

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

DENISE LIMA MACIEL

***Accountability e Publicização: Análise da informação contábil nos portais de
transparência dos municípios de Porto Alegre e Erechim (RS)***

**PORTO ALEGRE
2017**

Denise Lima Maciel

***Accountability* e Publicização: Análise da informação contábil nos portais de transparência dos municípios de Porto Alegre e Erechim (RS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Estudos Organizacionais

Orientador: Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

**Porto Alegre
2017**

CIP - Catalogação na Publicação

Maciel, Denise Lima

Accountability e Publicização: Análise da
informação contábil nos portais de transparência dos
municípios de Porto Alegre e Erechim (RS) / Denise
Lima Maciel. -- 2017.

99 f.

Orientador: Dr. Fábio Bittencourt Meira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2017.

1. Accountability. 2. Contabilidade pública. 3.
Controle Social. 4. Transparência. 5. Publicização.
I. Meira, Dr. Fábio Bittencourt, orient. II. Título.

DENISE LIMA MACIEL

Accountability e Publicização: Análise da informação contábil nos portais de transparência dos municípios de Porto Alegre e Erechim (RS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Estudos Organizacionais

Orientador: Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

Aprovada em 30 de agosto de 2017.

Banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

Examinador: Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

Examinador: Prof. Dr. Roger dos Santos Rosa

Examinador: Prof. Dr. Ronaldo Bordin

**Porto Alegre
2017**

RESUMO

Esta pesquisa é uma análise da divulgação das informações contábeis em portais de transparência dos municípios de Porto Alegre e Erechim, e de como é realizada a apropriação dessas informações pela organização Rede Observatório Social do Brasil (OSB) na realização do controle social. Para que a *accountability* possa ocorrer de forma efetiva é necessário que exista transparência na gestão dos recursos públicos por meio da divulgação de informações úteis e relevantes para a sociedade. No entanto, a informação contábil apresenta limitações devido à linguagem técnica e ao contexto profissional específico; e os profissionais especialistas nas informações (tecnoburocratas), com papel central na administração pública, criam zonas de “segredo burocrático” para a manutenção de seu quadro funcional. A publicização das informações, considerando uma esfera pública inclusiva, é fundamental para democratizar o acesso do cidadão e uma contabilidade crítica pode auxiliar a problematizar o que é de interesse público. Os métodos utilizados foram a análise da abrangência e qualidade dos dados de acordo com a LAI e a análise crítica do discurso (FAIRCLOUGH, 2001) quanto a forma de divulgação das informações nos portais de transparência e no âmbito das publicações dos Observatórios Sociais selecionados. Foi apurado que existe um esforço dos entes públicos em apresentar de melhor forma as informações contábeis, o que acaba municiando a sociedade para que esta possa realizar o controle social. A análise empírica da organização Rede OSB, nas unidades Observatório Social de Erechim e Observatório Social de Porto Alegre, evidenciou carências em uma publicização adequada dos trabalhos por elas realizados. A utilização de termos técnicos em suas prestações de contas, principalmente os relativos aos processos licitatórios, sem a divulgação de um conteúdo explicativo sobre o que se referem, gera dúvidas para o entendimento. Deve ser reconhecido que, além das dificuldades técnicas da linguagem contábil e das tentativas de obscurecimento de informações, ainda existem limitações cognitivas dos cidadãos para o entendimento das informações tornadas públicas. Por esses motivos, não há como esgotar o assunto abordado neste trabalho, que serve como uma reflexão para buscar o aperfeiçoamento da divulgação contábil. É sugerida a produção de relatórios distintos para disponibilização ao público e para o cumprimento das normas legais; e confecção de glossários dos termos de difícil entendimento para o cidadão. Ainda, as técnicas da teoria da comunicação e da semiótica podem ser adotadas para a melhoria da divulgação (publicização) das informações contábeis.

Palavras-chave: *Accountability*. Contabilidade Pública. Controle Social. Transparência. Publicização.

ABSTRACT

The present research is an analysis of the disclosure of accounting information carried out by transparency portals of the municipalities of Porto Alegre and Erechim and of how this information is appropriated by Rede Observatório Social do Brasil (OSB), in the execution of social control. In order to have an effective accountability, it is necessary to have transparency in the management of public resources through the dissemination of information that is useful and relevant to society. However, accounting information presents limitations for its analysis due to technical language and the specific professional context; and professional information experts (technobureaucrats), with a central role in the public administration, create “bureaucratic secret zones” for the maintenance of their operational framework. Publicizing information, considering an inclusive public sphere, is fundamental to democratize citizen access. Moreover, a critical accounting can help to problematize what is in the public interest. The methods used were the analysis of comprehensiveness and quality of the data in accordance with LAI, and the critical analysis of discourse (FAIRCLOUGH, 2001) on the way information is disseminated through the transparency portals and within the scope of publications by the selected Social Observatories. It has been found that there is a public entities effort to better present accounting information, which ends up imparting society so that it can carry out social control. The empirical analysis of the Rede OSB organization at Observatório Social de Erechim and Observatório Social de Porto Alegre unities has evidenced deficiencies of an adequate disclosure of the works performed by them. The use of technical terms in their accountability, especially those relating to bidding processes, without explanatory contents, makes room for misunderstandings. It should also be of note that, besides the technical difficulties of accounting language and the attempts to obscure information, there are still cognitive limitations of the citizens to understand the information publicized. For these reasons it is impossible to exhaust the subject addressed in this work, which serves as a reflection intended to seek an improvement of accounting disclosure. The production of separate reports for public disclosure in compliance with legal norms is suggested; as well as the creation of glossaries with the terms that are difficult for the citizen to understand. Still, techniques of communication theory and semiotics could be adopted to improve the disclosure (publicizing) of accounting information.

Keywords: Accountability. Public Accounting. Social Control. Transparency. Publicizing.

AGRADECIMENTOS

Aos meus amados pais Solange e Adão e a minha avó Jecy, que foram os responsáveis por minha criação, sempre me incentivando a crescer como pessoa, me auxiliando com os ensinamentos que serviram e servirão para toda a minha vida.

A minha maninha Cristine, que sempre esteve ao meu lado me apoiando, passando mensagens de incentivo e renovação nos momentos mais difíceis.

Aos meus amigos Ana Maria, Andrea, César, Fabiana, Maik, Márcia, Marina, Paula e Rafael, que por meio de gestos e palavras me incentivaram para que este projeto se tornasse realidade.

Ao meu Orientador, Dr. Fábio Bittencourt Meira, pelo seu conhecimento e auxílio a mim dispensado na realização deste trabalho. Aos professores que compuseram a banca de qualificação, Dr. Fernando Dias Lopes e Dr. Ronaldo Bordin, pelo interesse, incentivo e sugestões. Ao Dr. Roger dos Santos Rosa agradeço a gentileza de compor a banca de avaliação desta dissertação, como membro externo ao programa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS pelos relevantes conhecimentos ensinados.

Aos colegas que realizaram esta caminhada junto comigo, uma turma unida e solidária, da qual nunca esquecerei.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEFOR – Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL da Câmara Municipal de Porto Alegre

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CRCRS – Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul

DVA – Demonstração do Valor Adicionado

IPSASB/Ifac – *International Public Sector Accounting Standards Board da International Federation of Accountants*

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NBC – Normas Brasileiras de Contabilidade

OSB – Rede Observatório Social do Brasil

OS – Observatórios sociais

OSCIP – Organização da sociedade civil e de interesse público

PSAGiB – *Public Sector Accounting & Governance in Brazil*

RCPG – Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
OBJETIVOS.....	16
JUSTIFICATIVA.....	16
1. A INFORMAÇÃO CONTÁBIL E O CONTROLE SOCIAL.....	18
1.1 TECNOBUROCRACIA.....	18
1.2 CONTROLE SOCIAL, <i>ACCOUNTABILITY</i> E PUBLICIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO.....	23
1.2.1 Controle Social.....	24
1.2.2 <i>Accountability</i> – o horizonte normativo para a reforma democrática.....	25
1.2.3 A publicização da informação – atenção à limitação da cognição humana.....	34
1.3 A PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL.....	38
1.3.1 Legislação aplicável à contabilidade pública.....	38
1.3.2 A contabilidade pública no Brasil – adaptação às normas internacionais de contabilidade.....	42
1.3.3 Contabilidade crítica.....	46
2. MÉTODOS.....	54
2.1 MÉTODOS DE ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA.....	55
2.2 ANÁLISE DO DISCURSO.....	57
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	64
3.1 ANÁLISE DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA.....	64
3.1.1 Análise das informações disponibilizadas.....	64
3.1.2 Análise do discurso das informações contábeis nos portais de transparência....	75
3.2 ANÁLISE DO DISCURSO.....	77
3.2.1 Temáticas <i>accountability</i> , transparência e publicidade no âmbito do OSB.....	79
3.2.2 Interpretação das informações nas publicações dos OSB.....	81
3.2.3 Análise dos eventos.....	83
3.2.4 Análise das entrevistas.....	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS.....	92
ANEXO 1 – QUESTÕES PERGUNTADAS NAS ENTREVISTAS.....	97

INTRODUÇÃO

A redemocratização do Brasil teve um marco na promulgação da Constituição Federal de 1988 (chamada de “Constituição Cidadã”) e, a partir de então, a relação entre sociedade e Estado passou por importantes transformações. A formulação de agendas por diferentes setores da população (movimentos sociais, sindicais e da sociedade civil organizada em geral) se intensificou, passou-se a exigir dos atores públicos maior transparência e conduta ética em relação aos recursos que utilizam (SPINK e TEIXEIRA, 2010).

Os debates sobre o aprimoramento da jovem democracia, passando pela melhoria da qualidade da administração pública, vieram a ser constantes. Devido à característica histórica fortemente patrimonialista, foi somente a partir dos avanços políticos ocorridos nos últimos 30 anos que cresceu a demanda por *accountability*, vista como dimensão importante da democratização do Estado.

São inegáveis os mecanismos instituídos objetivando avanços políticos rumo à consolidação da democracia, tais como a instituição das eleições diretas e mecanismos constitucionais para exercer controle e responsabilização do Poder Público frente aos cidadãos. De outro lado, estes mecanismos chegam junto com uma crescente desconfiança dos cidadãos em relação às instituições democráticas (FILGUEIRAS, 2014). O que se observa é que, há, agora, uma necessidade crescente no cidadão em assumir um papel importante de fiscalizar os agentes públicos que ele elege para o representar através de mandato. Uma parcela crescente da população está mais sensível à responsabilidade dos governantes, e com isso frutificam as organizações da sociedade civil com interesse de acompanhar, fiscalizar e apontar como o governo aplica os recursos arrecadados.

Esta demanda por *accountability* traz consigo a exigência de mecanismos de transparência nas instituições públicas. Ou seja, a responsabilização dos governos pelos seus atos e ações passa por identificar e analisar as informações trazidas a público por mecanismos de transparência. Estas informações são reguladas quanto a sua amplitude mínima de divulgação por meio de legislação federal recente, o que deve ser observado por todos os entes da federação em todas as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). De outra parte, vale ressaltar que as principais fontes das informações divulgadas em portais de transparência governamental tem origem nos demonstrativos e relatórios vindos dos setores contábil e financeiro da administração pública e são geridos por servidores técnicos e agentes públicos.

Surgiu assim a “nova” necessidade – situada numa zona de indecisão entre ciências contábeis, ciência política e administração pública – de entender como a informação construída com a linguagem técnica afeita aos cânones da contabilidade e das finanças públicas, que é por isso de difícil decifração para o cidadão, é traduzida, explicada e demonstrada para que o mesmo cidadão se torne capaz de exercer seu papel fiscalizador do recurso público.

Esta pesquisa é dedicada a esta nova necessidade, a partir de dois enfoques distintos. De um lado, objetiva-se analisar a *divulgação* das informações contábeis em portais de transparência, delimitadas aos portais de transparência da gestão municipal, devido à facilidade de acesso e disponibilidade. De outro lado, objetiva-se entender como se realiza a *apropriação* das informações ali divulgadas, por meio do exame de documentos e atividades de uma organização da sociedade civil dedicada ao controle cidadão: a Rede Observatório Social do Brasil (OSB).

A Rede OSB é uma Associação de voluntários que utiliza informações da transparência como estratégia para exercer o chamado “Controle Social”, dedicando-se às administrações públicas em nível municipal. Portanto, seu trabalho depende das informações contidas em portais de transparência e demais informativos obtidos junto às Administrações Públicas Municipais. A associação é composta de mais de uma centena de observatórios sociais (OS) em 19 estados brasileiros. Conforme documentação própria (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2017), a rede se apresenta como espaço democrático e apartidário para o exercício da cidadania, reunindo entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos se entregam voluntariamente à causa da “justiça social”. A entidade realiza o monitoramento das compras públicas desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço (o que chama de controle social dos gastos públicos dos municípios). Além dessa atividade, atua em outras frentes, como a educação fiscal, para demonstrar a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos. O principal trabalho da Rede OSB é exercer o controle social dos gastos públicos, primando pela sua qualidade de aplicação, e de forma subjacente promover a conscientização da sociedade para a cidadania fiscal¹.

Quadrimestralmente, cada unidade da rede nacional divulga o relatório de prestação de contas com suas atividades, havendo a preocupação de promover apresentações abertas ao

¹ Obtido através do site do OSB na internet: <http://osbrasil.org.br/>. Acesso em 02 de maio de 2016.

público do município. Em Porto Alegre, por exemplo, o OS do município conseguiu espaço para divulgar seu trabalho na audiência pública da Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL (CEFOR), evento quadrimestral da Câmara Municipal para apresentação dos resultados da Prefeitura Municipal, previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O que é o controle social? Trata-se do controle da Administração Pública exercido com a participação da sociedade civil, definida pelos entes que não se vinculam à estrutura formal da entidade governamental – o que inclui tanto uma organização quanto um cidadão comum que desejem exercer uma cidadania ativa (SANTANA. 2008).

Se as informações contábeis e de execução orçamentária não são em si mesmas transparentes, é uma exigência que se tornem ao menos adequadas para a prestação de contas à população (*accountable*). Isto conduz a estratégias de transparência do setor público, especialmente na formatação dada às informações divulgadas aos cidadãos.

Na teoria política contemporânea, utiliza-se a perspectiva da teoria da agência como forma de estudar o conflito permanente existente entre as metas dos principais e dos agentes. De acordo com esta teoria, é reconhecido na *accountability* o problema do principal-agente. Concepções de *accountability* e transparência, neste diapasão, pressupõem indivíduos cuja ação é orientada por escolhas racionais num ambiente de assimetria de informações. Motivada pelo autointeresse, toda a decisão racional tende a ser coerente também com valores dos próprios indivíduos. Surge então a necessidade de mecanismos que promovam a igualdade de acesso, garantindo uma base de equidade para orientar as decisões individuais. A simetria de informações é sempre resultante de uma mediação, pois não há, de forma alguma, uma sociedade transparente em si mesma. Os motivos (internos) da ação são sempre opacos à observação e controle direto, sendo que eles se revelam no comportamento efetivo dos agentes.

A teoria da agência problematiza o alinhamento entre diretrizes e interesses de principais e seus prepostos agentes. É interessante observar que a teoria se organiza em torno da mediação entre principal e agente, ocupando o espaço de liberdade de escolha que os separa e, ao mesmo tempo, idealizando as estratégias de *accountability* e transparência como meios adequados para evitar conflitos de escolha racional, que produziriam conflitos de interesses. Mas, ao interrogar a efetividade do controle comportamental dos agentes por meio destas estratégias, surgem alguns problemas.

Ao se examinar os mecanismos de *accountability* e transparência na prática do controle social não se pode deixar de considerar a divisão social do trabalho correlata à emergência de grupos profissionais integralmente dedicados à produção da informação. Estes profissionais são

especialistas nas informações e possuem papel central na administração pública e privada. Ou seja, a informação é sempre mediada por esta camada de especialistas, nomeadamente tecnoburocratas, cujo trabalho assenta em zonas de “segredo burocrático”, uma vez que a reprodução dos quadros funcionais é dependente da produção reiterada de intransparência (BRESSER-PEREIRA, 1982).

