



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL
CURSO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Danilo Affonso Neiva

**A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E O *ACCOUNTABILITY* SOCIAL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA UM POR TODOS E TODOS POR UM**

Brasília

2015

DANILO AFFONSO NEIVA

**A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E O *ACCOUNTABILITY* SOCIAL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA UM POR TODOS E TODOS POR UM**

Monografia apresentada para obtenção do grau de bacharel em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Professora orientadora: Prof.^a Dr.^a Graziela Dias Teixeira

Examinadora: Prof.^a Dr.^a Marilde Loiola de Menezes

Brasília

2015

DANILO AFFONSO NEIVA

10 0056580

**A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E O *ACCOUNTABILITY* SOCIAL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA UM POR TODOS E TODOS POR UM**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito final para obtenção do título de bacharel em Ciência Política, apresentada à seguinte banca examinadora.

Professora Graziela Dias Teixeira
(Universidade de Brasília)

Professora Marilde Loiola de Menezes
(Universidade de Brasília)

Brasília

2015

Agradecimentos

Inicialmente eu gostaria de agradecer aos meus pais, Sandra e Álvaro, a minha irmã, Bianca e a meus avós Francisco e Neida. Todos tiveram uma importância enorme no desenvolvimento do meu caráter, meus questionamentos, interesses, além de terem apoiado cada passo meu até aqui. Também gostaria de agradecer a meus amigos, demais familiares e, especialmente, a minha namorada Amanda por terem sido personagens inseparáveis nos momentos em que eu mais precisei.

Agradeço também aos excelentes professores que tive a honra de conhecer ao longo do meu ensino fundamental, médio e superior: à professora Marta Machado, quem me despertou o interesse pela escrita, pela poesia e pela boa leitura; à professora Waleska Cozac, quem estimulou o meu fascínio pela História e que sem ela eu provavelmente não teria escolhido o curso de Ciência Política.

À professora Graziela Dias Teixeira por ter sido não apenas uma orientadora, mas uma excelente e paciente guia durante toda a minha formação na UnB e na realização deste trabalho. Agradeço também o Coordenador-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social da CGU, o Sr. Adenísio Álvaro Oliveira de Souza, pela produtiva e agradável entrevista. Por fim, separo um agradecimento especial aos professores Leonardo Barreto, David Fleischer e Ricardo Caldas. Todos tiveram uma participação essencial para minha formação.

Resumo

Este trabalho propõe identificar os mecanismos de estímulo ao *accountability* realizado pela Controladoria-Geral da União através do projeto do órgão: o "Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania". Para isso, serão abordados conceitos e análises teóricas fundamentadas a partir dos estudos sobre participação e controle social, representação, *accountabilty* vertical, horizontal e social.

O trabalho se divide em quatro capítulos. Nos dois primeiros capítulos, apresento a CGU de maneira estrutural e o Programa Um por Todos, respectivamente. O terceiro capítulo será destinado para a teorização do *accountability*, enquanto o quarto capítulo será atribuído para uma abordagem crítica entre a teoria e os dados obtidos nas entrevistas realizadas na CGU.

Por fim, é possível identificar mecanismos de estímulo ao *accountability* por meio das atividades realizadas pelo programa. A CGU estimulou o *accountability* social ao empoderar uma organização da sociedade civil num projeto sócio-pedagógico e reuniu diversas organizações do Estado para os seus objetivos.

Abstract

This work proposes to identify accountability mechanisms stimulus conducted by the *Controladoria-Geral da União* through the agency's project: *Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania*. For this, will discuss concepts and theoretical analyzes based from studies of participation and social control, representation, vertical *accountabilty*, horizontal and social accountability.

The work is divided into four chapters. In the first two chapters present the CGU structurally and the *Um Por Todos*, respectively. The third chapter is intended for the conceptualization of accountability, while the fourth chapter will be assigned to a critical approach between theory and data obtained in the interviews conducted in the CGU.

Finally, it can identify incentive mechanisms to accountability through the activities carried out by the program. CGU stimulated Social accountability to empower an organization of civil society in socio- pedagogical project and brought together various state organizations for their goals

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Etapas do <i>accountability</i> horizontal e sua dinâmica institucional.....	p.36
---	------

Lista de Siglas e Abreviações

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
APF	Administração Pública Federal
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
CCCI	Comissão de Coordenação de Controle Interno
CGR	Corregedoria-Geral da União
CGU	Controladoria-Geral da União
CISSET	Secretaria de Controle Interno
Consocial	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CTPCC	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
LAI	Lei de Acesso à Informação
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAPs	Núcleos de Ação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs	Organizações Não Governamentais
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PPA	Plano Pluri Anual

PPP Parceria Público-Privada

SCI-PEF Sistema de Controle do Poder Executivo Federal

SFC Secretaria Federal de Controle

SPCI Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

STN Secretaria de Tesouro Nacional

TCC Trabalho de Conclusão de Curso

TCU Tribunal de Contas da União

UNODC Unidade de Estado de Direito do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

Sumário

Introdução.....	10
Capítulo 1. Contextualização do controle no Brasil.....	13
1.1. A estrutura da CGU.....	15
1.2. O desenvolvimento institucional da CGU.....	15
1.3. Os Programas de Controle.....	17
1.4. A CGU como fonte indutora do Controle Social.....	18
Capítulo 2. O Programa Um por Todos e Todos por Um: Pela Ética e Cidadania.....	21
2.1 A idealização do Programa.....	23
2.2 O Programa e o estímulo ao Controle Social.....	25
2.3 A seleção das Instituições de Ensino.....	26
2.4 A realização de parcerias.....	27
2.5 Avaliação e <i>feedback</i>	28
2.6 Dificuldades e melhorias.....	29
Capítulo 3. Conceitualizando o <i>Accountability</i>	31
3.1. A bidimensionalidade do <i>accountability</i>	31
3.2. A modalidade vertical.....	32
3.3. A modalidade horizontal.....	33
3.4. A democracia deliberativa e o <i>accountability</i>	37
3.5. A evolução do <i>accountability</i> : a modalidade social.....	38
3.6. O <i>Accountability</i> social na América Latina.....	42
Capítulo 4. Diálogo teórico-prático.....	46
Conclusão.....	50
Referências Bibliográficas.....	51
Apêndice.....	55

Introdução

A Ciência Política trata a teoria da democracia por meio de três correntes historicamente difundidas: a teoria clássica, a teoria medieval e a teoria moderna (BOBBIO, 2007). A teoria clássica é constituída pelas três formas de governo aristotélicas, sendo estas a monárquica, a aristocrática e a politeísta. Nessa teoria, a cidadania é um direito individual. Já a teoria medieval é baseada na origem romana da soberania popular representativa. Por último, a teoria moderna – conhecida como a teoria do Estado Moderno – que tem como grande pensador Nicolau Maquiavel. Nesta última, os ideais democráticos clássicos e os republicanos modernos se imbricam e formam um complexo conceito de Democracia Popular.

Atualmente, a teoria moderna é de grande valia para a nossa presente forma de governo dada sua influência nas reflexões sobre democracia representativa e na análise dos atores sociais que surgem do processo democrático (HABERMAS, 1995). Dessa maneira, a democracia não é apenas uma forma antiga de governo ideal, mas um método institucional que envolve diversas camadas da sociedade civil e os entes públicos presentes no processo decisório, no planejamento de políticas, na construção da cidadania, da soberania popular e, sobretudo, no mecanismo de controle social.

O controle é um importante avanço para a democracia moderna por representar uma maneira responsiva de fiscalizar as atividades executadas pelo Estado, além de permitir um meio eficaz para a conscientização e o combate à corrupção. A eleição não é a única ferramenta de controle social. As ouvidorias, conselhos, conferências, auditorias, consultas e chamamentos públicos tornam-se procedimentos democráticos de prestação de contas entre os representantes e representados, de controle social e de espaço fomentador de políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011). Em outras palavras, a eleição - como instrumento de preferência representativa - não é um mecanismo suficiente para a garantia de um *accountability* de abrangência social. Vale lembrar que no contexto do presente trabalho, me refiro a *accountability* como sendo prestação de conta do representante para o representado, já que o termo ainda não possui um significado literal e corrente na língua portuguesa.

A estratégia de controle social no Brasil não integra as instituições de *accountability*, mas é realizada pelo fortalecimento de processos provenientes de instituições de controle em momentos de escândalos políticos (FILGUEIRAS; AVRITZER, 2010). Apesar disso, alguns autores acreditam que o Brasil vem passando por um desenvolvimento institucional das

instâncias de controle público que se insere no contexto de apelo social por mais transparência e probidade. Exemplos que ilustram esse fortalecimento institucional podem ser observados por meio das ações do Tribunal de Contas da União (TCU) que adquiriu liberdade para exercer fundamental papel na fiscalização das contas públicas e o Ministério Público (MP) com autonomia para investigar as ações das instituições estatais em consonância com a sociedade civil. Do mesmo modo, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem marcado um importante papel para o controle social através de políticas, programas e processos de auditoria, além de estimular a participação da população nessas ações. Desde sua criação, a CGU adquiriu um forte protagonismo nas atividades de controle no âmbito interno da Administração Pública Federal (APF). De maneira constitucional, a entidade apresenta competências que inserem práticas de *accountability* na esfera do Poder Executivo, centralizando suas atividades de supervisão interna e de ouvidoria. Ou seja, o órgão adquiriu uma função que vai além da fiscalização interna, e por isso, ela se torna um envolvente objeto de estudo por parte da Ciência Política.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo geral identificar os mecanismos de estímulo ao *accountability* por parte da entidade tendo por objeto de análise o programa "Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania".

A problematização deste trabalho instiga a seguinte pergunta: O programa "Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania" contribui para o fortalecimento do *accountability* e para os mecanismos de controle social no Brasil? Acredito que a temática se torna cada vez mais instigante para entender o comportamento da sociedade frente aos seus representantes e de que maneira ela contribui para o controle social, sobretudo num contexto de grande publicização dos casos de corrupção.

O estudo teórico se fundamenta nos conceitos pertinentes ao *accountability* vertical, horizontal e social, participação, representação e controle social. Para tanto, faz-se a necessidade de relacionar os autores envolvidos com o desenvolvimento e evolução destes termos. Sendo assim, é importante tratar das principais perspectivas sobre o *accountability* presentes em Andréas Schedler e Guillermo O'Donnell, evoluindo para as contribuições de Leon Victor de Queiroz Barbosa, Matthew M. Taylor, Vinicius C. Buranelli, Andrew Arato, Fernando Filgueiras, Catalina Smulovitz e Henrique Peruzzotti. Em consonância com os estudos de controle social, o campo institucional da CGU será explorado por meio dos estudos

de, Cecília Olivieri, Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Luiza Reis Teixeira, Rui Mesquita Cordeiro e Fábio Félix Cunha da Silva.

O tipo de pesquisa será bibliográfico. O levantamento de dados se dará por meio de textos, periódicos científicos, livros de leitura corrente, revistas, artigos de natureza teórica e entrevistas semiestruturadas direcionadas aos servidores da CGU. A ideia principal gira em torno de estabelecer relação entre as informações e os dados obtidos com a problemática proposta. Dessa maneira, relacionar a consistência das informações e o conteúdo teórico será salutar para o presente trabalho.

As partes do trabalho estão capituladas, inicialmente, numa contextualização institucional do controle no Brasil seguida de uma apresentação da CGU e do Programa realizado pela entidade: Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania. O terceiro capítulo será destinado para a teorização do *accountability*, dando passagem, finalmente, para o quarto capítulo que estabelecerá uma abordagem crítica entre as teorias estudadas e os dados obtidos nas entrevistas realizadas na CGU.

Capítulo 1. Contextualização do controle no Brasil

Esta análise inicial pretende realizar uma breve contextualização do controle institucional no Brasil até o surgimento da CGU.

A Constituição de 1988 explicitou a necessidade de controles internos dentro de cada divisão do poder de maneira soberana. Até então, o controle externo era realizado apenas sobre as contas do Executivo (através do Congresso e dos Tribunais de Conta). Desde então, um Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI-PEF) vem sendo gradativamente evoluído. Várias Secretarias de Controle Interno (CISSETs) foram criadas, até que, em abril de 2001, a CGU foi concebida como órgão unificado do Poder Executivo, vinculado diretamente à Presidência da República. Inicialmente, seu papel foi implantar uma fiscalização de controle interno do Executivo de maneira independente do controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU).

A recente criação da CGU está prestes a completar 15 anos e é considerada uma inovação institucional no processo de controle da administração pública e dos agentes do Estado brasileiro. Para avaliar o desenvolvimento institucional da entidade, é necessário – à priori – contextualizar a origem e construção do controle administrativo no Estado brasileiro. Cabe aqui salientar que a maior parte das informações obtidas sobre o contexto histórico da CGU nessa primeira parte do primeiro capítulo refere-se aos estudos realizados pela pesquisadora Cecília Olivieri¹.

Até a década de 1920, o controle dos gastos governamentais era realizado pelos próprios ministérios a fim de avaliação futura de legalidade do TCU. Em 1921 criou-se a Contadoria Central da República, órgão ligado ao Poder Executivo e responsável por dar subsídios na inspeção orçamentária, patrimonial e financeira para o TCU. No ano seguinte, com o objetivo de padronizar e normatizar tais atividades instituiu-se o Código de Contabilidade.

A Contadoria Central da República tornou-se Contadoria-Geral e centralizou fiscalização de receitas e débitos do Poder Executivo em 1940. Dessa maneira, foram criadas as Contadorias Seccionais, situadas em cada Ministério no intuito de contribuir com os trabalhos da Contadoria Central. Entretanto, até meados de 1964, os trabalhos eram rudimentarmente de

¹ Cecília Olivieri é graduada em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas - SP (1998) e em Direito pela Universidade de São Paulo (1998). Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2002) e doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas - SP (2008).

verificação da legalidade na prestação de contas. Somente em 1994 que o escopo de competências dos órgãos de auditorias internas integraria atividades de fiscalizações *in loco*. Neste mesmo ano, a Medida Provisória 480 regulamentou a Secretaria Federal de Controle (SFC), instalando-a no interior do Ministério da Fazenda (MF). Conseqüentemente, as Secretarias de Controle Interno (Cisets) – criadas em 1974 para fiscalizar os programas federais nos Estados – passam a ser vinculadas a SFC e não mais aos ministérios.

