia com Campos e Modesto, antes referenciados, a participação do cidadão no controle é fundamental, é o verdadeiro controle.

Na mesma linha segue a orientação do Novo Serviço Público que se volta para a participação do cidadão na coprodução do bem público, segundo teoria desenvolvida por Robert B. Denhardt e Jane Vinzant Denhardt.

A base de tal teoria está centrada em valores de cidadania e de participação e na crença de que o cidadão saberá tomar as decisões corretas, se, para isso, for-lhe dada oportunidade. Assim, o cidadão é visto como um indivíduo que anseia não apenas pela satisfação de suas necessidades e de seus interesses privados, mas que busca também a construção de um bem comum. (DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V., 2003).

O cidadão não pode ser tratado como um ser tutelado, passivo, incapaz de participar dos assuntos de Estado e de ser envolvido nas ações de governo, nas escolhas públicas. Não se pode exigir do cidadão apenas comportamento, tomando-o como um indivíduo cujo futuro já está delineado, determinado pelo Estado, responsável pela ordem e sua manutenção com o monopólio do uso da força. É necessário respeitar a individualidade, o poder de sua ação, de criação, uma vez que a ação deve ser concebida como atividade política por excelência, a natalidade, categoria central do pensamento político. (ARENDR, 2007).

O desenvolvimento de um controle de recursos públicos compartilhado encontra fundamento e sustentação teórica na linha de pesquisa dos autores acima referenciados, que vislumbram o cidadão como co partícipe na produção do bem público.

A transferência de recursos por parte do SEITEC envolve gestores públicos (responsáveis pelo numerário repassado); controladores institucionais; internos e externos (atuam na análise do procedimento do repasse e da prestação de contas da aplicação dos recursos); organizações da sociedade civil (proponentes, aplicadores dos recursos transferidos e prestadores de contas).

Atualmente pode-se configurar o seguinte mapa de atores envolvidos no repasse, aplicação e controle dos recursos do SEITEC:

Quadro 2 - Atores, relação, perspectiva e interesse no problema (continua)

Ator	Relação com o problema	Perspectiva e interesse
Secretário da SOL	Responsável pelos repasses.	Efetuar repasses de modo a atender as demandas das entidades proponentes sem ser responsabilizado por irregularidades que possam decorrer da aplicação dos recursos, multas, ressarcimentos e condição de inelegibilidade.
Comitê Gestor	Aprovação dos projetos.	Qualidade dos projetos submetidos à sua aprovação.
Gestores dos Fundos	Responsáveis pelos repasses.	Efetuar repasses de modo a atender as demandas das entidades proponentes sem ser responsabilizado por irregularidades que possam decorrer da aplicação dos recursos, multas, ressarcimentos e condição de inelegibilidade.

Quadro 3 - Atores, relação, perspectiva e interesse no problema (continuação)		
Ator	Relação com o problema	Perspectiva e interesse
Controle Interno da SOL	Responsável por atestar a regularidade do repasse e da prestação de contas.	Assegurar a regularidade e identificar as irregularidades para não ser solidário com eventual dano ao erário.
Agência de Desenvolvimento Regional - ADR	Aprova os projetos dos proponentes e os habilitam para o recebimento de recursos.	Atender as demandas locais.
Secretaria de Estado da Fazenda	Atua como órgão central do controle interno	Correta atuação do controle interno.
Tribunal de Contas	Responsável pelo controle externo.	Assegurar a regularidade na aplicação de recursos e ser eficaz na identificação de desvios de modo a punir responsáveis e viabilizar o ressarcimento do dano ao erário.
Ministério Público de Contas	Fiscal da lei e defesa do erário.	Estar atento ao cumprimento da lei por parte de quem repassa e de quem aplica o recurso público.
Entidades proponentes	Receber os recursos.	Diminuir a formalidade, ter acesso facilitado aos recursos e não ser impedida de novos repasses de recursos públicos por irregularidade na prestação de contas.
Ministério Público Estadual	Ajuizamento de ações decorrentes de irregularidades, fiscal da lei e defesa do erário.	Qualidade dos relatórios técnicos e das decisões do TCE para embasar ações judiciais.

Quadro 4 - Atores, relação, perspectiva e interesse no problema (conclui)		
Ator	Relação com o problema	Perspectiva e interesse
Procuradoria Geral do Estado	Executa as decisões do TCE com trânsito em julgado, que tem força de título executivo extrajudicial.	Qualidade dos relatórios técnicos e das decisões do TCE para proceder à execução judicial.

Fonte: elaboração do autor, 2016.

Como descrito, a forma atual de aprovação de projetos que reivindicam auxílio financeiro, os procedimentos de repasse de recursos e ao final a prestação de contas para submissão ao controle institucional, tem-se mostrado insuficiente para assegurar o não cometimento de desvio de finalidade dos recursos oriundos do SEITEC.

Os relatórios de controle interno da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura e, sobretudo os relatórios do controle externo, a cargo do Tribunal de Contas do Estado, evidenciam uma constância de irregularidades. As decisões do TCE imputam débito aos responsáveis pelos desvios e, em certos casos atingemos próprios gestores públicos que autorizaram os repasses ou que foram omissos em cobrar a prestação de contas e adotar as providências administrativas frente às entidades e seus presidentes.

Não é possível verificar, diante dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas em seus Relatórios de Atividades², o quanto dos débitos imputados em um exercício referente a contas julgadas irregulares são recolhidos. Quando ocorre o ressarcimento não se faz sua correlação ao ano em que se constituiu o respectivo título executivo ou ao exercício em

² Disponível em: <<http://web01.tce.sc.gov.br/web/intranet/atividades>>. Acesso em: 15 set. 2015.

que se operou a lesão ao erário, o que dificulta ainda mais tal relação especificamente frente aos repasses do SEITEC.

Assim, apresento nas tabelas abaixo os valores dos débitos totais infligidos aos responsáveis por irregularidades nas contas nos anos de 2011 a 2015 e em seguida os valores recolhidos decorrentes de débitos imputados pelo Tribunal de Contas também nos anos de 2011 a 2015. O que, como dito, não autoriza associar as duas tabelas, pois o valor expresso no ano referente à imputação não se relaciona com o valor do recolhimento ao erário no mesmo ano.

Isso decorre dos diferentes trâmites e tempo de duração do processo, do uso de recursos ou não pela parte, da complexidade da matéria, entre tantas outras variáveis.

Feitas as ressalvas, é possível verificar que há uma diferença enorme entre os valores imputados e os valores recolhidos.

Quadro 5 - Débitos imputados e valores recolhidos

DECISÕES DEFINITIVAS DO TRIBUNAL IMPUTANDO COBRANÇA DE DÉBITO					
Ano	2011	2012	2013	2014	2015
R\$	3.309.443,02	3.859.728,44	11.181.928,25	7.600.526,01	31.248.623,50
VALORES RECOLHIDOS DECORRENTES DE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO					
Ano	2011	2012	2013	2014	2015
R\$	543.796,20	1.289.053,69	887.573,08	905.052,31	1.065.434,28

Fonte: Pareceres Prévios das Contas de Governo do Estado de Santa Catarina emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina referentes aos exercícios de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

Considerando que no ano de 2015 o valor da imputação de débito é bastante elevado em relação aos demais, e que o valor recolhido em 2015 não destoa dos quatro anos anteriores, é interessante desprezar esse ano para a apuração de uma média, considerando-o como um ponto fora da curva.

Pode-se então apresentar a seguinte relação entre imputação de débito pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e ressarcimento aos cofres públicos do Estado e Municípios Catarinenses:

Quadro 6 - Imputação de débitos e ressarcimento

DECISÕES DEFINITIVAS DO TRIBUNAL IMPUTANDO COBRANÇA DE DÉBITO				
Ano	2011	2012	2013	2014
R\$	3.309.443,02	3.859.728,44	11.181.928,25	7.600.526,01
Total R\$	25.947.625,72			
Média anual R\$	6.486.906,43			
VALORES RECOLHIDOS DECORRENTES DE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO				
Ano	2011	2012	2013	2014
R\$	543.796,20	1.289.053,69	887.573,08	905.052,31
Total R\$	3.625.475,28			
Média anual R\$	906.368,82			

Fonte: Pareceres Prévios das Contas de Governo do Estado de Santa Catarina emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina referentes aos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014.

Conforme demonstram os números consistentes na média apurada nos anos de 2011 a 2014, tem-se a imputação no valor de débito no montante anual de R\$ 6.486.906,43 e o ressarcimento na média de R\$ 906.368,82, o que representa 13,97% de efetividade de restituição ao erário do débito apurado.

É importante considerar que isso representa muito pouco em relação ao total do valor auditado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, considerando os orçamentos do Governo do Estado, Prefeituras Municipais e

Empresas Estatais, como se vê na tabela abaixo, ano referência 2014.

Quadro 7 - Valores fiscalizados pelo Tribunal de Contas

Orçamento do Estado	R\$ 21.293.335.945,00
Investimento empresas estatais	R\$ 1.928.381.061,00
Receitas operacionais empresas estatais (2013)	R\$ 6.800.000.000,00
Orçamentos dos Municípios	R\$ 18.259.946.263,35
Montante fiscalizado	R\$ 48.281.663.269,35

Fonte: Fonte: Pareceres Prévios das Contas de Governo do Estado de Santa Catarina emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina referentes aos exercícios de 2014.

Tem-se, portanto, com referência ao ano de 2014, recursos sujeitos a fiscalização pelo Tribunal de Contas no montante de R\$ 48.281.663.269,35, a imputação de débito no valor de R\$ 7.600.526,01 (0,015 do total de recursos submetido à fiscalização), e o ressarcimento no mesmo ano de R\$ 905.052,31 (0,001 do total de recursos submetido à fiscalização).

Sem critérios objetivos e fundamentados para formalização de um juízo em relação aos números acima, há no mínimo condições para se descrever dois cenários completamente distintos e antagônicos. No primeiro, poder-se-ia afirmar que na gestão de recursos públicos no Estado de Santa Catarina, considerando o âmbito da administração pública estadual e municipal, verifica-se pouquíssimas irregularidades que ensejam a imputação de débito pelo Tribunal de Contas. No segundo, o Tribunal de Contas não consegue fiscalizar adequadamente o volume de recursos públicos, daí a baixa relevância das imputações de débito e de ressarcimento ao erário estadual e municipal.

Com base na Análise SWOT realizada em 2013 pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que consiste

basicamente em uma construção de cenários baseada nas forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, voltada à elaboração do Planejamento Estratégico, foram considerados fatores como a comunicação, análise (instrução processual), coleta de dados e decisão, resultando, em relação ao Grupo Atividades-Chave, os apontamentos seguintes:

Quadro 8 - Análise SWOT (continua)

Pontos Fortes:

1. COMUNICAÇÃO: DOTC-e;
2. ANÁLISE: Equipe interdisciplinar;
3. ANÁLISE: Especialização em temas relevantes;
4. ANÁLISE: Qualificação técnica dos servidores;
5. ANÁLISE: Utilização de metodologia de auditoria baseada em matrizes;
6. COLETA DE DADOS: Uso intensivo de TI;
7. COMUNICAÇÃO: Televisionamento das sessões do T.P.;
8. COMUNICAÇÃO: Transparência;
9. DECISÃO: Assessoramento qualificado nos gabinetes;
10. COMUNICAÇÃO: Uso das redes sociais - mídia eletrônica;
11. DECISÃO: Decisão colegiada.

Pontos Fracos:

1. ANÁLISE: Foco na verificação da regularidade dos procedimentos usados e não nos resultados;
2. ANÁLISE: Ausência de informações sobre ações judiciais relativas ao objeto de análise e situações dos contratos;
3. ANÁLISE: Demora na instrução e decisão dos processos de controle externo;
4. ANÁLISE: Dificuldade em realizar consultas à base de dados (Ex. SIPROC e e-SFINGE);
5. ANÁLISE: Dificuldade em realizar cruzamento de dados e integração entre sistemas internos;
6. ANÁLISE: Falta de pessoal;
7. ANÁLISE: Número reduzido de servidores na área de TI;
8. COLETA DE DADOS: Ausência de poder de polícia;
9. COMUNICAÇÃO: Deficiência na publicidade dos resultados das ações do TCE/SC;
10. COMUNICAÇÃO: Falta de normas para o uso da comunicação eletrônica;

Quadro 9 - Análise SWOT (continuação)

11. COMUNICAÇÃO: Divergência de interpretação quanto ao início da contagem de prazo (ARs X DOTC);
12. DECISÃO: Alto índice de mudança em nível recursal;
13. DECISÃO: Baixa colegialidade das decisões (aprofundamento dos debates);
14. DECISÃO: Baixo índice de cumprimento das decisões;
15. DECISÃO: Deficiência em avaliar o cumprimento das decisões;
16. DECISÃO: Falta de uniformização das decisões;
17. ANÁLISE: Falta de metodologia de análise;
18. ANÁLISE: Falta de padronização dos relatórios;
19. ANÁLISE: Superficialidade do exame técnico;
20. COLETA DE DADOS: Ausência de avaliação da necessidade dos dados encaminhados pelos jurisdicionados (O quê? Por quê? Para quê?);
21. COLETA DE DADOS: Insuficientes fontes de informações (ex. Receita Federal, Fazenda Estadual, INSS, etc);
22. COMUNICAÇÃO: Ausência de publicação imediata de relatórios e pareceres;
23. COMUNICAÇÃO: Deficiência no treinamento em mídia aos membros no plenário;
24. DECISÃO: Falta de trechos das atas de discussão;
25. DECISÃO: Inconsistência das decisões;
26. ANÁLISE: Deficiência na atualização do pessoal;
27. ANÁLISE: Demora no processo de análise;
28. COLETA DE DADOS: Baixa confiabilidade dos dados enviados pelos jurisdicionados;
29. COLETA DE DADOS: Dificuldade de acesso tempestivo às informações dos atos dos jurisdicionados;
30. COLETA DE DADOS: Inércia da validação dos dados encaminhados;
31. COMUNICAÇÃO: Ausência de gestão na utilização das redes sociais;
32. COMUNICAÇÃO: Ausência de indicação na TV do Processo que está em votação;
33. COMUNICAÇÃO: Linguagem de difícil compreensão;
34. COMUNICAÇÃO: Ausência de mensuração do benefício gerado com as ações de controle;
35. DECISÃO: Fragilidade da fundamentação;
36. DECISÃO: Uso excessivo de linguagem técnica nas decisões;
37. COMUNICAÇÃO: Desperdício de papel no processo de comunicação das decisões;
38. ANÁLISE: Grande quantidade de interrupções para atendimento às dúvidas dos jurisdicionados.