Dessa forma, é preciso levantar suspeitas a respeito da eficácia das ideias reguladoras ancoradas no princípio da transparência, já que, de modo geral: (1) não há informação em si mesma transparente; e (2) há sempre uma relação de poder implicada na produção de informação. Assim, os modos de apropriação da informação já são sempre mediados pela seleção e preparação por parte de um corpo técnico, ou seja, os quadros técnicos da burocracia de Estado. Na prática, o processo de estruturação da informação é produto de uma análise seletiva que traz a marca do segredo burocrático (conceitos e linguagens técnicas, definição de uma métrica, seleção de indicadores, formatação de quadros, escolha de escalas e comparações específicas etc.).

O caso da informação contábil é típico, considerando seu contexto profissional específico. As informações produzidas pela contabilidade, em grande parte, são produzidas para atender autoridades governamentais, regulamentações, auditorias e níveis de governança corporativa. Tudo isso condiciona a preexistência de conhecimentos de contabilidade para ‘decifrar’ seus relatórios. Iudícibus (2006, p. 111) afirma que as demonstrações contábeis “devem ser compreensíveis aos que possuem uma noção razoável dos negócios e das atividades econômicas e se disponham a estudá-las com certa diligência”. Dessa forma, apesar de os princípios que regem a informação contábil descritos na Resolução 1.121/08 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) trazerem como características qualitativas intrínsecas às demonstrações contábeis a compreensibilidade, a relevância, a confiabilidade, a representação adequada, a comparabilidade e a visão verdadeira e apropriada, entre outros, a informação contábil muitas vezes não se configura clara e inteligível para o seu usuário.

Há, de outra parte, a capacidade de decodificação da informação que se deseja tornar transparente para os cidadãos. Esta variável é dependente e inversamente proporcional à opacidade da informação produzida pelos corpos técnicos especializados. Isto provoca um “curto circuito” que abala a hipótese de uma relação direta entre decisão racional e autointeresse individual. Limites cognitivos, dados pelo momento e local onde o indivíduo está vivendo, ancoram uma racionalidade limitada que define uma série de restrições para toda a decisão humana supostamente racional. Os indivíduos tomam decisões conforme sua socialização e, também, baseados pelas decisões anteriormente tomadas que funcionaram e deram certo. Há a

possibilidade de ocorrência do distanciamento entre a realidade (o que está acontecendo na sociedade) e os modelos feitos baseados em decisões tomadas sobre certas circunstâncias relacionadas ao período, valores e modos de pensar (SIMON, 1979).

Considerando os diversos aspectos levantados: o problema da relação principal-agente, a mediação das informações por especialistas, a produção de informação contábil para atender em grande parte autoridades governamentais e contábeis e a capacidade cognitiva humana, que possui uma série de restrições para a tomada de decisão, é apontado por alguns autores a necessidade de uma “política de publicidade” para que o mecanismo de *accountability* possa funcionar de forma efetiva. Habermas (1997) considera que a instituição de formas de comunicação e os pressupostos comunicativos do processo democrático são as formas para se assegurar a legitimidade democrática. Já para Bohman (1999) uma lógica de publicidade visa estabelecer um espaço para o exercício da cidadania, sendo útil com a formação de normas que podem resolver problemas sociais e políticos, mas alerta que os problemas enfrentados pelas democracias podem não ser facilmente resolvidos. Christiano (2004) defende que um processo democrático tem uma justiça intrínseca, a partir da qual o atendimento dos diversos interesses deve progredir de forma igualitária. Para isso, a transparência governamental é fundamental. No entanto, se faz necessária também a possibilidade de crítica social, para que seja contemplado o princípio da legitimidade democrática de forma efetiva.

Esta pesquisa analisa como são divulgadas as informações contábeis e de execução orçamentária na gestão pública municipal e como vem ocorrendo a apropriação destas informações pela Rede OSB. Entende-se que a OSB constitui-se como grupo de interesse organizado sob a forma de associação funcionando como um agente que, a partir da análise das informações, presta contas do seu trabalho montando relatórios com o objetivo de realizar o controle social da gestão pública municipal e apresenta o resultado desse controle aos cidadãos – que tem o papel de principal, nesta relação. A organização, por meio de seus relatórios de divulgação, realiza a atividade de dar publicidade às suas análises das informações das prefeituras municipais, com ênfase nos gastos públicos.

Pode-se, então, formular o problema desta pesquisa com a seguinte questão: ***qual a capacidade efetiva dos portais de transparência das prefeituras selecionadas e do Observatório Social em combinar as duas exigências de accountability e publicização?***

Para atingir os objetivos propostos no trabalho, foi importante descrever em seções a partir de qual contexto se encontram a produção das informações contábeis e o controle social.

A primeira parte, item “Tecnoburocracia”, se destinou a conceituar a tecnoburocracia e descrever as suas características como grupo que utiliza o seu conhecimento técnico para se

manter no poder ou aumentá-lo, conservando o segredo como parte de suas atividades e decisões. A segunda parte foi tratada no item “Controle Social, *Accountability* e Publicização da Informação” e analisou o controle social na perspectiva dos cidadãos e a *accountability* como forma combinada de controle e participação da sociedade na gestão pública. A publicização das informações e processos relacionados a políticas públicas foi examinada em vista da abertura a uma esfera pública inclusiva. Já a terceira parte, item “A produção da informação contábil”, informou qual a legislação que rege a contabilidade pública e a atualização desta para atender às normas internacionais de contabilidade do setor público, o que tornou o cidadão usuário primário dos Relatórios Contábeis do Setor Público. Abordou, com base em pesquisas em contabilidade, do uso da informação contábil para aumentar o processo de transparência.

OBJETIVOS

O **objetivo geral** é avaliar se e de que modo os portais de transparência das prefeituras dos municípios de Porto Alegre e Erechim e a atividade do OSB nesses dois municípios contemplam, de um lado, as exigências de *accountability* e, de outro, a necessidade de publicização na produção de informações para o público.

Como **objetivos específicos** foram definidos:

- a. analisar as informações disponíveis nos portais de transparência de municípios selecionados;
- b. analisar o discurso sobre as temáticas *accountability*, transparência e publicidade produzido no âmbito do Observatório Social do Brasil;
- c. analisar a interpretação das informações nas publicações dos Observatórios Sociais do Brasil, em municípios selecionados.

A delimitação da pesquisa aos municípios de Porto Alegre e Erechim se deve a eles terem obtido do TCE/RS o selo de Transparência na Internet nos anos de 2014 e 2015 e também em virtude dos Observatórios Sociais existentes nestes municípios possuírem regularidade nos trabalhos desenvolvidos junto às prefeituras correspondentes. Nos sites dos OS estão divulgados os relatórios quadrimestrais dos anos de 2015, 2016 e do primeiro quadrimestre de 2017, o que caracteriza continuidade nos trabalhos.

JUSTIFICATIVA

O interesse em contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, ética e comprometida com a realidade social brasileira nortearam minha decisão em participar do processo de seleção para cursar o Mestrado Acadêmico em Administração na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Devido a minha formação como Bacharel e área de atuação ser a das Ciências Contábeis, acompanho minha profissão participando de eventos técnicos e de atualização profissional junto ao Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul (CRCRS). Há algum tempo já vinha observando a movimentação de membros do CRCRS e colegas na participação ativa do processo de controle social encabeçado pela Rede Observatório Social do Brasil (OSB), que

realiza o acompanhamento da utilização dos recursos públicos nas administrações públicas municipais de mais de uma centena de municípios do país, entre outras atividades.

Desde a entrevista para admissão no Mestrado Acadêmico em Administração manifestei o interesse em estudar as entidades da sociedade civil que se organizam com o objetivo de exercer o controle social sobre a administração pública. Tive a sorte, e persistência, de manter este assunto vivo para ser estudado na dissertação, passando pelo primeiro ano cursando as disciplinas sem pensar em modificar o tema e realizando reflexões acerca dele. Há alguns anos estou instigada a conhecer melhor como a sociedade civil tem se organizado e realizado ações visando a fiscalizar os atos dos governos.

O tema é relevante e atual. Há uma intensa movimentação no Brasil no sentido de buscar monitorar a administração pública nas três esferas de governo. A sensibilidade para a corrupção no setor público tem sido aguçada pela imprensa o que afeta diretamente a opinião pública. Para além do aspecto conjuntural, trata-se de questão central para o exercício pleno da cidadania, pois o que esta pesquisa investigou diz respeito à produção de informação pública e sua publicização. A transformação da informação disponibilizada nos portais de transparência da administração pública (em nível municipal) pela Rede OSB é realizada a partir da análise amostral dos gastos municipais e o acesso às informações pelos cidadãos deve ocorrer de maneira facilitada, com a maior clareza possível e ser construído com a maior neutralidade possível. Isto, no entanto, se configura em um desafio considerando a existência de: assimetria de informações (entre os cidadãos e os agentes públicos), mediação na construção da informação pelos especialistas tecnoburocratas e pela Rede OSB e o problema da divulgação contábil que, em muitos casos, desconsidera as necessidades dos usuários finais, que também são partes interessadas nesse processo. A abordagem e a análise realizadas nesta pesquisa buscam contribuir para a compreensão do problema e abrir caminho para a investigação das ações de outras entidades de interesse em controle social. Busca-se compreender questões relevantes, tais como: qual é a natureza das informações disponibilizadas para a sociedade por meio de portais de transparência e de que forma a Rede OSB se apropria dessas informações para apresentá-las aos cidadãos e exercer o controle social.

1. A INFORMAÇÃO CONTÁBIL E O CONTROLE SOCIAL

1.1 TECNOBUROCRACIA

O conhecimento pode ser um fator estratégico para aqueles que o dominam, ainda que o desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação tenha permitido intensificar a difusão do conhecimento e da informação. Isto não só confirma a importância da tecnologia na definição do processo histórico como possibilita uma modificação das potencialidades de controle da sociedade, com o aumento da relação de poder em favor dos grupos dominantes, que controlam os meios de comunicação (BRESSER-PEREIRA, 1982). O desenvolvimento tecnológico foi fundamental para o aperfeiçoamento do sistema econômico, com o conseqüente surgimento de novos sistemas de dominação cujos valores, crenças e ideologias servem para legitimar os novos detentores do poder.

A inserção do conhecimento técnico e organizacional marca o processo de produção das sociedades industriais modernas. É um novo fator estratégico. O desenvolvimento tecnológico sem precedentes está na sua origem: “É a incorporação da nova tecnologia à acumulação de capital que promove o desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 40). Assim intensificou-se o processo de burocratização generalizado da sociedade. O conhecimento técnico é o que passa a ser essencial para que a organização burocrática seja administrada de maneira eficiente. Entretanto, trata-se de um conhecimento técnico que serve para legitimar o trabalho técnico especializado:

O que define o técnico é o papel que lhe é atribuído em um sistema social qualquer e, mais especificamente, em uma organização burocrática. Se esse papel é técnico, se dele se espera competência profissional, eficiência, racionalidade, aquele que o estiver desempenhando será um técnico, não obstante todas as suas limitações. (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 85)

O termo **tecnoburocracia** significa governo dos técnicos:

É o sistema político em que o poder está nas mãos dos técnicos, sejam eles economistas, engenheiros, administradores públicos e privados ou militares profissionais. Colocada nesses termos, tecnoburocracia seria um tipo de oligarquia: a oligarquia dos técnicos. Opõe-se, portanto, a outros sistemas políticos, particularmente à democracia. (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 86)

A transformação rumo ao sistema tecnoburocrático, baseado na racionalidade das decisões técnicas e na eficiência, que vem ocorrendo de alguma forma no Brasil, põe em risco as instituições políticas democráticas. Ora, se as decisões são técnicas, no limite não haveria

razão para existirem partidos políticos e tampouco para questionar as decisões. Com base na formação profissional altamente especializada, e na experiência dos técnicos, os sistemas seriam capazes de gerar resultados eficientes e positivos em termos econômicos. Fórmulas, indicadores, levantamentos estatísticos, evoluções históricas e relatórios a partir destes números preparados pelos especialistas seriam base para a tomada de decisões dos gestores públicos. Questões como a motivação dos atos da gestão pública provavelmente não seriam mencionados.

Estava claro para Bresser-Pereira (1982) que a tecnoburocracia se tornaria um sistema político em que o poder estaria nas mãos de técnicos burocráticos, cuja legitimidade está na técnica e na administração segundo critérios de racionalidade e eficiência. Esta constatação de futuro de Bresser-Pereira se baseava na regra de que as questões públicas da administração estavam baseadas no “segredo” e que somente os tecnoburocratas (que, em regra, pertencem à classe média) tem acesso às informações necessárias às decisões políticas.

O processo de afirmação dos tecnoburocratas ocorre pela manifestação deles de que é possível governar os países a partir de critérios técnicos e científicos, de forma que eles se consideram, nesses termos, ideologicamente neutros. E, como na sociedade ocidental moderna a ideologia tecnoburocrática tem se difundido de forma extraordinária, essa pretensa ideologia neutra pode passar despercebida. Capitalistas ou comunistas são, sem perceber, vítimas ou defensores da ideologia tecnoburocrática, afirma Bresser-Pereira (1982, p. 95).

A partir desta pretensa neutralidade (a partir de critérios técnicos), não há porque discutir, por exemplo, como devemos distribuir mais ou menos renda, se determinada atividade econômica deve ser gerida pelo Estado ou por proprietários privados, se o grau de liberdade deve ser maior ou menor e se a educação deve ser paga ou gratuita. Bresser-Pereira (1982, p. 95) afirma que é óbvio que os tecnoburocratas, ao tomarem decisões, levarão em conta valores e objetivos a serem atingidos. E quais seriam os valores e objetivos dos tecnoburocratas?

Basta fixarmos o olhar na sociedade moderna para perceber que a ideologia dominante é um racionalismo de base essencialmente econômica, ou seja, um racionalismo utilitarista. O que para Bresser-Pereira (1982) é igualmente verdade na sociedade tecnoburocrática: o objetivo político básico é a eficiência. Esta crença está arraigada na sociedade moderna, sendo difícil imaginar outra concepção de racionalidade: os objetivos econômicos estão acima dos demais. Pelo exposto, concluímos que ao falar de sociedade moderna estamos falando igualmente de sociedade tecnoburocrática.

Em que pese o objetivo político básico, ou seja, o valor básico da sociedade tecnoburocrática seja a eficiência, ela admite outros valores. Obviamente que estes outros valores devem ser subordinados à eficiência e ao desenvolvimento econômico, já que a este

último é atribuído o avanço das sociedades industriais. Tudo depende do desenvolvimento econômico, para os tecnoburocratas: a igualdade de oportunidades, as artes, a democracia, etc. Bresser-Pereira (1982, p. 99-103) descreve quais são os outros valores que são seguidos pela sociedade tecnoburocrata: ênfase na mudança (tecnologia é o grande fator revolucionário de nosso tempo); conservadorismo reformista (somente é admitida pelo tecnoburocrata a revolução técnica, de forma que através da adoção de critérios técnicos de planejamento e administração, ambos os sistemas capitalistas ou comunistas caminharão ao longo prazo na mesma direção); ênfase na segurança (é pré-condição para a eficiência do sistema, meio de poder garantir o poder autocrático dos tecnoburocratas); ideologia eminentemente autoritária (a tecnoburocracia não se coaduna com a democracia, sendo por definição um tipo de oligarquia e partindo do princípio de que a legitimação do poder político está no conhecimento técnico); crença de que todos os problemas são técnicos e podem ser tecnicamente resolvidos e valorização do consumo em massa (alienação do restante da população: a felicidade está em consumir).