É nesse contexto que o controle interno da administração pública ganha *status* e influência, uniformizando a execução de atividades de inspeção e padronizando a consolidação de fiscalização dos gastos governamentais.

O ano de 2000 marcou um importante momento para o controle interno na administração pública. Já perto do final do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, foram tomadas algumas medidas de fortalecimento nas prestações de contas devido irregularidades que prejudicavam a imagem do governo federal. Ocorreu uma modificação na legislatura financeira que traria algumas novidades na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs). O documento passaria a servir de orientação para as avaliações de gestão da SFC. Com a SFC fortalecida, as Cisets enfraquecem seu poder decisório e se extinguem ainda no mesmo ano.

A SFC ganha ainda mais poder quando se desvincula do MF e se integra a Presidência da República em 2001. Nesse imbróglio, a mesma entidade se unifica com a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), abrindo caminho para a estruturação da Corregedoria-Geral da União criada pela Medida Provisória nº 2143-31.

Em 2002, o Decreto nº 4177 transferiu para a Corregedoria-Geral as atribuições de Ouvidoria-Geral, retirando essa competência do Ministério da Justiça (MJ). Enquanto isso, já no governo PT, o Programa de Fiscalização de Municípios passa por uma inovação ao ser definido por sorteio e a fiscalizar todas as atividades com verba unicamente federal.

Finalmente, por advento da Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro, transformada na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, a então Corregedoria passou a se chamar Controladoria-Geral da União, assumindo *status* ministerial e adquirindo função de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Através dessa lei, as competências da entidade evoluíram de maneira centralizada. Além da defesa patrimonial e combate à corrupção, a CGU

aperfeiçoou seus mecanismos de controle interno por meio de auditorias públicas, correição, prevenção à improbidade administrativa, ouvidoria, transparência gestora e, em particular, no fortalecimento da participação social.

1.1 A estrutura da CGU

A entidade é composta por quatro secretarias distintas de atividades e de atribuições diferentes: a de Controle Interno, Prevenção da Corrupção, Correição e Ouvidoria (CGU, 2015).

Compete a Secretaria Federal de Controle Interno centralizar o controle da Administração Pública Federal (APF), auditar a vida econômica, eficácia e eficiência da gestão pública. A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) é responsável por fiscalizar e detectar fraudes concernentes ao uso do erário público federal, desenvolvimento de mecanismos de transparência e, principalmente, promoção de mecanismos de controle social através da divulgação de informações sobre a APF, de congressos da sociedade civil e capacitação deste público alvo. A Corregedoria-Geral da União (CRG) é a secretaria destinada às atividades de correição e apuração de possíveis irregularidades atribuídas aos agentes públicos, além de realizar aplicação de penalidades. Por fim, o setor da Ouvidoria-Geral trata de receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, informações e elogios para as áreas afins, centralizando atividades de um *ombudsman* interno.

A CGU ainda possui um órgão colegiado de finalidade consultiva: O Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC). O Conselho é formado paritariamente por representantes governamentais e representantes da sociedade civil com objetivo de sugerir e debater medidas de controle dos recursos públicos, além de estimular a criação de meios de promoção da transparência.

1.2 O desenvolvimento institucional da CGU

Esta análise pretende traçar a evolução e ampliação das competências da CGU enfatizando as iniciativas de estímulo ao controle social.

Tal como observado neste capítulo, o surgimento da Controladoria-Geral da União é relativamente novo. Desde sua regulamentação, em 2003, a CGU passou a induzir a participação dos cidadãos na fiscalização dos atos administrativos do Estado, instituindo, por

exemplo, a formação técnica de conselheiros oriundos da sociedade civil em fóruns e conferências sobre controle social. Entretanto, há de se afirmar previamente que o monitoramento das políticas destacadas ainda se encontra em processo de consolidação.

Para entender essa evolução de competências da CGU, há de se considerar o fortalecimento institucional advindo da Constituição de 1988. A Carta de 1988 abriu espaço para o controle social através de conselhos de participação civil vinculados aos vários ministérios e órgãos de governo estaduais e municipais. Não obstante, a recente criação da CGU foi considerada uma inovação no que concerne o fortalecimento institucional de inspeção e fiscalização no Brasil. A entidade reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal, centralizando-o em um órgão com função de ministério e autarquia. Outra razão é que a criação da entidade desenvolveu atividades de controle interno para a consolidação da qualidade da gestão, indo além, portanto, do clássico controle da legalidade.

De acordo com Loureiro *et alii* (2012), a criação da CGU ocorreu de maneira incremental, já que foi assumindo funções e status diferentes ao longo do tempo. Ainda segundo os autores, no período concernente entre 1994 e 2000, ainda antes do surgimento da entidade, seus projetos constituíam-se pela reorganização do controle interno e sua ampliação para o acompanhamento das políticas públicas (LOUREIRO *et alii*, 2012)

Ao longo do tempo, a CGU passou a desenvolver uma atuação em nível federal, estadual e municipal, mesmo sofrendo alegações de que esta atuação estava fora das competências legais do órgão (TEIXEIRA; CORDEIRO, 2013). Desde a sua criação, participou de processos de fiscalização de desvios contratuais e fraudes em favorecimento de pessoas jurídicas, contribuindo também para o combate a corrupção no meio privado. Na Bahia, constatou a ausência de divulgação de publicações e afixação em locais públicos da relação de beneficiários do Programa Bolsa Família - contrariando disposição do Decreto Federal nº 5.209/2004 que criou a política pública - e anunciou práticas de nepotismo e clientelismo em todos os municípios fiscalizados, sem exceção².

Combatendo o nepotismo e o clientelismo, a CGU conduziu a linha de frente contra os aspectos negativos do poder patrimonial no Brasil, colaborando para o enfrentamento à cultura da improbidade, ao favorecimento individual e ao tráfico de influência. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que o foco do presente TCC está nos aspectos do controle social e

² Ibidem, pág 10

prestação de contas ao cidadão sobre os atos realizados pelos agentes públicos. Dessa maneira, o fenômeno e as possíveis consequências da corrupção não cabem aqui como prioridade analítica.

Ainda sobre a ação da CGU nos Estados e municípios, Loureiro *et alii* (2012), afirmam:

Devido a grande descentralização das políticas públicas, ocorrida a partir dos anos 1980 e 1990, boa parte das políticas sociais implementadas nos municípios têm sido realizadas com recursos federais, cujo controle está a cargo de órgãos federais de controle externo e interno. Mais recentemente, CGU passou a fiscalizar também os Estados [...] em decorrência principalmente da ampliação, nos anos 2000, do orçamento das políticas federais de infraestrutura [...]. (LOUREIRO; ABRUCIO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012, p.57).

Os autores observam que esse fenômeno teve início no governo Fernando Henrique Cardoso em resposta às denúncias de corrupção no final de seu segundo mandato como presidente da república, no intuito de publicizar o empenho de fortalecimento das instituições de controle. Por outro lado, foi no governo Lula que a CGU realizou um importante rearranjo em seu arcabouço institucional, alterando seu escopo com vistas na busca pelo aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e pelo rompimento com a cultura do controle como instrumento unicamente interno, ou seja, tratando de democratizar o controle por meio de transparência e informação.

1.3 Os Programas de Controle

A CGU sofreu algumas resistências internas e externas por angariar atribuições que iam além da fiscalização interna. Apesar disso, foram essas transformações que permitiram a criação de diversos projetos e a democratização das ações de controle, tal como o Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos, o Portal da Transparência, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Concomitantemente, o programa Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania – objeto de estudo deste presente trabalho – se insere nesse mesmo contexto. O programa será abordado mais profundamente no capítulo seguinte.

Outro efeito causado pelos programas na nova fase gerencial da CGU foi a publicação de análises e fiscalizações orçamentárias realizadas nos Estados e municípios, o que permitiu

visibilidade por parte dos cidadãos³. Essa evolução se deu através da publicidade de informações de qualidade. Os relatórios passaram a ser divulgados com a identificação dos órgãos e municípios inspecionados pela entidade.

Consequentemente, alguns estudos foram destinados para analisar os efeitos dessa publicidade nas eleições municipais brasileiras. Não coincidentemente, Ferraz *et alii* (2008) apontaram que os prefeitos que tentaram ser reeleitos e que tinham obtido má avaliação administrativa no relatório municipal da CGU, tiveram maiores dificuldades de sucesso na eleição (FERRAZ C.; FINAN, F., 2008). Ou seja, a disponibilidade de informação acerca da gestão administrativa pôde contribuir para os mecanismos de prestação de contas, responsividade e, sobretudo, controle social.

1.4 A CGU como fonte indutora do Controle Social

Esta última parte do primeiro capítulo mostrará de que maneira a CGU evoluiu de órgão instrumental de controle interno para indutor da própria atividade de controle social. Para isso, três iniciativas da entidade para o exercício da cidadania e controle social serão aqui abordadas: a criação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), a criação do Programa de Olho Vivo no Dinheiro Público e a regulamentação organizacional da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). Não há como estudar o desenvolvimento programático da CGU sem citar esses projetos. Ressalto aqui que a iniciativa “Um por Todos e Todos por Um” terá um capítulo de análise à parte.

Como já mencionado anteriormente, o CTPCC é formado de maneira paritária por atores governamentais e por representantes da sociedade civil. Trata-se, portanto, de um colegiado consultivo com a finalidade de debater e aperfeiçoar métodos de controle dos recursos públicos, além de estimular a promoção da transparência e combate à impunidade, tal como informa o sítio institucional da entidade. Dessa maneira, não seria errático afirmar que a criação da Comissão poderia ser fruto de princípios de *accountability* frente à sociedade civil organizada, distribuindo seus membros de forma equilibrada entre ela e os representantes estatais (LINHARES NETO, Damásio A.; BRITO, Eveline M., 2008). Do total de membros na Comissão, metade são oriundos da sociedade civil e estão distribuídos entre a Ordem dos

³ Loureiro (2012) argumenta que, até 2003, os estudos orçamentários avaliavam apenas o desempenho dos programas federais e a escolha das regiões se davam por meio de critérios estatísticos para a formação de amostra aleatória. A partir de então a seleção dos Estados e municípios tornou-se possível por sorteio. Essa foi uma inovação realizada no Programa de Fiscalização por Sorteios.

Advogados do Brasil (OAB), Associação de Igrejas Evangélicas, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), sindicatos patronais e trabalhistas, Transparência Brasil, Instituto Ethos e um cidadão brasileiro de renome e notoriedade nacional.

É possível realizar alguns comparativos teóricos a partir do exercício desse Conselho. A primeira faz alusão ao vínculo entre o Estado e instituições democráticas de representação e participação que se insere num processo de articulação entre um órgão governamental (neste caso a CGU), uma instituição de cunho participativo (a CTPCC) e um representante do Poder Legislativo: o Congresso Nacional. Nesse contexto, um resultado concreto dessa articulação surge no exemplo da lei de acesso á informação – pauta que já vinha sendo discutida no Conselho desde o ano de 2005, outorgada em maio de 2012.

Outro exemplo que emerge no processo de articulação entre poderes estatais e espaços de representação e participação encontra-se nas arenas de conflitos de interesse. O objetivo dessa temática era delimitar um período para que altos agentes públicos pudessem assumir cargos de dentro da iniciativa privada. O tema se tornou objeto de audiência pública e um projeto de lei foi avaliado pelo Congresso. Entretanto, lideranças partidárias tiveram sucesso ao pressionar o engavetamento da matéria.

Nota-se que o primeiro caso obteve mais sucesso que o segundo relatado. De todo modo, tais exemplos podem suscitar evidências político-administrativas de articulação entre o arcabouço institucional de controle e espaços democráticos participativos e representativos.

A segunda pontuação teórica chama a atenção para as iniciativas de criação de novas instituições estatais e sociais por parte da CGU. Dentre elas está o projeto “Empresa Pró-Ética” que avalia e publica sobre as empresas que se destacam nas iniciativas de integridade e transparência em suas relações comerciais. O projeto é fruto de uma ação conjunta da CGU (por intermédio do CTPCC) e do Instituto Ethos.

Outro projeto que procura estimular o exercício do controle social sobre as atividades do governo é o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. O nervo central do projeto está na capacitação técnica da sociedade civil para a função do controle (SANTANA, A. E. S., 2009), tendo surgido após as constatações de irregularidades apontadas pelo Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos. Consequentemente, a CGU fomentou a capacitação de conselheiros municipais e lideranças locais, além de ter iniciado o projeto de Mobilização e

Capacitação de Agentes Públicos. Apesar do alcance e foco das atividades realizadas, Santana faz algumas objeções quanto aos pontos fracos do programa. O autor afirma que os cursos destinados aos cidadãos podem ser insuficientes para o controle social dado aos poucos dias de qualificação. Ainda segundo ele, o Programa Olho Vivo está relacionado num complexo problema de “limitações históricas impostas pela cultura secular da não participação” (Ibidem, p.56-57) que se torna superável visto que existem hoje diversos mecanismos e experiências de aprendizagem democrática engajados na culturalização do controle social como aperfeiçoamento participativo.

Finalmente, em setembro de 2009, durante a o 1ª Seminário Nacional sobre Controle Social, instituiu-se a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). Além de conferências livres, foram realizados encontros de organizações não governamentais, reuniões com entidades estudantis, associações de moradores e de outros grupos organizados da sociedade civil. Em maio de 2012 o Consocial concretizou seu marco principal: a Lei de Acesso à Informação (LAI). Segundo a então diretora de Prevenção da Corrupção da CGU, Vânia Vieira, a LAI foi concebida como marco estratégico, pois contou com uma mobilização social que foi além do portal da transparência, da formação de conselhos e da abertura do meio virtual para consultas. A lei conseguiu estimular a participação dos cidadãos e o aperfeiçoamento da cultura política do controle democrático (LOUREIRO et alii, 2012).