Quadro 10 - Análise SWOT (conclui)**Oportunidades:**

12. Jornalismo investigativo contribui com informações de investigações e norteia atividades de fiscalização;
13. Tendência de atuação em rede de órgãos de controle e fiscalização contribuindo para efetividade da atuação do TCE-SC;
14. Manual de boas práticas processuais da ATRICON contribui para a padronização da atividade fim do TCE-SC;
15. Código de ética da ATRICON promove disciplinamento da conduta dos membros e servidores dos TCs;
16. Ampliação do uso das mídias sociais pela população permite maior aproximação do TCE-SC com a sociedade;
17. Falta de política de comunicação institucional entre unidades técnicas/gabinetes e ACOM para divulgação da atuação do TCE;
18. Normas de auditoria governamental (NAGS) contribuem para a padronização da atividade fim do TCE-SC;
19. Projeto de Lei de Processo Administrativo Estadual disciplina e moderniza o tratamento dos processos no TCE-SC.

Ameaças:

20. Judicialização das decisões do TC tolhe as competências do TCE-SC;
21. Ações impetradas junto ao STF questionam a competência dos TCs para julgar prefeitos como administradores poderá tolher competência constitucional dos TCs;
22. Manipulação das informações pela mídia pode deteriorar a imagem do TCE-SC;
23. Possibilidade de ataques e invasões ao ambiente, tecnologia da informação pode prejudicar a operação do TCE-SC.

Fonte: Diretoria de Planejamento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2013.

Do elenco de pontos fracos pode-se associar alguns motivos do insucesso na recomposição do erário relacionados à verificação de regularidade:

Quadro 7 - Deficiências do controle que prejudicam o ressarcimento do erário

Análise	<p>Demora na instrução e decisão dos processos de controle externo</p> <p>Dificuldade em realizar consultas à base de dados (Ex. SIPROC e e-SFINGE)</p> <p>Dificuldade em realizar cruzamento de dados e integração entre sistemas internos</p> <p>Falta de pessoal</p> <p>Número reduzido de servidores na área de TI</p> <p>Falta de metodologia de análise</p> <p>Falta de padronização dos relatórios</p> <p>Superficialidade do exame técnico</p> <p>Deficiência na atualização do pessoal</p> <p>Demora no processo de análise</p> <p>Grande quantidade de interrupções para atendimento às dúvidas dos jurisdicionados</p>
Decisão	<p>Alto índice de mudança em nível recursal</p> <p>Baixa colegialidade das decisões (aprofundamento dos debates)</p> <p>Baixo índice de cumprimento das decisões</p> <p>Deficiência em avaliar o cumprimento das decisões</p> <p>Falta de uniformização das decisões</p> <p>Inconsistência das decisões</p> <p>Fragilidade da fundamentação</p> <p>Uso excessivo de linguagem técnica nas decisões</p>

Fonte: Diretoria de Planejamento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Mas, também se pode constatar a presença de pontos fortes e oportunidades alinhadas ao desenvolvimento do modelo pretendido, voltado à coprodução do controle. Destaca-se, nesse sentido, dentre os pontos fortes, a coleta de dados por intermédio do uso intensivo de TI e a transparência. Dentre o rol das oportunidades se prioriza a tendência de atuação em rede de órgãos de controle e fiscalização contribuindo para efetividade da atuação do TCE-SC, que favoreça à coprodução do controle, e a ampliação do uso das mídias sociais pela população, o que permite maior aproximação do TCE-SC com a sociedade.

É preciso ampliar e conectar os atores políticos envolvidos no controle da aplicação dos recursos, ou seja, os “sujeitos individuais ou coletivos que agem intencionalmente na arena política” (SECCHI, 2013, p. 100) e, sobretudo, empoderar esses novos atores para aprimorar o controle, tornando-o, sobretudo, mais tempestivo, abreviando o tempo de resposta do controle institucional.

A ação de novos atores no controle de recursos públicos antecipados, conforme o modelo a ser proposto pode desencorajar a prática de desvios, bem como torná-los mais visíveis em um tempo menor, além de robustecer a instrução dos processos com provas colhidas *in loco*, o que sana alguns pontos fracos alinhados pelo próprio Tribunal de Contas em sua Análise SWOT, conforme demonstrado.

2.6 ANÁLISE ECONÔMICA

A destinação de recursos por parte do governo estadual para entidades da sociedade civil voltadas às áreas do turismo, esporte e cultura não constitui uma obrigação constitucional como ocorre com as áreas da educação e saúde, cujo percentual do orçamento encontra vinculação obrigatória.

Todavia, apesar de não haver o estabelecimento dessa obrigatoriedade, a margem de discricionariedade do administrador público deve levar em conta as ações derivadas do texto constitucional no sentido de que o Estado deve garantir, fomentar, apoiar e incentivar tais áreas, o que impõe à Administração Pública a responsabilidade de ofertar diretamente ou financiar as políticas públicas que proporcionem o acesso ao esporte, à cultura e estimulem o turismo.

Os desvios de recursos não cumprem a finalidade voltada a garantir, fomentar, apoiar e incentivar tais áreas. Os descaminhos desse dinheiro importam em prejuízo para o Estado e para a sociedade.

A facilitação do exercício do controle social em apoio ao controle institucional não implica grande custo para o Estado. Requer basicamente a melhora na disponibilização de informações de interesse dos cidadãos e entidades da sociedade civil, as quais já se encontram nos bancos de dados do controle institucional, além da admissão de novos atores voluntários - fiscais locais.

Conforme verificado ao longo de nove anos decorridos entre 2005 e 2014, os repasses de recursos antecipados, considerados o SEITEC e o FUNDOSOCIAL, atingiram o valor de R\$ 4,75 bilhões. Se considerarmos uma margem de desvio e irregularidades na aplicação dos recursos em torno de 15%, teríamos um prejuízo na ordem de R\$ 712, 5 milhões, tanto para o Estado quanto para a sociedade. Em uma divisão simples, isso representa o desvio anual de recursos no valor de R\$ 79.166.666,66, metade do valor de recursos destinados ao funcionamento do Tribunal de Contas do Estado no ano de 2013 – R\$ 167.635.763,00.

Essa correlação deve constituir um forte estímulo para o Tribunal de Contas se empenhar e assumir parte das medidas que possam impulsionar o controle social local em relação aos recursos antecipados. Trata-se de um redirecionamento do controle que passa a ser coproduzido com o apoio de novos atores. Implica na assunção pela Corte de Contas Catarinense de uma política de controle diferenciada e que pode valorizar sua existência e dar um grande retorno econômico e social para o Estado.

A relação custo-benefício se mostra muito favorável à adoção da coprodução do controle, a uma vigilância atuante, local, que certifique em tempo real a ocorrência e a realização dos projetos custeados com recursos do SEITEC, de modo a evitar a ocorrência de desvios ou constatar a irregularidade o mais breve possível e acessá-la aos órgãos de controle institucionais.

Em síntese, substitui-se o trabalho de uma inspeção ou auditoria *in loco*, que demanda tempo e o deslocamento de servidores, pelo olhar e verificação do cumprimento da finalidade de aplicação dos recursos públicos repassados, por parte de quem já se encontra próximo da sua ocorrência.

A atuação fiscal local pelos atores sociais pode auxiliar na eficácia da fiscalização, além de reduzir custos, na medida em que não afasta os auditores de seu local de trabalho e também dispensa o pagamento de diárias e demais despesas correlatas relativas a atividades fora da sede.

Importa referir, ainda, que por se tratar de recursos que por vezes envolvem projetos de inclusão social e oportunidade de emancipação de cidadãos menos favorecidos, o prejuízo não se restringe ao valor desviado, mas deve considerar a perda de uma chance de cada indivíduo que teve frustrada a participação em um projeto cultural, ou ligado ao desporto, ou voltado ao turismo.

2.7 ANÁLISE JURÍDICO-LEGAL

A Constituição Federal, no parágrafo único do artigo 70, impõe o dever de prestar contas a

qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Com base no princípio da isonomia e do comando assentado no artigo 75 da Constituição Federal, a mesma redação se encontra no parágrafo único do artigo 58 da Constituição do Estado de Santa Catarina:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize,

arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Semelhante obrigação decorre igualmente do artigo 144 da Lei complementar estadual n.º 381 de 2007, que trata dentre outras matérias, da organização administrativa do Estado de Santa Catarina.

As regras para a obtenção de recursos junto ao SEITEC estão estabelecidas na Lei estadual n.º 13.336, de 8 de março de 2005, a qual cria os Fundos, bem como a composição dos recursos atrelados às áreas de cultura, esporte e turismo, os quais fomentarão os apoios financeiros para pessoas físicas ou jurídicas que satisfaçam os critérios de habilitação.

No que toca especificamente ao controle da aplicação dos recursos, a referida Lei prevê em seu artigo 16 a aplicação de multa caso se verifique a utilização indevida de recursos do SEITEC mediante fraude, simulação ou conluio.

A forma de prestação de contas é atualmente firmada pela Instrução Normativa n.º 14 de 2012, a qual busca conferir a regularidade da aplicação dos recursos públicos antecipados mediante a apresentação de documentos inerentes ao repasse, à movimentação dos recursos e aos comprovantes de despesa, conforme artigos 20 a 25, organizados em consonância com o disposto em seu artigo 43.

Quando descumprido o dever de prestar contas há a instauração de tomada de contas especial, processo esse que visa apurar fatos, identificar responsáveis, quantificar dano e obter ressarcimento diante da omissão quanto ao dever de prestar contas, da ocorrência de desfalque, desvio de dinheiro, bens, valores públicos e da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário. A tomada de contas especial é disciplinada pelo Decreto Estadual

n.º 1.886/2012, e também pela Instrução Normativa n.º 13/2012 do Tribunal de Contas do Estado.

A prestação de contas e a tomada de contas especial submetidas ao Tribunal de Contas serão julgadas regulares; regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. O julgamento pela irregularidade se dá quando verificada omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico injustificado; e desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme os termos do artigo 18 da Lei complementar n.º 202 de 2000, Lei Orgânica do TCE.

A competência para o julgamento de contas pelo Tribunal de Contas da União deriva do artigo 71, II, da Constituição Federal e também, em razão do princípio da isonomia, estende-se às demais Cortes de Contas, assim como ocorre com a possibilidade de formulação de denúncia, originalmente previsto no artigo 74, § 2º, do mesmo diploma constitucional.

Na Constituição Estadual, o artigo 62, § 2º, 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”.

Em razão dessa via aberta para o encaminhamento de notícias de irregularidades ao TCE, em sua Lei Orgânica há a instituição de competência no artigo 1º, inciso XVI para decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, e representação, na forma prevista na referida Lei.

Os critérios para a formulação de denúncia ao TCE/SC são delineados no artigo 65 da Lei Orgânica e também em seu

Regimento Interno (Resolução n.º TC 06/2000), cujo artigo 95 e seguintes dispõem:

- referir-se à matéria de competência do Tribunal;
- referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição;
- ser redigida em linguagem clara e objetiva;
- estar acompanhada de indício de prova;
- conter o nome legível e assinatura do denunciante, sua qualificação e endereço.

Mas há outra via mais célere e menos formal e criteriosa para fazer chegar ao Tribunal de Contas notícia de irregularidade na aplicação de recursos públicos, como é o caso do foco da atuação do controle social pretendida no presente trabalho.

Esse canal aberto de comunicação facilitada com o Tribunal de Contas é a Ouvidoria. A Ouvidoria avalia e encaminha aos órgãos técnicos do TCE/SC as solicitações e informações recebidas sobre atos de gestão com indícios de irregularidades, praticados por agentes públicos ou por demais responsáveis pela aplicação de recursos públicos. É o principal canal de interação do Tribunal com a sociedade.

A Ouvidoria foi instituída pela Resolução n. 28/2008 e concebida com base na valorização do controle social, da participação da sociedade nas ações e programas de governo e que essa interação governo/sociedade é fundamental para a melhoria da administração pública e por consequência das condições de desenvolvimento humano. Isso fica nítido nos considerando constantes em sua norma de criação que dá relevo:

- à importância que tem o controle social no acompanhamento das contas e atos dos gestores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores do Poder Público;

- à participação da sociedade no acompanhamento da execução das ações e programas de governo, no âmbito das administrações públicas dos Municípios e do Estado de Santa Catarina, pode contribuir para o aprimoramento e aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados, com reflexo na ampliação do exercício da cidadania;
- à conveniência de ser estimulada a participação no exercício de ações que visem contribuir para o aprimoramento dos serviços públicos prestados à sociedade, pelos órgãos e entidades públicas dos Municípios e do Estado de Santa Catarina, através de canal específico de comunicação com o Tribunal de Contas.

É evidente o viés democrático do controle estimulado pela Ouvidoria, o chamamento de novos atores para participarem do controle da administração pública com o escopo de zelar pela qualidade da aplicação dos recursos públicos e agir em conformidade com os princípios regentes da atividade administrativa.

O texto a seguir, reproduzido da página eletrônica da Ouvidoria do TCE/SC é elucidativo e evidencia sua relevância e liame com o modelo de coprodução do controle que se apresenta:

Qualquer cidadão, agente público ou não, pode recorrer à Ouvidoria do TCE/SC. Neste amplo leque de possibilidades de participação estão dirigentes de entidades públicas e privadas, associações, sindicatos, organizações não governamentais e representantes de instituições voltadas ao controle social, como os observatórios sociais. O TCE/SC sabe que contribuições de diversos atores da sociedade possibilitam que o próprio órgão de controle externo e o conjunto da administração pública — do Estado e dos municípios catarinenses —

melhorem a qualidade dos serviços oferecidos à população. Nessa nova relação entre o Poder Público, a iniciativa privada e o terceiro setor todos podem assumir o papel de corresponsáveis na fiscalização da gestão pública em favor do bem comum.