Para Bresser-Pereira (1982, p. 109-119) o modo como poderia ser removido o racionalismo utilitarista da sociedade industrial moderna seria através de uma grande revolução. Para o autor, esta revolução seria a contracultura, que teve início na segunda metade do século XX. Entretanto, na época Bresser-Pereira afirmou que não havia como determinar como e se ela ocorreria e se seria vitoriosa, visto que ela não possuía seus objetivos definidos. Alguns intérpretes, segundo Bresser-Pereira (1982, p. 117), imaginaram que seria uma revolução crítica cujo inimigo principal seria o racionalismo utilitarista e eficientista, ou seja, uma revolução simplesmente contra o racionalismo puro e simplesmente. Bresser-Pereira (1982) afirmava que não prevaleceriam estas interpretações, de modo que propunha uma nova conceituação de racionalismo como necessária. Para ele:

“O novo racionalismo acredita na razão, mas a qualifica. A razão não é boa em si mesma. Ela será boa ou má dependendo da forma em que ela for utilizada, dependendo dos objetivos que forem estabelecidos e dos meios que forem adotados. [...] Muito mais importante, entre os objetivos a serem alcançados, é o da liberdade. Não apenas a liberdade política ou econômica. Mas a liberdade total, a liberdade interior de cada um. [...] Adotado o objetivo da liberdade como principal, o novo racionalismo deverá procurar definir, dentro de um processo de *práxis*, os meios mais adequados a serem utilizados para atingir esse objetivo. [...] O novo racionalismo colocará outros objetivos pelo menos tão válidos quanto os objetivos econômicos: a justiça, a beleza, a verdade, o amor, a igualdade de oportunidade”. (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 118)

Entretanto, o próprio Bresser-Pereira (2005), apurou que as transformações ocorridas no fator estratégico de produção com a entrada em cena do conhecimento pela nova classe

média profissional não significaram o aparecimento de um novo sistema social, no caso o sistema tecnoburocrático. A economia continua sendo capitalista (controlada pelo mercado e orientada para o lucro). Bresser-Pereira (2005) afirma, no entanto, que não se trata mais do capitalismo clássico, e sim do capitalismo dos técnicos com a nova classe média disputando renda e poder com os capitalistas.

A ascensão da democracia no século XX representou, para Bresser-Pereira (2005), um importante freio às tendências autoritárias da nova classe profissional e ao poder de ambas as classes, profissional e capitalista. O que significa dizer que, em relação a classe profissional e técnica (tecnoburocratas), foi colocada em xeque a existência do “segredo” como parte de suas atividades e decisões.

Nosso país, por meio dos poderes e instituições constituídos, deve funcionar com regras de um Estado democrático de direito. Significa afirmar que governantes eleitos, agentes públicos e cidadãos estão sujeitos a hierarquia das normas e a prover e garantir os direitos fundamentais. Formalmente, o Brasil é um estado democrático. A instauração da transparência das informações públicas, como forma de ampliar o estado democrático, veio de encontro à existência do “segredo” mantido nas atividades, ações e decisões da esfera pública.

Os cidadãos, de forma geral, estão cada vez mais interessados pelos resultados das políticas públicas. Querem saber se as ações do governo foram efetivas, trouxeram benefícios à população em geral. Eles querem que o governo adote a transparência para mostrar aquilo que fez e aquilo que deixou de fazer (PRZEWORSKI, 2001), ou seja, não querem só conhecer o resultado obtido, mas também querem conhecer quais seriam os resultados possíveis caso o governo tivesse adotado outra forma de ação. Para isso, o modo de conduzir as ações do Estado deve ser transparente e prover acesso à informação a toda a população. E o papel da sociedade civil organizada está sendo fundamental para a difusão das ferramentas de transparência.

Bresser-Pereira (2000) opinou que o Brasil está passando de fase democrática: está deixando a Democracia das Elites para a Democracia da Sociedade Civil. Para o autor, em que pese a Democracia das Elites possua liberdade de expressão, eleições livres e a vigência do estado de direito, ela ainda representa a continuação das várias formas autoritárias de política das elites. Agora, o que Bresser-Pereira enxerga é uma sociedade civil muito mais ampla e diversificada cada vez mais capaz de condicionar ou até mesmo determinar as ações do Estado, mesmo que ainda imbricada com as elites. Para o autor, sociedade civil somada a opinião pública resultam em pressão para que os governantes adotem medidas na direção de um bom Estado (democrático) e de um bom governo (competente e efetivo).

Cada vez mais os cidadãos, na sociedade moderna, estão demandando direitos civis,

políticos e sociais e buscando informações sobre como estão sendo administrados os recursos que o Estado arrecada. Isto significa afirmar que interesses de uma maior quantidade de parcelas da sociedade podem ser atendidos com base na pressão da sociedade civil e da opinião pública. Os ideais democráticos se expandem com a descoberta crescente dos cidadãos de que são eles que devem exercer a autoridade. No entanto, aspectos importantes podem comprometer a efetiva execução desta autoridade: (1) os governos autoritários e os liberais econômicos resistem à democracia; (2) os membros da classe média profissional – tecnoburocrática – podem possuir interesses diversificados, dependendo de para quem eles trabalham e (3) a difícil superação da continuidade do “segredo” mantido pelos tecnoburocratas dentro das organizações públicas.

Esta classe média tecnoburocrática, que de forma alguma pode ser considerada ideologicamente neutra, pode tanto se aliar aos capitalistas quanto aos trabalhadores e aos pobres. Bresser-Pereira (2014) afirma que, na sua atuação nas empresas privadas (como altos executivos de empresas), os tecnoburocratas acabam por disputar espaço e renda com os acionistas. Já na administração pública, tal disputa pela manutenção de cargos, poder e remuneração ocorre com os funcionários públicos mais graduados.

Para Garcia (2016), o poder que exerce a burocracia é muito grande e, para mantê-lo ou aumentá-lo, uma maneira é conservar o segredo sobre os seus conhecimentos e intenções. Weber (*apud* GARCIA, 2016) afirmou que “tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público”. No entanto, o sigilo deve ser exceção na atuação do governo, devendo ser mantido em casos de segurança e de diplomacia, por exemplo. Quando o segredo resulta de interesse no poder ou interesse na burocracia em ocupar uma situação privilegiada em contraponto aos governantes, ele deverá ser combatido, afirmou Weber (*apud* GARCIA, 2016). Isto acaba por gerar um conflito entre o funcionalismo especializado e os governantes políticos pela direção do Estado. Para Garcia (2016), este conflito é antigo e existia antes mesmo da moderna burocracia.

No entanto, esta relação entre burocratas e políticos é dual, pois de certo lado é interessante para ambos associar a racionalização da sociedade de massa com a das organizações e, de outro lado, formando uma tensão, a questão de que nenhum grupo, quando detém o poder, assume uma posição de neutralidade (WEBER *apud* GARCIA, 2016). O poder da burocracia se dá pela técnica (forma de legitimação), que é obviamente temida pelos políticos. E, como não existe uma divisão formal das tarefas dos políticos e dos burocratas, apesar da responsabilidade pelas decisões ser dos políticos, os burocratas podem acabar exercendo a autoridade política com certa autonomia ou discricionariedade (GARCIA, 2016,

p. 27).

O poder dos tecnoburocratas ligados a área de finanças dos entes públicos, que podem ser contadores ou não, fica demonstrado nas apresentações à imprensa e ao público em geral de informações de cunho econômico e fiscal dos entes. As apresentações muitas vezes buscam esclarecer pontos sobre políticas econômicas e fiscais efetuadas que são julgadas essenciais para o desenvolvimento econômico do país. Em geral, aparentam para o público ser de competência exclusiva dos tecnoburocratas que as estão apresentando, os quais parecem possuir amplo conhecimento da causa. São divulgadas com termos técnicos e contêm explicações que acabam muitas vezes sendo “traduzidas” pelos jornalistas para o público.

Democracia e burocracia, apesar de, aparentemente, no senso comum, parecerem ambivalentes, não necessariamente o são. Elas precisam coexistir, pois, apesar de a burocracia tender a inibir ou impedir a participação do cidadão nas decisões do Estado, ela é necessária para a democracia, visto que é a responsável pela garantia das regras legais que sustentam o sistema político (GARCIA, 2016).

A adoção de determinadas posturas internamente nos entes públicos irá refletir os interesses envolvidos de manter-se em posição de destaque, de controle e tomada de decisão. É interessante que trabalhos científicos possam trazer reflexões sobre a possibilidade de inclusão dos desfavorecidamente representados, pela classe tecnoburocrática, visando ampliar os direitos básicos dos cidadãos. Se esta classe não é detentora do poder de decisão, por exemplo, através da elaboração e sanção de leis, seu conhecimento técnico pode ser utilizado para auxiliar a inclusão de parcela da população não contemplada com as políticas públicas, na forma de apoio com informações úteis para municiar esta mesma população.

1.2 CONTROLE SOCIAL, *ACCOUNTABILITY* E PUBLICIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Esta seção enfatiza o controle social na perspectiva dos cidadãos e a *accountability* como forma combinada de controle e participação da sociedade na gestão pública. A publicização das informações e processos relacionados a políticas públicas é examinada em vista da abertura a uma esfera pública inclusiva.

1.2.1 Controle Social

O tema controle social pode ser abordado segundo duas perspectivas, segundo a autora Alessio (2016, p.14): “o controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e o controle que os cidadãos exercem sobre o Estado.” Ela aponta que quando o Estado, além de exercer a sua função coercitiva, exerce o papel de mantenedor do consenso (incorporando as demandas das classes subalternas), torna possível o controle das classes para com o Estado.

É uma forma de compartilhamento de poder de decisão sobre as políticas entre o Estado e a sociedade, correspondendo a um instrumento de expressão da democracia (ALESSIO, 2016).

Esta brecha abre possibilidades para os cidadãos participarem da gestão pública, inclusive podendo propor melhorias nas políticas sociais. É importante abordar os conceitos de *accountability* horizontal e vertical de O’Donnell (1998) para que possamos entender o contexto onde ocorre o controle social.

O’Donnell (1998) é um autor que dá atenção especial à *accountability*, nas suas esferas vertical e horizontal, conceituando quais são os atores envolvidos e os procedimentos relacionados a cada uma delas.

A *accountability* horizontal é definida como a existência de agências estatais que possuem o direito e poder legal de realizar ações que vão desde a supervisão de rotinas até a imposição de sanções legais a outros agentes ou agências do Estado (O’DONNELL, 1998, p. 40). Ou seja, são ações oriundas de instituições estatais e não da ação do cidadão individualmente, sendo caracterizadas por instituições de controle e equilíbrio entre os poderes estatais. Na Constituição Federal de 1988 estão explicitados estes mecanismos nos artigos 70 e 74. Segundo a CF/88, é atribuído ao Congresso Nacional o controle externo e a cada Poder é requerida a existência de um sistema de controle interno.

Já a *accountability* vertical é reconhecida por O’Donnell (1998) como a incidência que ocorre de fora para dentro do Estado, exemplificando a ocorrência de eleições e a atuação da mídia, ONGs e outras associações civis.

O controle social está inserido na *accountability* vertical ao passo que vem complementar os controles externo e interno. A democracia preconiza que o controle da gestão pública seja compartilhado entre as instituições públicas e os cidadãos. Ele parte da ação da sociedade civil na forma de fiscalização do Estado para que este promova o bem-estar do povo.

De acordo com Malafaia (2011), controle social é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas.

Esta verificação ocorre avaliando os objetivos, processos e resultados das ações.

A crise de confiabilidade por que passa um Estado democrático como o Brasil faz com que o controle social seja ampliado, podendo ser realizado de diversas formas: iniciativas individuais (representações), participação em audiências públicas, conselhos gestores de políticas públicas, denúncias às instâncias de controle (interno, externo ou Ministério Público) e ações populares ao Judiciário entre outras.

Esta participação cidadã objetiva auxiliar na adequada aplicação dos recursos públicos, de forma que as necessidades da sociedade possam ser atendidas da melhor forma possível.

Malafaia (2011) afirma existir um grande potencial do controle social em se tornar um instrumento efetivo. As outras formas de controle sofrem com limites de recursos, de pessoal e de atuação. Já o controle social exercido pelo cidadão não sofre essas limitações, pois pode estar em todas as partes. Porém, há limitadores à atuação do controle social pelo cidadão quando se trata da análise das informações tornadas transparentes nos portais de transparência que é ponto crucial nesta pesquisa, quanto a sua acessibilidade e linguagem acessível.

1.2.2 *Accountability* – o horizonte normativo para a reforma democrática

Em diversos países, mas principalmente nos Estados Unidos, a discussão acerca da *Accountability* foi e continua sendo amplamente explorada, como forma de tentar entender como se processa a responsabilização dos agentes e servidores públicos perante a sociedade. Anna Maria Campos, desde sua primeira pós-graduação em Administração Pública nos Estados Unidos (no ano de 1975) dedicou-se a questionar a *accountability*. De início traduziu o termo para o português, mas acabou constatando que se tratava de uma questão maior de interligar a linguagem com a cultura do país e depois relacionar o desenvolvimento político com as preocupações com a *accountability*. No Brasil se vivia o auge da Ditadura Militar, quando o governo inviabilizava a adoção de medidas deste calibre.

Quando Anna Maria Campos publicou o seu artigo intitulado “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, no ano de 1990, já se iniciava o processo democrático. Dentre os frutos dos trabalhos de Campos (1990), está a afirmação de que é importante que seja efetuada economia de recursos públicos, bem como exista eficiência e honestidade, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços e maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios e na de custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos e grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas. Mas, tais padrões de *accountability*

não são garantidos pelos controles burocráticos. O verdadeiro controle do governo somente ocorre efetivamente se as ações governamentais forem fiscalizadas pelos cidadãos (CAMPOS, 1999). Para a autora, somente uma cidadania organizada é capaz de realizar um controle efetivo.

Após quase duas décadas desta primeira abordagem da *accountability* no Brasil, Pinho e Sacramento (2009) apontaram haver avanços na organização da sociedade, descentralização e transparência governamental e emergência de novos valores sociais em substituição aos tradicionais. Ainda estamos longe de construir uma verdadeira *accountability*.

O que se observa é que o apelo moral que cerca a questão de controle dos cidadãos sobre o governo e do governo sobre si mesmo está se fortalecendo. Na sociedade em geral, principalmente nos países ocidentais, e não poderia ser diferente no Brasil, tem-se difundido o problema da melhoria na gestão pública e eficiência das políticas públicas.

Para contextualizar onde esta questão de controle pelos cidadãos está inserida (que é algo recente) foi trazido para o presente trabalho o conceito de administração pública, em seu sentido mais abrangente. Segundo Jardim (1999):

“A administração pública tende a ser conceituada na literatura como o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal. A atividade da administração pública corresponderia, de um lado, às ações governamentais relacionadas com os poderes de decisão e comando e aquelas de auxílio imediato ao exercício do Governo; de outro lado, diria respeito aos empreendimentos voltados para a consecução de objetivos públicos, definidos por leis e atos do Governo.”

Para Philp (2009), entre os autores que estudam a democracia, duas afirmações são incontestáveis: (1) aqueles que governam devem fazê-lo no interesse público, ou seja, em resposta à vontade pública; e (2) estarão mais propensos a fazê-lo quando eles são, de alguma forma, representativos e/ou responsáveis perante aqueles a quem governam. Filgueiras trata de afirmar como se dá a legitimação da ordem democrática:

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, 2011, p. 67)

Estas afirmações acerca da representação, segundo Philp (2009), suscitam uma série de dificuldades sobre como, quem deve realizar, a quem prestar contas e para o que. Reconhecer essas quatro dimensões deixa ainda mais complicada a tarefa de apurar o que significa para o indivíduo ou para as instituições ser “responsável”.

Pinto (1999), ao estudar qual a visão dos representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul quanto à publicidade na prestação de contas do

Governo, afirmou que a Administração Pública prestará um serviço público tanto mais voltado ao interesse coletivo, quanto maior for o controle da sociedade sobre o Estado. Para o autor, a cidadania é um requisito de legitimidade pela efetiva participação dos cidadãos no processo decisório público, efetivo e consciente acompanhamento das contas públicas. Isso significa abrir ao conhecimento de grande parcela da população acerca dos vários aspectos que envolvem as finanças públicas e a execução orçamentária, podendo gerar condições propícias para que seja exercida uma cidadania qualificada, reduzindo as possibilidades de manipulação por parte dos que estão no poder. O autor afirma que o aperfeiçoamento da democracia passa pela tendência da evolução da democracia representativa para um modelo de democracia mais participativa:

“Somente numa *democracia participativa* pode-se garantir a existência de um efetivo *controle* da ação governamental por parte da sociedade. Esta, participante, de forma esclarecida e consciente, no exercício da sua cidadania, reúne as condições de controlar e julgar a Administração Pública e, mais, especificamente, as contas públicas”. (PINTO, 1999, p. 43)

Autores como Fearon (1999), Ferejohn (1999) e Przeworski (1999) definem *accountability* com base na teoria do principal-agente (ou teoria da agência). Esta teoria vê o problema da *accountability* em termos de limitar o grau de discricionariedade daqueles que ocupam cargos públicos a partir da criação de mecanismos para garantir que eles realmente sirvam ao seu público (PHILP, 2009). Os editores do livro *Democracy, Accountability and Representation* apresentam a seguinte definição:

Os governos são ‘responsáveis’ se os cidadãos podem discernir os representantes de governos não representativos e podem sancioná-los adequadamente, mantendo nos cargos aqueles operadores que executam bem e destituindo dos cargos aqueles que não o fazem. Um ‘mecanismo de *accountability*’ é, portanto, um mapa dos resultados das ações (incluindo mensagens que explicam essas ações) de funcionários públicos a sanções por parte dos cidadãos. As eleições são um mecanismo de *accountability* de ‘renovação contingente’, onde as sanções são para estender ou não estender o mandato do governo. (PRZEWORSKI ET AL, 1999, p. 10)

No Brasil, no âmbito das discussões acerca da reforma do Estado – também chamada de reforma administrativa ou também considerada a transformação da administração pública brasileira burocrática em gerencial – Przeworski (2001, p. 39) entende que a *accountability* seria o horizonte normativo para a consolidação democrática: “o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”. Os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas ações por meio de mecanismos criados para tal.