Capítulo 2. O Programa Um por Todos e Todos por Um: Pela Ética e Cidadania

A Controladoria-Geral da União tem diversificado seus programas de participação social envolvendo o público infanto-juvenil ao longo dos anos. Considerando que a responsabilidade social, a ética e a cidadania devem ser aspectos estimulados desde a infância, a entidade adotou uma abordagem sistêmica tratando esses pontos no meio escolar e familiar. Nesse sentido, são desenvolvidas ações integradas voltadas para o público jovem e infantil, as quais estão estruturadas em quatro eixos de atuação: o site infantil “Criança Cidadã - Portalzinho da CGU”, o Concurso de Desenho e Redação da CGU, o Dia da Criança Cidadã e o projeto “Um por todos e todos por um! Pela ética e cidadania!”.

Criado em 2009, o programa Um por Todos e Todos por Um foi desenvolvido em parceria com o Instituto Cultural Maurício de Sousa, com a Unidade de Estado de Direito do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), com o Ministério da Educação (MEC) e com o Ministério da Justiça (MJ). Essa parceria teve o intuito de desenvolver entre as crianças os valores da democracia, da participação social e do bem estar coletivo de maneira conjunta e unificada. Para isso, a CGU utilizou-se de todo o universo lúdico criado por Maurício de Sousa envolvendo a Turma da Mônica e as escolas, os alunos, seus familiares e professores em torno de práticas educacionais, cidadãs, responsivas e inclusivas. Acerca do público alvo do Um Por Todos, o atual chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência da CGU, Fábio Félix Cunha da Silva, afirma em seu artigo:

Criado pelo renomado cartunista Maurício de Sousa, os personagens da Turma da Mônica há várias décadas fazem parte da cultura brasileira. A linguagem simples, direta e bem humorada dos personagens permitiu que centenas de campanhas fossem desenvolvidas e que complexos conceitos fossem assimilados por crianças e adultos de forma eficaz e divertida. E, no âmbito do projeto [...], é o que se pretende com os temas da ética e da cidadania. (SILVA, Fábio Félix Cunha da, 2009, p. 4).

O artigo de Fábio Félix intitulado “Ações de educação para ética e cidadania: iniciativas da Controladoria-Geral da União para o público infanto-juvenil” foi apresentado no 14º Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). No trabalho, o autor procura avaliar os benefícios sociais adquiridos por meio do estímulo à cidadania voltado às crianças e jovens.

O público alvo do projeto são alunos dos ensinos fundamental I e o objetivo está na formação de futuros cidadãos conscientes e responsáveis com as questões sociais, seus deveres

e direitos. Dessa maneira, o que se espera é que essas crianças tornem-se interessadas e atentas ao controle social, à ética e transparência pública. Segundo o sítio da CGU, desde sua criação, o programa já aderiu mais de 400 mil alunos, 13 mil professores e 1600 escolas (CGU, 2015).

A participação no “Programa Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania” é realizada por meio de termo de adesão voluntária por autoridade da esfera pública federal, estadual, municipal ou de instituição de ensino da rede privada qualificada como ente parceiro. Dessa forma, cabem às unidades regionais da CGU a implementação do programa.

Compete à CGU fomentar e editar os materiais didáticos, capacitar os professores, promover campanhas e metodologias educacionais correlatas ao projeto, além de divulgar os resultados alcançados (número de escolas e alunos beneficiados) e realizar planos de expansão do programa. Já o colégio ou parceiro é responsável pela execução das atividades orientadas pela CGU, disponibilização de dados para análise do órgão, captação e seleção das instituições de ensino, além de distribuição dos materiais pedagógicos (cartilhas, livros, jogos, cadernos e revistas em quadrinhos) destinados às escolas selecionadas.

Em 2014, na cerimônia de lançamento de edição do programa daquele ano, o então ministro da CGU Jorge Hage destacou a tematização da participação social na escola:

Vocês, crianças, devem estar se perguntando a razão de estarem aqui. Que história é essa? Eu respondo: vocês estão aqui para melhorar a educação, a saúde, o transporte, enfim, acabar com a corrupção. Vocês são o futuro e compreender ética e cidadania é fundamental. Nada melhor que a Turma da Mônica para explicar o significado de como agir bem e fazer do mundo um melhor lugar para se viver. (Controladoria-Geral da União. Discurso do ministro no lançamento da edição 2014 do Programa Um Por Todos e Todos Por Um. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/04/ministro-da-cgu-lanca-edicao-2014-do-projeto-201cum-por-todos-e-todos-por-um-201d>. 2014).

O projeto entra em consonância com a missão institucional promovida pela CGU ao permitir a capacitação de professores nas instituições de ensino no que concerne à transmissão de valores éticos ao público infante-juvenil, além de promover o controle social, a cidadania, a transparência e a participação. Cabe, ainda, ressaltar que a utilização das personagens da Turma da Mônica criadas por Maurício de Sousa reforça o interesse do público alvo, ampliando a chance de adaptação entre os alunos dos ensinos fundamental I e a obtenção de resultados positivos.

2.1 A idealização do Programa

As políticas públicas, políticas de governo e projetos sociais surgem com o esforço e empreendimento de equipes especializadas e preocupadas com um bom produto. Caso contrário, elas podem obter insucesso ou nem sequer saírem do papel. Nesse sentido, essas equipes tratam de se munir de ideias, planos e metas estratégicas a fim de dar início à fase de elaboração e, principalmente, aceitação. A criação do Um Por Todos não foge a essa regra.

No início deste capítulo, observou-se que a CGU diversificou seus programas de participação social envolvendo o público infanto-juvenil ao longo dos últimos anos. Foi nessa circunstância que o Programa “Um Por Todos e Todos por Um: Pela Ética e Cidadania” obteve a oportunidade de ser elaborado e, além disso, ganhar novos parceiros.

Em entrevista concedida para os fins deste trabalho, o coordenador-geral de Cooperação Federativa e Controle Social, Adenísio Álvaro Oliveira de Souza explicitou acerca da idealização e criação do programa. Segundo ele, o Um Por Todos não foi o primeiro projeto que procurou estimular o público infanto-juvenil. O Concurso de Desenho e Redação da CGU adotou a ideia de que trabalhar os conceitos de cidadania, direitos, deveres e controle social com crianças é essencial para o desenvolvimento de adultos responsáveis, atentos e mais responsivos. Ainda segundo o coordenador, a CGU precisou acompanhar o crescimento de espaços de fomento ao controle social por meio de diálogos e conferências com a sociedade civil. Dessa maneira, o Concurso de Desenho e Redação, as conferências e diálogos culminaram com a elaboração de um plano inusitado e arriscado: implementar os valores do *accountability* nas escolas. Nas palavras dele:

É bom trabalhar com o público adulto, mas o fomento ao controle social e a participação cresceu tanto nos últimos anos que nós planejamos fazer uma conferência justamente porque os espaços de participação estavam crescendo demais. Dessa forma vimos uma necessidade de estruturar e fomentar de maneira mais direta - não mais por meio da sensibilização - o controle social envolvendo a participação da escola. Era importante criar um incentivo para que a CGU trouxesse uma linguagem para a escola e que o público entendesse e compreendesse. (SOUZA, Adenísio Álvaro Oliveira de. Entrevista concedida a Danilo Affonso Neiva. Brasília, 10 dez. 2015).

A CGU elaborou um projeto que fosse além da sensibilização, envolvendo as instituições de ensino, suas diretorias, as Secretarias de Educação, os professores e, sobretudo, os alunos e seus familiares. Entretanto, com um orçamento limitado, o órgão de controle interno do Poder Executivo precisou prospectar alguns parceiros nessa empreitada.

Inicialmente, a CGU estabeleceu uma parceria com o Instituto Cultural Maurício de Sousa. De acordo com o coordenador, o Maurício de Sousa cedeu os direitos autorais para a CGU e seus parceiros com o objetivo de confeccionar os materiais didáticos, encartes, livros e demais itens didáticos criados pelos produtores do Instituto.

O programa foi planejado para ser aplicado durante seis meses do ano letivo aos alunos do 3^a, 4^a e 5^a ano. Na fase de planejamento dos conteúdos didáticos para os alunos de 3^a e 4^a ano, a CGU realizou um levantamento de dados em conjunto com os pedagogos do Instituto. Isso possibilitou a aplicação do primeiro pré-teste.

Adenísio Álvaro assume que a CGU implementou um piloto em algumas escolas municipais e isso encorajou, finalmente, a possibilidade de colocar em prática o desenvolvimento para os alunos do 3^a ao 5^o ano adaptando a linguagem à cognição e desenvolvimento das diferentes faixas de idade. Para estimular a prática cidadã e responsável aos alunos, o coordenador descreve:

Ele (o programa) começa com a aceitação do aluno como ele é. Ele trabalha as diferenças de maneira igual antes de adentrarmos aos conceitos de ética, cidadania e controle social. Para nós a ética se inicia quando você se aceita do jeito que é. Aceitar as diferenças é adentrar-se no conceito de ética, de cidadania, de participação e, conseqüentemente, de controle social. Todo isso de maneira muito lúdica, criativa e interativa. Junto com o Maurício, nós desenvolvemos vários materiais. Confeccionamos os encartes, as carteirinhas de agente da cidadania para todos os alunos, o Estatuto da Criança e do Adolescente que foi feito com os personagens da Turma da Mônica de maneira que chame a atenção. (SOUZA, Adenísio Álvaro Oliveira de. Entrevista concedida a Danilo Affonso Neiva. Brasília, 10 dez. 2015).

O coordenador entende que esses materiais estimulam o interesse dos alunos através das ilustrações e presença dos personagens da Turma da Mônica, além de se sentirem responsáveis pelo andamento das atividades por meio da “carteirinha de agentes da cidadania”. Tudo isso está incluso num kit confeccionado para as crianças.

Os professores também têm um kit que os insere nos objetivos do programa. Eles trabalham os valores democráticos e de participação social por meio de módulos. Esses módulos foram ordenados de maneira cadencial e lógica: o aluno é iniciado aos módulos de autoestima, respeito às diferenças e, posteriormente, ele é direcionado aos módulos mais complexos, como a formação do Estado brasileiro, seu território, formação dos municípios, estados, representatividade política, partidária e social. Tudo isso é realizado de maneira lúdica e interativa, respeitando a compreensão e limites das crianças, com ilustrações e massiva

presença dos personagens criados pelo Maurício de Sousa.

Nos seis meses de aplicação nas instituições de ensino, o Um Por Todos e Todos Por Um também se dá paralelamente à realização de outros programas, como por exemplo, os já citados concursos de desenho e de redação da CGU que, no ano de 2015, o órgão inseriu como tema para 2016 o mesmo tema do projeto Um por Todos, ambos projetos voltados para a criança e o adolescente como estabelecido anteriormente.

De acordo com os dados da CGU fornecidos na entrevista, a aplicação do programa foi possível através do fornecimento de recurso orçamentário planejado para 250 mil crianças para o ano de 2015 – recurso este que já foi aprovado para o ano seguinte. Esse recurso foi transferido pelo Ministério da Educação (MEC). Mais tarde essa parceria será mais bem descrita neste capítulo.

A CGU também deu continuidade na aplicação paralela entre o Um Por Todos e os concursos de desenho e redação. Segundo o coordenador, essa ideia se deu na necessidade de aplicar o conhecimento adquirido em sala de aula, já que os concursos trataram de equalizar os temas de cidadania e controle social. Esse aspecto favoreceu a expansão do programa quando uma portaria ministerial permitiu a participação não apenas das escolas públicas, mas das particulares. Sobre isso, Adenísio Álvaro aprofunda:

[...] O Mauricio de Souza também cede esses direitos autorais para a reprodução dos materiais. Agora elas também podem aderir à portaria e a CGU é quem está capitaneando isso, afinal o Mauricio de Sousa presa demais pela qualidade do produto. Se a escola quiser aplicar ela assina um termo de parceria com a CGU e então pode imprimir e usar os materiais na escola. Nossa ideia é que o Um Por Todos seja difundido para todas as escolas, sejam estas públicas ou particulares. (SOUZA, Adenísio Álvaro Oliveira de. Entrevista concedida a Danilo Affonso Neiva. Brasília, 10 dez. 2015).

Para 2016, Adenísio Álvaro afirma que CGU já planeja expandir o conteúdo didático por meio de tablets, computadores, aplicativos e outras mídias.

2.2 O Programa e o estímulo ao Controle Social

A CGU estabeleceu uma ideia-base para o Um Por Todos: a mudança social e o incentivo participativo se iniciam na escola. O coordenador Adenísio Álvaro afirma que o programa concorre com vários outros projetos, pois essa ideia tornou-se difundida no meio institucional e governamental. Nesse sentido, para concorrer com esses projetos e fortalecer a

aceitação nas escolas, a parceria advinda da culturalização da Turma da Mônica e do Instituto Cultural Maurício de Sousa se deu de maneira estratégica.

Adenísio Álvaro afirma que ainda não há um estudo que monitore o desenvolvimento dos alunos. Entretanto, ele informa sobre os relatos dos professores e admite que os alunos adquiriram uma ideia satisfatória acerca dos conceitos de controle social, participação e cidadania, já que se identificou diversos aspectos comportamentais que podem elucidar tais apreensões, tais como o cuidado com o bem público e com o livro didático, além do bom uso da carteira como bem coletivos. Os professores entendem que essa acuidade e zelo refletem o objetivo do programa: inserir nessas crianças a ideia de cidadania e responsividade. O coordenador lamenta a falta de um levantamento, mas se justifica, já que esse ano é a primeira vez – desde a criação do programa – que a CGU consegue aplicá-lo duas vezes consecutivas numa mesma instituição de ensino. Ou seja, somente agora eles têm panorama comparativo e experiência suficientes para a realização de um estudo analítico. Apesar disso, são com esses aspectos comportamentais e alteração de mentalidade que a entidade acredita estar colaborando para a formação de cidadãos mais conscientes e, conseqüentemente, para o controle social.