A Cartilha editada pela Ouvidoria é um convite para que o cidadão atue como fiscal ao lado e em auxílio ao Tribunal de Contas. Diante desse caminho é que se pretende empoderar o cidadão e demais entidades da sociedade civil interessadas a se engajarem na fiscalização dos recursos antecipados.

A forma para dotar de meios e viabilizar o controle social de recursos antecipados é o acesso direto a informações elementares para os novos atores fiscais. Cumpre informar a esses novos fiscais de modo fácil e ágil, por meio de uma interface criada para o usuário, os dados acerca da entidade beneficiada, seu endereço e nome do presidente ou responsável pelo recebimento dos recursos e aplicação; o valor dos recursos antecipados à entidade, a finalidade do repasse, em que deve ser aplicado o recurso (objeto do repasse); a data do repasse; prazo para aplicação e prestação de contas.

É importante ter presente que tais informações, frente aos princípios da publicidade, inscrito no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, e da transparência, consagrado pela Lei n.º 12.527/2011, devem estar disponíveis nos sítios eletrônicos da Secretaria de Estado da Cultura, Esporte e Turismo – SOL, bem como ser publicadas de forma resumida no Diário Oficial do Estado. Destarte, não há nenhum óbice para que esses dados sejam organizados e disponibilizados aos controladores sociais em outro ambiente ou sob novo formato.

Essa facilitação do acesso aos dados bem se ajusta aos princípios da publicidade e da transparência, tendo por ideal fazer com que os dados essenciais cheguem aos novos atores imbuídos no controle social para que façam o exame do

cumprimento do objeto vinculado ao repasse no local da aplicação do recurso.

2.8 ANÁLISE TECNOLÓGICA

As novas tecnologias de comunicação e de envio de dados favorecem a criação de redes e estreita a distância entre o controle social e os controles institucionais.

Como exemplo, a Ouvidoria do TCE/SC disponibiliza contato direto em formulário do sítio eletrônico, com possibilidade de anexação de arquivos de dados.

É certo que se trata apenas de uma única via, é precisos e estabelecer um acesso de mão-dupla, com o fornecimento das informações inerentes aos repasses para que se dê a efetivação do controle social.

Com o desenvolvimento do controle institucional dos recursos repassados pelo SEITEC em uma *Web service*, haverá a confluência de dados e decisões em um ambiente único, a Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Cultura, a Secretaria de Estado da Fazenda e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, poderão trabalhar e exercer suas atividades de forma coproduzida em uma plataforma que permita a visualização do fluxo de cada projeto desde sua análise para fins de aprovação até eventuais manifestações do controle exercido pela Diretoria de Auditoria Geral da Secretaria de Estado da Fazenda e julgamento de prestação de contas ou tomada de contas especial pela Corte de Contas.

Um exemplo a evidenciar a possibilidade de coprodução nos moldes acima proposto e que se apresenta como boa prática a ser seguida, um *benchmarking*, é apontado por Garcia (2015) relacionada ao sistema europeu de controle de aplicação de recursos em desenvolvimento regional.

No exemplo de controle de aplicação de recursos em desenvolvimento regional adotado pelo sistema europeu para a fiscalização de empréstimos há o envolvimento de todos os

organismos que participam do projeto, incluindo gestão, supervisão e auditoria, com o propósito de agregar confiabilidade à execução dos recursos, com a observância das normas e princípios de auditoria internacionalmente aceitos.

Há unicidade de informações acerca da gestão e do controle, o qual é alimentado por todos os atores que participam, em linha, da proposição, aprovação, execução e avaliação dos projetos.

O primeiro nível de controle sobre as obras é feito por auditoria independente, contratada pelo executor, com o exame por amostragem posteriormente feita pelo órgão gestor dos recursos, testando, no momento do pagamento, a confiabilidade das informações geradas pelo executor. Em sequência a agência de controle do país proponente audita por amostragem todas as etapas anteriores, de forma a responder institucionalmente pelos programas. Por fim o Tribunal de Contas Europeu e o Parlamento auditam, por amostragem, os anteriores, para efeito de aprovação das contas.

Garcia representa a estrutura em forma piramidal e segue o conceito de *single audit*, com a ilustração seguinte:

Figura 3 - Sistema europeu de controle de aplicação de recursos em desenvolvimento regional



Fonte: Relatório Consolidado. Projeto n. DCI-ALA/2006-698 “Apoio aos Diálogos Setoriais EU – Brasil”.

No modelo proposto é admitida a assimetria de informações entre aquelas disponibilizadas ao controle institucional e as acessíveis ao controle social. Isso se dá em razão dos distintos focos e interesses de cada um. Detalhes muito específicos como apresentação de certificações e submissão a pareceres de teor técnico-jurídico são dispensáveis ao controle social, mas imprescindíveis para a verificação de conformidade dos procedimentos e exigências legais. Contudo, a indicação das informações relevantes para o exercício do controle pelo cidadão deve ser feita pelos próprios atores não institucionais, de forma a legitimar tal elenco e ajustá-lo às suas necessidades.

Por esse motivo é que se propõe duas interfaces para o sistema. Para o controle institucional, uma *Web service* com o fluxograma detalhado do processo; para o controle social, o Mapa de Recursos Antecipados, de modo a identificar e situar geograficamente os projetos, com o propósito de facilitar o exercício do controle local por cidadãos ou entidades da sociedade civil que se encontrem próximos da aplicação do recurso.

Considerando a viabilidade de conexão da *web service* ao Mapa de Recursos Antecipados, informações podem ser carreadas aos controladores sociais no exato momento em que se aperfeiçoam, como a aprovação ou não do projeto a determinada entidade, a transferência dos recursos, o prazo para sua aplicação, a prestação de contas, sua aprovação ou rejeição.

O uso da tecnologia, nesse sentido, é fundamental para instigar e facilitar o exercício do controle social e sua integração ao controle institucional.

3 *ACCOUNTABILITY*, CONTROLE SOCIAL E COPRODUÇÃO

Esse capítulo tem por propósito situar os significados de *accountability*, controle social e coprodução, haja vista que a *accountability* se põe como um dever para o Tribunal de Contas disponibilizar informações que facilitam o exercício do controle social, em prol de uma transparência ativa, fomentando a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil no controle dos gastos públicos, que pode ser concebida como um impulso para gerar a coprodução de informações e do controle.

A definição de *accountability* relaciona-se a uma dupla obrigação (Rocha, 2013). Uma inerente ao agente público, que se obriga a dar visibilidade de suas ações aos governados, a prestar contas de sua gestão, outra, que se desloca para o cidadão, para o povo, real detentor do poder em um estado democrático de direito, apto a exercer a fiscalização de agentes públicos eleitos, reconduzindo-os ou não ao poder.

Aliada à primeira obrigação pode-se citar o significado proposto por Heidemann (2009) formado com base em sua origem latina, que corresponde a *ad+computare*, ou seja: “contar para, prestar contas a, dar satisfação a, corresponder à expectativa de”. (HEIDEMANN, 2009, p. 303).

Ampliando o conceito, Miguel (2005) refere-se também à atuação do cidadão e assim *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas.

O âmbito de participação do cidadão no viés apresentado por Miguel se alia à *accountability* vertical, ladeada pela *accountability* horizontal, conforme proposição de

O'Donnell. Nesse sentido, Rocha esclarece que na primeira prepondera a manifestação do voto direto em eleições livres, reconduzindo ou afastando do poder governantes e representantes, bem como por meio da participação em plebiscitos e nos conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos de pressão política. Já a *accountability* horizontal é definida como a que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*), por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública e, principalmente, pela existência de agências estatais com poder, vontade e capacitação para supervisionar, avaliar e punir, se for o caso, agentes ou agências governamentais. (ROCHA, 2013).

Um dos obstáculos à participação cidadã ou de organizações da sociedade civil no controle da administração pública é o acesso à informação, sua disponibilização deve ser fácil e feita em tempo hábil, bem como ter qualidade, possuir clareza e utilidade considerando sua forma e conteúdo.

Modesto (2005) examina três patologias referenciadas por Moreira Neto como prejudiciais à participação popular na administração pública e pondera que elas não podem ser consideradas como constantes e gerais em todas as sociedades ou mesmo, que não possam ser diferidas dentre classes sociais de uma mesma sociedade. Nesse sentido cita Sanchez Morón segundo quem "el grado de participación real en las decisiones públicas nunca puede decirse igual para los distintos grupos sociales". (MODESTO, 2005, p. 4).

As três patologias referenciadas respeitam a apatia, abulia e acracia. A apatia tem relação com o pouco estímulo decorrente da dificuldade de informação acerca dos direitos e deveres dos cidadãos, de vias ágeis para comunicação do cidadão com o aparelho estatal, bem como de resposta às demandas do cidadão, que não ocorre ou é tardia demais. A abulia política é fruto da descrença em que sua demanda será considerada pela administração pública e também pela falta de

reconhecimento e estima coletiva para atividades de participação cidadã. Por fim, a acracia se considera como a impossibilidade de participação por carência de compreensão frente ao formalismo administrativo, à complexidade e prolixidade das normas administrativas.

Para a realização da *accountability* um fato é irrefutável, a disponibilidade de informação se apresenta como premissa fundamental, ainda que não seja o bastante. Nesse sentido legisladores, governo, sociedade, cidadãos e os próprios gestores públicos, precisam ter ciência se “(1) os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos, (2) os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados, e (3) os serviços governamentais seguem os princípios da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade”. (ROCHA, 2007, p. 3).

Os órgãos voltados ao controle institucional, responsáveis pela *accountability* horizontal, sobretudo os Tribunais de Contas, são verdadeiros repositórios de dados e informações da administração pública, os quais são encaminhados na forma e no tempo estabelecido em leis e em regulamentos específicos por eles editados.

As Cortes de Contas, por integrarem a administração pública, estão obrigadas pela Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, a darem transparência e prestar informações acerca de seus próprios atos administrativos, mas não devem descuidar da aplicação da LAI em relação à sua atividade fim, no exercício do controle externo.

Abrucio (2004) situa os Tribunais de Contas dentre outros instrumentos que elenca como hábeis ao controle institucional durante o mandato. Outras duas formas de *accountability* por ele referenciadas, além do controle durante o mandato, seriam o processo eleitoral e as regras estatais intertemporais.

Nessa linha é apropriado trazer à luz o conceito de *accountability* proposto por Rocha (2007) que situa dois enfoques que podem ser dados na atuação dos Tribunais de Contas, abrangendo tanto a *accountability* vertical quanto a horizontal. Propõe o autor o entendimento da *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”. (ROCHA, 2007, p. 13).

A informação que pode ser acessada é de extremo valor para a participação cidadã e da sociedade civil organizada. Seguir o heptâmetro de Quintiliano se apresenta como um bom roteiro para clarear as informações e exercer o controle, saber o que, para quem, quando, por que, como, onde e com o auxílio de quem. A coprodução da informação envolvendo os atores interessados no controle institucional e social é relevante para se desenvolver o modelo.

Nesse sentido é que se propõe o modelo voltado à disponibilização de informações dos repasses de recursos públicos estaduais na área do turismo, esporte e cultura, que opta por uma interface assentada no mapa do Estado de Santa Catarina, com a indicação georreferenciada de suas ocorrências, de modo a situar quem está próximo da aplicação do recurso, favorecendo o controle social com a disponibilização das informações mais requeridas e importantes para sua efetivação, eleitas com base em consulta pública.

A consulta pública se encontra na tipologia de participação desenvolvida por Pretty (1995) que tem por medida os graus de controle que os participantes exercem no processo de tomada de decisão.

No caso, a consulta visou colher dos participantes o que reputam como informação essencial para atuarem no controle dos repasses de recursos públicos e na fiscalização de sua

aplicação, sendo as respostas consideradas na construção do modelo, que será utilizado pelos mesmos, o que pode descaracterizar essa participação como meramente simbólica, o que se verifica quando não se consideram as manifestações oriundas da consulta, ou não se oportunizam outras formas de participação.

A *accountability* é posta como um dever para o Tribunal de Contas, desafiando-o a superar o encapsulamento autopoietico próprio dos sistemas, conforme Habermas (2003), diminuindo a assimetria de informações ofertadas para a sociedade e com ela coproduzir o controle. Ser ativamente transparente em prol de uma ação fiscal cidadã no atingimento do bem público controle, um instigante desafio.

A ciência política identifica três enfoques teóricos na relação entre Estado e sociedade civil, que são: o controle do Estado sobre a sociedade, o inverso, a sociedade como controladora do Estado, e por fim o compartilhamento do controle pelo Estado e pela sociedade civil (CORREIA, 2005; FERREIRA, 2008).

O primeiro enfoque, controle do Estado sobre a sociedade, tem sua base na concepção hobesiana do estado de natureza, conflituoso e desordenado, que demanda a orientação e o ordenamento de um ser externo, o Estado, responsável pela instituição e manutenção da ordem e legitimado ao uso da força, da coerção. A ideia principal é a dominação do povo pelo Estado. (HOBES, 2006).

GOULART (2011) referencia Gramsci como o pensador que concebeu na sociedade civil o *locus* onde se processa o arranjo institucional das ideologias e dos projetos de classes. No Estado se situa o poder político, na sociedade civil, integrada pelos aparelhos privados hegemônicos se estabelece o poder ideológico, responsável pela construção e manutenção do consenso. Nessa linha, o grupo que detém o poder hegemônico dita os rumos políticos.

Em síntese, na concepção de Gramsci (2000), o Estado é um instrumento de controle utilizado por grupos hegemônicos para exercer a coerção sobre grupos subalternos sociais e a sociedade civil é um instrumento de pressão e controle das lideranças hegemônicas sobre o Estado. Com o monopólio legal da repressão a classe dominante pode conservar ou promover determinada base econômica. (GOULART, 2011, p. 40).

O controle compartilhado é que tem maior interesse para consideração no modelo proposto, o enfoque destoa um pouco daquele tratado pela ciência política que tem se situado na participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. É assim que Goulart define controle social compartilhado “como a participação da sociedade civil organizada no processo de deliberação compartilhada com a gestão pública no que concerne a implementação de políticas públicas”. (GOULART, 2011, p. 43)

O modelo proposto se volta a uma nova política de controle a ser instigada pelo Tribunal de Contas, contando com a cooperação de cidadãos e entidades da sociedade civil voltadas ao exercício do controle da administração pública, como se dá com os observatórios sociais.