Já para Abrucio e Loureiro (2004), são três as formas de se garantir, no mundo contemporâneo, a *accountability*: a) o processo eleitoral, que garante a soberania popular; b) o controle institucional durante os mandatos, que são os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória; e c) regras estatais intertemporais, que garantem os direitos dos indivíduos e da coletividade limitando a atuação do poder governamental (veremos o esquema no Quadro 1).

Quadro 1 - Accountability Democrática

Formas de Accountability	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	Sistema eleitoral e partidário Debates e formas de disseminação da informação Regras de Financiamento de Campanhas Justiça eleitoral	Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações Independência e controle mútuo entre os Poderes
Controle Institucional durante o Mandato	Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.) Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.) Controle Administrativo-Procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira) Controle do Desempenho dos Programas Governamentais Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.)	Transparência e fidedignidade das informações públicas Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) Predomínio do império da lei Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)
Regras estatais Intertemporais	Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas) Segurança contratual individual e coletiva Limitação legal do poder dos administradores públicos Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes Mecanismos de restrição orçamentária Defesa de direitos intergeracionais	

Fonte: Abrucio e Loureiro (2004, p. 7)

No controle institucional dos mandatos figura uma lista de questões importantes para se exercer o controle social dos agentes públicos. Dentre estas, destacam-se as questões relativas à transparência e fidedignidade das informações públicas e a existência de mecanismos institucionais que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público.

Os conceitos de *accountability* tratam de informar a importância de abrir a gestão pública para o controle e a participação da sociedade. Os governantes prestam contas para os governados sobre as ações realizadas em nome dos últimos. Para que se possa ativar este mecanismo de controle, os cidadãos necessitam das informações prestadas pela administração pública, sob pena de não terem condições de exercê-lo. No Brasil, encontra-se em expansão a instauração da transparência governamental em virtude de legislação obrigando a divulgação dos gastos públicos. A prestação de contas pelos agentes públicos é prevista na Constituição Federal, no parágrafo único do art. 70, o qual estabelece:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. (BRASIL, 1988, p. 20)

De acordo com Santana (2008), o essencial da *accountability* é exigir a prestação de contas de quem tem a obrigação de prestá-la. Neste caso, é uma responsabilidade do gestor público. Para o autor, a “*accountability* corresponde ao dever ético e legal do gestor público de prestar contas do destino dado aos recursos públicos sob sua guarda e responsabilidade”. (SANTANA, 2008, p. 15).

Para encorpar a discussão sobre as ferramentas de *accountability*, abaixo estão destacados alguns dispositivos constitucionais que possibilitam a *accountability*, segundo catálogo preparado por Mota (2006) e complementado por Sacramento (2011):

Quadro 2 – Mecanismos Viabilizadores de *Accountability* na CF/88

Item	Artigos	Comentários
1	Art. 1º, Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.	Confere legitimidade para a participação política efetiva dos cidadãos, não apenas por meio do voto, como também por meios diretos de participação do exercício do poder
2	Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: Inciso IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;	Viabiliza a crítica e a participação do cidadão; este pode manifestar ideias contrárias aos atos praticados pelos agentes públicos.
3	Art. 5º, Inciso XXXIV: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;	Possibilita a transparência de informações de interesse particular e geral, ressaltando a dimensão da publicidade do conceito de <i>accountability</i> .
4	Art. 5º, XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas,	Possibilita que não haja restrição de cunho econômico ao exercício de direitos adquiridos, ressaltando a dimensão da publicidade do conceito de <i>accountability</i> .

	para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;	
5	Art. 5º, Inciso LXX: o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;	É um caso de accountability indireta. O controle é exercido por uma pessoa jurídica, uma entidade da sociedade civil, ente coletivo que representa interesses de uma coletividade de cidadãos.
6	Art. 5º, Inciso LXXIII: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e de ônus de sucumbência;	Possibilita que o cidadão, individualmente considerado, questione todo e qualquer ato que acredite ser lesivo ao patrimônio público.
7	Art. 5º, Inciso LXXIV: o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;	Possibilita que não haja restrição de cunho econômico ao exercício de direitos, aqueles em desvantagem econômica também podem acionar o Judiciário.
8	Art. 15: É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.	Permite que, em caso de improbidade administrativa, haja a cassação de direitos políticos. Evidencia a dimensão punição do conceito da accountability.
9	Art. 29-A: O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.	Esta disposição, na medida em que fixa limites objetivos para a aplicação de receita, pode servir como viabilizador da accountability, pois a violação desses parâmetros fixados na CF pode ser auferida de modo concreto e punida.
10	Art. 30: Compete aos Municípios: III – instruir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;	Evidencia a dimensão da publicidade da accountability, impõe aos Municípios a obrigação de prestar contas e publicar balancetes, tornando públicos e, portanto sujeitos a apreciação crítica, sua arrecadação e seus gastos.
11	Art. 31, § 3º - As contas dos Municípios ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.	Caso típico de accountability, pois como o exame e o questionamento ficam a cargo do contribuinte e não a cargo de algum outro Poder. A accountability facultada aqui não se confunde com a exercida por meio das eleições, porque, sendo facultada a qualquer contribuinte, pode ser feita mesmo por quem não vote no município questionado.
12	Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.	Os princípios a que estão sujeitos a administração pública viabilizam, em maior ou menor grau, o exercício da accountability, particularmente o princípio da publicidade.
13	Art. 58: O Congresso nacional e suas casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V – Solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; § 3º - as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso,	Esse artigo estabelece um instrumento de accountability extremamente amplo no que se refere à legitimação para a manifestação, já que faz referência à 'qualquer pessoa' enquanto em outros casos a legitimação é restrita, por exemplo, ao contribuinte ou ao cidadão.

	encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.	
14	Art. 220: A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 2º - é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística, § 6º - a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.	Possibilita a efetividade da dimensão publicidade da accountability e garante a possibilidade de difusão da expressão.
15	Art. 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: 4º - os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos na forma da lei.	A previsão de proteção do patrimônio cultural pelo poder Público com a colaboração da comunidade pode viabilizar casos de accountability.
16	Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades do direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária; § 2º - Qualquer cidadão, partido político, ou associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.	O tipo de controle estabelecido nesse artigo se caracteriza como controle administrativo, exercido por burocratas. Trata-se de mecanismo que se encaixa na dimensão horizontal da accountability.
17	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) III – participação da comunidade.	Estabelece a obrigatoriedade de viabilização da participação da comunidade nas políticas públicas relacionadas à saúde.
18	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	Estabelece a obrigatoriedade de viabilização da participação da comunidade nas políticas públicas relacionadas à assistência social.
19	Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;	Estabelece a obrigatoriedade de viabilização da participação da comunidade nas políticas públicas relacionadas à educação.

Fonte: Mota (2006, p. 141), com adaptações e acréscimos de Sacramento (2011, p. 72) dos itens 16, 17, 18 e 19.

Os dispositivos constitucionais expostos no quadro acima apontam para a possibilidade de participação da sociedade na gestão de políticas públicas, através da participação na elaboração de parte do orçamento (Orçamento Participativo), a obrigatoriedade de criação dos

Conselhos Municipais (acompanhamento das políticas públicas e dos recursos recebidos) e até mesmo a possibilidade do exame das contas dos Municípios por qualquer cidadão.

Já os dispositivos legais que estão vigentes no Brasil para regular a questão da transparência e acesso à informação, bem como as formas de divulgação das informações se encontram estabelecidos nas leis conforme o quadro abaixo:

Quadro 3 – Dispositivos Legais de *Accountability*

Normativo	Descrição
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto nº 7.185 de 27 de maio de 2010	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Regula o acesso à informação estabelecido na Constituição Federal e dá outras providências.

Fonte: sítio eletrônico do planalto: www.planalto.gov.br

Em suma, estes dispositivos listados no Quadro 3 retratam como no âmbito legal o Governo Federal iniciou e consolidou a política de transparência pública.

Começando pela LRF (Lei Complementar nº 101/2000), esta inaugurou a disponibilização em meio eletrônico, conforme artigo 48, de instrumentos de transparência da gestão fiscal. Conforme a LRF, estes instrumentos são: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido a Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Já a Lei Complementar nº 131, publicada em 2009, alterou e acrescentou dispositivos à LRF. Trouxe a exigência de que os órgãos e entidades disponibilizassem em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira, ou seja, dados sobre suas receitas e despesas. Na esteira desta Lei publicada em 2009, foi regulamentado o Decreto Federal nº 7.185/2010 que dispôs sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle que os entes da Federação devem manter. Este decreto detalhou quais e como deveriam ser disponibilizadas as informações nos meios eletrônicos.

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) trouxe a obrigatoriedade para as entidades e órgãos públicos de propiciar amplo acesso a informação, o que chamou de gestão transparente. Garantiu também a assecuração da proteção da informação quanto a sua

disponibilidade, autenticidade e integridade e a proteção da de caráter sigiloso e pessoal. O prazo para respostas aos pedidos feitos através da LAI, pelos órgãos e entidades, é de 20 dias, prorrogáveis por mais 10.

Outro dispositivo que regula o acesso às informações governamentais se trata da Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que menciona a questão da acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência nos sistemas de comunicação e sinalização. Nesta Lei é descrito como prerrogativa do Poder Público, no artigo 17, promover a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecer mecanismos e alternativas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação. Cabe ressaltar que esta Lei visa melhorar o acesso desta parcela da população à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

É inegável que a implantação de sítios e portais de transparência governamentais em todas as esferas de governo representam um avanço significativo para a *accountability* no Brasil. A acessibilidade e a usabilidade são importantes, mas o conteúdo disponibilizado precisa possibilitar uma intenção de aproximação do governo com a sociedade civil. Surge como fundamental que esta última, de forma individual ou organizada em entidades, auxilie na melhoria contínua das informações disponibilizadas pelos portais de transparência.

Figueiredo e Santo (2014) comungam do mesmo pensamento ao reconhecer que legislações estão sendo criadas com o intuito de fornecer mais transparência (como exemplo, citam a LAI, que retrata o acesso e a divulgação e as restrições de acesso à informação) e, no entanto, para que o cidadão possa fazer bom uso da informação obtida, ele deve compreendê-la e ter condições de realizar um juízo crítico sobre ela. Os autores trazem à tona a necessidade de o cidadão receber treinamento adequado para que possa utilizar com qualidade os instrumentos de transparência disponíveis, porém deixam em aberto como e quem deve realizar este treinamento. Apenas apontam como importante que no processo de democratização da administração tenham sido criadas instituições voltadas para a participação social bem como mecanismos de participação, citando: os conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria. Seriam estas instâncias e instituições as prováveis indicadas como aptas a fornecer este treinamento?

Enquanto surgem questões importantes a serem respondidas, cabe na presente pesquisa uma investigação, em que pese exista um aparato normativo para regular a divulgação das informações da administração governamental, da gama de informações disponibilizadas e da forma com que entidades interessadas se apropriam dela para o exercício do controle social.

1.2.3 A publicização da informação – atenção à limitação da cognição humana

A informação possui um papel central em transformar o processo de *accountability* de forma efetiva. Entende-se, ao recorrer à teoria da agência, que a assimetria de informações entre o principal e o agente ocasiona a ocorrência de custos de delegação, os quais, quanto maiores, menor será a qualidade da democracia. Przeworski (2001) aponta que os agentes podem fazer uso da informação privilegiada e do poder de decisão para auferir vantagens indevidas. E o uso dessas informações pode ser indevidamente utilizado pela falta de transparência. Este ponto é crucial. Filgueiras (2011, p. 70) relata existir uma demanda por uma concepção de *accountability* “centrada na abertura da razão de Estado para o conhecimento do principal, o qual é compreendido como a cidadania em sua concepção mais abrangente”.

Para Filgueiras:

O fundamental é pensar o problema da transparência no sentido de aprimorar a noção de responsabilidade do Estado diante da sociedade. O aprimoramento do conceito de *accountability* depende, por sua vez, da compreensão do lugar do conhecimento social na construção da responsabilidade política, já que existe um pressuposto de assimetria informacional entre principais e agentes que requer tratamento normativo na esfera das instituições políticas. (FILGUEIRAS, 2011, p. 74-75)

A transparência é apontada como elemento central da *accountability*, de forma que a responsabilidade política faz parte de qualquer projeto de democracia. Para Filgueiras (2011, p. 75), “é impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos e que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido”.

Para que o regime político se consolide, a democracia prescinde de uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão comum. É fundamental que “as instituições políticas sejam límpidas, informem e prestem contas ao cidadão comum, e tenham a ideia de transparência como um valor instrumental para o exercício da *accountability*” (FILGUEIRAS, 2011, p. 75). No entanto, a ideia da transparência como um valor instrumental foi questionada por Heald (2006a), e significa, para ele, que há uma variedade de transparências benéficas ou não, dependendo da organização e do habitat no qual ela interage. Para Heald (2006a), os custos diretos para implementar a transparência e manter a documentação disponível são baixos, entretanto, os custos indiretos são mais difíceis de se avaliar. Os custos indiretos estão relacionados com informações sensíveis em determinados ambientes organizacionais, as quais, se divulgadas, podem prejudicar o andamento de políticas públicas sociais, ambientais e de segurança, podendo causar prejuízos difíceis de se estimar. Isto quer dizer que no processo de

transparência deve ser avaliada com cuidado a sinergia existente entre os diversos atores envolvidos.

O livre conhecimento por parte do cidadão, de modo a que a *accountability* possa ser efetivada esbarra em um dilema, que é a existência do “segredo” impactando no processo democrático. Para Jardim (1999), no Estado moderno, o segredo deve ser por princípio legitimado apenas nos casos excepcionais, previstos legalmente. Já Almino (1986, p. 98) é cético ao afirmar que:

“por mais amplas e abertas que sejam ou venham a ser as discussões no interior do Estado e por mais que estas possam refletir o que ocorre na sociedade, uma certa desconfiança mútua, inerente ao próprio processo decisório hierarquizado e a visão do Estado como concentrador do poder, faz com que erija uma barreira entre Estado e sociedade no plano da informação”.

A existência do segredo impede um controle mais efetivo por parte da sociedade em relação ao governo. Com o segredo, “cria-se uma realidade escondida e outra aparente. Tendo acesso apenas a esta última, a sociedade é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem respeito” (ALMIRO, 1986, p. 98). O autor afirma que isso pode ocorrer também nas profissões, o que gera uma preservação dos seus agentes do exame de seus atos por parte do público.

Já Filgueiras (2011) afirma que a democracia liberal não tolera a existência de segredo e estabelece que a liberdade de informação é um direito fundamental que organiza a esfera pública, sendo ele típico das formas autocráticas de governo. Filgueiras (2011) é crítico quanto a visão de que a transparência, em reduzindo os segredos de Estado, permitindo o livre conhecimento da sociedade, potencializa o exercício da cidadania. Aponta como uma objeção à política de transparência que “no âmbito político, o segredo tem uma função importante” (FILGUEIRAS, 2011, p. 77).