2.3 A seleção das Instituições de Ensino

Durante a entrevista realizada na CGU, o coordenador Adenísio Álvaro citou acerca da importância dos Núcleos de Ação de Prevenção (NAPs) nos estados brasileiros. Segundo ele, essas instituições tiveram utilidade para selecionar as escolas participantes do projeto Um Por Todos. O que era uma difícil prospecção tornou-se mais facilmente realizada por intermédio desses núcleos.

Os NAPs⁴ usaram exatamente as localizações mais difíceis para a realização do projeto-piloto: os municípios. O sucesso de aplicação nesses locais significaria um bom sinal para a aplicação do projeto como um todo. De acordo com o entrevistado, adentrar-se nas escolas municipais se tornou um grande desafio. Os NAPs realizaram o levantamento das escolas e, somente depois dos pilotos, o programa recebeu sua efetiva aplicação nos estados brasileiros.

Nas escolas, os professores empregam suas capacitações oriundas do curso virtual

⁴ Os Núcleos de Ação de Prevenção (NAPs) são entidades formadas por servidores da CGU que trabalham especificamente para a Secretaria de Prevenção da Corrupção em suas atividades afins. Eles possuem um relacionamento direto com as controladorias municipais e estaduais e realizam um monitoramento que evita a perda dos dados concernentes à prospecção das escolas. Além disso, a entidade trata de averiguar as condições educacionais e se o projeto está sendo bem aplicado.

hospedado no sítio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Nesse curso virtual, o corpo docente é apresentado ao programa Um Por Todos, ao Manual do Professor e às atividades que transcorrem o semestre de aplicação estipulado pela CGU. O coordenador Adenísio Álvaro explica que o planejamento orçamentário para 2016 já foi estipulado. Sendo assim, 250 mil alunos de aproximadamente 300 escolas serão beneficiados pelo programa ano que vem.

2.4 A realização de parcerias

Como já citado anteriormente, um projeto de tamanha magnitude e planejamento requer um orçamento demasiadamente oneroso e capital humano suficiente. Já que a CGU não consegue arcar com tudo isso sozinha, o órgão precisou realizar importantes parcerias para a elaboração, implementação e acompanhamento do programa Um Por Todos e Todos Por Um. Sendo assim, o Instituto Cultural Maurício de Sousa, o MEC e o MJ entraram como colaboradores, respectivamente.

Com o Instituto Cultural Maurício de Sousa, a parceria se deu de maneira não onerosa. O Instituto é classificado como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), então o instrumento de parceria - utilizado nos termos de Participação Público-Privada (PPP) - com a CGU foi um Acordo de Cooperação. Sobre essa essencial parceria, o coordenador Adenísio Álvaro ressalta na entrevista concedida:

Com o Instituto Maurício de Sousa a parceria é não onerosa. A CGU arcou com o ônus inicial visto que o Instituto contrata os profissionais do Mauricio de Sousa Produções. O Instituto realiza um custo de direitos autorais, mas ainda tem o custo de toda a criação. Isso teve um custo inicial em torno de 400 mil reais, mas já findou. A aplicação pode ser realizada à vontade, ou seja, sem custos de direitos autorais, afinal o Mauricio de Sousa nos cedeu esses direitos. (SOUZA, Adenísio Álvaro Oliveira de. Entrevista concedida a Danilo Affonso Neiva. Brasília, 10 dez. 2015).

A união com o MEC veio logo em seguida. Essa parceria é de Ordem Orçamentária. A CGU não tinha o orçamento capaz de aplicar e imprimir o material didático confeccionado através do Instituto Cultural Maurício de Sousa. Sendo assim o MEC realizou um Termo de Execução Orçamentária e descentralizou uma parte do recurso ministerial na ordem de um milhão e duzentos mil reais para que o programa Um Por Todos pudesse ser desenvolvido, segundo o coordenador Adenísio Álvaro. Dessa maneira, a CGU executa o orçamento do MEC monitora os custos de aplicação (especificando quantos kits foram confeccionados, quais

escolas e o número de alunos participantes). Ainda segundo o coordenador, esse é o segundo ano em que a CGU consegue a aprovação de descentralização orçamentária por parte do MEC.

A parceria com o MJ foi consequência com a parceria do MEC. O MJ realizou um levantamento do Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, elaborando um banco de dados das cidades mais violentas do Brasil, ou seja, as cidades com mais ocorrências de homicídios dolosos no país. Foi daí que o MEC intercedeu por uma nova parceria com o intuito de aplicar o Um Por Todos nessas cidades de alta vulnerabilidade. Adenísio Álvaro relata que esse plano também está projetado para o ano que vem. Dessa forma, em 2016, a CGU deverá implementar o programa não apenas nas escolas que estiveram cadastradas até então, mas também com aquelas indicadas pelo Pacto Nacional, ou seja, escolas localizadas nas cidades mais violentas do país segundo os dados do MJ, por exemplo: Fortaleza e Salvador. Essas são as duas cidades mais violentas do país de acordo com os parâmetros do órgão e, correspondem ao número de 1.888 e 1.315 homicídios dolosos por ano, respectivamente (SENASP, 2015).

2.5 Avaliação e *feedback*

Segundo os relatos do entrevistado, a CGU elaborou um *blog* onde o corpo docente realiza as avaliações do programa aplicado nas escolas. A aceitação, avaliação e *feedback* foram positivos no sentido da mudança sócio pedagógica. Como relatado anteriormente, os alunos ficaram mais interessados no bem comum, no zelo pelos colegas, professores e materiais escolares. Os professores ainda relataram uma mudança significativa nas ocorrências de *bullying* – fenômeno que tem preocupado os gestores educacionais.

O *feedback* realizado pelo Instituto Cultural Maurício de Sousa também se deu de maneira satisfatória. Segundo o coordenador da CGU, o efeito foi tão positivo que levou ao Instituto ceder os direitos autorais de reprodução dos materiais ilustrativos. Ainda de acordo com ele, o serviço público pode ser desconfortável quando os programas não são internalizados e seus idealizadores “não vestem a camisa”. Não foi o que ocorreu com o Um Por Todos. O Programa é levado a sério e se tornou ícone de planejamento entre os servidores públicos da CGU. Nas palavras dele, a edição 2016 foi aprovada com entusiasmo:

No último concurso de desenho e redação - a premiação foi segunda feira passada em comemoração ao Dia Internacional Contra a Corrupção que foi ontem - a gente realizou a premiação e anunciou a parceria com o MEC para aplicar o Um Por Todos no ano que vem. Mauricio esteve presente junto com os personagens da Turma da Mônica na ESAF. (SOUZA, Adenísio Álvaro Oliveira de. Entrevista concedida a Danilo Affonso Neiva. Brasília, 10 dez. 2015).

Em consideração aos relatos dados pelo entrevistado, podemos inferir que o Um Por Todos se tornou uma experiência positiva no que concerne a criação de uma rede de órgãos governamentais e entidades não governamentais na formação e estimulação da cidadania e controle social.

2.6 Dificuldades e melhorias

Os gestores e idealizadores do programa relatam duas grandes dificuldades na aplicação do Um Por Todos, segundo o coordenador Adenísio Álvaro: o monitoramento e a penetração nas escolas. Primeiro porque o monitoramento requer uma complexa rede interinstitucional entre os municípios e estados e as controladorias regionais, o que para o órgão é um desafio a ser vencido. Entretanto, penetrar, ganhar aceitação e inserir-se nas escolas é o desafio maior.

Segundo o coordenador, para que o programa seja bem aceito nas escolas, ele não pode ser uma surpresa desavisada. Algumas escolas selecionadas têm uma estrutura sistêmica rígida. Implementar uma novidade não é uma tarefa fácil. Em outras palavras, a CGU não pode correr o risco de tentar aceitação numa escola que já possui um planejamento anual definido. Ou seja, o MEC precisa contatar as Secretarias de Educação e captar escolas que ainda estejam numa fase inicial na formação do seu calendário letivo. Acerca dessa dificuldade latente, o gestor assume:

[...] não adianta que o produto seja bom se ele não recebe uma abertura por parte dos municípios e das diretorias. Existe uma concorrência muito grande. Se a CGU apresenta o produto depois que o planejamento da escola tiver pronto é muito difícil ele ser aplicado e ser monitorado porque a gente não pode somente entregar para escola. O produto requer um monitoramento tanto presencial quanto remoto, então os professores nos dão um feedback através do monitoramento. (SOUZA, Adenísio Álvaro Oliveira de. Entrevista concedida a Danilo Affonso Neiva. Brasília, 10 dez. 2015).

O coordenador também confessa que antes mesmo de adentrar nas escolas, apresentar o projeto aos gestores municipais e estaduais se torna um desafio adicional, pois alguns agentes públicos procuram atrelar o programa a alguma ação partidária do Governo Federal e acabam criando barreiras ou resistências na fase de inserção. Não é atoa que os materiais didáticos, encartes e livros são desprovidos de qualquer logo que faça referência ao governo ou partido político, afirma ele.

A CGU entende que o programa Um Por Todos requer algumas melhorias procedimentais e, sobretudo, de expansão. Adenísio Álvaro ressalta que o grande objetivo é

alcançar a maior parte de estados e municípios possíveis. Uma importante melhoria seria deixá-lo mais acessível, através de ferramentas e mecanismos digitais, midiáticos, televisivos (para aquelas localidades que só possuem transmissão via antena parabólica) e móveis (celulares e *tablets*). Inclusive, para 2016, os gestores competentes pelo planejamento estratégico já avaliam a utilização das mídias de portabilidade móvel, segundo a CGU.

Capítulo 3. Conceitualizando o *Accountability*

A Ciência Política entende que as democracias modernas podem ser consideradas democracias diretas e representativas (MIGUEL, 2005). Entretanto, a necessidade da representação emerge-se sob algumas questões importantes. Primeiro que a grande parte dos *decision makers* está concentrada em pequenos grupos e não pela massa cidadã. Segundo, a formação desses grupos se encontra intrinsecamente distanciada da população em função da manutenção do poder por eles obtido. Terceiro e último, a existência de um hiato existente entre a intenção dos representados e a intenção dos representantes, mesmo quando a origem de um lado é distinta ou semelhante ao outro (Ibidem, p.27). Segundo Luís Felipe Miguel, as instituições democráticas dão a solução para essas três questões através do *accountability*.

Definir o *accountability* não é uma tarefa tão simples quanto parece. Tal como mencionado ainda na introdução, o termo não possui uma identificação literal no dicionário de língua portuguesa. Por outro lado, estudos procuram entender o fenômeno, dissecando-o para a compreensão e realidade das ciências sociais.

3.1 A bidimensionalidade do *accountability*

Numa significativa contribuição, Andréas Schedler conceitua a noção de *accountability* de maneira bidimensional. Em outras palavras, o conceito envolve a capacidade de resposta dos representantes aos seus representados e, a capacidade de punição por parte das agências públicas (SCHEDLER, 1999). Aprofundando melhor o entendimento, esse relacionamento responsivo leva em considerações duas conotações distintas, porém complementares entre si, ou seja, o *accountability* implica a predisposição do Estado em responder, informar e explicar os atos de seus agentes (*answerability*) em consonância com a capacidade punitiva (*enforcement*) das agências de *accountable* àqueles que agiram de má-fé para com o bem público. Sendo assim, o *accountability* se faz presente quando a prestação de conta governamental se une a capacidade de sanção - *answerability* e *enforcement* (CARNEIRO, 2004). Sendo assim, pode-se afirmar que a noção de *accountability* pressupõe o poder instituído e seu controle social.

Sobre a importância do *accountability* para o controle e a relação responsiva entre governantes e governados, o cientista político e sociólogo Fernando Filgueiras declara:

A *accountability* tem sido um tema central na teoria democrática contemporânea. É

um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado. O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos. (FILGUEIRAS, F., 2011, p. 67).

Schedler tratou de aprofundar o *accountability* em termos de prestação de contas e responsabilização. O caráter bidimensional apresentado pelas suas ideias se dá de maneira didática, pois reflete o processo do *accountability* em dois tempos: o momento da *answerability* e do *enforcement*. Enquanto isso, outro estudo que merece ser mencionado para a devida conceituação é a contribuição teórica de Guillermo O'Donnell. O autor enxerga a bidimensionalidade conceitual pela maneira como os atores (governamentais e/ou sociais) participam do processo de controle. O autor distingue as dimensões denominando-as como *accountability* horizontal e vertical.

3.2 A modalidade vertical

Na concepção dos estudos realizados por O'Donnell, o chamado *accountability* vertical se refere ao processo eleitoral e mecanismos democráticos em geral, tais como o plebiscito, as defensorias, as consultas públicas, bem como as manifestações sociais e reivindicações com articulação midiática desprovidas de interferências coercitivas na cobertura de escândalos envolvendo atos ímprobos no meio político (O'DONNELL, 1998). Ou seja, são ações organizadas (individuais ou coletivas) dirigidas aos detentores de posições estatais; sejam estes eleitos ou não.

Acerca da influência do *accountability* vertical nos países de democracias recentemente desenvolvidas, O'Donnell alega:

Por definição, nesses países a dimensão eleitoral de *accountability* vertical existe. Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele [...]. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação [...] permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. (O'DONNELL, 1998, p.28).