É da possibilidade de cidadãos e entidades da sociedade civil participar na evolução do controle e do modelo que se vislumbra a evolução do compartilhamento de informações e do controle para a coprodução das informações e do controle.

Para bem situar o que se está pretendendo com a inserção da coprodução da informação e do controle, retoma-se o conceito de Ostron referenciada por Matia (2012), segundo a qual a coprodução é um processo que envolve indivíduos que não são servidores públicos na produção de bens e serviços oferecidos pelo governo. Assim, a coprodução é então pensada como uma forma de aumentar a eficiência e a eficácia dos

serviços públicos (e não apenas de melhorar sua qualidade) tanto quanto de diminuir gastos do governo, já que cidadãos voluntários atuam junto com agentes públicos na prestação de serviços.

A coprodução de bens e serviços públicos é baseada em um mútuo e ativo engajamento entre o governo e os cidadãos, individualmente ou por meio associativo a organizações econômicas, organizadas em parcerias ou redes (SCHOMMER, 2015). A coprodução em rede do bem público é uma estratégia, por excelência, para que os serviços públicos sejam produzidos de maneira eficaz. (SALM, 2009).

Há autores, contudo, como Brudney e England (1983), que entendem necessária a participação de organizações do terceiro setor, além de agentes públicos e cidadãos para caracterizar a ocorrência de coprodução.

Por se tratar o serviço a ser coproduzido de fiscalização da administração pública, baseado inicialmente no compartilhamento de informações e do controle, admite-se a possibilidade de coprodução sem a presença do mercado.

Alinhado a Schommer, Andion, Pinheiro et al.

entende-se produção do bem público como estratégias de produção de bens e serviços públicos em redes e parcerias, contando com engajamento mútuo de governos e cidadãos, individualmente ou em torno de organizações associativas ou econômicas. (ANDION; PINHEIRO et al., 2011, p. 40).

A produção de informação e o exercício do controle é um dever por parte dos órgãos públicos imbuídos dessa função, notadamente dos Tribunais de Contas. Sob outro ângulo, constituem um direito por parte do cidadão e da sociedade civil organizada. O primeiro é concebido como controle institucional, exercido pelo estado sobre o próprio estado, em sentido horizontal na concepção de O'Donnell,

permanentemente durante o mandato, na classificação de Abrucio (2004). O controle social tanto pode se dar durante o mandato quanto no processo eleitoral, mas sua efetividade reclama o empoderamento dos atores não institucionais, sendo a informação um fator preponderante.

Conforme observa Rocha (2012), as informações processadas nos órgãos de controle, dentre os quais destaca os Tribunais de Contas, são direcionadas a outros órgãos estatais. Nessa troca de informações os códigos contábeis e a linguagem técnica imperam, não sendo acessíveis ao cidadão. Esse inter-relacionamento dos órgãos públicos por meio de uma comunicação própria, restrita ao ambiente institucional, voltada para seus exclusivos interesses, pode ser apontado como uma das causas da acracia tratada por Modesto (2005).

É preciso simplificar a informação interestatal, torná-la mais atraente e de fácil compreensão para a sociedade, sua reprodução em diários oficiais ou publicação em *sites* governamentais podem atender ao princípio da publicidade, mas não conferem transparência ao governo, não o tornam *accountable* e tampouco diminuem a assimetria entre o exercício do controle institucional e a prática do controle social.

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito, no qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos do artigo primeiro da sua Carta Magna.

Sendo o poder um atributo do povo, sua transferência a representantes eleitos exige, no mínimo, que estes dêem condições para o acompanhamento de suas atividades, mas como posto por Mainwaring (2005), a *accountability* se trata de uma responsabilidade objetiva, independente da espontaneidade do agente público, de sua voluntariedade quanto à transparência de seus atos. Há uma obrigação que

recai sobre o agente público de se submeter ao controle, de prestar contas acerca do exercício do poder que momentaneamente exerce, mas que não deixa de pertencer ao povo.

O controle do poder se instala então como um interesse público, concebido este como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2011, p. 62). Isso se dá na medida em que o dono do poder (o povo) tem o direito de controlar seu exercício quando depositado nas mãos de outrem, o que conduziu o filósofo político Norberto Bobbio a afirmar que

Toda a história do pensamento político pode ser considerada como uma longa, ininterrupta e apaixonada discussão em torno dos vários modos de limitar o poder: entre eles está o método democrático. (BOBBIO, 2007, p. 146).

Assim, em um estado democrático o controle do poder não pode ser alijado de seu real titular, do cidadão e da sociedade civil organizada, conforme o texto inaugural sobre *accountability* de Anna Maria Campos, para quem o “verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos”. (CAMPOS, 1990, p. 34).

Trata-se, então, o controle público não só de algo concebido como inerente ao interesse público, mas também de um valor e um direito a ser garantido e posto ao dispor do detentor do poder para seu efetivo exercício, nesse contexto é que Rocha, Spaniol, Schommer, Dahmer e Souza (2012) o vislumbram como um bem público, valendo-se de Bobbio (1986), Goiard-Fabre (2002), Aristóteles (1998) e Martins (2000), para assim caracterizá-lo.

A noção de controle como patrimônio do povo, como um bem público imaterial bem se ajusta à noção de *accountability* enquanto cultura, mais especificamente como cultura política, concebida como o conjunto de atitudes, crenças e valores políticos, nesse sentido o culto à nacionalidade, obediência à lei, participação e interesse pela política, tolerância, confiança interpessoal e institucional, enfim, o envolvimento das pessoas com a vida pública. (MOISÉS, 2008).

A cultura política, como considerada por Campos (1990), sendo uma parcela da cultura geral, é assim recepcionada pelo artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil, cujo inciso I estabelece os modos de criar, fazer e viver. A cultura concebida como “o celeiro de interpretações acumuladas ou de recursos que permite a definição de uma situação de ação a partir dos fins dos agentes”. (URIBE RIVIERA, 1995, p. 58).

Manifestações e ações voltadas ao controle, ao zelo com o patrimônio público, à cobrança pelo cumprimento dos princípios constitucionais dirigidos à administração pública, por parte de um cidadão isoladamente ou de entidades da sociedade civil organizada, como é o caso no Brasil dos Observatórios Sociais³, podem e devem integrar o cotidiano, o mundo da vida no sentido habermasiano.

Experiências, preocupações e debates envolvendo o controle sendo tratados por cidadãos ou por entidades da sociedade civil organizada no dia a dia, buscando diminuir a complexidade das informações inerentes às atividades da

³ Os Observatórios Sociais são entidades constituídas com a finalidade de fiscalizar a administração pública, com o intuito de dar plenitude ao exercício da cidadania, fomentando o controle social na busca de maior eficiência e eficácia na aplicação de recursos públicos. Seu funcionamento se dá com o apoio de cidadãos engajados e parcerias de entidades não governamentais, como associações de moradores, instituições de ensino, sindicatos, associações de empresas e do comércio, entre outros.

administração para uma melhor racionalização e consenso por meio da ação comunicativa.

Conforme Herrero, o mundo da vida cumpre uma função de reservatório cultural, onde estão assentados os resultados das elaborações históricas realizadas pelos processos comunicativos da ação. Consiste no armazenamento das interpretações das gerações anteriores, compartilhadas sem problemas, atenuando dissensos e permitindo o entendimento. A cultura é, pois, constitutiva do mundo vital.

Assim, o mundo da vida é como que o lugar transcendental em que falante e ouvinte se movem, onde eles podem levantar reciprocamente a pretensão de que seus proferimentos se ajustam ao mundo objetivo, social e subjetivo, onde eles criticam e confirmam essas pretensões de validade, suportam seu dissenso e podem obter um acordo. (HERRERO, 1987, p. 20).

Para Habermas a cultura se constitui no acervo do saber utilizado para a comunicação e interpretação sobre algo no mundo, capaz de favorecer o entendimento. A sociedade é para ele concebida como as ordenações legítimas por meio das quais há a interação social e sentimento de pertencimento a grupos, o que promove a solidariedade. Por fim, a personalidade é compreendida como as competências que geram a capacidade do sujeito para a linguagem e a ação, habilitando-o a participar dos processos de entendimento e para firmar sua própria identidade. (HABERMAS, 1987).

Ainda no contexto da ação comunicativa, outro aspecto relevante a ser considerado refere-se às perspectivas subjetiva e objetiva, a primeira relacionada ao mundo da vida, a segunda ao mundo dos sistemas. No mundo da vida é a práxis cotidiana, a vivência e experiências do sujeito em dada situação num contexto específico de interesses marcam sua perspectiva, caracterizando-a como unilateral e estreita. Já a perspectiva do

sistema é mais ampla, concebe a sociedade como um todo, com os mecanismos globais de autorregulação, extrapolando interesses e motivações individuais. Estas duas perspectivas correspondem ao do participante "de dentro" de uma determinada situação (e mundo da vida) e ao do observador teórico, que totaliza e objetiviza o mundo da vida, apreendendo suas segmentações, conflitos e os influxos que sobre ele realiza o aparelho de reprodução material e o poder estratégico, como instâncias "deslinguistizadas" de controle global. (FREITAS, 1985).

A institucionalização do controle, concebido nessa perspectiva como um sistema, pode contar com a participação efetiva de diversos atores, num processo de construção colaborativa, considerando as experiências e particularidades de cada indivíduo inserto no mundo da vida, para se agregar ao conceito mais amplo, ao interesse público, ao bem comum, o que para Habermas implica em uma mudança de paradigma, afastando-se do racionalismo instrumental e reificação generalizada, dando voz a todos os *stakeholders*.

Nas palavras de Pinto,

o paradigma da consciência é calcado na ideia de um pensador solitário que busca entender o mundo a sua volta, descobrindo as leis gerais que o governam, revelando a unidade encoberta sob a diversidade aparente. Neste modelo há uma relação de subordinação do objeto frente ao sujeito. Para Habermas, este paradigma não se sustenta mais. (PINTO, 1995, p. 78).

Isso permite agregar ao controle institucional uma nova perspectiva, evitando o encapsulamento autopoietico que o impede quase que por completo de integrar a sociedade em seu todo, de superar seu isolamento. (HABERMAS, 2003).

O que se propõe, portanto, é fugir da elaboração isolada de um modelo concebido mentalmente sem contar com as

opiniões, propostas e experiências dos atores interessados e que podem contribuir para a obtenção de informações e para o exercício do controle, que como visto se trata de um interesse público, de um bem comum.

Para Habermas, dos três recursos aptos ao governo da sociedade, assim considerados o dinheiro, o poder e a solidariedade, esta última tem o poder integrador e deve servir de barreira eficaz ao poder do dinheiro e ao poder administrativo, de tal forma que o mundo sistêmico não invada o mundo da vida. (PINTO, 1995).

A solidariedade entre o controle institucional e o controle social perpassa pela aceitação do primeiro em dividir poder e reconhecer que sua atuação isolada não é tão eficiente quanto aquela coproduzida com o controle social. No mesmo sentido, no que toca ao controle social, é necessário vislumbrar nos órgãos institucionais um canal para o exercício do controle durante o mandato. Isso é possível com o fomento de informações inerentes à ação fiscal cidadã e com a cobrança de resultados voltados à boa aplicação dos recursos públicos, desestimulando desvios e comunicando a ocorrência de malversação para a punição dos responsáveis.

Dá-se, então, o compartilhamento das atividades focadas na produção de informações voltadas ao controle, que não mais se manterão insuladas no Tribunal de Contas, situação que implica também na corresponsabilidade. A “coprodução pressupõe práticas compartilhadas (que tornam os cidadãos) corresponsáveis pelas políticas públicas” conforme Scommer, Andion, Pinheiro et al. (2011, p.40), ou, frente ao modelo de fiscalização compartilhada, corresponsáveis pelo controle da administração pública.

Essa opção por parte dos órgãos de controle institucional é necessária, pois como demonstrado por José Álvaro Moisés (2008, p. 12), “a variação dos índices de adesão à democracia e de confiança política no Brasil depende tanto da

cultura política como do funcionamento das instituições democráticas”.

Alford (2002) ao examinar os motivos que conduzem os cidadãos à coprodução conclui que estes não o fazem visando maximizar interesse próprio, no que afasta a concessão de prêmios ou sanções como estímulos para a coprodução, valorando, por outro lado a socialização e valores expressivos, no que se destaca a solidariedade e a confiança. Realça que é necessário dotar o indivíduo de capacidade para coproduzir e aponta que a facilitação da tarefa coprodutiva pode ser o uso da tecnologia.

O modelo de compartilhamento de informação e controle se firma nessa premissa, na facilitação do exercício do acesso e troca de informações, empoderando o cidadão para coproduzir o controle juntamente com o Tribunal de Contas e demais órgãos de controle institucional, considerando que a corrupção tem sido apontada como a maior preocupação do brasileiro, conforme pesquisa feita pela Confederação Nacional das Indústrias⁴.

A coprodução do controle, fruto da ação conjunta de agentes públicos e comunitários, tem o poder de promover a confiança e gerar conhecimento, ambos cruciais para incorporar a *accountability* na cultura política local (SCHOMMER, 2015). Esse é o propósito do modelo, romper barreiras e aproximar o controle institucional do social, aumentar a participação democrática e fortalecer a cultura política.

⁴ Disponível em: <<http://www.redepress.com.br/noticias/2016/01/26/corruptao-e-a-maior-preocupacao-dos-brasileiros-diz-pesquisa/>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho voltado à construção de um modelo aplicado no compartilhamento de informações e controle se desenvolveu com base em uma ontologia construtivista, numa relação intersubjetiva, na qual a realidade não é considerada nem como algo totalmente externo e independente da mente humana (objetiva), nem como fruto somente da percepção individual de cada indivíduo isoladamente (idealista, subjetiva), porém, a realidade é percebida e “criada” numa instância coletiva – as percepções do mundo que compartilhamos em sociedade –, portanto, a realidade é intersubjetiva. (SACCOL, 2009).

Alinhado à relevância da coprodução e tomando o controle como bem público, cuja prática e desenvolvimento devem se efetivar com base em uma ação comunicativa entre os diversos atores interessados, é que se estabelece a vinculação à epistemologia construtivista, baseada em um paradigma interpretativista, para a qual o construtivismo social pressupõe que essa constituição de significado ocorra através dos processos de interação social e da intersubjetividade (significados criados e compartilhados coletivamente). (SACCOL, 2009).