Esse dilema se evidencia quando a questão do princípio da publicidade das ordens democráticas é confrontado ao segredo requerido por algumas políticas. A democracia exige que as decisões sejam tomadas em público, mas algumas políticas, para serem eficientes, necessitam do segredo. (FILGUEIRAS, 2011, p. 81)

Não necessariamente a transparência significa maior eficiência das políticas públicas, já que o segredo faz parte da construção de algumas delas. Thompson (1999, p. 185) apresenta dois princípios para que o segredo possa ser considerado na política democrática: (1) o segredo é justificado apenas quando promover a discussão democrática sobre os méritos de uma política pública; (2) o segredo é justificado desde que os cidadãos e seus representantes sejam capazes de deliberar sobre ele. A resolução deste dilema se dá com a criação de um segredo de primeira

ordem, acompanhado de uma publicidade de segunda ordem. A decisão de criação de uma política ou processo em segredo deve ser justificada publicamente, possibilitando ao segredo ser relacionado com o princípio democrático (FILGUEIRAS, 2011).

A existência de segredo acaba por muitas vezes em abalar as estruturas democráticas do país, sendo incompatível com a atual abertura democrática que preconiza a possibilidade do cidadão ter acesso à informação. O cidadão, privado de acesso às fontes de informação e ignorando os motivos que levaram às decisões tomadas pela administração, permanece sujeito a vontade de uma administração “impenetrável” (JARDIM, 1999). Chevalier (1988) afirma que o segredo faz mal à administração, pois gera desconfiança por parte dos cidadãos, bloqueando a comunicação, entrvando a coleta de informações e favorecendo reações contrárias da população.

Para os cidadãos, que cada vez mais querem conhecer e compreender os atos do governo, bem como querem participar para terem seus anseios ouvidos, a persistência do segredo é um entrave a ser superado. Compreende-se os motivos afirmados pelos autores para manter algumas informações na zona de segredo, de modo que a avaliação da efetividade de se manter segredo se dará, nesses casos, a partir da análise pelo cidadão da adequação das políticas públicas realizadas.

Nessa esteira, cumpre apresentar o outro problema assinalado por Filgueiras (2011, p. 78) quanto à política da transparência. A falta de atenção à questão de como é produzida a informação e quanto aos aspectos cognitivos no julgamento, pela sociedade, nas escolhas de políticas e de seus resultados. Heald (2006b, p. 26) chama a atenção para a diferença entre abertura e transparência de processos e informações, apontando que a abertura deve ser considerada uma característica das organizações, enquanto que “a transparência também requer receptores externos capazes de processar a informação disponível”.

Segundo relatado por Etzioni (2010, p. 401), “o público não possui capacidades cognitivas para determinar qual intermediador fornece informações que são melhores processadas do que o outro”. O autor não faz um julgamento sobre possíveis manipulações deliberadas, e sim admite a possibilidade de haver diferenças na qualidade do processamento das informações, dependendo de fatores como: o acesso às informações primárias, os recursos disponíveis para os analistas, suas habilidades e os pressupostos sobre os quais se baseiam. Filgueiras (2011, p. 79) aponta a necessidade de “demanda de uma instância de deliberação imparcial”, pois considera que assim será possibilitado o entendimento, considerando os aspectos cognitivos da sociedade.

O resultado de uma política de transparência é configurar um discurso público marcado por proposições assertórias que têm a pretensão de descrever a realidade, mas sem um pano de fundo valorativo assentado nas questões morais da conduta dos agentes públicos. (FILGUEIRAS, 2011, p. 79)

Uma crítica importante é a de que a política de transparência não consegue precisar o pano de fundo valorativo envolvido na razão pública, pois dispensa o aspecto normativo da *accountability*. A política de transparência não permite uma distinção clara entre razão pública e razão não-pública, nem formular uma concepção de publicidade que especifique uma distinção mais clara entre o público e o privado, enfraquecendo a *accountability* (FILGUEIRAS, 2011). Isto quer dizer que questões não-públicas ligadas a reputação dos indivíduos podem ser centrais para uma política de moralização, mas não para uma política de responsabilidade. Com isso ocorre, no conceito de *accountability*, o esvaziamento do conteúdo normativo ligado ao julgamento da ação política das instituições, fazendo com que não se derive uma concepção mais ampla de cidadania e de moralidade na gestão da coisa pública.

Mais informação não significa necessariamente a produção de cidadãos melhores, nem governos mais transparentes propiciam governantes melhores e menos corrompidos. O problema do conceito de transparência é que o maior volume de informação em si não significa informações mais qualificadas, pois elas são produzidas por agências que permitem o uso ideológico da transparência (FILGUEIRAS, 2011, p. 83).

Filgueiras (2011) propõe, para compatibilizar as perspectivas normativas do conceito de *accountability* com a concretização efetiva da democracia, uma política de transparência assentada em uma “política de publicidade”:

Apenas uma política como essa pode atender ao princípio democrático no plano de uma razão pública imparcial: ou seja, uma razão baseada em uma concepção forte de cidadania, de sujeitos discursivos capazes de se fazerem ouvir e, de fato, serem ouvidos (FILGUEIRAS, 2011, p. 83).

Para se respeitar o princípio da legitimidade democrática se exige uma possibilidade de crítica social da política, que não se realiza sem um governo transparente (FILGUEIRAS, 2011). Porém, a publicidade vai além da transparência (disponibilização de informações e processos relacionados a políticas públicas):

Ela exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, em que, observadas a pluralidade dos interesses e as diferenças de condição social, as instituições consideram igualmente os interesses dos diferentes cidadãos (CHRISTIANO *apud* FILGUEIRAS, 2011, p. 84).

A abrangência da democracia deliberativa, para Filgueiras (2011) considera o aspecto institucional, sugerindo uma discussão normativa do conceito de *accountability*. Para ele, o

processo deliberativo deve obedecer aos princípios da publicidade, *accountability* e da reciprocidade e, ainda, demanda uma esfera pública inclusiva na qual os múltiplos públicos possam ter voz, para além dos sistemas hegemônicos de comunicação social.

Filgueiras (2011) é contra a utilização da teoria da agência (perspectiva que enfatiza que é assegurada a *accountability* minorando a assimetria de informações entre o principal e o agente), pois considera que esta possui uma noção minimalista de *accountability* ao concentrar o processo democrático na etapa eleitoral e conceber a política pelo mercado. “Não há uma concepção abrangente sem uma noção mais ampla de público, em que o problema da responsabilização não atente apenas para os custos da delegação, mas também para o processo democrático como um todo” (FILGUEIRAS, 2011, p. 73-74).

1.3 A PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL

Esta seção informa a legislação que rege a contabilidade pública e a atualização desta para atender às normas internacionais de contabilidade do setor público, com a inserção do cidadão como usuário primário dos Relatórios Contábeis do Setor Público. Aborda, em pesquisas em contabilidade, o uso da informação contábil para aumentar o processo de transparência.

1.3.1 Legislação aplicável à contabilidade pública

Em 1º de fevereiro de 1922 foi publicado o Decreto nº 4.536, que estabeleceu o Código de Contabilidade da União, centralizando os serviços de contabilidade no Ministério da Fazenda. Foi o primeiro regramento moderno visando estabelecer uma Diretoria Central de Contabilidade Pública no Brasil, que se chamaria Contabilidade do Ministério da Fazenda.² Buscava regradar, dentre outras questões: a lei de orçamento (receitas e despesas), o balanço do Patrimônio e as condições para as despesas com contratações públicas.

No entanto, a Lei que estabeleceu no Brasil o regramento da contabilidade pública que está vigente até hoje data do ano de 1964. Se trata da Lei nº 4.320 de 17 de março. Ela estabelece no artigo 83 que: “A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem

² O texto pode ser acessado em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>

bens a ela pertencentes ou confiados”. Cabe à contabilidade, assim, o controle as receitas, despesas e do patrimônio da Administração Pública por meio da evidenciação destes em registros, livros e relatórios. Esta lei definiu o regime de contabilização dos atos e fatos da administração pública que são obedecidos até os dias atuais.

As demonstrações financeiras requeridas pela Lei nº 4.320/64 são: o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais. O Balanço Orçamentário demonstra o confronto entre as receitas e despesas previstas e as realizadas, com base no orçamento anual. Já o Balanço Financeiro apresenta os recebimentos e pagamentos tanto de natureza orçamentária como extra orçamentária realizados pelo ente público. O Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais são responsáveis, respectivamente, por demonstrar a posição e as variações no patrimônio da entidade independente da execução orçamentária.

Estes demonstrativos, que na época estavam de acordo com as exigências legais de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, sofreram revisões recentemente, de modo a abranger as necessidades de prover transparência e padronização às normas internacionais de contabilidade. Padronização esta que resultou no acréscimo de mais dois demonstrativos (Demonstração do Fluxo de Caixa e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido) e a necessidade de o ente público apresentar Notas Explicativas com informações relevantes, complementares ou suplementares e os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis.

A criação, em março de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)³ representou um avanço para o fortalecimento das finanças públicas no Brasil, pois as funções orçamentárias, financeiras e fiscais estavam sendo executadas de forma fragmentada pelo Ministério da Fazenda, pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil S/A. Logo após, em 1987, foi implantado o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (ferramenta de controle e contabilização dos atos e fatos de toda a administração pública federal e que opera muito bem até os dias atuais) bem como foi criada a carreira de Finanças e Controle.

³ Pertencente à estrutura do Ministério da Fazenda, torna-se órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Sua criação representou um passo fundamental para o fortalecimento das finanças públicas no país, consolidando a modernização institucional e a sistematização da gestão responsável dos recursos públicos. O desafio do Tesouro era, então, colocar em ordem as contas públicas do Brasil. Isso consistiu em substituir, em 1988, a conta Movimento do Governo no Banco do Brasil pela Conta Única do Tesouro do Banco Central (Bacen); permitir que a administração e o controle das finanças federais ficassem associados à execução financeira das unidades gestoras; unificar os orçamentos, atrelando os gastos governamentais à prévia autorização do Congresso Nacional, dentre outros. (acesso em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/sobre-o-tesouro-nacional>)

Os bacharéis em Ciências Contábeis possuem a obrigação legal de preparação e divulgação dos demonstrativos orçamentários, contábeis e financeiros das instituições públicas, quando investidos nas suas funções⁴. São eles os responsáveis legais pela escrituração contábil, juntamente com o dirigente máximo da administração pública.

E quais são os usuários das demonstrações contábeis? Os usuários das informações contábeis vão desde os acionistas, governo, fornecedores, empregados, administradores da própria entidade até o público em geral. Apesar da qualidade dos usuários não ter passado por modificações significativas desde o início da regulamentação das normas contábeis, são atualizadas periodicamente as normas relativas a esta importante questão, juntamente com a consideração da importância da adequação das normas à legislação no exterior (padronização).

Inicialmente, as normas contábeis que regulavam a questão da apresentação e divulgação dos demonstrativos contábeis eram as mesmas tanto para empresas privadas quanto para a administração pública. Cabe ressaltar que, apesar da inexistência de normas contábeis escritas para a administração pública, o órgão de contabilidade federal (STN) criou o Plano de Contas da União, que visou atender às peculiaridades das atividades públicas.⁵ Em um segundo momento, com o objetivo de apresentar à sociedade a participação e a responsabilidade social e ambiental da entidade, em 2004, foi criado pelo CFC o Balanço Social. A partir do Balanço Social (que é amplo no espectro de informações divulgadas) foi criada norma para que fossem demonstrados de que forma os recursos adicionados pela empresa (riqueza gerada) eram distribuídos para: pessoal e encargos; impostos, taxas e contribuições; remuneração de capital de terceiros; e remuneração de capitais próprios. Assim foi instituída a DVA (Demonstração do Valor Adicionado) no ano de 2008 como um demonstrativo a ser apresentado pelas companhias abertas e grandes empresas. Somente no ano de 2008 foram editadas pelo CFC as normas aplicadas à Contabilidade Pública. A importância da criação dessas normas para o setor público é a de que, além de convergir as Normas Brasileiras de Contabilidade aos padrões internacionais, passa a considerar formalmente (algo que já era conhecido pelos conhecedores

⁴ Conforme o Art. 3º da Resolução CFC nº 560, de 28 de outubro de 1983, são atribuições privativas dos profissionais da contabilidade, dentre outras: escrituração regular de todos os fatos relativos aos patrimônios e às variações patrimoniais das entidades; classificação dos fatos para registros contábeis e respectiva validação dos registros e demonstrações; execução dos serviços de escrituração da contabilidade pública; levantamento de balanços de qualquer tipo ou natureza e para quaisquer finalidades; elaboração de orçamentos de qualquer tipo, tais como econômicos, financeiros, patrimoniais e de investimentos; programação orçamentária e financeira, e acompanhamento da execução de orçamentos-programa, tanto na parte física quanto na monetária; e análise das variações orçamentárias.

⁵ As informações sobre o Plano de Contas da União podem ser acessadas no endereço: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-de-contas-da-uniao>

e operadores da contabilidade pública) o objetivo distinto do setor público de prestar serviços à sociedade, ao invés da obtenção de lucros e geração de retorno financeiro aos investidores. É com base nas informações produzidas no setor contábil, financeiro e patrimonial dos entes públicos que são geradas as principais divulgações (que obedecem à legislação) para dar transparência à gestão pública.

A necessidade de melhor gerir os recursos públicos bem como aprimorar o controle da sociedade sobre a Administração Pública tomou maior proporção a partir da promulgação da CF/88. O texto constitucional descreve a atribuição do Congresso Nacional pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, o que é chamado de controle externo. Ainda, atribui a todos que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro e bens públicos, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, a obrigação de prestar contas. Atos praticados por gestores e servidores públicos, no exercício de suas funções devem sempre ser pautados pelo interesse público e passam cada vez mais a serem fiscalizados tanto pelos Poderes constituídos como pelos cidadãos.

O enfoque na transparência da Gestão Pública surgiu com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101 de 4 de maio de 2000. Esta Lei foi criada com o objetivo de estabelecer normas para os governantes efetuarem uma gestão fiscal responsável. Segundo os § 1º e 2º do Artigo 1º,

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

A transparência desta gestão fiscal deve ser realizada por meio de instrumentos amplamente divulgados (inclusive em meios eletrônicos de acesso público), tais como planos, orçamentos, leis de diretrizes, prestações de contas entre outros.

O § 1º do Artigo 48 enumera quais os outros meios pelos quais a transparência será assegurada:

“I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussões dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (grifo nosso)
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda

a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Todo este normativo federal (Lei 4.320/64, CF/88, LRF, Manuais da STN e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público do CFC destinadas às entidades do setor público) cuida, mesmo que de forma fragmentada, da contabilidade pública no Brasil. Em particular, a partir da promulgação da LRF no ano 2000, a transparência surge como algo essencial na gestão fiscal dos gestores públicos. Vista como uma questão moralizadora e tendente a evitar problemas de corrupção e mau uso do dinheiro público.

Entretanto, é importante ressaltar que o usuário comum, a população, na sua maior parte, não possui a capacidade de analisar as informações tornadas públicas. Apesar desse esforço regulamentador, os demonstrativos apresentados possuem excesso de termos técnicos, que acabam por dificultar o entendimento e análise por parte dos cidadãos das informações divulgadas. No item 2.30 da Estrutura Conceitual para a Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público é mencionado que mesmo que seja previsto que o alcance da informação contábil seja mais abrangente do que aquela evidenciada nas demonstrações contábeis, a informação apresentada nestas últimas permanece sendo o núcleo da informação contábil. Ou seja, dependerá também do desejo da entidade que está divulgando as informações, um maior ou menor detalhamento da divulgação.

Para Merengo e Diehl (2011), as publicações não são suficientes para promover o controle social, sendo necessário que o indivíduo seja capaz de assimilar e compreender as informações disponíveis.

1.3.2 A contabilidade pública no Brasil – adaptação às normas internacionais de contabilidade

A adequação às normas internacionais de contabilidade por parte das empresas do setor privado iniciou no ano de 2008 de forma escalonada: a cada ano determinados assuntos foram normatizados nas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), até que em 2011 a estrutura conceitual das Normas Contábeis aplicadas ao setor privado foi revisada, adequada e divulgada. O principal objetivo do relatório contábil-financeiro de propósito geral (nome atribuído pelas normas aos demonstrativos contábeis, quadros e notas explicativas) é

“fornecer informações contábil-financeiras acerca da entidade que reporta essa informação (*reporting entity*) que sejam úteis a investidores existentes e em potencial, a credores por empréstimos e a outros credores, quando da tomada de decisão ligada ao fornecimento de recursos para a entidade. Essas decisões envolvem comprar, vender ou manter participações em instrumentos patrimoniais e em instrumentos de

dívida, e a oferecer ou disponibilizar empréstimos ou outras formas de crédito”. (OB2 da Resolução CFC N° 1.374/11)

A norma contábil informa que outras partes interessadas, como órgãos reguladores, membros do público que não sejam investidores ou credores por empréstimos podem achar úteis os relatórios contábil-financeiros, mas que estes não são direcionados prioritariamente a esses outros grupos.