O autor dá uma atenção especial ao procedimento eleitoral por considerá-lo o principal canal de *accountability* vertical nas democracias contemporâneas. Todavia, ele alega que o pleito ocorre em períodos bastante distantes, desse modo, a efetividade institucional desse mecanismo torna-se de difícil avaliação – além de cética na opinião de alguns analistas do controle social (O'DONNELL, 1998). Todavia, essa ideia cética e disfuncional acerca do processo eleitoral e seu “pseudobenefício” para o *accountability* vertical não é de todo um

consenso. Leon Victor de Queiroz Barbosa acredita que o arranjo institucional pode contribuir para o fortalecimento das eleições como um instrumento de controle social. Segundo ele, os sistemas majoritários de governo podem favorecer a identificação das eleições como uma maneira de controle social de *accountability* vertical, partindo da premissa que o cidadão manifesta uma preferência influenciando seu representante na condução das políticas em seu possível mandato (BARBOSA, 2008). Ele complementa sua análise ao afirmar que o sistema presidencialista detém certa vantagem em comparação ao parlamentarista, já que seu arranjo institucional maximiza ambas as representações locais e nacionais. Conclui-se, portanto, que os formatos institucionais distintos podem encorajar (ou não) o *accountability* por vias eleitorais (Ibidem, p.17).

Voltando em O'Donnell, seu artigo ressalta a importância da modalidade vertical para as nações modernas. Segundo ele, a existência de *accountability* vertical afirma o desenvolvimento democrático desses países no “sentido específico de que os cidadãos podem exercer seus direitos de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.” (O'DONNELL, 1998, p.30). Dessa maneira, o sistema participativo é tão importante quanto o controle social para o *accountability* vertical nas democracias contemporâneas. Escolher seus representantes e cobrá-los um mandato honesto pode alterar as vias de decisão quando o cidadão exige responsabilidade. Rousseau já advertia que a participação social pode influenciar na tomada de decisão, pois ela assegura os interesses privados e contribui para um bom governo⁵ (*apud* PATEMAN, 1992). Para ele, o controle social se atrela intrinsecamente à noção de liberdade do cidadão.

3.3 A modalidade horizontal

Guilherme O'Donnell define a outra dimensão no mecanismo de controle: o *accountability* horizontal. De acordo com ele a modalidade horizontal se dá através das ações de entidades estatais que controlam, fiscalizam, sancionam e supervisionam outros órgãos do governo (O'DONNELL, 1998). Essas entidades detêm a capacidade e competência de supervisionar e até destituir agentes ou agências do Estado quando envolvidas em atos desonestos (Ibidem, p.40).

Um *accountability* horizontal efetivo requer a existência de uma rede de agências

⁵ ROUSSEAU, 1968, livro II, cap. 3, ed. Bras.

estatais com autonomia e disposição suficientes para fiscalizar, controlar e punir atos delituosos de autoridades situadas em outras agências do governo (O'DONNELL, 1998). Ou seja, O'Donnell entende que as ações dessas agências não funcionam isoladamente, mas organizadas numa rede como ele mesmo afirma:

A *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional “se fecha” mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability*. (...) a sabedoria dos Federalistas levou não à divisão um tanto mecânica de poderes proposta por seus oponentes, mas a instituições que parcialmente se superpõem em sua autoridade. Isso produziu um arranjo que, criando diversos poderes fortes que parcialmente interferem um no outro, aumentou a autonomia de cada um deles com respeito à que teria resultado de uma separação simples desses poderes. (O'DONNELL, 1998, p.43-44).

Nesse trecho, O'Donnell pretende mostrar o quão as redes de interlocução institucional são importantes para o *accountability* visto que a centralidade do poder decizional se emerge em capilaridades de influências, ou seja, o poder se dissipa entre os seus *players* de maneira organizada. Dessa maneira, as agências de controle também precisam se organizar.

Evidentemente, o autor admite que a ação dessas agências segue o velho rito do equilíbrio da divisão dos poderes, dessa maneira, as democracias contemporâneas e “poliárquicas”⁶ contam com outros grupos de supervisão e *ombudsman* responsáveis pela mobilização da opinião pública. Sendo assim, admite-se que os mecanismos de *accountability* horizontal impostos pela teoria do politólogo argentino dependem intimamente das instituições clássicas da democracia “poliárquica”, tal como o próprio poder Executivo, o Legislativo, o Judiciário, os órgãos de supervisão e instâncias responsáveis pela fiscalização e responsabilização de prestação de contas dos governantes para os governados.

Portanto, na visão desse autor, as duas dimensões de *accountability* (vertical e horizontal) relacionam-se de uma maneira que enquanto a dimensão vertical requer uma ação entre atores desiguais – cidadão *versus* representantes – a dimensão horizontal requer uma relação entre atores iguais – *check and balances* (freios e cotrapesos) – e equilibrados entre os poderes instituídos (PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S., 2009).

⁶ O'Donnell faz referência ao desenvolvimento teórico de Robert Dahl acerca das democracias recentes e os detentores do poder decizional de grupos existentes nesses países, ou seja, poliárquias. Dessa forma, o autor procura avaliar a eficácia e as fragilidades do *accountability* horizontal em nações onde grupos minoritários competem influência nos ambientes institucionais de controle e inspeção da administração pública.

Os impactos e os resultados dessa bidimensionalidade exigem ações conjuntas entre as reivindicações sociais, o poder midiático⁷, os órgãos estatais que cumprem seu papel de controle e, particularmente, a burocracia. A burocracia se insere fortemente na democracia liberal. Controlar as ações burocráticas e sua possível flexibilização administrativa é fundamental para o desenvolvimento do *accountability* horizontal no arcabouço institucional democrático. Max Weber já defendia que o controle burocrático é tão importante quanto o exercício de fiscalização direcionada aos parlamentares e outros agentes públicos (WEBER, 1993).

Resumidamente, o *accountability* horizontal assumiu uma posição de monitoramento através das agências estatais, outras agências, burocracias, organizações e *ombudsmans* com soberania e discricionariedade para suas funções de controle. O objetivo dessas entidades é garantir a aplicação da probidade, e, caso necessário, coibir e punir desvios de finalidade e conduta para com o bem público. Ou seja, o monitoramento e a chance de sanção são fundamentais para o *accountability* horizontal. Entretanto, algumas indagações surgem desse processo. Como se dá a observação desse processo? Como ocorre? Procurando dar uma contribuição para essas questões, Matthew M. Taylor e Vinícius C. Buranelli propuseram um desenho institucional ao processo de *accountability* horizontal com a finalidade de compreender a atuação das agências nesse entendimento.

Taylor e Buranelli (2007) procuraram avaliar as instituições de *accountability* horizontal na esfera federal, estabelecidas entre o processo eleitoral e o poder judiciário. No artigo intitulado *Ending up in pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil* (2007), os autores produzem uma ideia baseada num *accountability* dinâmico “ao invés de entendê-lo como um Estado estático no qual os agentes são passíveis do *accountability* ou não” (TAYLOR; BURANELLI, 2007, tradução livre). Com essa ideia, os autores desvinculam-se propositadamente do conceito ulterior de Schedler para empregarem um movimento dinâmico e interativo ao *accountability* horizontal nas instituições.

⁷ O'Donnell (1998) também acreditava que a atuação da mídia se encaixava como ferramenta de *accountability* situando-se como intermediário das ações entre o governo e a sociedade, transformando a opinião pública por meio da divulgação de informações sobre a atuação do Estado.

O processo, seus atores e aplicações de sanção podem ser observados no quadro explicativo abaixo.

Tabela 1 – Etapas do *accountability* horizontal e sua dinâmica institucional

Procedimento	Origem	Descrição
Supervisão	Agentes públicos	Consiste em localizar desvios evitando o problema ou o seu crescimento
Investigação	Denúncias contra agentes públicos	Consiste em procurar descobrir a extensão do delito realizado
Sanção	Medidas cautelares	Consiste em medidas em resposta a determinadas ações de atores do Estado

Fonte: elaboração própria, a partir de Taylor e Buranelli, 2007.

Apesar de se distanciarem do bidimensionalismo de Schedler ao atribuírem etapas interativas e dinâmicas ao processo de *accountability* horizontal, observa-se que Taylor e Buranelli podem ter recebido influências das ideias de *answerability* /*enforcement* do autor. No processo descrito no quadro acima, a primeira e segunda etapa (supervisão e investigação) podem relacionar-se à capacidade do Estado em informar e explicar os atos dos seus agentes (*answerability*). Enquanto isso, a terceira etapa de Taylor e Buranelli (sanção) relaciona-se ao *enforcement* de Schedler, equivalendo à aplicação de alguma punição das agências de controle. A possível aplicabilidade de punição é um ponto em comum entre Schedler, Taylor, Buranelli e O'Donnell. Até então, constatou-se que estes autores consideram eficaz o *accountability* que constrói possibilidades de punir os agentes envolvidos em condutas de má fé. Ou seja, o *accountability* deve ir além da mera publicação de informações acerca dos desvios de finalidades do poder público.

Foi visto até aqui o desenvolvimento do *accountability* através de diversos autores do controle institucional e social. Há de se afirmar que há um ponto em comum entre essas ideias. Pode-se inferir que o processo de *accountability* requer duas entidades diferentes e agentes com competência e poder suficientes para aplicação de sanção e fiscalização de possíveis delitos administrativos. As instituições de controle nas democracias atuais possuem competências consolidadas para essas ações. Por outro lado, para que essas instituições funcionem de maneira

eficaz, é imprescindível uma rede de fiscalização mútua já que “o controle da atividade estatal deve ser visto como um dos eixos que dão sustentação ao regime democrático” (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

3.4 A democracia deliberativa e o *accountability*

Apurou-se até então a importância de entidades fortes, influentes e competentes o bastante para afirmarem o propósito de um *accountability* eficiente. Foi possível observar que o *accountability* vertical trata da relação entre o Estado e a sociedade em que o controle se dá por intermédio de um processo eleitoral livre, regular, limpo e que exerça a premissa da regra majoritária. Além disso, a modalidade vertical requer uma mídia sem impedimentos, além de mecanismos democráticos institucionalmente fortes, tais como o plebiscito, as consultas públicas e as desimpedidas reivindicações sociais. Por outro lado, o *accountability* horizontal deve se munir de instituições fortes o bastante para fiscalizar e punir os agentes do Estado respeitando a regra tripartite do poder. Em tese, a bidimensionalidade interativa retratada até aqui exige um controle basicamente institucional, ou seja, condicionado à dinâmica estatal de suas instituições formais. Daqui surge uma indagação proposital: onde o poder deliberativo da sociedade civil entra em consonância com as decisões dessas instituições?

Andrew Arato defende que os mecanismos de *accountability* devem ir além da esfera normativa e institucional assumindo a dimensão da democracia deliberativa (ARATO, 2002). Para ele, a esfera pública e a sociedade possuem agendas diferentes, mas suas ações devem ser conjuntas. O autor entende que a esfera pública é direcionada para os processos de comunicação institucional, ao passo que a sociedade civil se relaciona com o “substrato organizacional dos grupos, associações e movimentos que são necessários tanto para a generalização da experiência de comunicação como para sua influência política” (ARATO, 2002). Ou seja, primeiramente o público monitora as ações que serão internalizadas ou sancionadas e, em seguida, as associações civis se organizam para concretizar suas escolhas nas urnas, rejeitando ou escolhendo seus representantes. Nesse contexto, Arato observa que os candidatos eleitos temem o julgamento retrospecto da sociedade quando esta se encontra organizada em suas pautas e demandas (ibidem, p. 97). Comparativamente à Taylor e Buranelli – que seguem uma concepção interativa entre as instituições de controle – Arato inova essa interação ao inserir a sociedade civil na dinâmica do *accountability* através da seguinte explicação:

Estamos corretos em considerar a esfera pública e a sociedade civil como mediações entre representados e representantes [...]. A discussão e a crítica também informam os representantes sobre o Estado de espírito do eleitorado. Assim, eles são capazes de responder rapidamente à opinião pública [...] e tentar persuadir o público através de palavras e atos. Nesta interação, os setores do eleitorado que se preocupam com determinados temas conseguem influenciar de modo antecipado e prospectivo o curso político. (ARATO, p.97, 2002).

Arato procura mostrar que se a sociedade civil se organiza em suas demandas, pautas e reivindicações, ela pode alterar as janelas de oportunidades e interferir nas prioridades envolvendo políticas públicas, suas arenas decisórias, *veto players*, além de cobrar por mais probidade administrativa, transparência, informação e publicação das atividades políticas do Estado. Entretanto, o autor chama a atenção ao fato de que a influência da sociedade civil deve ser representativamente organizada e planejada, ou seja, sem qualquer movimento ilegítimo levado por euforia e desordem civil (ibidem, p. 97).

Quase dez anos de diferença em comparação às análises de Arato, Fernando Filgueiras (2011) trata de ir além e corrobora com a importância de empoderar a sociedade civil organizada em prol de um *accountability* social. Em seu artigo apresentado no 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), intitulado “Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil”, Filgueiras defende que o *accountability* não deve ser centralizado apenas nas instituições de controle do Estado, mas também identificado nas mais variadas formas de participação social (FILGUEIRAS, 2011). No que diz respeito ao *accountability* vertical, ele entende que o conceito parte de um processo e de um formato abrangente e social. Daí emerge-se uma nova concepção que amplia a ideia verticalizada do *accountability* e reconhece o protagonismo da sociedade civil na atividade do controle sobre as autoridades públicas: o *accountability societal* (ou social). O *accountability* social pretende ser um formato de controle inovador de responsabilização dos agentes públicos inserido na conjuntura das instituições governamentais com *status* não-estatal.

3.5 A evolução do *accountability*: a modalidade social

A prática do *accountability* vertical se dá através da participação da sociedade civil. Isso já se mostrou rigorosamente definido até aqui. Nesse caso, a ampliação e reconfiguração da representatividade social somaram-se ao processo de fiscalização sobre os governos e as instituições legais. Ou seja, o cidadão se tornou mais atento e exigente, não apenas em relação à

conduta e honestidade de seus representantes, mas também à familiaridade de informações acessíveis. Conseqüentemente, o cidadão passou a refletir menos nas instituições e mais na perspectiva inclusiva em defesa de seus direitos e liberdades, sejam estas de imprensa, opinião, voto, ser votado, propor projetos e de se associar (ibidem, p. 11). É exatamente nessa ampla atuação que a verticalização se transforma em *accountability* social: quando o controle público não-estatal se lança à frente do Estado, institucionalizando-se.