Com base nessas concepções é que se propõe um modelo de controle de recursos antecipados aplicado aos repasses realizados pela Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de Santa Catarina, caso estudado por meio de entrevista, questionário e pesquisa documental.

Para conferir maior clareza acerca dos procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento da dissertação, optou-se por tratar separadamente seus objetivos gerais e específicos. Assim inicio pelo primeiro objetivo específico:

Descrever o processo de concessão e controle de recursos antecipados pela Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Esporte – SOL, entidade repassadora, pela

Secretaria de Estado da Fazenda, órgão central do controle interno, e pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao qual incumbe o controle externo.

Para se chegar a um modelo de controle coproduzido é necessário ter a noção dos atores públicos envolvidos na fiscalização dos recursos antecipados pelo SEITEC e o que compete a cada um dos órgãos controladores.

Com esse propósito, após a leitura da legislação regente, afetas a concessão, aplicação e prestação de contas de recursos antecipados pelo SEITEC, foi elaborado um fluxograma (Figura 4, p. 85), com o trâmite processual de um projeto submetido à aprovação e obtenção de recurso público, passando pelas fases da transferência do recurso, da prestação de contas por parte da entidade beneficiada, do exame de sua regularidade pela Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, da manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda no caso de instauração de tomada de contas especial, e do julgamento pelo Tribunal de Contas no qual se inclui a participação do Ministério Público de Contas.

Inicialmente houve a formalização de contato com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com a Secretaria de Estado da Fazenda e a Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, e posterior apresentação de ofício com a finalidade de expor a proposta da dissertação.

Obtida a autorização para o acesso a dados e troca de informações junto aos técnicos, submeteu-se o fluxograma à Coordenadoria de Recursos Antecipados do Tribunal de Contas, à Gerência de Recursos Antecipados da Secretaria de Estado da Fazenda e à Diretoria do SEITEC para sua validação, como fim de certificar a propriedade do fluxo desenhado.

No curso das conversas e troca de experiências foi apontado que a maior dificuldade consiste no repasse de dados e informações entre os órgãos envolvidos no controle institucional, razão pela qual é necessária a implantação de

uma *web service*, solução que supera o ato de envio de uma específica informação, posto que ela é apropriada no sistema no momento de sua geração.

Conforme se extrai da Wikipédia: *Web service* é uma solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes. Com essa tecnologia é possível que novas aplicações possam interagir com aquelas que já existem e que sistemas desenvolvidos em plataformas diferentes sejam compatíveis. As *Web services* são componentes que permitem às aplicações enviar e receber dados em formato XML. Cada aplicação pode ter sua própria "linguagem", que é traduzida para uma linguagem universal, um formato intermediário como XML, Json, CSV, etc.⁵

A implantação da *web service* permite o compartilhamento do controle institucional, na medida em que instala uma simetria de informações e acessos aos órgãos integrantes dessa rede e pode gerar, por meio de críticas e propostas de soluções, o seu aperfeiçoamento, na medida em que disponibiliza a visualização de todo o processo, o que favorece o atingimento desse primeiro objetivo específico.

Contudo, as informações constantes na *web service* e acessíveis aos órgãos integrantes dessa rede de controle institucional, não pode ficar circunscrita a esse âmbito, no que se faz necessário atingir o segundo objetivo específico:

Verificar junto aos atores envolvidos na concessão (entidades proponentes, conselhos respectivos e órgão concedente) e controle dos recursos antecipados, bem como entidades da sociedade civil voltadas ao controle (observatórios sociais), as informações concebidas como fundamentais a serem disponibilizadas para o compartilhamento da informação e do controle.

O trabalho para a busca dos interesses dos diversos atores acerca das informações que concebem como mais

⁵ Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Web_servic>. Acesso em: 10 maio 16.

relevantes se iniciou com a identificação desses atores, e posteriormente foi desenvolvido um questionário para que indicassem as informações de seu interesse para o exercício do controle. As informações disponibilizadas pelo controle institucional viabilizam a ação fiscal do cidadão e de entidades da sociedade civil organizada, que por sua vez podem encaminhar outras informações ao controle institucional acerca das condutas dos gestores relacionadas ao atingimento da finalidade inerente ao projeto. Ocorre então o ciclo de informações e controle, conforme a figura da página 23.

O questionário foi formalizado na plataforma *LimeSurvey* e pode ser acessado no prazo de 30 dias por meio de um *link* no site do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com a proposta de uma consulta pública. Com base nas respostas ao questionário é que se construiu o Mapa de recursos antecipados.

4.1 CONSTRUINDO O MODELO

4.1.1 Mapa, atores e fluxograma

A plataforma de desenvolvimento do modelo tem por base o *OpenStreetMap*, que permitirá a visualização dos repasses de forma regional ou individual, com a indicação das informações inerentes ao repasse para o exercício do controle, de acordo com o elenco eleito pelos participantes na consulta pública.

A interface do modelo em um mapa, como já exposto, visa facilitar a localização do repasse para a ação fiscal de quem se encontra próximo da entidade responsável pela aplicação do recurso. A apresentação de uma legenda com distintas cores indicando o estágio em que se encontra o repasse também permite a ciência, por simples visualização, do desenvolvimento do projeto beneficiado com recursos públicos via SEITEC.

A Lei n.º 13.019/2014 aplica-se ao repasse de recursos voltados às áreas do turismo, esporte e cultura. Em seu artigo 58 está previsto que para o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com nítida inspiração na Lei de Licitações e Contrato da administração pública, conforme a dicção do artigo 67 da Lei n.º 8.666/1993.

A opção para se desenvolver o modelo sobre os repasses efetuados pela Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, via SEITEC, com base no compartilhamento de informações e controle reside no fato de que a atuação institucional a cargo da própria Secretaria repassadora, da Secretaria de Estado da Fazenda e do Tribunal de Contas tem demonstrado um risco considerável de desvio desses recursos.

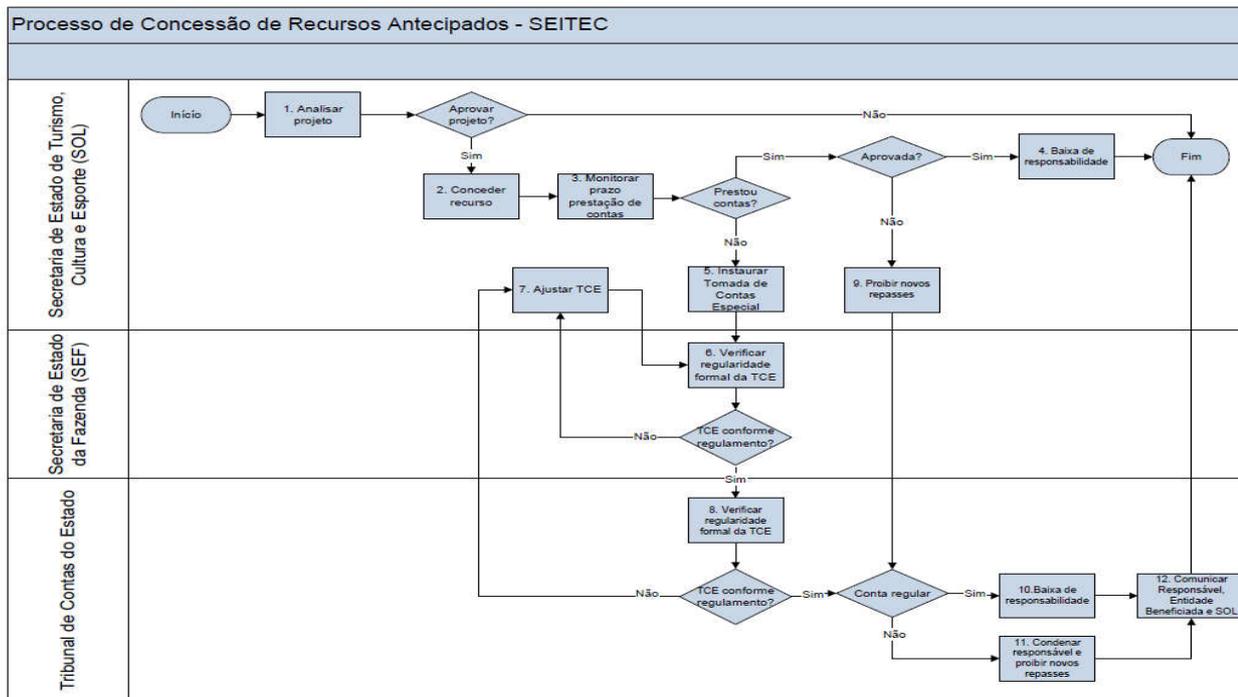
Ao se conceber o risco de desvios de recursos como um problema público, a base teórica para a análise dos repasses do SEITEC e a proposta de solução teve apoio em Secchi (2014 e 2016), consistindo em um modelo assentado em uma nova política de fiscalização, que valoriza o compartilhamento da informação e do controle almejando a coprodução.

Inicialmente se buscou contatos com os responsáveis pelo controle institucional. Foram realizados diversos encontros com a Diretoria do Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura, com Auditores de Controle Interno da Gerência de Recursos Antecipados - GERAN e com Auditores Fiscais de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, mais especificamente a Coordenadoria de Recursos Antecipados – CORA.

O objetivo inicial se fixou na elaboração de um fluxograma do processo de concessão dos recursos antecipados pelo SEITEC. Desde a aprovação do projeto a cargo da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, sua análise

acerca da regularidade da aplicação, passando pelo exame do Controle Interno da Secretaria de Estado da Fazenda, onde se situa o órgão central do controle interno do Estado, até eventual submissão da prestação de contas e julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado.

Figura 4 - Fluxograma de recursos antecipados - SEITEC



Fonte: elaboração do autor, 2016.

O fluxograma foi concebido de forma simplificada, evitando detalhamento excessivo no curso do processo, posto que se propõe a dar uma visão geral do fluxo e servir de base para extrair as questões e subsidiar as respostas ao questionário leva à consulta pública, para identificar quais informações e ocorrências são mais relevantes para o controle social.

Com o fluxograma aprovado pelos agentes públicos envolvidos no controle institucional, buscou-se a identificação dos diversos atores vinculados a concessão, aplicação e controle dos recursos públicos antecipados pelo SEITEC, chegando-se ao elenco exposto no Quadro 2, página 44.

Identificados os atores, foi elaborado um questionário para se identificar as informações mais relevantes para o exercício do controle, concebido em sua integralidade institucional e social. As informações disponibilizadas pelo controle institucional viabilizam a ação fiscal do cidadão e de entidades da sociedade civil organizada, que por sua vez podem encaminhar outras informações ao controle institucional acerca das condutas dos gestores relacionadas ao atingimento da finalidade inerente ao projeto e considerá-la no exercício de seu controle.

4.2 QUESTIONÁRIO

O questionário foi formalizado na plataforma *LimeSurvey* e pode ser acessado no prazo de 30 dias por meio de um link no site do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com a proposta de uma consulta pública, considerando as respostas na construção do modelo, de forma a não caracterizar a consulta como meramente simbólica, conforme a tipologia de Pretty (1995), que adota por medida os graus de controle que os participantes exercem no processo de tomada de decisão.

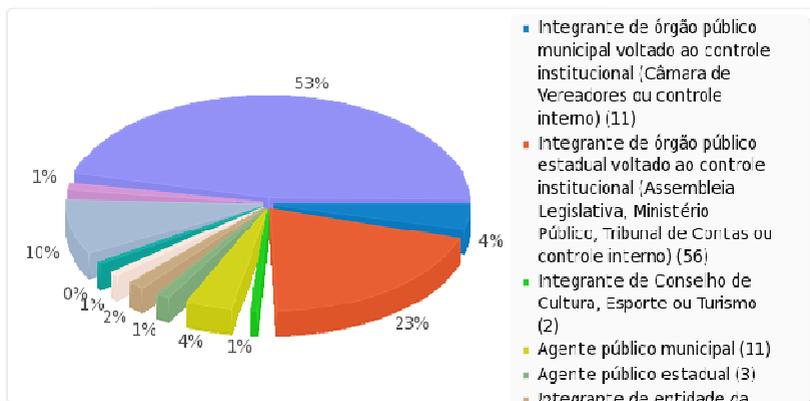
Buscou-se dar ciência aos órgãos e entidades com interesse no compartilhamento das informações e do controle

para que estas divulgassem a consulta. Os órgãos e entidades contatados foram: o Tribunal de Contas; o Ministério Público de Contas; o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, por meio da Coordenadoria de Moralidade Pública; a Federação Catarinense de Municípios - FECAM, com foco nos Conselhos Municipais das áreas de turismo, esporte e cultura; a União dos Vereadores do Estado de Santa Catarina - UVESC; a Secretaria de Estado da Fazenda; a Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura, mais especificamente a Diretoria do SEITEC; a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina; os Observatórios Sociais instalados no Estado de Santa Catarina; a Associação Catarinense de Emissoras de Rádio e TV - ACAERT; a Universidade do Estado de Santa Catarina, que divulgou em suas redes sociais.

Seu envio via correio eletrônico e o monitoramento das respostas com a reiteração de contatos e reenvio poderia resultar em uma maior participação. Porém, como se trata de um modelo desenvolvido em dissertação de mestrado profissional, o tempo e os recursos não foram suficientes para uma dedicação exclusiva que tal atividade demandaria, o que pode ser facilmente superado por um órgão público voltado para tal propósito, considerando-se um maior número de pessoas que poderia ser envolvido nessa atividade.

Foram registrados 248 acessos, porém nem todos participaram efetivamente com respostas ao questionário. Destacam-se os atores que integram órgãos públicos estaduais voltados ao controle institucional (Assembleia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Contas e controle interno), com 56 participantes, seguido de cidadãos, em número de 24. É importante registrar que 131 pessoas não se identificaram o que corresponde a 53% da amostra.