Já a adequação das normas brasileiras de contabilidade técnicas aplicadas ao Setor Público teve início em 2008 e passou por adaptações até o ano de 2016. Os efeitos da Estrutura Conceitual para as Entidades do Setor Público são aplicados a partir de 1º de janeiro de 2017. Ou seja, ainda é recente a adaptação da contabilidade pública às normas internacionais.

A introdução do texto que trata das normas deixa claro que, ao invés de obtenção de lucros e geração de retorno financeiro aos investidores, as entidades do setor público prestam serviços à sociedade. Ou seja, o desempenho das entidades apresentado nos relatórios contábeis e financeiros subsidiam apenas parcialmente as análises dos gestores públicos e cidadãos, sendo necessário outras informações para subsidiar as decisões tomadas e as prestações de contas, tais como:

- “(a) Se a entidade prestou seus serviços à sociedade de maneira eficiente e eficaz;
- (b) Quais são os recursos atualmente disponíveis para gastos futuros, e até que ponto há restrições ou condições para a utilização desses recursos;
- (c) A extensão na qual a carga tributária, que recai sobre os contribuintes em períodos futuros para pagar por serviços correntes, tem mudado; e
- (d) Se a capacidade da entidade para prestar serviços melhorou ou piorou em comparação com exercícios anteriores”. (NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016, Introdução, item 2)

Esta norma também aborda como a informação contábil é útil aos usuários dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG) para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão e refere quem são os usuários dos relatórios contábeis do Setor Público.

No capítulo 2 da referida norma são listados os usuários primários dos Relatórios Contábeis do Setor Público: contribuintes, doadores, credores por empréstimos, outros provedores de recursos ao governo; membros do Poder Legislativo; os cidadãos que recebem os serviços do governo e de outras entidades do setor público e proveem parte dos recursos para este fim; indivíduos que pagam tributos e recebem benefícios e não são considerados cidadãos; agências bilaterais ou multilaterais; provedores de recursos e corporações que realizam transações com o governo; aqueles que financiam e/ou se beneficiam dos serviços fornecidos por organizações governamentais internacionais.

Estes relatórios também podem fornecer informações úteis para outros indivíduos ou entidades, tais como os responsáveis pelas estatísticas de finanças públicas, os analistas, a mídia, os consultores financeiros, os grupos de interesse público ou privado, agências reguladoras ou supervisoras, entidades de auditoria, comissões do poder Legislativo ou de outro órgão do governo, órgãos centrais de orçamento e controle, agências de classificação de risco e, em alguns casos, entidades prestadoras de recursos e de fomento. Entretanto, a norma ressalta que estes indivíduos ou entidades não são usuários primários desses relatórios.

Dessa forma, fica claro que estar adequado às normas internacionais de contabilidade significa tanto apresentar os demonstrativos e notas explicativas conforme os pronunciamentos do *International Public Sector Accounting Standards Board* da *International Federation of Accountants* (IPSASB/Ifac) – o que deve propiciar uma evidenciação mais realista do patrimônio dos entes federados, quanto apresentar nestes demonstrativos informações relevantes e úteis para que os cidadãos, usuários primários destes relatórios, possam analisá-las e, assim, exercerem o controle/fiscalização dos governantes.

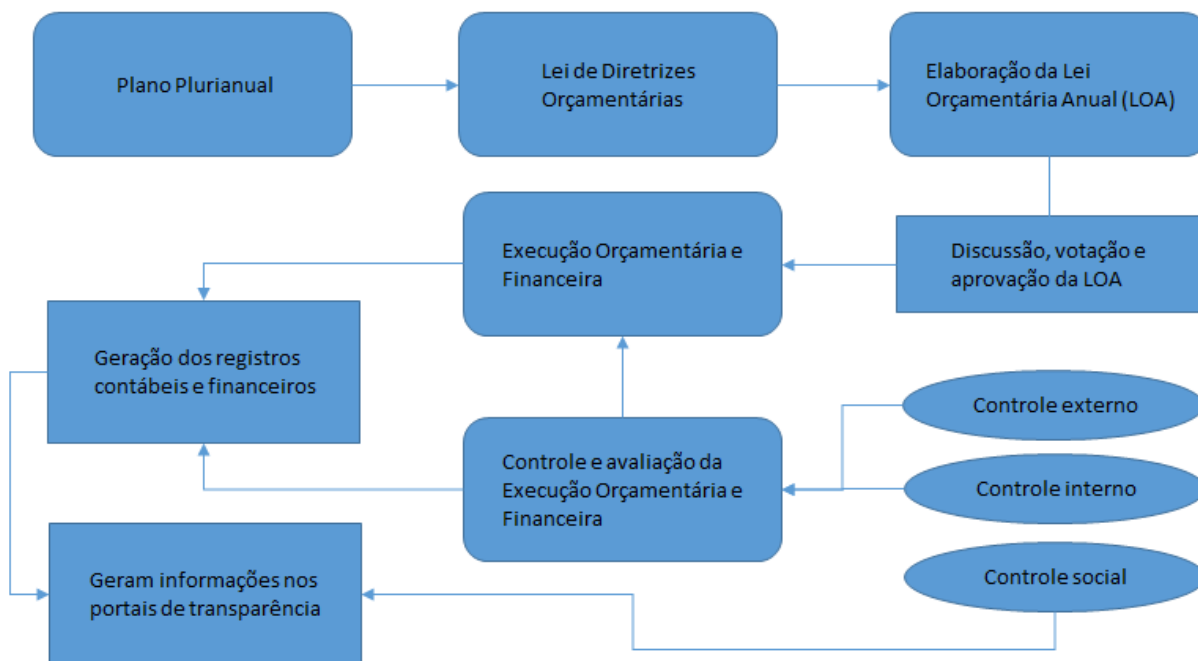
O que se analisa ao ler a estrutura conceitual que estabelece as normas para confecção e divulgação da contabilidade dos órgãos públicos é uma tentativa de melhorar a informação divulgada aos usuários. No entanto, ainda assim verifica-se que são informações crivadas de termos técnicos, o que tornaria importante treinamento do usuário para absorção e interpretação.

Devido a importante valorização da informação contábil como uma ferramenta para o controle social e da importância de se conhecer o caminho que ela percorre até a sua divulgação nos portais de transparência, a pesquisadora elaborou um fluxo que busca traçar os caminhos de planejamento, confecção e execução do orçamento público (Quadro 4). Este fluxo busca identificar em que momento são gerados os registros contábeis que são objeto de divulgação e das análises pelas entidades que realizam o controle sobre os gastos públicos.

Com base neste fluxo, pode-se identificar que os registros contábeis e financeiros ocorrem quando está sendo executado o orçamento anual e é a partir desses registros que são geradas as informações nos portais de transparência governamentais. Também são disponibilizados nos portais os instrumentos de planejamento orçamentário: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

A disponibilização de informações nos portais de transparência é o foco deste estudo e é com base nela que o controle social se efetiva em grande escala, por isso a importância na qualidade das informações disponibilizadas pelos entes públicos.

Quadro 4 – Fluxo do planejamento, execução e controle orçamentário e financeiro



Quadro demonstrativo da geração de registros contábeis no fluxo orçamentário. Elaborado pela autora

É importante descrever como funcionam os processos de geração da informação contábil, pois, para fins de utilização das informações disponibilizadas nos portais de transparência, todos nós cidadãos, independente da atividade ou profissão, somos usuários dessas informações. A fiscalização agora se dá de forma direta, a partir das informações geradas por técnicos intermediários. Ora, será então necessário treinamento ao usuário para que este possa absorver e interpretar os termos contábeis técnicos?

Os servidores e agentes públicos, no exercício de suas atribuições, recebem treinamento ou possuem conhecimento por profissão ou por experiência na função. Estes são os especialistas que, ao preparar e divulgar as informações, possuem conhecimento do caminho até se chegar a informação ao usuário final. São os responsáveis por produzir e disponibilizar ao público as informações divulgadas nos portais de transparência em todo o Brasil. Dessa forma, é relevante que todos os órgãos nas esferas federal, estadual e municipal possuam em seus quadros contadores treinados adequadamente, tendo em vista apreenderem diversos conhecimentos técnicos necessários para a profissão. Para isso, é importante a participação em programas de educação continuada e a melhoria da divulgação das informações contábeis.

A busca por reconhecimento profissional dos profissionais da contabilidade é uma luta constante da classe. O CFC realiza recorrentes intervenções (como denúncias e pedidos de alteração) em editais de concursos públicos para preenchimento de cargos de prerrogativa de

Contador, que, por vezes, são abertos para profissional de formação em ensino superior de qualquer área.

Como forma de obter voz e exercer influência na sociedade civil, está ocorrendo uma forte presença de Contadores em associações da sociedade civil, bem como tem crescido a realização de eventos organizados pela classe contábil que enfocam a pauta transparência e controle social.

1.3.3 Contabilidade crítica

No Brasil e em outros países os especialistas em contabilidade estão usando a informação da contabilidade para aumentar o processo de transparência. Conforme já abordado anteriormente, na contabilidade pública brasileira é recente o processo de adequação às normas internacionais de contabilidade. Esta adequação uniformiza as informações num padrão para haver comparabilidade no que tange, principalmente, as transações econômicas entre empresas nos diversos países. Para a contabilidade pública este processo foi importante devido à possibilidade de criar e aprimorar ferramentas que favoreçam a *accountability*.

Para o professor e pesquisador André Carlos Busanelli de Aquino (2017), líder do grupo *Public Sector Accounting & Governance in Brazil* (PSAGiB), “cada um dos 5.561 municípios brasileiros precisa manter em suas prefeituras um número suficiente de contadores especializados no setor público”. O pesquisador ressaltou ainda que a contabilidade no setor público ainda é muito restrita no Brasil, com poucos programas de doutorado, sendo que não existem doutorados em contabilidade que deem formação em contabilidade pública. O grupo PSAGiB⁶ existe desde 2012 e tem como agenda “desenvolver uma abordagem interdisciplinar na exploração das relações entre contabilidade, ciências políticas, administração e finanças públicas, e principalmente tratar dos efeitos em *accountability* e desempenho das organizações do setor público”. Ao acessar os projetos do grupo, verifica-se que estão em andamento, com previsão de gerar resultados na segunda metade de 2017 ou até mesmo somente em 2018.

Como se pode observar, há um longo caminho a ser percorrido pelos contadores públicos. Isto abrange desde treinamentos fornecidos pelo governo, criação de programas de pós-graduação e grupos de pesquisa que abarquem esta latente demanda pelas entidades da administração pública.

Nakagawa *et al* (2007) afirmam que os cursos de Ciências Contábeis devem formar

⁶ Informações do grupo PSAGiB obtidas no endereço eletrônico: <http://sites.usp.br/psag/>

profissionais capazes de, em primeiro plano, executarem as atividades de contabilização (*bookkeeping*), que visam à conformidade contábil das empresas às leis que regulam suas atividades. Em complemento, afirmam que os cursos de Ciências Contábeis deveriam preparar os alunos ao exercício da atividade de Contabilidade (*accounting*) propriamente dita. O que, para eles, significa materializar a prática da interpretação das informações contábeis contidas nas demonstrações financeiras em face dos fenômenos que lhes deram origem.

Os autores abordam ainda a questão da *accountability* como espinha dorsal da contabilidade utilizando a perspectiva do principal-agente. Para eles, evidencia-se que o agente-responsável deve fazer a prestação de contas perante o principal da organização sob a ótica dos conceitos de *true and fair value* para quitar suas responsabilidades perante o órgão a que está vinculado.

No setor público, a *accountability* representa a boa governança no setor governamental. “O conceito envolve a obrigação de se responder pelos resultados de decisões ou ações, frequentemente, para prevenir o mau uso do poder e outras formas inadequadas de comportamento” (CAMERON, 2004, p. 59). A *accountability* aparece na literatura de forma praticamente consensual como sendo o fundamento dos sistemas democráticos, de modo que a informação é um pressuposto básico da transparência pública, afirmam Nakagawa *et al* (2007). Para os autores, se os cidadãos não possuem informações adequadas, ficam privados de realizar julgamentos adequados dos atos dos governantes.

A contabilidade governamental é estruturada a partir da Lei nº 4.320/64, a qual prevê que os resultados são apurados com base nos relatórios financeiros: Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais. Conforme observou Santana (2008), estes demonstrativos não permitem inferir sobre a produtividade das alocações da despesa orçamentária, pois não apuram uma linha de resultado que possa ser utilizada como medida de desempenho. Já Iudícibus (2006) aponta como principal objetivo da contabilidade o de fornecer informações relevantes para que cada usuário possa tomar suas decisões e realizar com segurança os seus julgamentos.

É apontado por Santana (2008) que os demonstrativos gerados pelos sistemas patrimonial, orçamentário, financeiro e de compensação da administração pública não incluem informações que subsidiem os usuários externos a exercerem um controle social adequado dos resultados alcançados. Daí a importância da *accountability* como exigência da prestação de contas de quem tem a obrigação de prestá-la. Para Athayde, “o verdadeiro exercício da *accountability* está associado com a relação de distância entre o ente governamental e o cidadão, já que a proximidade poderá proporcionar maior controle comunitário sobre a Administração

Pública” (*apud* SANTANA, 2008, p.15). Schedler (*apud* Nakagawa *et al*, 2007) entende que o sentido de *accountability* vai além da geração de dados, sendo necessário que existam instrumentos para a punição do comportamento inadequado dos agentes públicos.

Não é razoável admitir a ocorrência de *accountability* em um contexto em que o acesso à informação seja limitado ou se a informação não for fidedigna (fiel à essência dos fenômenos que busca representar), afirmam Nakagawa *et al* (2007). O acesso à informação é essencial e a *accountability* terá pouco valor se não for utilizável para a retificação de quaisquer questões levantadas pelos interessados ou para melhorar o desempenho, já que ela objetiva preencher uma função de suporte a decisões.

A pesquisadora analisou a ocorrência em Revistas de Contabilidade, Dissertações e Teses no país de abordagens de estudantes enfocando o tema “contabilidade pública” no que se refere à melhoria na disponibilização das informações contábeis ao público e identificou que ainda existem poucos pesquisadores interessados em explorar o tema. A maioria dos estudos em contabilidade pública se preocupa, naturalmente, em abordar temas para atingir o público da contabilidade em assuntos de seu interesse (princípios de contabilidade, administração pública gerencial, observação de limites da LRF, adequação às normas internacionais de contabilidade, cálculos de depreciação de bens, custos dos serviços públicos, auditoria operacional, aspectos conceituais sobre despesas públicas e receitas públicas, entre outros). Entretanto, foi observado que os conceitos de *accountability* e controle social foram citados em diversos deles, ou seja, estas questões estão em processo de amadurecimento.

Guimarães (2007) buscou demonstrar a contribuição da filosofia de Michel Foucault na teoria contábil. Trouxe à superfície as contribuições metodológicas da Teoria Contábil sob a ótica do panoptismo de Foucault abordando a ética, a qual deveria se apresentar como justa e não enviesada para todos os interessados. No entanto, a abordagem ética fracassa quando não há distinção clara dos usuários da informação nos relatórios gerados pela Contabilidade. De acordo com a autora, a responsabilidade do contador é refletida na ética profissional e gera consequências para a sociedade: seus atos e orientações às decisões de uma organização evidenciam a sua responsabilidade social.

Klock et al (2010) constata que as notas explicativas são parte integrante dos balanços públicos e visam dar complementação e/ou suplementação às informações insuficientemente evidenciadas ou não constantes nos demonstrativos propriamente ditos. Já Lima (2011) conclui pela necessidade das informações contábeis serem produzidas em linguagem acessível aos usuários, sem desprezo ao rigor da ciência e da técnica contábil.