Desse modo, Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002) inovam a bidimensionalidade vista até então e renovam o conceito de *accountability* inserindo as organizações da sociedade civil no trâmite do controle institucional de fora para dentro. Os autores pretendem garantir a competência dos cidadãos em controlar as ações do governo, participando e procurando alterar os processos decisoriais (FILGUEIRAS op. cit., 2011). Não obstante, o *accountability* social depende de um *accountability* vertical fortemente associado ao princípio da publicidade. Sem entrar muito em detalhes, nos cabe aqui lembrar que o princípio da publicidade é parte dos princípios norteadores do Direito Administrativo também conhecido por “princípios norteadores” ou “explícitos” da área correlata⁸.

Esse princípio informa que a administração pública está proibida de cometer atos obscuros que se contradizem ao bem social e se chocam com os órgãos de controle. O desenvolvimento dessa série de princípios doutrinários retrata a formação do Estado de Direito, portanto, pode-se inferir que o *accountability* social se fortalece não apenas na participação da sociedade civil organizada, mas no condicionamento de um Estado responsável e preocupado com as pautas sociais. O'Donnell (2003) já defendia que o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* dependiam da regularidade do Estado de Direito.

À vista disso, pode-se afirmar que as organizações da sociedade civil (o chamado terceiro setor) e os espaços públicos participativos, tais como as Organizações Não-Governamentais (ONGs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as associações de caráter privado e as comissões, os conselhos, as ouvidorias, os chamamentos públicos, as consultas públicas, as conferências, as rodadas de interlocução político-sociais, os fóruns e demais arenas de participação social possuem papel fundamental no controle das políticas públicas e decisões estatais. Esses espaços podem ser considerados a evolução da verticalização do *accountability*, ou seja, o próprio *accountability* social. Eles representam uma

⁸ BRASIL, Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. CAPUT do art. 37, São Paulo: NDJ, 2000.

força política à medida que se tornam órgãos colegiados de decisão e de controle (FILGUEIRAS, 2011).

Observa-se que no parágrafo acima não foi mencionado os aspectos do mecanismo eleitoral. Isso foi realizado de maneira proposital. Em *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios em las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Peruzzotti e Smulovitz (2002), defendem que o *accountability* social é um mecanismo de controle vertical não eleitoral, onde as autoridades políticas baseiam-se nas ações de uma ampla formação entre as associações cidadãs, os movimentos sociais e as mídias (PERUZZOTI, E.; SMULOVITZ, C., 2002). De acordo com os dois autores, a grande diferença está no momento. O *accountability* social pode exercer controle a qualquer momento, enquanto o eleitoral depende da duração entre os anos que separam uma eleição da outra (ibidem, p. 33).

Os autores afirmam que o *accountability* social pode assumir caráter institucional ou não, além de não precisar, necessariamente, de uma relação entre atores iguais e equilibrados num arranjo formal (ibidem, p.32-33). Ou seja, eles dispensam o *check and balances* suportado por O'Donnell. Com relação ao poder de sanção, a obra nos informa que as três modalidades de *accountability* se diferem na aplicação, partindo do princípio de que os meios de controle também são diferentes. Eles creditam que o *accountability* vertical e horizontal é dependente de um meio majoritário de controle, caso contrário não ocorre sucesso. Por outro lado, o *accountability* social não precisa de um corpo majoritário, pois os pequenos grupos se organizam ao ponto de se estenderem numa rede de influência e, por isso, os representantes precisam, conseqüentemente, estender seus vínculos e responsabilidades, atendendo-se às pautas dessas associações organizadas (ibidem, p.33).

Peruzzotti e Smulovitz (2002) entendem que existem três importantes indagações para conceitualizar e diferir as modalidades de *accountability*: o que é controlado? Por quem é controlado? Como é controlado?

Inicialmente, o *accountability* social pode controlar legalmente as ações políticas e burocráticas. Para isso, as iniciativas da sociedade civil e as contribuições midiáticas se organizam num movimento que exige o comprometimento legal, podendo até estimular as ações e a participação de instituições de *accountable* horizontal nesse processo (ibidem, p. 34-35).

Respondendo a segunda indagação, os autores dizem que o *accountability* social amplia o reconhecimento dos agentes controladores, indo além da tradicional participação de indivíduos e partidos políticos com representação no parlamento. Dessa maneira, as associações civis, privadas, as ONGs, as organizações internacionais, os movimentos sociais e os meios de comunicação aparecem como sendo os novos autores no processo de controle. (ibidem, p. 35).

Finalmente, a terceira questão leva em consideração a capacidade de impor sanção. À priori, o aparato coercitivo das instituições deve ser flexível o bastante para garantir voz à sociedade civil, sobretudo na América Latina. Peruzzotti e Smulovitz são categóricos nesse ponto. Nessa região, eles acreditam que a eficácia do controle social depende de muita coisa. Primeiro de como se dá o arsenal coercitivo do Estado e, segundo, como este se relaciona com as reivindicações sociais e a presença da mídia⁹. Dessa maneira, é oportuno entender de que forma os mecanismos sociais aplicam essas sanções e como eles se dão com outras modalidades de *accountability*.

Primeiro, o controle social precisa expor e depor contra as irregularidades exercidas pelos agentes públicos, permitindo chamar a atenção dos outros grupos organizados dentro da sociedade civil. Assim, as denúncias podem se transformar em uma interação de mútua cooperação. Essa rede interativa é capaz de forçar as janelas de oportunidades e inserir problemas e pautas na agenda política e governamental (ibidem, p. 36). Segundo, o controle social pode estimular as agências de controle institucional. Em outras palavras, o *accountability* social pode unir-se ao horizontal para organizar as demandas de ordem popular, expor aos meios de comunicação e estimular as organizações locais e internacionais na intermediação e pressão dos interesses (ibidem, p.36-37).

Nessa interação dinâmica entre as modalidades de *accountability*, Peruzzotti e Smulovitz (2002) endossam que os mecanismos sociais de participação podem estimular tanto o modal horizontal quanto o vertical, indireta ou diretamente. O estímulo indireto ocorre quando a mobilização social produz custos de reputação aos agentes públicos, inclusive, podendo inserir os próprios funcionários estatais ao movimento. É nesse estímulo que os meios de comunicação aparecem como capacitores das decisões políticas, chamando a atenção para as

⁹ PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios em las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, 2002. Passim.

questões e *issues* sociais. Já o estímulo direto ocorre quando a mobilização social ativa os tribunais judiciais e seus órgãos de supervisão¹⁰ através de representações jurídicas e petições públicas. Esse estímulo se dá na medida em que o Estado é forçado a responder ou divulgar informações inerentes ao conhecimento dos cidadãos. Aqui a prestação de conta é imperativa.

Por outro lado, Peruzzotti e Smulovitz advertem que essa interação depende necessariamente das organizações de *accountability* social de representação da sociedade civil ao passo que essas consigam forçar a agenda política e procurem sensibilizar os agentes públicos para temas que antes não eram tratados como questões centrais (PERUZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Desse modo, o *accountability* social se torna um instrumento eficaz de controle quando consegue cobrar do meio decisório mais transparência, responsabilidade e publicidade acerca das ações dos representantes governamentais. Segundo os autores, esse estímulo social pode desencadear a adoção de custos reputacionais aos representantes. Em outras palavras, os agentes estatais, funcionários públicos, políticos e burocratas, preferem abandonar práticas obscuras a colocar sua reputação e seu nome em risco de desmoralização social e/ou perda de cargo/mandato (PERUZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Ainda segundo os dois autores, os aspectos empíricos de custo reputacional e sanção social permitem com que os atores públicos se antecipem e repensem suas condutas antes de realizá-las de modo improbo.

Por fim, as ideias acerca da prestação de contas e aplicação de sanção deram sustentáculo para a teorização do *accountability* social. Entretanto, alguns autores fazem algumas ressalvas concernentes à aplicação das sanções. Luís Felipe Miguel acredita que o problema do *accountability* social tem sua origem ainda na modalidade vertical, pois neste, “a capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda” (MIGUEL, 2005). Assim – já que o *accountability* social é uma evolução do vertical – aquele já surge com vícios oriundos da sua capacidade representativa sobre seus governantes, o que leva a poucas chances de mecanismos de sanção¹¹.

As críticas não cessam somente aqui. Tendo em vista que o *accountability* vertical tem base no aparato institucional do processo eleitoral e, que, a representação de associações não-

¹⁰ Idem. Passim.

¹¹ Luis Felipe Miguel admite que a improbabilidade de sanção ainda pode ser maior pois as advertências e/ou denúncias de cunho social só ganham credibilidade quando chamam a atenção dos poderes já instituídos, particularmente o Poder Judiciário.

estatais são condicionantes para o *accountability* social, Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera defendem:

A representação eleitoral trabalha com bases territoriais de eleitores, mas no caso das modalidades de representação extraparlamentar nem sempre é claro qual o grupo social implicado, nem há modelos únicos que permitam dirimir quais grupos são ou deveriam ser representados pelos novos atores da representação. (LAVALLE; VERA, p.129, 2011).

Os autores ainda observam que esses grupos surgidos de fora do Estado podem ser meros reprodutores das críticas clássicas dos partidários da representação proporcional aos efeitos da concentração territorial de preferências políticas e patrimonialistas, ou seja, atuando em nome de interesses difusos como massa de manobra para seus projetos particulares.

3.6 O *Accountability* social na América Latina

Essa última seção do capítulo III tratará sobre a relação existente entre o *accountability* social e a América Latina, em especial, o Brasil.

O *accountability* social nessa região se fundamenta em três tipos de atuação: a jurídica, a de mobilização e a midiática (PERUZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Na maioria dos países – incluindo o Brasil – essas tipificações não atuam separadamente e, por muitas vezes, se combinam. Peruzzotti e Smulovitz (2002) afirmam que elas se distinguem pelos seus recursos empreendidos.

Os autores entendem que a atuação jurídica leva em consideração as agências de controle originadas do Poder Judicial através de petições e reclamações atribuídos às entidades civis. Além de garantir legitimidade às demandas sociais e cobrar um *feedback* por parte do Estado, o *accountability* de atuação jurídica se enquadra num movimento cada vez mais comum conhecido pela judicialização política (PERUZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Segundo os autores, a judicialização política é um fenômeno novo e tem por característica o fortalecimento dos reclamações legais dos tribunais judiciais e de novas instituições com o intuito de expandir a representação dos cidadãos, ou seja, o fortalecimento de novos atores organizados de tendência societal. De acordo com Peruzzotti e Smulovitz (2002), ao longo dos anos, o Brasil, a Argentina e o Chile lideram as ocorrências dessa tipologia de *accountability* social na América Latina. No Brasil, a judicialização política ganhou alicerce na Constituição de 1988 por parte da criação da Ação Direta de Inconstitucionalidade, expandindo a quantidade de agentes

autorizados para dar continuidade aos controles constitucionais do Estado de Direito. Nessa fase política, os autores afirmam que “a maioria das mil e trinta e cinco ações diretas de inconstitucionalidade realizadas entre 1988 e 1998 foram interpostas por organizações da sociedade civil, fiscais e de cunho esquerdistas” (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, tradução livre). Infere-se, portanto, que a Carta de 88 contribuiu significativamente para o *accountability* social por intermédio do Poder Judiciário brasileiro. Além desse aspecto, os autores ainda chamam a atenção para o número de defensorias públicas estabelecidas - sejam estas nacionais, municipais, regionais ou provinciais – no Brasil, na Argentina, na Bolívia, na Colômbia, na Costa Rica, no Equador, no México e no Peru.

Dando continuidade aos outros tipos de atuação do *accountability* no Brasil e na América Latina, a de mobilização trata dos mecanismos de controle criados por movimentos de interesse público que, segundo Peruzzotti e Smulovitz, estabeleceram uma rede de organizações da sociedade civil no intuito de usar o arcabouço legal em prol dos direitos civis, sociais, culturais e econômicos. Nesse caso, o controle se dá quando a sociedade civil organizada procura chamar a atenção para uma questão social, ativando também as instâncias e agências competentes ao *accountable* horizontal. Conseqüentemente, os autores defendem que esse movimento desenvolveu novas estratégias de associativismo na América Latina como o estabelecimento de associações civis concentradas em questões que estimulam o processo de controle social e ativam o interesse público. No Brasil, exemplos associativos desse gênero podem ser identificados na criação dos Núcleos de Estudos da Violência, o Viva Rio, o Programa Comunidade Solidária e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) que estimularam as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Peruzzotti e Smulovitz (2002) afirmam que tais associações adquiriram influência para forçar as agendas públicas ao longo dos anos.

Por fim, a tipologia midiática de *accountability* social na América Latina requer visibilidade e meios de comunicação capazes de alcançar os agentes públicos e os seus custos de reputação – elemento mencionado anteriormente. Para Peruzzotti e Smulovitz (2002), a visibilidade impõe custos de reputação aos agentes do Estado, fazendo-os proteger sua imagem e sua manutenção no cargo através de boas condutas públicas. Segundo eles, o poder midiático estendeu sua atuação ao cobrir escândalos de maneira que conseguiram depor grandes nomes da política local, como foi o caso do *impeachment* do então presidente Fernando Collor, em 1992, no Brasil. Apesar de importante para a democracia participativa e para o controle social,

os autores advertem sobre os limites da mídia na região. De acordo com eles, os meios de comunicação na América Latina possuem fortes interesses econômicos e são atrelados a grupos políticos e empresas que detêm influências políticas.

Capítulo 4. Diálogo teórico-prático

Este último capítulo tratará de estabelecer um diálogo interativo entre as noções e estudos teóricos de *accountability* até então engendradas e, o programa Um Por Todos e Todos Por Um: Pela Ética e Cidadania, realizado pela Controladoria-Geral da União.

Vimos até então que os mecanismos de controle social e de *accountability* podem se dar quando um grupo organizado da sociedade civil demanda alguma ação coletiva. Para isso, essa ação coletiva procura acionar suas demandas nas arenas políticas e nas agendas públicas. Esse movimento permitirá que o *accountability* possa vir a ter um efeito produtivo e desejado. Ou seja, esse movimento permitirá que o cidadão possa vir a controlar melhor a ação dos seus representantes, cobrando por responsabilidade, honestidade e prestação de contas.