Figura 5 - Participantes da consulta pública

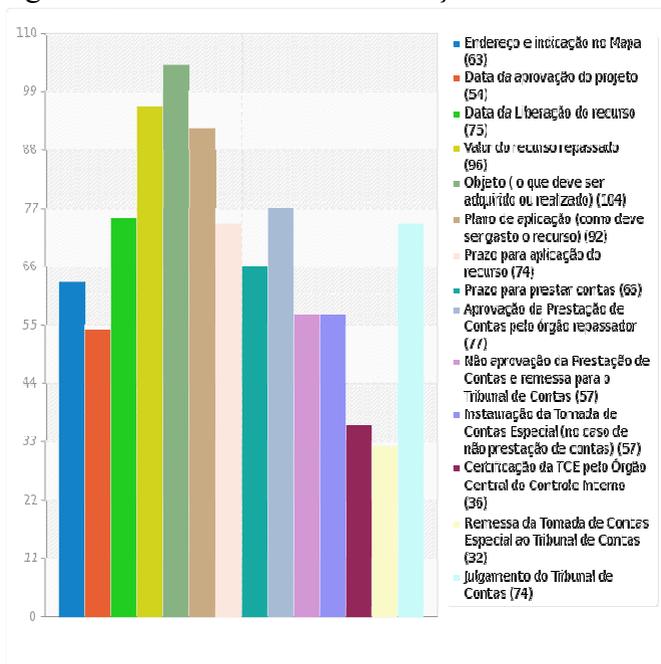


Fonte: Gráfico gerado pela plataforma *LimeSurvey*, 2016.

4.3 INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA CONSTAREM DO MAPA

As informações consideradas mais relevantes para constarem no mapa de recursos antecipados, conforme as respostas coletadas foram o objeto do repasse (o que deve ser adquirido ou realizado); o valor do recurso repassado; o plano de aplicação (como deve ser gasto o recurso); aprovação da prestação de contas pelo órgão repassador; data da liberação do recurso; e o julgamento do Tribunal de Contas. Abaixo se demonstra o gráfico com o conjunto de informações e sua relevância para os participantes.

Figura 6 - Relevância das informações



Fonte: Gráfico gerado pela plataforma LimeSurvey, 2016.

4.4 TEMPORALIDADE DAS INFORMAÇÕES

Indagou-se no mapa se as informações deveriam se referir apenas aos repasses atuais ou também àqueles efetuados nos últimos cinco anos. Esse período tem por parâmetro a duração razoável do processo, considerando o disposto no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, no sentido de que no curso de cinco anos as contas já terão sido apreciadas, bem como na viabilidade de o responsável ter acesso a documentos ou outras provas que demonstrem a regularidade da aplicação. Frente a essa indagação, 73 participantes optaram pela disponibilidade de dados referentes aos repasses efetuados nos últimos cinco anos, o que equivale a 29%. A disponibilidade restrita aos repasses

atuais, em aplicação e submetido à aprovação da prestação de contas contou com o voto de 40 participantes, os demais não responderam a questão.

A temporalidade dos repasses considerou o lapso temporal de cinco anos, sendo possível a exibição de todos os repasses feitos nesse período ou a visualização específica de um ano.

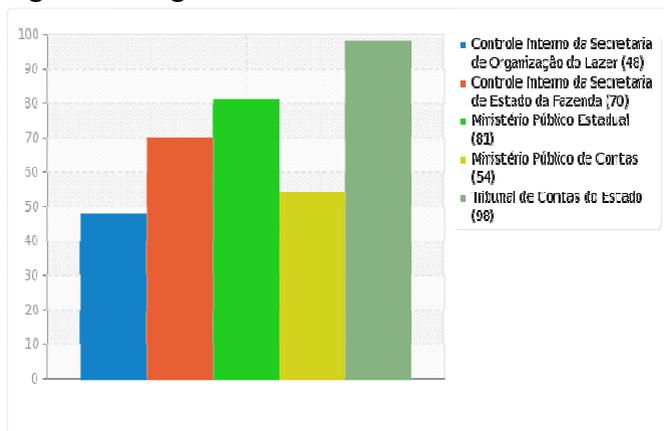
4.5 ÓRGÃOS A SEREM INFORMADOS PELO CONTROLE SOCIAL

Foi questionada a necessidade e o interesse em alocar na página de acesso às informações a disponibilidade de canais para o apontamento de irregularidade, *links* que direcionam às ouvidorias dos órgãos de controle institucional. Dentre os que responderam a essa questão, 107 optaram pela existência de canais de contato para o encaminhamento de informações, 7 entenderam desnecessário.

O propósito da facilitação de acesso aos órgãos do controle institucional visa amenizar as patologias descritas por Modesto (2005), apatia, abulia e acracia, criando vias ágeis para comunicação do cidadão com o aparelho estatal, bem como de resposta às suas demandas, o que pode apalcar a apatia e a abulia.

Na pergunta seguinte propôs-se um elenco de órgãos que deveriam ser acionados caso houvesse a constatação de alguma irregularidade. O resultado se verifica no gráfico abaixo:

Figura 7 - Órgãos de controle a serem acionados



Fonte: Gráfico gerado pela plataforma LimeSurvey, 2016.

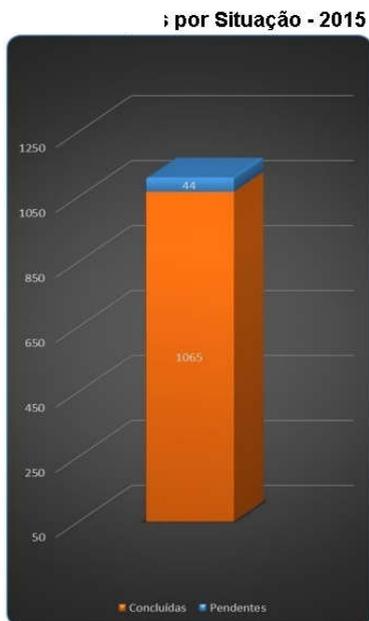
A pesquisa indicou a preferência pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público Estadual, o que recomenda a criação de canais de acesso direto com as ouvidorias dos respectivos órgãos, que podem atuar no sancionamento dos responsáveis e buscar o ressarcimento do dano decorrente do desvio na aplicação dos recursos.

No âmbito do Tribunal de Contas as demandas levadas a sua Ouvidoria têm encontrado atenção e resposta de forma eficiente, o que gera confiança aos usuários e estímulo para continuarem utilizando esse canal de comunicação.

No ano de 2015, conforme o gráfico abaixo, ocorreram 1109 encaminhamentos à Ouvidoria, restando pendentes de resposta ao final do exercício apenas 44.⁶

⁶ Os gráficos e as informações relativas à Ouvidoria do Tribunal de Contas podem ser acessadas no endereço eletrônico. Disponível: <<http://www.tce.sc.gov.br/ouvidoria>>.

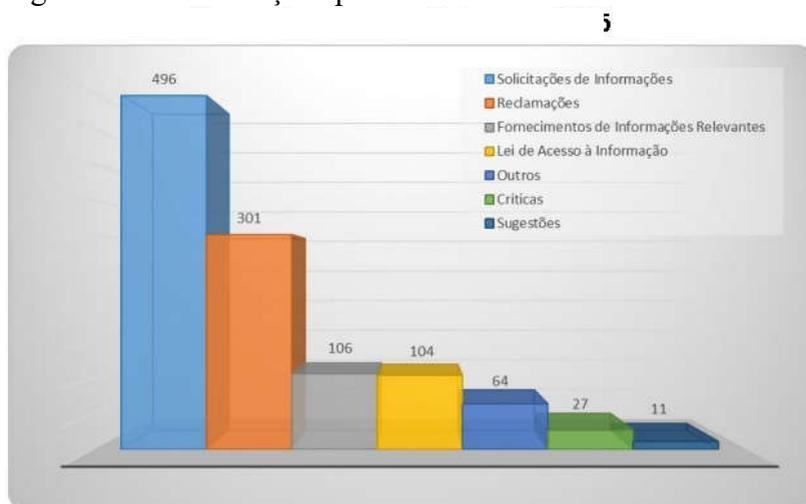
Figura 8 - Atuação da ouvidoria do TCE/SC



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2015.

Do total de comunicações e solicitações direcionadas à Ouvidoria do Tribunal de Contas, 106 referem-se ao fornecimento de informações relevantes, o que evidencia que o compartilhamento dos saberes dos cidadãos e das entidades da sociedade civil podem auxiliar a ação do controle institucional e revela a existência e a viabilidade da coprodução do controle.

Figura 9 - Comunicações por natureza

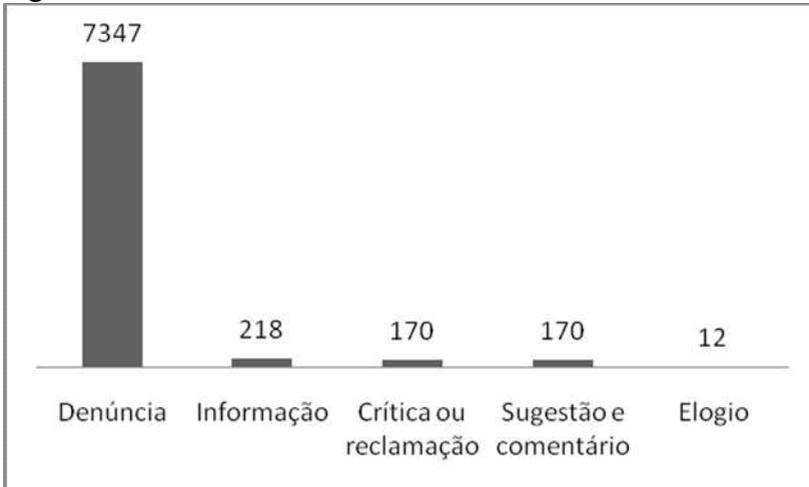


Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2015.

A utilização da Ouvidoria do Ministério público Estadual por parte dos cidadãos ainda é mais significativa, embora seja necessário considerar que o âmbito de atuação desse órgão é bem mais amplo que o do Tribunal de Contas, na medida em que possui demandas na área da moralidade pública, ambiente, saúde, infrações penais, criança e adolescente, entre outros.

Mas, ainda assim, no ano de 2015 foram feitas 7.347 denúncias ao Ministério Público Estadual via Ouvidoria, sendo que 2.271 são pertinentes a atos de improbidade administrativa, o que representa 32,35% e denota sua aptidão para a recepção de informações que veiculam desvios na aplicação de recursos públicos. Dentre os setores mais visados encontram-se os órgãos municipais, com 3.174 registros e 896 ocorrências relacionadas a órgãos estaduais.

Figura 10 - Demanda à ouvidoria do MPE



Fonte: Ministério Público Estadual de Santa Catarina, 2015.

4.6 CONSIDERAÇÕES GERAIS DOS PARTICIPANTES DA CONSULTA

Também constou do questionário uma pergunta aberta, indagando se haviam outras considerações inerentes às informações que devem ser disponibilizadas no mapa de recursos para auxiliar o controle.

No total houve 40 manifestações, dentre as quais seis (6) entendem suficientes as informações arroladas. Em outras nove (9) foram indicadas informações que se encontram no elenco de opções e constam do fluxograma, portanto, não inovadoras. Duas (2) respostas sugeriram a possibilidade de se encaminhar arquivos com imagens e comentários relacionados à realização de eventos ou inerentes aos projetos selecionados.

Em relação aos recursos, as sugestões de informações apresentadas em duas (2) propostas dizem respeito a sua composição, se há contrapartida ou há conjugação com outras fontes de recursos como, municipal ou federal, patrocínio,

bilheteria, locação de espaço, contribuição de empresa (parcela do ICMS).

A disponibilização de documentos digitalizados relativos à entidade (estatuto ou contrato social), ao projeto, à legislação, aos pareceres técnicos e à prestação de contas foi sugerida em cinco (5) respostas, ao que se pode agregar também documentos de aprovação dos conselhos de cultura, esporte ou turismo, conforme o caso, constante em outras seis (6) propostas.

Outras respostas apontaram a necessidade de liberação de recursos via edital para conferir maior transparência e evitar os apadrinhamentos e a “política de balcão” (já contabilizada por apresentar outra proposta); a indicação de inscrição em dívida ativa quando da reprovação da prestação de contas (1); a constituição de comissão técnica para avaliar obra *in loco* (1); o impacto social decorrente da aplicação de recursos (1); a existência de parcerias nos projetos (1); existência de aditivos e seus valores (1); comunicação à Câmara de Vereadores da ocorrência de um repasse para entidade situada no Município (1); a apresentação de dois mapas, um referente aos repasses atuais e outro relativo aos repasses anteriores, o histórico das transferências de recursos (1).

Por fim se verificou respostas que apontam retardo na aprovação e transferência dos recursos (1); o dever de oportunizar o contraditório com o estabelecimento de um prazo máximo para o seu exercício no processo (1); e que o controle deve ser feito por órgão independente, assim concebendo o Tribunal de Contas (1). As duas primeiras respostas apesar de inerentes à ação de controle denotam falhas no processo de repasse de recursos e na aprovação e julgamento das prestações de contas. A última parece não compartilhar da ideia da coprodução do controle, entendendo bastante o seu exercício pelo Tribunal de Contas.

Apesar do baixo número de respostas, nota-se a frequência maior de pedidos de acesso completo aos

documentos relativos ao projeto e sua aprovação pelos conselhos, o peso e consideração dessa avaliação técnica pelo SEITEC, bem como da prestação de contas.

A referência ao lançamento de editais para a submissão de projetos é uma exigência da Lei n.º 13.019/2014, que refere ao chamamento público como o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A indicação da composição dos recursos que financiam o projeto também é algo de relevante importância e consta do plano de aplicação, sendo viável disponibilizar essa informação, bem como se há parcerias na execução do projeto.

Também é interessante informar a Câmara de Vereadores quando ocorrer a aprovação de projeto e o repasse de recursos para entidade situada no município, isso despertará a atenção para se monitorar a execução do projeto via mapa de recursos.

Verificar a inscrição em dívida ativa do valor do repasse cuja prestação de contas foi considerada irregular também é um dado relevante para a busca do ressarcimento do erário. Cumpre atentar para o fato de que a decisão do Tribunal de Contas constitui título executivo extrajudicial, não sendo bastante sua inscrição em dívida ativa, mas também a adoção de medidas, inclusive judiciais, para sua cobrança.

As propostas coletadas e agrupadas devem ser consideradas na disponibilização de informações e analisadas frente à viabilidade técnica como é o caso da recepção de imagens ou disponibilização de documentos digitalizados.