Ainda, para alguns estudiosos no Brasil, a Contabilidade pode ser vista como uma

linguagem, visto que sua função é baseada na boa comunicação. Isto porque se considera que as informações devem atingir seus destinatários de forma tempestiva e compreensível, pois, caso contrário, não surtirão o efeito desejado (NAKAGAWA e DIAS FILHO, 2002). Por meio da linguagem técnica, a Contabilidade facilita a percepção das características de certos eventos econômicos, para que os usuários da informação contábil tenham conhecimentos necessários para a otimização das suas decisões.

De forma resumida, a Teoria da Comunicação estabelece um modelo de comunicação formado pelos seguintes elementos: fonte, emissor, mensagem, canal e receptor.

A fonte produz as mensagens a serem comunicadas. A mensagem é o instrumento que une o receptor ao emissor por meio de um sistema de códigos. O canal é o veículo utilizado para transportar as mensagens. O receptor é o elemento a quem se destina a mensagem (NAKAGAWA e DIAS FILHO, 2002).

A maior importância para os estudiosos dessa teoria se dá para o usuário da informação, ou seja, para o receptor, pois é para ele que se destinam os relatórios contábeis. “Em última instância, o usuário é a própria razão da Contabilidade” (NAKAGAWA e DIAS FILHO, 2002, p. 16). Nakagawa (2000) têm trabalhado conceitos da Semiótica para melhorar a qualidade da informação contábil. Alguns passos são considerados fundamentais por Nakagawa e Dias Filho (2002) para entender como se manifesta a relação entre Contabilidade e Semiótica.

Primeiramente, a Semiótica pode ser um instrumento para outras ciências, porque ao estudar os signos e a linguagem, pode fundamentar a análise de processos de descrição das propriedades de eventos e objetos. A ciência contábil está centrada na atribuição de números e palavras a certas propriedades de objetos e eventos econômicos. Nakagawa e Dias Filho (2002) consideram que aí reside um ponto de interseção entre as duas disciplinas. Em segundo lugar, a Semiótica pode contribuir para a evidenciação contábil no que se refere à consciência e a percepção humana.

A Semiótica ajuda-nos a compreender que a percepção das características relevantes dos eventos econômicos e sua subsequente representação por meio de números e palavras é influenciada pelas habilidades cognitivas de cada indivíduo, pelas características do contexto, pelos níveis de experiência etc. Esse é um fato que precisa ser devidamente considerado, sobretudo na fase de coleta dos dados que alimentam os sistemas contábeis. A qualidade da informação pode ficar seriamente comprometida, quando os indivíduos encarregados da identificação e interpretação dos eventos econômicos não conseguem perceber suas características relevantes (NAKAGAWA e DIAS FILHO, 2002, p. 17).

A utilização dos conceitos da Semiótica e da comunicação pela contabilidade é apresentada por Nakagawa e Dias Filho (2002) como uma proposta que pode aumentar o poder de evidenciação das demonstrações contábeis e encontra no enfoque sociológico da teoria

contábil uma de suas principais justificativas. Uma característica que é fundamental para a informação de acordo com a teoria da comunicação, a compreensibilidade, visa facilitar o entendimento das informações por diferentes públicos. Para que isso ocorra é necessário que sejam evitados termos técnicos em excesso.

Iudícibus (2006) aponta que, sob a abordagem sociológica, devem ser julgados os efeitos dos relatórios contábeis na sociedade. Isto significa dizer que os usuários/destinatários da informação contábil não são somente os acionistas das empresas: as informações contábeis divulgadas tanto das organizações privadas quanto públicas afetam diversos atores na sociedade. Sem as informações adequadamente divulgadas, os usuários não conseguem obter meios para analisar os seus impactos nos campos econômico, social e ambiental.

Neste sentido, conforme já havia sido relatado, dois instrumentos foram desenvolvidos para melhorar a informação contábil que é divulgada ao público: em primeiro lugar a divulgação do Balanço Social e, em segundo lugar, a divulgação da DVA – Demonstração do Valor Adicionado. De acordo com Nakagawa e Dias Filho (2002, p. 19), as principais informações que podem ser apresentadas no Balanço Social são: “nível de emprego, relações profissionais, formação profissional, condições de higiene e segurança, medidas de proteção ao meio ambiente, distribuição da riqueza gerada pela empresa etc.” Já a DVA pode oferecer contribuição para a sociedade pelo seu objetivo em demonstrar como ocorreu a distribuição da riqueza geral pela entidade entre os seguintes agentes: acionistas, empregados, governo e financiadores. Ainda, a Resolução CFC nº 1.374/2011 estabelece para as entidades do setor privado características fundamentais para a qualidade da informação contábil-financeira, bem como quais são os fenômenos relevantes e como eles podem ser representados de forma fidedigna. Este é o mais relevante ponto atingido no Brasil objetivando a melhor divulgação da informação contábil e atinge o setor privado. Entretanto, não é o foco desta pesquisa analisar as informações disponibilizadas pelas entidades do setor privado, apesar de que a pesquisadora sabe da importância dessas informações para a sociedade.

Em virtude das escassas pesquisas abordando como tema a melhoria na divulgação das informações contábeis públicas no Brasil, a pesquisadora buscou abordar estudos realizados no exterior que visaram a investigação crítica da contabilidade, identificando que existem alguns pesquisadores preocupados em criticar os enfoques clássicos da contabilidade.

Nos anos 80 foi iniciada uma investigação crítica da contabilidade, em resposta à pesquisa em contabilidade positiva. Diversos autores (Tinker, 1980; Burchell *et al*, 1980; Cooper & Sherer, 1984) levantaram questões sobre como a contabilidade pode ser utilizada para considerar não só as relações econômicas de produção, mas também as relações sociais.

Tinker (1980) se preocupou com a distribuição do emprego de trabalho e capital nas organizações. Para ele, a economia política difere do pensamento neo-clássico em reconhecer duas dimensões do capital: a primeira dimensão representa as forças econômicas de produção, enquanto a segunda dimensão abriga as relações sociais. Já Burchell *et al* (1980) aponta para a existência de arenas com diversos grupos participantes com diferentes interesses, o que implica em se buscar inovações teóricas e metodológicas na ciência contábil. Para Burchell *et al* (1980),

“deveriam ser considerados os papéis que a informação contábil desempenha nos processos políticos que caracterizam a vida organizacional e social, as forças que constituíram a organização como nós a conhecemos e as formas através das quais o social e a organização se entrelaçam entre si por meio da contabilidade”.

Cooper & Sherer (1984), assim como Tinker, apontam para uma abordagem alternativa – a economia política em Contabilidade. Os autores sugerem como atributos para uma pesquisa relevante em contabilidade: ter normas explícitas; ter descritas e interpretadas as práticas contábeis; e possuir a crítica à contabilidade, reconhecendo e contestando as problemáticas em contabilidade e, particularmente, problematizando a concepção do que é o interesse público.

Hines (1989) reconhece que a contabilidade possui estreita relação como a realidade social e rebate alguns dos pressupostos básicos da investigação majoritária em contabilidade: a) a realidade existe independente do pensamento, linguagem e práticas sociais (como a contabilidade financeira); b) a contabilidade é um bem econômico apresentado em um ambiente de mercados competitivos; c) tanto os elaboradores da informação contábil como os usuários da mesma se comportam de forma racional. Para o autor, a forma como estes pressupostos são tratados resulta em uma contabilidade comunicadora de uma realidade social pré-existente e despossuída de problemas, impedindo assim a formulação de percepções sobre como o contador contribui para formatar a sociedade. Em resumo, os resultados de seu estudo apontam que: uma teoria social crítica, para ter potencial emancipatório, deve reconhecer e teorizar sobre como as práticas sociais afetam a subjetividade das pessoas, visto que é esta subjetividade que rege o comportamento, traduzindo valores subjetivos na estrutura social; o programa de pesquisa sociopolítico na contabilidade pode ter um papel crucial de tentar evitar o desastre para a humanidade, contribuindo para tentar destituir os princípios de crescimento econômico, produção e eficiência como base de valores geralmente aceitos, e os acadêmicos contábeis são responsáveis pela formação da próxima geração de gestores financeiros e tomadores de decisão; e, por último, a informação contábil transmite uma realidade econômica objetiva, de acordo com a nossa ideologia social, o que lhe confere legitimidade social, e, além disso, a contabilidade é flexível, pois permite uma multiplicidade de métodos de apresentação da

realidade (aberta a interpretações e explicações múltiplas), o que está adequado ao processo de racionalização. A aceitação até certo ponto, pela maioria dos pesquisadores, da coerência e da concretização pré-existente do mundo econômico, para Hines (1989), demonstra o poder das práticas contábeis.

Archel (2007) argumenta que os autores que estudam a pesquisa alternativa em contabilidade criticam a pesquisa realizada por uma orientação positivista, pois esta última possui limitações decorrentes da (in)disponibilidade dos dados e pelo fato dos dados disponíveis serem obtidos de um sistema contábil baseado em hipóteses que buscam a proteção do capital financeiro. O autor ressalta que, em geral, este sistema contábil não internaliza a totalidade dos custos sociais e meio ambientais. Ele realizou importante estudo de caso de empresas do setor automobilístico na Espanha sobre a passagem do modelo de produção em massa do fordismo para o modelo de produção flexível, também chamado de *just-in-time*. Objetivou mostrar, dentre outras questões, como são apresentadas as informações contábeis nos informes anuais e o que a sua inclusão ou não inclusão podem representar. Para ele, podem passar despercebidos, por exemplo, o impacto humano e social dos novos modos de produção flexível e também, mediante o uso de linguagem adequada, pode colaborar para que seja reforçado o papel da ideologia dominante, mostrando como naturais as mudanças de opções políticas da empresa que acabam determinando as condições de trabalho. Archel (2007) considera que os informes anuais são “reconstrutores de realidades” e aponta três caminhos que podem contribuir para a sua qualidade e transparência: a entidade informante estabelecer limites espaciais e temporais mais amplos que os definidos através da propriedade do capital; a entidade poder contar com outros participantes na parte descritiva do informe anual, além dos representantes do capital; e uma maior regulação na elaboração dos informes anuais, bem como a realização de auditorias nos referidos demonstrativos.

A análise dos estudos realizados no exterior revelam pesquisadores preocupados em questionar as premissas que disciplinam a preparação e divulgação dos relatórios contábeis. Eles enfatizam a necessidade de se considerar não somente os aspectos econômicos nas instituições, mas também os aspectos sociais que envolvem a realidade social na qual estas instituições estão inseridas.

Esta dissertação objetivou dar início a uma pesquisa crítica a respeito das informações contábeis divulgadas no Brasil, que, conforme relatado anteriormente, carece de investigação. São poucos os estudos no país que tratam de relatar as carências contidas nas informações contábeis tornadas públicas. A pesquisadora entende que não somente os aspectos econômicos, mas também os aspectos sociais devem estar contemplados nos demonstrativos

disponibilizados pelos entes públicos e que a qualidade dessas informações seja cada vez mais aprimorada, com foco nos cidadãos, que são os usuários primários.

2. MÉTODOS

Segundo a sua finalidade, esta é uma “pesquisa aplicada” (GIL, 2010). Quanto aos seus propósitos, ela é de caráter exploratório. Segundo Gil (2010), a coleta dos dados envolvendo levantamento bibliográfico e análise de exemplos que estimulem a compreensão são formas de realizar pesquisa exploratória. A pesquisa foi, então, construída através de bibliografia a partir de livros, artigos, revistas e leis disponibilizadas tanto em meio impresso como eletrônico.

A coleta de dados foi realizada a partir de fontes documentais, de observações e de entrevistas. As fontes documentais pesquisadas foram: arquivos e demonstrativos disponibilizados na internet pelas Prefeituras Municipais de Erechim e Porto Alegre; documentos de identificação e relatórios e publicações das organizações Rede OSB, OS Erechim e OS Porto Alegre, todos disponibilizados na internet.

A modalidade de observação utilizada pela pesquisadora foi a espontânea, permanecendo alheia à comunidade, grupo ou situação que pretendeu estudar, observando os fatos que aí decorreram (GIL, 2010). É adequada aos estudos exploratórios, pois favorece a aproximação do pesquisador com o fenômeno pesquisado.

Para atingir os objetivos, buscou-se analisar o referencial teórico relativo ao contexto do objeto de estudo. Além disto, foi analisada empiricamente a Rede Observatório Social do Brasil (OSB). Foram escolhidos os Observatórios Sociais de Erechim e Porto Alegre, do Estado do Rio Grande do Sul. A escolha dos dois OS foi realizada considerando que são os que possuem maior quantidade de Relatórios divulgados em 2015 e em 2016 no sítio eletrônico da Rede OSB, o que pressupõe regularidade e continuidade nos trabalhos desenvolvidos junto às prefeituras correspondentes. Além disso, os referidos municípios foram contemplados pelo TCE/RS com o “Selo Transparência na Internet” nos anos de 2014 e 2015.

A análise das informações das prefeituras municipais nos dois sítios eletrônicos de transparência governamental foi realizada simultaneamente. A partir da análise das informações, a pesquisadora identificou a necessidade de entrevistar os responsáveis pela sua criação e manutenção. Dessa forma, foi realizada entrevista aberta com o responsável por projetar e manter o sítio eletrônico de transparência da prefeitura de Porto Alegre.

A análise dos relatórios dos Observatórios Sociais selecionados também foi realizada de forma simultânea à coleta e ocasionou a necessidade de entrevistar os responsáveis dos OS selecionados, com vistas a melhor entender o alcance dos relatórios por estes produzidos. Foram realizadas entrevistas com a Presidente do Conselho de Administração e com a Coordenadora

Executiva do Observatório Social de Erechim e com o Presidente do Conselho Consultivo do Observatório Social de Porto Alegre.

A pesquisadora, para melhor compreender e analisar o tema de estudo e a entidade estudada, esteve presente como observadora (público) em quatro eventos:

- a) 4º Encontro dos Observatórios Sociais do Rio Grande do Sul (05 e 06/10/2015 na Faculdade Monteiro Lobato em Porto Alegre);
- b) apresentação das contas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre com a participação do OS Porto Alegre (27/05/2016 na Câmara Municipal de Porto Alegre);
- c) 1º Congresso Pacto pelo Brasil / 8ºENOS – Encontro Nacional dos Observatórios Sociais (08/05 a 11/05/2017 no Centro de Eventos da FIEP em Curitiba); e
- d) Seminário Regional – Transparência e Controle Social (02/06/2017 na Sede da CGU em Porto Alegre).

Os referidos eventos tiveram a participação, foram organizados ou tiveram como organizadores membros da Rede OSB. Pela importância da atuação dos órgãos de controle interno do governo, que participam ativamente no fomento ao controle social, foi identificada pela pesquisadora a necessidade de entrevistar um membro com atuação na área de estudo. Foi selecionado para entrevista o Superintendente da Controladoria Geral da União (CGU) no Rio Grande do Sul.

2.1 MÉTODOS DE ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

O primeiro objetivo específico é a análise das informações disponibilizadas pelas prefeituras municipais nos portais de transparência. Para o atingimento deste objetivo foram analisadas a abrangência e qualidade dos dados; sua adequação quanto às exigências legais (Lei de Acesso à Informação – LAI); e a facilidade de acesso, leitura e interpretação por parte dos cidadãos.

Foram enfatizados aspectos quantitativos e qualitativos em uma análise fundamentada pelos critérios estabelecidos pelo TCE/RS na Instrução Normativa nº 9/2015 que estabelece os critérios para que as prefeituras municipais concorram ao Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet no Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2016). As exigências legais (explícitas e implícitas), consolidadas em 22 quesitos na referida Instrução Normativa, os quais foram abaixo listados, foram analisadas nesta pesquisa:

- 1) Pedido de informações por meio da *Internet*
- 2) Relatório de pedidos de informação
- 3) Informações organizacionais
- 4) Registro de repasses ou transferências
- 5) Registro de despesas
- 6) Registro de receitas
- 7) Relatórios da transparência da gestão fiscal
- 8) Informações sobre licitações e seus editais e resultados
- 9) Informações sobre contratos celebrados
- 10) Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras
- 11) Administração do patrimônio público – imóveis
- 12) Administração do patrimônio público – veículos
- 13) Recursos Humanos
- 14) Diárias
- 15) Publicação de respostas a perguntas mais frequentes
- 16) Ferramenta de pesquisa
- 17) Canal de Comunicação com o Cidadão (“fale conosco” – Ouvidoria)
- 18) Medidas para garantir atendimento a usuários com necessidade especiais
- 19) Instrumento normativo local que regulamente a LAI
- 20) Serviços e atividades de interesse coletivo – Executivo
- 21) Serviços e atividades de interesse coletivo – Legislativo
- 22) Controle externo – Legislativo

Os dados que subsidiaram o presente estudo foram colhidos dos sítios eletrônicos mantidos pelos Executivos e Legislativos Municipais dos Municípios selecionados (Municípios de Erechim e Porto Alegre) no período de abril e maio de 2017. A seleção destes municípios pela pesquisadora, conforme descrito anteriormente, se deve ao fato dos Observatórios Sociais do Brasil estarem em funcionamento e com prestação de contas periódica de suas atividades nos anos de 2015 e 2016.