As democracias contemporâneas possuem um aspecto em comum: o surgimento de novos atores, organizações, e movimentos sociais que inovaram suas maneiras de pleitear os meandros dos processos políticos (AVRITZER apud HABERMAS, 1996). Leonardo Avritzer acredita que a proposta habermasiana de avaliar as arenas sociais vai além de um simples monitoramento dos movimentos da sociedade civil, mas procura diagnosticar as ações e práticas dos agentes políticos nas atuais democracias. Ele acredita que a “relação entre administração, participação e racionalidade (...), torna-se uma relação de tensão e complementariedade” (AVRITZER, 1996).

Apesar de relativamente antiga, essa concepção nunca deixou de ser tão atual através do prisma do *accountability*. Os mecanismos de *accountability* complementam as ações e decisões políticas, diagnosticando as falhas e as lacunas existentes na relação entre os representantes e representados. Entretanto, Habermas não parece dar tanta atenção para as redes fundamentadas nessa relação, ele procura estabelecer uma ideia “racional-comunicativa”, enquanto os teóricos do *accountability* partem para a premissa de redes: sem uma ação conjunta e organizada, não há ação coletiva que seja capaz de influenciar as arenas e complementar as decisões políticas. Sobre as práticas democráticas e a ideia racional-comunicativa contida em Habermas, Avritzer afirma:

Ao transitar do campo das éticas substantivas para o campo das éticas formais, a teoria habermasiana nos permite restabelecer uma relação entre democracia, ética e bem comum, de acordo com a qual o bem comum estaria ligado às regras utilizadas pelos participantes na prática da democracia. Nesse sentido, seria possível transformar o problema da ruptura com as condições de igualdade e de livre comunicação no processo político em um problema moral. (AVRITZER, 1996, p.22).

Pode-se observar nesse trecho que o restabelecimento de uma relação baseada em práticas democráticas, éticas e de bem comum é de natureza extremamente institucional, ou seja, baseada nos arcabouços institucionais e nas regras do jogo democrático. Logo após esse trecho, Avritzer ainda defende que a introdução dos atores sociais nos ritos institucionais democráticos faz com que Habermas encontre a dimensão normativa entre a democracia e as organizações da sociedade civil, que aquele chamará de “arena societária” (AVRITZER, 1996). Essa arena abre espaço para a integração de novos atores, novas organizações, novos grupos, novas práticas e, sobretudo, novas relações entre o Estado e as organizações sociais de interesse do poder público, tais como conselhos, comitês, associações, organizações sociais, agremiações e escolas. É daí que podemos, finalmente, resgatar o exemplo trazido pela parceria entre a CGU, o Instituto Cultural Maurício de Sousa, o MEC e o MJ no fomento e idealização do Um Por Todos e Todos Por Um: Pela Ética e Cidadania. Em outras palavras, uma rede de organizações estatais e não-estatais em função de um denominador comum: instigar as escolas, seus alunos e professores ao hábito da cidadania, ética, bem estar social e, principalmente, controle. Dessa maneira, podemos elucidar acerca da importância dessas redes intergovernamentais e sociais para a realização e incentivo aos mecanismos de *accountability*.

No terceiro capítulo deste presente trabalho, foi mostrado que O’Donnell (1998) e Arato (2002) já tratavam sobre essa importância. Eles entendiam que as ações das agências não funcionam isoladamente, mas organizadas numa rede de influência autônoma e forte o suficiente. As redes de interlocução institucional são importantes para o *accountability*. As agências de controle também precisam se organizar para gerar práticas democráticas que modifiquem o *status quo* e deem oportunidade para que as mudanças aconteçam através das arenas sociais e, conseqüentemente, nas arenas políticas. Nesse sentido, o programa Um Por Todos pode transformar crianças responsáveis em adultos capazes de melhores escolhas.

Entretanto, é oportuno lembrar que o *accountability* se faz em seus diferentes modais. O vertical está mais atrelado ao voto a as instituições clássicas de participação majoritária da sociedade civil. O horizontal se refere ao controle realizado entre as instituições, ou seja, quando elas se fiscalizam entre si, mutuamente. Nesse caso, resta avaliar o modalidade social.

Foi visto que o *accountability* social propõe um formato de controle inovador, inserindo seus mecanismos na conjuntura das instituições governamentais com as de *status* não-estatal. Filgueiras (2011) entendia que a modalidade vertical se transforma em *accountability* social a

partir do momento que o controle público não-estatal se lança à frente do Estado, institucionalizando seus mecanismos. Sendo assim, pode-se inferir que o programa Um Por Todos detém aspectos de amplo *accountability* social, primeiro porque as atividades planejadas pela CGU são executadas para além do escopo estatal quando inseridas nos colégios estaduais e municipais e, segundo, porque o objetivo do programa não está em formar agentes públicos de controle, mas em estimular a criação de agentes sociais emergidos das instituições de ensino (alunos, seus familiares e professores). Além disso - sem que haja a necessidade de adentrar novamente na bidimensionalidade de Schedler (1999) - sabe-se que o autor entende o *accountability* em termos de prestação de contas e responsabilização. O programa Um Por Todos também procura trabalhar esses valores através do respeito mútuo entre os alunos e professores, o cuidado do material didático, das carteiras, dos bens públicos pertencentes à escola, do uso compartilhado dos livros, cartilhas, ilustrações e afins.

O mesmo ocorre em Taylor e Buranelli (2005). Ambos entendem o *accountability* em termos de responsabilização e através do aspecto de que os membros governamentais atuarão em acordo com o interesse público. O interesse público é formado através de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres.

Cecília Olivieri (2006) considera que, logo após a redemocratização, o Brasil se caracterizou por estruturas de controle internas fortemente atreladas à gestão financeira e à gestão administrativa orçamentária. A própria Secretaria de Tesouro Nacional (STN) surgiu da estrutura de controle interno, em 1986, enquanto a Secretaria Federal de Controle (SFC), em 1994, surgiu para executar os projetos de controle administrativo (OLIVIERI, 2006).

Nesse sentido, ela entende que a consolidação da CGU como entidade não apenas de controle, mas de monitoramento, tornou-se um passo importante na construção de instituições de atuação burocrática e, sobretudo, na elaboração de políticas públicas de controle social. Esse hibridismo permitiu com que CGU elaborasse tanto projetos de controle interno quanto projetos veiculados para o controle social, como é o caso do Um Por Todos. Sobre essa intensa renovação dos espaços públicos e a utilização de atores sociais, Fernando Filgueiras afirma no artigo intitulado *Sociedade Civil e Accountability Societal no controle da Corrupção no Brasil*:

A ampliação desses espaços de participação, especialmente na dimensão do poder executivo, já permite falar em novas modalidades de representação política, que ocorrem de forma geral, em órgãos colegiados, em que as organizações da sociedade civil e representantes dos governos partilham o poder de forma que representem interesses e façam a intermediação entre Estado e sociedade nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas. (FILGUEIRAS, 2011, p.4).

Filgueiras ressalta que esses novos espaços também serviram como uma resposta à crise do sistema tradicional de representação. Ele insiste que essa crise representativa fez a sociedade interagir com a constituição de novos arcabouços institucionais que estimulavam outras modalidades de representação política. O surgimento dessas novas instituições foi permitido por modelos institucionais híbridos que tinham por objetivo atrair “tanto a representação realizada na esfera do Estado, quanto a representação exercida por organizações e grupos da sociedade civil que passariam a ter o papel de intermediação de interesses na arena política” (FILGUEIRAS, 2011).

No desenvolvimento dessa ideia, Smulovitz e Peruzzotti (2003) são incisivos ao afirmar que a concepção do desenho do *accountability* não se dá somente na centralidade do Estado como afirmam alguns teóricos do controle. Esse argumento pode ilustrar o fenômeno do controle proposto pelo programa Um Por Todos e Todos Por Um: Pela Ética e Cidadania, afinal a concepção de controle foi atribuído não somente à CGU, mas ao Instituto Cultural Maurício de Sousa, às escolas, diretorias e, principalmente, os alunos. Os autores admitem que as democracias contemporâneas não produzem mecanismos de *accountability* somente na dimensão estatal, mas também através de formatos híbridos que empoderem os grupos organizados da sociedade civil (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003).

Por fim, esses dois autores defendem que esses formatos híbridos têm se formado com intensidade, sobretudo no Brasil. Segundo eles, o *accountability* de mobilização no Brasil e na América Latina se dá em mecanismos de controle social criados por movimentos de interesse público que estabeleceram uma rede de organizações da sociedade civil no intuito de usar as instituições estatais que – no exemplo do programa Um Por Todos – estimularam os direitos civis, sociais, culturais, interativos, econômicos, lúdicos, criativos e, inclusive, educacionais.

Conclusão

Presentemente, o país passa por tensões que questionam não apenas a integridade dos seus representantes, mas a necessidade e formação de cidadãos mais conscientes de suas escolhas, responsáveis e participativos. É com essa mentalidade que o objetivo deste trabalho tratou de indagar: o programa "Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania" contribui para o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* social e estimula a participação da sociedade nos mecanismos de controle?

O programa foi regulamentado em 2009 e desde então a CGU captou mais de 400 mil alunos, 13 mil professores e 1600 escolas espalhadas pelo Brasil. Para 2016 os planos são ousados. O órgão pretende captar aproximadamente 1.200 alunos de 300 escolas, incluindo as instituições de ensino catalogadas pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, ou seja, aquelas localizadas nas cidades mais violentas do país.

O programa possui ações e efeitos positivos. A CGU, como um órgão de controle interno no Executivo Federal, tratou de unir esforços através de uma rede formada por entes governamentais (MEC e MJ) e o Instituto Cultural Maurício de Sousa. Ou seja, além de formalizar o *accountability* de rede, o órgão estimulou um *accountability* social ao empoderar uma organização da sociedade civil num projeto de participação social, educacional, responsável e cidadã. E, para isso, o órgão entendeu que a escola é um caminho essencial. O programa Um Por Todos também procurou trabalhar as ideias de prestação de contas e responsabilização ao instigar o respeito entre os alunos e professores, o zelo ao material didático, dos bens pertencentes as escola, uso sustentável dos livros, cartilhas, ilustrações e demais materiais.

Por outro lado, o programa também precisa melhorar em aspectos procedimentais. Primeiro porque ainda não há um levantamento que prospecte esses efeitos em longo prazo. Segundo porque as controladorias regionais precisam se comunicar e se alinhar aos objetivos do programa, dependendo menos das NAPs no processo de acompanhamento. E, por fim, as entidades de controle e transparência, tais como a CGU, o MP, o TCU, o MPOG e afins, precisam estimular a realização de uma interlocução objetivando o controle social. O *accountability* social depende necessariamente de esforços conjuntos.

Referências Bibliográficas

ARATO, Andrew. *Representação, soberania popular e accountability*. Lua Nova, n.55-56, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 1996.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. *Instituições e Accountability na Teoria Democrática Contemporânea*. Revista Teoria & Sociedade, UFMG, v. 16.1.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*, Ed. Universidade de Brasília, 13ª edição, 2007.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: NDJ, 2000.

CARNEIRO, Carla, B., L. *Governança e Accountability: algumas notas introdutórias*. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, ago. 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Atribuições da CGU e sua estrutura regimental. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 31 out. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Apresenta o Programa Um Por Todos e Todos por Um. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania/um-por-todos-e-todos-por-um-1>. Acesso em: 03 nov. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Discurso do ministro no lançamento da edição 2014 do Programa Um Por Todos e Todos Por Um. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/04/ministro-da-cgu-lanca-edicao-2014-do-projeto-201cum-por-todos-e-todos-por-um-201d>. 2009. Acesso em: 03 nov. 2015.

FERRAZ, C.; FINAN, F. *Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes*. Quarterly Journal of Economics, v.123, n.2, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. *Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade*. Lua Nova, São Paulo, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. *Sociedade Civil e Accountability Societal no controle da Corrupção no Brasil*. XXXV Encontro Anual da ANPOCS, Belo Horizonte, ago. 2011.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, IPEA, Coleção Perspectivas do desenvolvimento brasileira, vol. 1, 2010.

HABERMAS, Jurgen. *Três modelos normativos de democracia*. Lua Nova, nº 36, 1995.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. Lua Nova, São Paulo, 2011.

LINHARES NETO, Damásio A.; BRITO, Eveline M., *Incidência da Atuação do Conselho da Transparência Pública e combate à corrupção no processo de accountability federal*. Revista da CGU, Brasília, Presidência da República, Controladoria-Geral da União, ano VI, n. 9, jun. 2008.

LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco, A C. *Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Vol. 17, N.º 60, 2012.

MIGUEL, Luís Felipe. *Impasses da Accountability: Dilemas e alternativas da representação política*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, nov.2005.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. In Lua Nova, n. 44, 1998.

OLIVIERI, Cecília. *A Lógica Política do Controle Interno*. São Paulo, Annablume, 2010.

OLIVIERI, Cecília. *O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União*. São Paulo, 2006.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*; tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios em las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Ed. Temas, 2002.

PINHO, José Antônio Gomes de.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

SANTANA, Antônio Ed Souza. *Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento do controle social*. Revista da CGU, Brasília: Presidência da República, Controladoria-Geral da República, ano IV, n. 6, set. 2009.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Fábio Félix Cunha da. *Ações de educação para ética e cidadania: iniciativas da Controladoria-Geral da União para o público infante-juvenil*. Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Bahia, n. 27, out. 2009.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA. Diagnóstico dos Homicídios no Brasil. Disponível em: <http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELATORIO-HOMICIDIOS-210x297mm-MJ-1.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2015.

SOUZA, Adenísio Álvaro Oliveira de. Entrevista concedida a Danilo Affonso Neiva. Brasília, 10 dez. 2015.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinícius. Ending Up in Pizza: *Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*. Latin America Politics & Society, v. 49, n. 1, 2007.