Enfim, são pertinentes e interessantes as propostas encaminhadas na questão aberta e sua agregação àquelas

informações apresentadas para eleição no questionário para compor o mapa de recursos, favorecer o exercício do controle social e aperfeiçoar o controle institucional. Assim se teria conformada a soma de esforços em prol do interesse público, tendo por impulso o atingimento de um bem público - o controle.

A adoção do modelo estreitaria a relação da sociedade com os órgãos institucionais de controle, gerando maior confiança nessa relação e favorecendo a prática da *accountability*, indo ao encontro do aprimoramento do sistema político, essencial para Ceneviva, e fomentando a cultura política, imperiosa para Campos, posto que “a variação dos índices de adesão à democracia e de confiança política no Brasil depende tanto da cultura política como do funcionamento das instituições democráticas” (MOISÉS, 2008, p. 12).

O ideal na implementação do sistema, conforme comentado nos procedimentos metodológicos seria a integração dos sistemas de controle institucional em uma *web service*, de modo a permitir a alimentação de dados e decisões pelo órgão competente na fase do processo e visualização aos demais em uma única plataforma, um fluxograma mais complexo e mais detalhado, próprio e afeto ao controle institucional e por eles futuramente elaborado.

O fluxo desse processo na *web service* alimentaria automaticamente o mapa de recursos antecipados sem risco de desatualização das informações, ou seja, um mesmo processo apresentaria duas interfaces, uma sob a forma de fluxograma – operacional e institucional; outra constituída no mapa de recursos antecipados, própria para o controle social.

Apesar de constituir uma assimetria de informações em relação ao fluxograma que serviu de base para a consulta pública, ela é justificável na medida em que muitos detalhes afetos à operacionalização e à burocracia não implicam, a

princípio, em prejuízo para o exercício do controle social, o que poderia ser verificado na implementação e uso do modelo.

Enquanto não implementada a *web service*, ou não havendo êxito em sua instituição, uma vez que depende da confluência de vontades entre três órgãos, o que pode ser materializado mediante o firmamento de convênio entre Tribunal de Contas, Secretaria de Estado da Fazenda e Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Cultura, é fato que o Tribunal de Contas tem condições para desenvolver e disponibilizar o mapa de recursos antecipados.

As informações necessárias podem ser acessadas pela Corte de Contas que possui a prerrogativa de exigí-las no modo e ao tempo que entender necessário para o exercício de sua competência constitucional – exercício do controle externo.

Vale lembrar que a Lei complementar n.º 202 de 2000, em seu artigo 4º confere prerrogativa ao Tribunal de Contas para, no âmbito de sua jurisdição, expedir resoluções, atos e instruções normativas sobre matérias inseridas em suas atribuições e sobre organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento sob pena de responsabilidade.

A vinculação do Mapa de Recursos Antecipados ao Sistema já disponibilizado pelo governo do Estado de Santa Catarina - SCtransferências, também já supre a facilitação de acesso a algumas informações, destacando-se o Plano de Trabalho, as Alterações e Prestação de Contas.

Assim, apesar de não ser o ideal, há plenas condições técnicas, operacionais e jurídicas para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina dar acessibilidade e conferir transparência aos repasses de recursos antecipados via SEITEC, promovendo a coprodução de informação e do controle desses recursos.

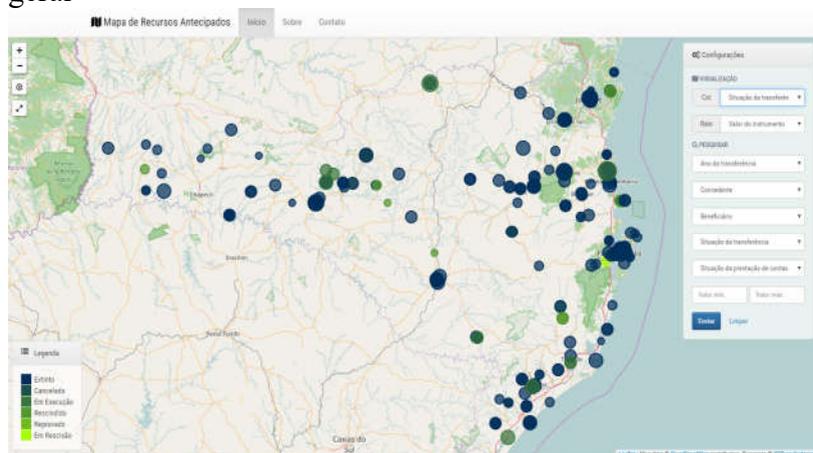
Esse modelo pode ser perpassado para outras áreas afetas à competência do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas e vir a ser assimilado como um novo modo

de prover a sociedade com informações úteis para o controle social, mais inclusivo, que tem por princípio a alteridade e com alinhamento à *accountability*.

4.7 MODELO - MAPA DE RECURSOS ANTECIPADOS

A seguir são expostas imagens do modelo proposto simulando uma consulta utilizando-se o Mapa de recursos antecipados.

Figura 11 - Ilustração do mapa de recursos antecipados - visão geral



Fonte: Mapa de recursos antecipados <repasses.mundocar.com.br>, 2016.

Na figura 11 tem-se a visão geral do Mapa de recursos antecipados, com o elenco de todas as transferências efetuadas nos últimos cinco anos, uma vez que não se restringiu a busca no quadro de configurações.

Essa visão geral possibilita analisar a distribuição geográfica dos recursos, se há isonomia ou maior incidência em certas regiões.

Os círculos que representam a ocorrência de uma transferência trabalham com indicador de cor e de raio. As

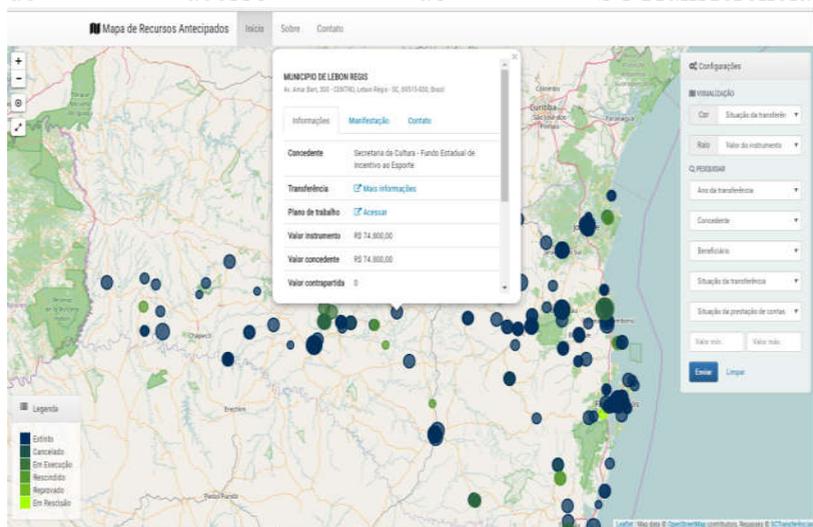
cores indicam uma situação referenciada em uma legenda. O raio tem relação com o volume do valor inerente ao valor total do instrumento (valor concedido somado aos recursos próprios do beneficiado, denominado contrapartida), valor repassado pelo concedente ou valor da contrapartida, isoladamente.

A busca pode priorizar:

- Situação da Transferência;
- Situação da prestação de contas final;
- Concedente;
- Ano da transferência;
- Valor do instrumento;
- Valor concedente;
- Valor contrapartida.

O ano da transferência também pode ser escolhido diferindo os cinco últimos disponibilizados, o que permite uma comparação entre os repasses efetuados nos diferentes exercícios financeiros e examinar as razões do incremento ou diminuição dos repasses públicos.

Figura 12 - Ilustração do mapa de recursos antecipados - janela de acesso ao SCTransferências



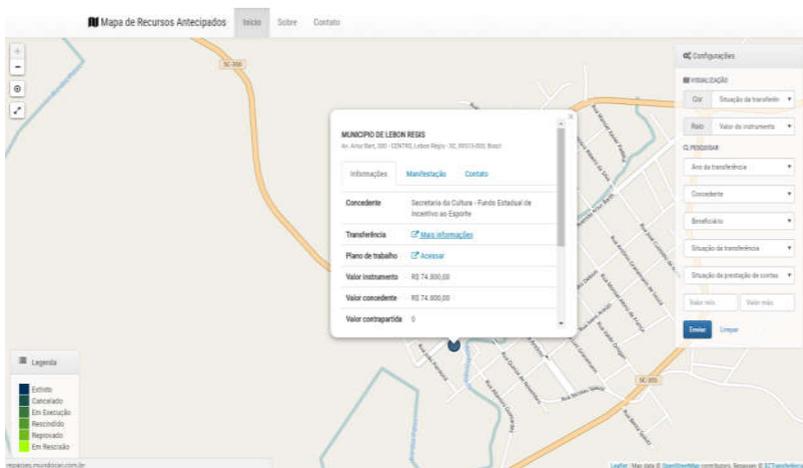
Fonte: Mapa de recursos antecipados <repases.mundocar.com.br>, 2016.

A figura 12 representa a abertura de uma janela de informações, as quais são apropriadas do Sistema SCTransferências, cuja base é do governo do Estado de Santa Catarina.

O acesso à janela se dá com um clique simples sobre o círculo indicador da ocorrência do repasse. Na janela se tem acesso a informações e também de links das Ouvidorias do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e do Ministério Público Estadual por meio da guia “Manifestação”.

Na guia “Contato” se pode tirar dúvidas, encaminhar sugestões ou informar a incorreção de dados do repasse ou de endereço. O retorno se dá via e-mail, no que se faz necessário o preenchimento dos campos de identificação e endereço eletrônico.

Figura 13 - Mapa de recursos antecipados - janela de acesso ao SCTransferências com mapa ampliado



Fonte: Mapa de recursos antecipados <repasse.mundocar.com.br>, 2016.

A ampliação do Mapa de recursos antecipados é interessante para bem precisar o posicionamento geográfico da entidade beneficiada, sua localização no município, e dar a ideia da localização e distância que esta se encontra caso haja interesse em uma ação fiscal cidadã.

Ao clicar em “Mais Informações”, posicionado no centro da janela aberta, abre-se outra página também vinculada ao Sistema SCTransferências que dá acesso aos dados acerca da “Transferência”, “Repasse”, “Alterações”, “Prestação de Contas Final” e “Relatório”, conforme se vê em sequência na Figura 14.

Figura 14 - Página do sistema SCTransferências acessada em “mais informações”

Transferência	Repasso	Alterações	Prestação de Contas Parcial	Prestação de Contas Final	Questionário
Transferência	2014TR000252				
Objeto	aquisição e colocação de assentos nas arquibancadas do ginásio municipal de esportes				
Finalidade	Oportunizar aos municípios uma melhor acomodação nas arquibancadas do Ginásio Municipal de Esportes nas diversas atividades que são desenvolvidas neste espaço.				
Valor Instrumento	R\$ 74.800,00				
Valor Concedente	R\$ 74.800,00				
Valor Contrapartida Financeira	R\$ 0,00				
Valor Contrapartida Bens e Serviços	R\$ 0,00				
Recursos de Outras Fontes	R\$ 0,00				
Origem Recursos					
Valor Repassado	R\$ 74.800,00				
Plano de Trabalho	Ver Plano de Trabalho				
Data Publicação	28/02/2014				
Número da Publicação	19769				
Data Fim Vigência	19/09/2014				
Alterações (aditivos + apostilamentos)	Ver Alterações				
Prestação de Contas Parcial	Ver Prestação de Contas Parcial				
Situação	Extinto				
Data Situação	12/12/2014				
Data Prestação de Contas Final	10/11/2014				
Situação Prestação de Contas Final	Em Análise - Técnico				

Fechar



CIASC - Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina

2016 © - Todos os direitos reservados

Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina – SCTransferências, 2016.

Figura 15 - Plano de Trabalho

Plano de Trabalho		
Proponente	83.074.310/0001-88 - MUNICÍPIO DE LEBON REGIS	
Transferência	2014TR000252	
Programa Orçamentário	2014650 Desenvolvimento e Fortalecimento do Esporte e do Lazer	
Unidade Gestora	230095 - Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte	
Gestão	23095 - Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte	
Instrumento Transferência	Contrato Apoio Financeiro	
Data Início Execução	24/02/2014	Data Término Execução 19/09/2014
Data Início Evento		Data Término Evento
Situação	Extinto	
Data Situação	12/12/2014	

Descrição	
Título	aquisição de assentos para o Ginásio Municipal de Esportes
Objeto	aquisição e colocação de assentos nas arquibancadas do ginásio municipal de esportes
Finalidade	Oportunizar aos municípios uma melhor acomodação nas arquibancadas do Ginásio Municipal de Esportes nas diversas atividades que são desenvolvidas neste espaço.
Justificativa	<p>O município de Lebon Régis esta localizado no Meio Oeste do Estado de Santa Catarina, distante da capital Florianópolis 480 km. A altitude é de 1189 acima do nível do mar. Possui uma área territorial de 941km². A população do município segundo dados do IBGE é de 12.838 habitantes, sendo que 55% vivem na área rural e 45% na área urbana. Lebon Régis dentre os municípios do estado de Santa Catarina esta situado entre os que possuem os mais baixos índices de IDH e IDEB, sendo o IDH 0,72 e o IDEB 3,4. O ginásio Municipal de esportes é o unico do município, e encontra-se com as arquibancadas em cimento bruto. O ginásio de esportes passou por um areforma no ano de 2010. A prefeitura através do departamento responsável realiza manutenção periodica das estruturas existentes no ginásio. Mas, contudo, ainda falta a colocação de assentos nas arquibancadas o que é indispensável por se tratar de um município que tem temperaturas de 4 a 5 graus negativos no inverno. Além da temperatura baixa a colocação dos assentos melhorará as acomodações da população que assiste aos campeonatos existentes de futebol de salão, bem como das demais atividades que são realizadas nas areas esportivas e de cultura. No ginásio são realizados anualmente os jogos escolares 12 a 14 anos no periodo de 23 a 26. de abril com a participação de 180 atletas e de aproximadamente 1.000 pessoas que comparecem para assistir. Realiza-se de 18 a 20/06 os jogos escolares de 15 a 17 anos com 150 atletas e 1.000 pessoas que assiste aos jogos. Realiza-se no mes de outubro nos dias 12 e 13 a etapa final do Circuito Catarinense de Futsal de Base onde participam 400 atletas e 1.200 pessoas que presenciam os jogos. De 2 a 24/11 acontece o campeonato municipal de futsal nos finais de semana com 120 atletas e em torno de 1.000 que comparecem ao evento. Escolha da Rainha do Município que acontece de 2 em 2 anos com a participação de 12 candidatas com publicoassistente de 1.000 pessoas. São realizadas escolinhas de Futsal e handebol de segunda a sexta feira nos horarios das 8.30 as 12.00 h e das 13:30 as 17:30 h onde participam 300 crianças e em torno de 300 pessoas assistindo. E realizado Oo dia 8/12 o festival do Taekwondo onde participam 80 atletas e em torno de 400 pessoas do publico presente. Ainda são cedidos horarios que são pagos pelos usuarios (empresas e pessoas fisicas) compreendidos entre 19:00 e 0,00 h. Anualmente acontece os Jogos interclasses pelas escolas municipais quen são realizados no mes de maio com participação de 150 atletas e de 300 alunos torcedores. Ainda anualmente no mes de agosto e realizado a noite cultural com diversas apresentações de numeros envolvendo a cultura local e regional com enfase para o Contestado, onde contamos com a aprticipação de aproximadamente 1.150 pessoas.</p>
Princip. Atin	População do município em torno de 2.000 pessoas; alunos das escolas 300 alunos; atletas das escolinhas de futsal e handebol 300 crianças;

Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina – SCTransferências, 2016.