TEIXEIRA, Luiza Reis, CORDEIRO, Rui Mesquita. *Accountability Horizontal no Brasil: uma Análise do programa de fiscalização dos Sorteios Públicos no Estado da Bahia*, 2013.

WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada - crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis, Vozes, 1993.

Apêndice

Entrevista semi-estruturada

Data: 10/12/2015

Local: Controladoria-Geral da União - CGU

Entrevistado: Adenísio Álvaro Oliveira de Souza

Cargo: Coordenador-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social

Roteiro

Parte Introdutória

O que é o projeto Um Por Todos?

Adenísio Álvaro: *Nós tínhamos o Concurso de desenho e redação da CGU que se tornou um incentivo a criança. Adotamos a ideia de que não adianta trabalharmos apenas com adultos o controle social. É bom trabalhar com o público adulto, mas o fomento ao controle social e a participação cresceu tanto nos últimos anos que nós planejamos fazer uma conferência justamente porque os espaços de participação estavam crescendo demais. Dessa forma vimos uma necessidade de estruturar e fomentar de maneira mais direta - não mais por meio da sensibilização - do controle social envolvendo a participação da escola. Era importante criar um incentivo para que a CGU trouxesse uma linguagem para a escola e que o público entendesse e compreendesse. Foi daí que entramos em contato com o Instituto Mauricio de Sousa. O Mauricio de Sousa nos cedeu os direitos autorais e a gente projetou o Um por Todos e Todos por Um -Pela Ética e Cidadania. Esse projeto é aplicado na escola por 6 meses com alunos do 3ª, 4ª e 5ª ano. Para o público alvo do 3ª e 4ª ano a gente fez um levantamento com os próprios pedagogos do Instituto Mauricio de Sousa para a aplicação dos conteúdos. Depois do primeiro pré-teste, aplicamos um piloto em algumas escolas e o Instituto fez um levantamento. O piloto demonstrou que o projeto poderia ser aplicado aos alunos do 3ª ao 5º ano adaptando a linguagem à cognição e desenvolvimento das diferentes idades. E o que é esse projeto? Ele começa com a aceitação do aluno como ele é. Ele trabalha as diferenças de maneira igual antes de adentrarmos aos conceitos de ética, cidadania e controle social. Para nós a ética se inicia quando você se aceita do jeito que é. Aceitar as diferenças é adentrar-se*

no conceito de ética, de cidadania, de participação e, conseqüentemente, de controle social. Todo isso de maneira muito lúdica, criativa e interativa. Junto com o Maurício, nós desenvolvemos vários materiais. Confeccionamos os encartes, as carteirinhas de agente da cidadania para todos os alunos, o Estatuto da Criança e do Adolescente que foi feito com os personagens da Turma da Mônica de maneira que chame a atenção. Então as crianças sentem satisfação em trabalhar com isso. Todo mundo conhece a Turma da Mônica e as crianças adoram. Temos uma revistinha de atividades, de jogos, vários encartes e um caderno do aluno e um do professor. Existe um kit pro aluno e um para o professor. No kit do aluno existem várias atividades que vão por módulos, tais como o de autoestima, onde o aluno iniciam pelas coisas que mais lhes divertem, o que mais lhes aborrecem. Os professores começam a trabalhar esses valores com as crianças através desses vários módulos. O módulo 2 trata do tema “Ser diferente é Legal”, que é quando ele realmente trabalha as diferenças e em cada capítulo o professor tem uma orientação temática, como o “Brasil, Meu Brasil Brasileiro”. Nesse capítulo o aluno começa a entender o que é o Brasil, o que é um Estado, o que é um Município, as estruturas de um Estado, ou seja, o aluno começa a ter uma base da ideia de cidadania e da participação. Nos seis meses de aplicação na escola, o projeto também se dá paralelamente à realização de outros programas, como por exemplo, os concursos de desenho e de redação da CGU que, esse ano, a gente colocou como tema para 2016 o mesmo tema do projeto Um por Todos e Todos por Um, ambos os projetos voltados para a criança e o adolescente. Como nós estamos aplicando? A gente conseguiu um recurso do MEC para aplicar para 250 mil crianças o programa Um por Todos no ano que vem, então a gente pensou em inserir essas crianças e essas escolas no concurso de desenho e redação da CGU. Como eu disse antes, esse programa também passou a focar na cidadania e na ética então seria uma forma digamos de aplicar o conhecimento adquirido nesses concursos, o que estimula mais a criança a estudar e a se empenhar. Agora o projeto tem uma portaria para que se qualquer escola particular do estado de Pernambuco quiser executar o programa o Mauricio de Sousa também cede esses direitos autorais para a reprodução dos materiais. Agora elas também podem aderir à portaria e a CGU é quem está capitaneando isso, afinal o Mauricio de Sousa presa demais pela qualidade do produto. Se a escola quiser aplicar ela assina um termo de parceria com a CGU e então pode imprimir e usar os materiais na escola. Nossa ideia é que o Um Por Todos seja difundido para todas as escolas, sejam estas públicas ou particulares. Nesse ano nós aplicamos o programa para 250 mil alunos e em 2016 nossa ideia é aplicar para mais 250 mil. Além disso, para 2016 também já estamos elaborando a

possibilidade de expandir o conteúdo por meio de tablets e computadores. Ainda estamos discutindo, está tudo muito no início, mas já faz parte do nosso planejamento para o projeto.

1. Estímulo ao controle

Como você identifica o estímulo ao controle social através do Programa?

Adenísio Álvaro: *O melhor caminho para você querer mudar uma sociedade é pela escola. Então existem muitos projetos que entram nas escolas. O Um Por Todos concorre com vários projetos por que todo mundo que estar nelas. Todo mundo quer um caminho melhor então a gente entendeu que os personagens do Mauricio de Sousa fazem uma força muito grande para isso. Nós ainda não fizemos um levantamento, mas se observarmos os concursos de desenho e redação nas escolas que aplicaram o Um Por Todos, os alunos adquiram uma ideia melhor do que é participação, cidadania e controle social. Isso são relatos dos próprios professores. Temos relatos de como se modificou o comportamento dos alunos em relação ao cuidado do bem público; do cuidado com a carteira que você está sentado; de que um bem público é um bem de todos; do cuidado com o seu livro didático; em saber que no outro ano outro aluno vai usá-lo. Então essa ideia de cidadania servirá para toda a vida. Qual era o grande intuito nosso? Que esse projeto fosse anualmente aplicado. Ainda não temos um estudo, pois é o segundo ano que a gente aplica efetivamente numa mesma escola consecutivamente. Vai ser o segundo ano agora. Então se todo ano a gente aplicar no terceiro ano, vai chegar em um ano em que todos terão que passar por isso. Vai chegar um momento em que todos os alunos que terminaram o ensino fundamental 1 passaram por isso. Transformará num ciclo. Aí sim poderemos fazer um estudo de como era e como foi a mudança. Os relatos são muito bons de quem passa por esse projeto. Os alunos que passam têm uma mentalidade mais diferenciada. Respeitam mais os colegas e professores. Até as ocorrências de bullying já diminuíram porque eles estão entendendo e respeitando as diferenças. É um projeto muito importante principalmente na idade desses alunos. É dessa maneira que podemos contribuir para levar adiante a transformação de um cidadão futuro, então esse projeto é um dos mais importantes aqui.*

2. Escolas

Como se deu a seleção das escolas?

Adenísio Álvaro: *Nós temos uma dificuldade muito grande que nos faz ter os Núcleos de Ação de Prevenção (NAPS) nos Estados. Nós tínhamos uma grande dificuldade de ir para as escolas do interior, então o projeto piloto também foi aplicado nessas regiões. Nós então fizemos um levantamento das escolas e aplicamos efetivamente o programa nas capitais, visto porque nós tínhamos o nosso NAP nos Estados que faziam o monitoramento para que o projeto realmente fosse aplicado e executado. O que são os NAPs? São núcleos formados por alguns dos servidores da CGU que trabalham especificamente para a Secretaria de Prevenção da Corrupção nas ações de prevenção e eles fazem o monitoramento para não perder o material para ver se o projeto está realmente sendo aplicado; se o professor precisa de algum acompanhamento; se existe falta de material, etc. A gente tem um curso virtual sobre o Um Por Todos. Ele está hospedado no site da ENAP para o professor acessar. Nele o professor é capacitado ao Manual do Professor, na apresentação e na aplicação dos seis meses de atividade. Agora a gente adquiriu o recurso que o MEC destacou para a CGU aplicar o produto para os 250 mil alunos ano que vem. Foi daí que o MEC se juntou com o Ministério da Justiça. O MJ fez um levantamento através do Pacto Nacional pela Redução de Homicídios para aplicarmos o Um Por Todos nos municípios onde tem os maiores números de homicídios dolosos e nos municípios mais vulneráveis. Esse plano também está projetado para o ano que vem. Então, em 2016, queremos trabalhar com as escolas que estiveram conosco esse ano mais aquelas indicadas pelo Pacto Nacional, ou seja, escolas em cidades de maior vulnerabilidade, como Fortaleza, que hoje corresponde ao número de 1.888 homicídios dolosos por ano, seguida salvador com 1.315. Anápolis é a cidade menos violenta do Brasil segundo dados do MJ.*

3. Relações com o MEC

Como se deu a parceria com o MEC, MJ e com o Instituto Maurício de Sousa?

Adenísio Álvaro: *Com o Instituto Maurício de Sousa a parceria é não onerosa. A CGU arcou com o ônus inicial visto que o Instituto contrata os profissionais do Mauricio de Sousa Produções. O Instituto realiza um custo de direitos autorais, mas ainda tem o custo de toda a criação. Isso teve um custo inicial em torno de 400 mil reais, mas já findou. A aplicação pode*

ser realizada à vontade, ou seja, sem custos de direitos autorais, afinal o Mauricio de Sousa nos cedeu. A parceria com o MEC é uma parceria de ordem orçamentária. Como a CGU não tem o orçamento suficiente para aplicar e imprimir esse material então nos recorreremos ao MEC. O MEC fez um termo de execução orçamentária e descentralizou uma parte do recurso ministerial na ordem de 1.200.000 para que a gente aplicasse esse produto. Nós executamos o orçamento do MEC, monitoramos e entregamos os dados. A CGU também realiza a prestação de contas, especificando quantos kits foram confeccionados, quais escolas e o número de alunos. A gente presta conta pro MEC e espera que essa parceria seja perene. Essa é a segunda execução orçamentária que nós conseguimos do MEC. O MEC decidiu descentralizar esse recurso quando eles estavam realizando com um estudo em conjunto com o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios com o MJ. Foi aí que o MJ se tornou parceiro do Um Por Todos e elaborou um plano para inserir o projeto nas cidades captadas pelo Pacto. Foi daí que decidimos ampliar a atuação. Foram parcerias positivas. Qual é o nosso grande objetivo? É aplicar o produto em grande escala. O problema é que a gente não tem recurso da ordem de um milhão de reais para imprimir então o MEC destaca esse dinheiro e a gente executa o orçamento deles. Para nós é excelente.

4. Avaliação contínua da Política

Como foi a avaliação e o feedback do Um Por Todos?

Adenísio Álvaro: *A CGU tinha um blog que os professores realizavam o feedback. Foi unanime. As escolas que aplicaram quiseram aplicar novamente. Notaram que os alunos ficaram mais comportados, responsáveis. Houve a diminuição das ocorrências e nível de bullying. Os professores revelaram que os alunos cuidam mais dos livros didáticos e respeitam mais as diferenças entre eles. Os relatos são todos nesse sentido. O feedback que o Instituto Mauricio de Sousa nos dá é o melhor possível. Vestiram a camisa do projeto. Trabalhar em um órgão público é complicado e a gente tem um carinho muito grande com esse produto. No último concurso de desenho e redação - a premiação foi segunda feira passada em comemoração ao dia internacional contra a corrupção que foi ontem - a gente realizou a premiação e anunciou a parceria com o MEC para aplicar o Um Por Todos no ano que vem. Mauricio esteve presente junto com os personagens da Turma da Mônica na ESAF.*

5. Dificuldades

Diga-me sobre as principais dificuldades do programa?

Adenísio Álvaro: *Monitoramento e a concorrência do programa nas escolas. Para ser um produto bom você não pode chegar com ele depois que o planejamento da escola já está concretizado. Devemos chegar antes. Então o que a gente fez? Conversamos com o MEC e ele aciona a Secretaria de Educação para justamente sensibilizar os diretores das escolas para que eles abram uma janela de oportunidade e o produto realmente entre. Então não adianta que o produto seja bom se ele não recebe uma abertura por parte dos municípios e das diretorias. Existe uma concorrência muito grande. Se a CGU apresenta o produto depois que o planejamento da escola tiver pronto é muito difícil ele ser aplicado e ser monitorado porque a gente não pode somente entregar para escola. O produto requer um monitoramento tanto presencial quanto remoto, então os professores nos dão um feedback através do monitoramento. Nós fazemos algumas perguntas de como está sendo aplicado para a gente ter esse monitoramento para não perder o andamento do produto. É isso que fortalece o produto. As pessoas começam a ver que é um programa sério e não mais um programa comum. Nós realmente realizamos o monitoramento; procuramos saber como é que está; como está o andamento; se o programa realmente foi aplicado de forma correta; se os professores fizeram a capacitação - porque nós temos a relação de todos os professores que fizeram a capacitação - então antes de executar o programa o professor faz a capacitação na ENAP. O grande problema é entrar na escola.*

6. Melhoras

O que se pode melhorar?

Adenísio Álvaro: *Colocá-lo de forma que ele chegue em todos os lugares do Brasil. O projeto é realizado fisicamente e não deixará de ser. Entretanto, uma importante melhoria seria expandi-lo para o meio digital, usar novas mídias como via TV para aqueles municípios que só têm parabólicas; via tablets; celulares e afins. Estamos trabalhando para expandir o conteúdo através das novas mídias, já para o ano que vem.*