O Plano de Trabalho, demonstrado na Figura 15, é acessado com o clique “Acessar” posicionado ao lado de Plano de Trabalho, também situado no centro da janela que se abre com o clique no círculo indicador da ocorrência de repasse.

As informações constantes do Plano de Trabalho também são derivadas do SCTransferências e apresenta detalhes da transferência e do projeto, como: proponente, transferência, programa orçamentário, unidade gestora, gestão, instrumento de transferência, início da execução e do evento e situação.

Dados inerentes ao projeto como: título, objeto, finalidade, justificativa, público alvo, capacidade técnica, local/região da aplicação e dados gerais sobre os recursos, execução e seu cronograma, são acessados também no Plano de Trabalho.

5 CONCLUSÃO

A análise de prestações de contas de recursos públicos repassadas pelo governo do estado de Santa Catarina para entidades que atuam na área do turismo, esporte e cultura tem evidenciado a ocorrência de desvios em sua aplicação.

Apesar da instauração de processos submetidos ao julgamento do Tribunal de Contas por sua própria ação, na condição de órgão que atua no controle externo, bem como daqueles iniciados no âmbito da própria Secretaria repassadora, responsável pelo controle interno ou pela Secretaria de Estado da Fazenda, órgão central do controle interno, há uma morosidade na constatação das irregularidades. A pulverização de repasses por todo o território estadual e um controle centralizado, distante do local em que se verifica a aplicação dos recursos é um fator de dificuldade e de limitação de uma maior agilidade no controle.

Esse retardo se coloca como um empecilho na apuração dos fatos e na responsabilização daqueles que deram causa aos desvios, o que dificulta a recuperação do dinheiro público aplicado ao largo do interesse público, além de promover um déficit social nas áreas de turismo, esporte e cultura.

O controle tomado como um bem público é de interesse geral e não deve ser atribuição exclusiva do aparato estatal. O fato de a fiscalização cingir-se ao controle institucional alija da participação cidadãos e organizações da sociedade civil que possuem legítimo interesse em ver a correta aplicação dos recursos do erário.

A legitimidade do cidadão para participar da vida pública, de ser informado e de ter canais de ação diante das atividades da Administração, apoiando, propondo, controlando, aprovando ou rejeitando as escolhas e implementações de políticas públicas é inquestionável. Trata-se de premissa estabelecida no fato de que se vive em um estado democrático

de direito, no qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Conforme Alford (2002), o que conduz cidadãos a coproduzirem não são prêmios ou sanções, mas o sentimento de pertencimento de solidariedade, “a maior motivação está em recompensas não materiais, como socialização e valores expressivos” (MATTIA, 2014, p. 578), e a tecnologia se coloca como forte aliada para favorecer o engajamento à coprodução.

Por essa razão, o acesso à informação ágil e fácil para cidadãos e entidades da sociedade civil organizada de modo a diminuir a assimetria em relação à administração pública é fundamental para a ocorrência da *accountability*.

Os Tribunais de Contas podem contribuir muito com o fomento de informações à sociedade acerca dos atos administrativos praticados pelos órgãos e entidades submetidos ao seu controle. Em sentido figurativo, os rios de dados e informações dos diversos órgãos e entidades convergem para o mar das Cortes de Contas. O tratamento dessas informações não pode se restringir ao exame de regularidade e manter-se represado em seus limites e inacessível à sociedade.

Nesse sentido é que a *accountability* é posta como um dever para o Tribunal de Contas, desafiando-o a superar o encapsulamento autopoiético próprio dos sistemas, conforme Habermas, diminuindo a assimetria de informações ofertadas para a sociedade, iniciando com o compartilhamento da informação e do controle a caminho da coprodução de informação e do controle. Transparência ativa em prol de uma ação fiscal cidadã no atingimento do bem público controle.

Apesar de se verificar recentes participações da sociedade civil em movimentos de rua manifestando-se contra a corrupção, divergindo de algumas matérias tratadas em projetos de lei, empunhando faixas e cartazes contra ou a favor do *impeachment*, ou ainda, da atuação mais pontual dos Observatórios Sociais na fiscalização da correta aplicação dos

recursos públicos, a mobilidade cidadã ainda é pouco expressiva.

Um dado favorável a essa tênue, mas crescente atenção com as práticas da gestão pública por parte da sociedade brasileira pode ser atribuída ao que foi captado em pesquisa realizada em janeiro de 2016 pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI, que indica, pela primeira vez, a corrupção como a maior preocupação do brasileiro.

Por sua vez, em 2011, a Lei de Acesso à Informação somou-se ao conjunto de instrumentos constitucionais e infraconstitucionais que permitem um maior controle social e diminuem a *arcana praxis* no âmbito da administração pública.

Tais constatações podem ser indicadas como avanços tanto culturais quanto institucionais para a *accountability*, com melhora paulatina, que constrói um caminho que se crê sem retorno, por ser necessário para a melhora da condição de vida, posto que o controle enquanto bem público, pode minorar as práticas de desvios de recursos públicos e salvaguardar o interesse público.

A elaboração do modelo teve por base a realização de entrevistas, pesquisa documental e bibliográfica, que resultou inicialmente em um fluxograma simplificado que demonstra o percurso dos projetos que buscam a captação de recursos financeiros públicos, na área do turismo, esporte e cultura, que quando aprovados e após o repasse de recursos e sua aplicação são submetidos à prestação de contas.

Por se conceber o modelo como um trabalho colaborativo, a opinião inicial dos atores institucionais foi preponderante e o fluxograma permitiu a construção de um questionário aplicado como uma consulta pública, com o propósito de ampliar o rol de atores e colher outras sugestões para a composição das informações a serem disponibilizadas no mapa de recursos. A interface do modelo em um mapa favorece o controle local, pois indica o posicionamento geográfico da entidade beneficiada, facilitando a ação de quem

se encontra próximo, com as informações acerca do projeto e sua execução.

Essa opção para a construção do modelo insere a pesquisa e seu desenvolvimento considerando a interação sujeito-objeto, na qual a realidade social é construída mediante ajustes e compartilhamentos de significados, a realidade criada em uma instância coletiva, de interação social. Isso caracteriza a adoção de uma epistemologia construtivista e no paradigma interpretativista.

O modelo proposto implica para a administração pública uma conduta que denota uma transparência ativa, uma iniciativa institucional que instiga a participação cidadã, por meio do compartilhamento de informações e do controle. Isso pode resultar no favorecimento da assimilação de direitos e deveres por parte do cidadão, que verá o controle como matéria de interesse público, um bem público imaterial a ser integrado à cultura política e assim, catalisador da *accountability*.

É bastante factível a adoção do modelo pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, haja vista que já existe um trabalho neste sentido disponibilizado à sociedade, referente aos recursos públicos antecipados pelos municípios, porém concebido e apresentado de forma distinta, em uma interface menos amigável.

O modelo proposto não se encontra terminado, está e deve manter-se sempre aberto a novas sugestões pelos diversos atores com os mais distintos interesses no monitoramento e controle da aplicação de recursos públicos. Nova e mais ampla consulta acerca das informações e sua apresentação, também quanto aos canais de interação entre a sociedade e os órgãos de controle institucional pode ser efetuada para aprimorar e legitimar ainda mais o modelo.

A implementação pela Corte de Contas Catarinense em sua forma ora concebida ou melhorada seria essencial para se averiguar os reflexos quanto à melhora decorrente do controle compartilhado, coibindo desvios na aplicação dos recursos

repassados pelo Estado de Santa Catarina para as áreas do turismo, cultura e esporte.

A adoção do modelo contribuiria também para aproximar a sociedade dos órgãos institucionais de controle, gerando maior confiança nessa relação de modo a favorecer a prática da *accountability*, por meio do aprimoramento do sistema político, reputado como essencial para Ceneviva e servindo de fomento para a participação cidadã e da sociedade civil organizada no controle, desenvolvendo a cultura política, imperiosa para Campos.

Assumir e desenvolver sistemas focados no compartilhamento de informações e controle, tendo por meta a coprodução implica na assunção de um novo direcionamento da Corte de Contas Catarinense, alinhado à Lei de Acesso à Informação e a uma nova política de controle, que possibilitaria uma maior noção por parte dos cidadãos acerca da gestão pública, dos resultados decorrentes das políticas públicas implementadas.

Essa forma de conceber o controle e o trato das informações inerentes à gestão pública favorece a *accountability* vertical, permite ao cidadão ter melhor noção quanto às opções e ações do gestor público, suas conseqüências e resultados.

O controle compartilhado durante o mandato e a demonstração de seus resultados para a sociedade são essenciais para o cidadão/eleitor exercer seu direito de voto, reconduzindo ou não o agente político ou seu sucessor.

Uma postura diversa, comunicativa, aberta, calcada na alteridade por parte dos Tribunais de Contas perante a sociedade constitui uma nova política de controle. É a oportunidade de um salto de qualidade, rumo ao desenvolvimento da cultura política e responde aos anseios democráticos, capitaneados pela transparência e valores como solidariedade e confiança.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

AGRANOFF, Robert. **Inside collaborative networks: ten lessons for public manager**. Disponível em: <<http://www.readcube.com/articles>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

ALFORD, J. Why do public-sector clients coproduce? Toward a Contingency Theory. **Administration & Society**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 32-56, Mar. 2002.

ARENDDT, Hanna. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre controle social do poder e participação popular. In: **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: **O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa**, v. 1, p. 25-72. Brasília: TCU, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: UNB, 1986.

BRASIL. **Constituição do Estado de Santa Catarina**.

Disponível em: <<http://www.alesec.sc.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. **Decreto Estadual n.º 1.886/2012**. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Parecer prévio sobre as contas prestadas pelo governador do estado: exercício 2003**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de nov. 2015.

_____. _____. **Parecer prévio sobre as contas prestadas pelo governador do estado: exercício 2004**. Disponível em <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de nov. 2015.

_____. _____. **Parecer prévio sobre as contas prestadas pelo governador do estado: exercício 2005**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de nov. 2015.

_____. _____. **Parecer prévio sobre as contas prestadas pelo governador do estado: exercício 2006**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em 10 de nov. 2015.

_____. _____. **Parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2007**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de nov. 2015.

_____. _____. **Instrução normativa n. 13/2012**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. **Instrução normativa n. 14/2012**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. _____. **Lei complementar n. 202/2000**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. _____. **Resolução n. TC 06/2000**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/REGIMENTO%20INTERNO%20CONSOLIDADO.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Lei n. 4.320/1964**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. **Lei n. 8.666/1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 28 de jul. 2016.

_____. **Lei n. 9.507/1997**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Lei n. 13.019/2014**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. **Lei n. 13.336/2005**. Disponível em: <<http://www.alesc.cs.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? In: **Rev. da Adm. Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. EnAPG, 2006. **Anais...** São Paulo: [s. n.], 2006.

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social:** subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

DENHARDT, Robert D. **Teorias da Administração Pública**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, W. R. **A distribuição de subvenções sociais e o clientelismo na Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais**. 2006. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

FERREIRA, S. A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação. **Ciências Sociais Unisinos**, [S. l.], v. 44, n. 1, p. 28-38, 2008.

FREITAG, B. P. **Encontros e desencontros**. Tempo Brasileiro: RJ, 1985. (Coleção Diagrama; 11).

GOYARD-FABRE, S. **Os princípios filosóficos do direito moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa**. Madri: [s. n.], 1981.

_____. **Direito e democracia: entre a factividade e a validade**, v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERRERO, X. Racionalidade comunicativa e modernidade. **Rev. Síntese**, Rio de Janeiro, n. 37, 1987.

HOBBS, T. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? In: **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Edit.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MATTIA, Clenia de; ZAPPELLINI, Marcello B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n.3, July/Sept. 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, n. 2, abr./mai./jun. 2005.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições de experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, fev. 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. **Paidéia**, Ribeirão Preto, fev./ago, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/n8-9/07.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

PRETTY, J. N. et. al. **Participatory learning and action: a trainer's guide**. London: International Institute for Environment and Development, 1995.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. (deves colocar na citação como Machado Júnior) **A lei n. 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumem juris, 2010.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Auditoria de gestão: uma forma eficaz de promoção da accountability. In: EnANPAD; 31. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2007.

_____. Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas. **ReFAE**, [S. l.], v. 5, n. 1, nov. 2013. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/ReFAE/article/viewArticle/3750>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, [S. l.], v. 11, n. 25, p. 97-120, set./dez. 2009.

SANTOS, A. R. SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. A proposta do novo serviço público e a ação comunitária de bairro: um estudo de caso. EnAPG. 2006. **Anais...** [São Paulo], 2006.

SCHOMMER, P. C; ROCHA, A. C. et al. A coprodução do controle como bem público essencial à accountability. EnAMPAD; 36. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012.

_____. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. F. (Org.). **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC, p. 31-70, 2011. (ENAPEGS; v. 5).

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnósticos de problemas, recomendação de soluções**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

_____. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

URIBE RIVERA, Francisco Javier. **Agir comunicativo e planejamento social:** uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.