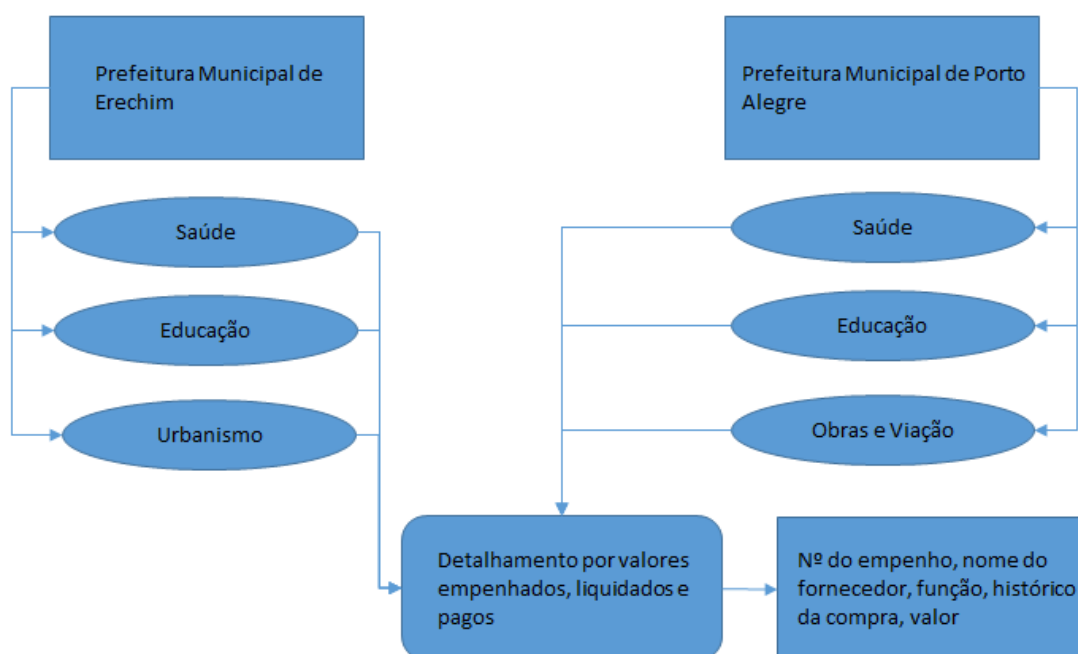
Em complemento a esta análise, contemplando os objetivos do trabalho e auxiliando as análises dos trabalhos realizados pelos OS, a pesquisadora julgou relevante também realizar uma análise minuciosa da disponibilização das informações referente a execução das despesas governamentais. A importância de serem abertas para o cidadão as informações detalhadas das funções⁷ mais relevantes geridas pelo Governo (Educação, Saúde, Saneamento e Obras Públicas e Habitação), gerou uma análise detalhada da pesquisadora para esse quesito, conforme apresentado no Quadro 5.

Dessa forma, a pesquisadora identificou, nas informações disponibilizadas nos portais de transparência, se para cada função de governo selecionada, foram detalhadas as informações

⁷ Conforme a 7ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada. É uma classificação independente dos programas e de aplicação comum obrigatória no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

de: valores empenhados, valores liquidados e valores pagos,⁸ contendo o número do empenho, o nome do fornecedor, a função a que se refere a despesa e o histórico detalhado da aquisição.

Quadro 5 – Análise dos gastos públicos nos Portais de Transparência das Prefeituras



Quadro demonstrativo da análise dos Gastos Públicos Portais Transparência Erechim e Porto Alegre (Elaborado pela autora)

2.2 ANÁLISE DO DISCURSO

Objetivando o atendimento dos três objetivos específicos que são: analisar as informações disponibilizadas pelas prefeituras municipais nos portais de transparência; analisar o discurso sobre as temáticas *accountability*, transparência e publicidade produzido no âmbito do OSB; e analisar a interpretação das informações nas publicações dos Observatórios Sociais do Brasil, em municípios selecionados, foi utilizada a metodologia da análise de conteúdo por meio da análise do discurso. O objetivo desta técnica, que foi utilizada para atingir todos os objetivos específicos do trabalho, foi o de analisar o discurso textual e a prática discursiva que

⁸ A fase da despesa chamada de “empenho” é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. É a reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Já a fase da despesa “liquidação” consiste na verificação do direito adquirido pelo credor de receber o que foi contratado com a administração pública, tendo como base, dentre outras questões, a ocorrência da entrega do material ou da prestação do serviço. O “pagamento” da despesa consiste na entrega de numerário ao credor, que é realizada por diversos meios, após ter sido efetuada a regular liquidação da despesa. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª Edição)

configuram a informação contábil. Por meio do método de análise do discurso, também foi analisado como os OS se utilizam das informações divulgadas para realizar o controle social, bem como se conseguem prover a demanda de publicidade e *accountability* requerida no processo de controle social.

Assim, para tratar e interpretar os materiais que subsidiaram a pesquisa, foi necessário a utilização da análise de conteúdo, que é apontada por Dellagnelo e Silva (2005, p. 97) como “um método de análise de dados em pesquisa que pode utilizar diferentes técnicas para tratamento do material coletado”. Para as autoras, existem várias definições da análise de conteúdo, abordando perspectivas qualitativas e quantitativas e visões mais objetivistas ou subjetivistas da realidade. Para Bailey:

A análise de conteúdo é uma técnica de análise de documentos estruturada, na qual o pesquisador primeiro constrói um conjunto de categorias mutuamente exaustivas e exclusivas que podem ser usadas na análise de documentos; a partir disso, verifica a frequência na qual cada categoria é observada nos documentos estudados (*apud* DELLAGNELO e SILVA, 2005, p. 99-100).

As autoras Dellagnelo e Silva (2005, p. 100) consideram mais ponderada a conceituação de Bardin, para quem a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção”.

Uma das controvérsias da utilização desta técnica é a possibilidade de se investigar aspectos relativos aos documentos em si ou aos seus produtores e seu contexto. Dellagnelo e Silva (2005) apontam para duas situações, de um lado, a análise das características de um texto sem referência às intenções do emissor ou aos efeitos do texto (mensagem) sobre o receptor, de outro, as causas e antecedentes de uma mensagem, procurando conhecer como ocorreu a produção. As autoras entendem que a segunda opção é a mais adequada aos objetivos da análise de conteúdo e parece ser a mais apropriada para os estudos de Administração.

“A análise de conteúdo visa o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica etc., por meio de um processo de dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens específicas”. (DELLAGNELO e SILVA, 2005, p. 102). Nos estudos organizacionais, o método deve ser aplicado na análise de conteúdo, cuja hipótese geral é a de que os discursos são determinados por suas condições de produção e pelo sistema linguístico. “Segundo esta perspectiva, as condições de produção de um discurso e o sistema linguístico utilizado são os componentes de uma estrutura profunda e de uma matriz que tenta descobrir por detrás das variações da superfície” (DELLAGNELO e SILVA, 2005,

p. 115).

A pesquisadora escolheu utilizar a análise crítica do discurso de Fairclough (2001).

“A prática discursiva é constitutiva tanto de maneira convencional como criativa: contribui para reproduzir a sociedade (identidades sociais, relações sociais, sistemas de conhecimento e crença) como é, mas também contribui para transformá-la” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 92). Deve ser considerada dialética a relação entre discurso e estrutura social. De um lado está a determinação social do discurso e de outro a construção do social no discurso. A construção discursiva da sociedade decorre de uma prática social enraizada em estruturas sociais materiais e concretas. A preocupação de Fairclough (2001) é em relação ao discurso como modo de prática política e ideológica, apesar dele entender que o discurso possa estar implicado em outras orientações, como por exemplo a econômica e a cultural.

O discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94).

Prática política e ideológica são dependentes, já que “ideologia são os significados gerados em relações de poder como dimensão do exercício do poder e da luta pelo poder” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94), de forma que a categoria política é a categoria superior. No entanto, o autor não afirma que tipos de discursos particulares tem valores políticos e ideológicos inerentes, e sim que se pode dizer que diferentes tipos de discursos em diferentes domínios ou ambientes institucionais ‘podem vir a ser investidos’ política e ideologicamente de formas particulares.

São apresentadas por Fairclough (2001) as três dimensões de exame do discurso (cada uma delas indispensável na análise do discurso), sendo elas: a prática social (política, ideológica, etc.), o texto e a prática discursiva.

A análise de um discurso particular como exemplo de prática discursiva focaliza os processos de produção, distribuição e consumo textual. Todos esses processos são sociais e exigem referência aos ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares nos quais o discurso é gerado. A produção e o consumo são de natureza parcialmente sócio-cognitiva, já que envolvem processos cognitivos de produção e interpretação textual que são baseados nas estruturas e nas convenções sociais interiorizadas. [...] A preocupação central é estabelecer conexões explanatórias entre os modos de organização e interpretação textual (normativos, inovativos, etc.), como os textos são produzidos, distribuídos e consumidos em um sentido mais amplo, e a natureza da prática social em termos de sua relação com as estruturas e as lutas sociais (FAIRCLOUGH, 2001, p. 99-100).

As dimensões analisadas na presente pesquisa foram o texto e a prática discursiva. Não

foi possível realizar na dissertação a análise da prática social no tocante a política, ideologia etc., em virtude da limitação de tempo devido a complexidade imposta em realizar tal análise (conforme conceituação que será apresentada a seguir). Um estudo de tal magnitude requer outras pesquisas, que devem buscar atingir outros objetivos, diferentes dos que a pesquisadora buscou nessa dissertação.

Discurso como texto

Fairclough (2001) enumera categorias no quadro de análise textual e informa que, aparentemente, algumas são orientadas para formas linguísticas, enquanto outras são orientadas para os sentidos. Para o autor, no entanto, esta distinção é ilusória, já que ao analisar os textos sempre se examinam simultaneamente questões de forma e questões de significado. Uma distinção importante em relação ao significado é a entre o significado potencial de um texto e sua interpretação:

Os textos são feitos de formas às quais a prática discursiva passada, condensada em convenções, dota de significado potencial. O significado potencial de uma forma é geralmente heterogêneo, um complexo de significados diversos, sobrepostos e algumas vezes contraditórios, de forma que os textos são em geral altamente ambivalentes e abertos a múltiplas interpretações (FAIRCLOUGH, 2001, p. 102).

A organização da análise textual pode ser realizada em quatro itens, segundo Fairclough (2001): vocabulário, gramática, coesão e estrutura textual. Estes itens devem ser considerados de forma ascendente, sendo que o autor ainda distingue três outros itens principais que não serão usados na análise textual, mas sim na análise da prática discursiva: “a força dos enunciados, isto é, os tipos de atos de fala (promessas, pedidos, ameaças, etc.) por eles constituídos; a coerência dos textos; e a intertextualidade dos textos” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 103-104). A junção destes sete itens forma o quadro para análise textual abrangendo aspectos de sua produção e interpretação como também as propriedades formais do texto.

A oração, unidade principal da gramática, é analisada sobre certos aspectos:

Toda oração é multifuncional e, assim, toda oração é uma combinação de significados ideacionais, interpessoais (identitários e relacionais) e textuais (ver o item “Discurso”, anteriormente). As pessoas fazem escolhas sobre o modelo e a estrutura de suas orações que resultam em escolhas sobre o significado (e a construção) de identidades sociais, relações sociais e conhecimento e crença (FAIRCLOUGH, 2001, p. 104).

O vocabulário, para Fairclough (2001), pode ser investigado de várias maneiras, apesar do autor o ter estudado de forma seletiva. Ele considera que é limitado conceber uma língua

com um vocabulário que é documentado no dicionário, informando que há muitos vocabulários sobrepostos e em competição em diversos domínios, instituições, práticas, valores e perspectivas. Para Fairclough (2001), o termo “lexicalização”, por exemplo, capta melhor este processo de sobreposição de vocabulários, já que está relacionado a significação do mundo diferentemente em tempos e épocas e para grupos de pessoas diferentes.

Prática discursiva

“A prática discursiva envolve processos de produção, distribuição e consumo textual, e a natureza desses processos varia entre diferentes tipos de discurso de acordo com fatores sociais” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 106-107). O autor exemplifica com o processo de publicação de um artigo de jornal, que envolve rotinas complexas e um grupo de pessoas envolvidas. As informações obtidas através das fontes são transformadas em reportagens que passam por diversas revisões. Este é um processo de produção textual e, para Fairclough (2001), é mais complicado do que parece ser, pois a figura do produtor pode ser ocupada por uma pessoa ou por diferentes pessoas. Existe o animador (quem realiza os sons e as marcas no papel), o autor (reúne as palavras e é o responsável pelo texto) e o principal (cuja posição é representada pelas palavras, sendo muitas vezes a fonte). Estes papéis não são claramente estabelecidos em grande parcela das reportagens, de forma a deixar de fora a fonte externa do jornal e até mesmo atribuir a um jornalista só a autoria de textos escritos por vários jornalistas.

Alguns textos, para Fairclough, possuem uma distribuição complexa. Isto significa afirmar que os produtores dos textos de organizações tais como departamentos de governo, produzem textos para leitores múltiplos. Os consumidores de textos podem ser os “receptores”, os “ouvintes” e os “destinatários”. Os “receptores” são aqueles para quem o texto se dirige diretamente. Os “ouvintes” são aqueles a quem o texto não se dirige diretamente, mas são incluídos como leitores. E os “destinatários” são aqueles que não constituem parte dos leitores oficiais, mas são conhecidos como consumidores de fato.

Fairclough (2001) indica que há dimensões “sociocognitivas” específicas de produção e interpretação textual, que se centralizam na inter-relação entre os recursos dos membros, que os participantes do discurso têm interiorizados e trazem consigo para o processamento textual: é um conjunto de traços do processo de produção que ocorre geralmente de maneira não-consciente e automática.

Os processos de produção e interpretação são socialmente restringidos num sentido duplo. Primeiro, pelos recursos disponíveis dos membros, que são estruturas sociais

efetivamente interiorizadas, normas e convenções, como também ordens de discurso e convenções para a produção, a distribuição e o consumo de textos do tipo já referido e que foram constituídos mediante a prática e a luta social passada. Segundo, pela natureza específica da prática social da qual fazem parte, que determina os elementos dos recursos dos membros a que se recorre e como (de maneira normativa, criativa, aquiescente ou opositiva) a eles se recorre. Um aspecto fundamental do quadro tridimensional para a análise do discurso é a tentativa de exploração dessas restrições, especialmente a segunda – fazer conexões explanatórias entre a natureza dos processos discursivos em instâncias particulares e a natureza das práticas sociais de que fazem parte. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 109, grifo nosso)

Para o autor (FAIRCLOUGH, 2001), as dimensões “força” e “coerência” de análise dos aspectos sociocognitivos da produção e da interpretação merecem ser destacadas, visto que como indicou Foucault (*apud* FAIRCLOUGH, 2001) a maneira como o contexto afeta a interpretação do texto varia de um tipo de discurso para outro. Para se interpretar a força de um enunciado, é importante que se tenha chegado a uma interpretação sobre qual o contexto da situação. A importância da coerência se dá devido ao fato de que um texto somente faz sentido para alguém que nele vê sentido, sendo esse alguém capaz de inferir essas relações de sentido sem que existam marcadores explícitos.

O maior destaque do trabalho de análise de discurso de Fairclough (2001, p. 114), para o qual ele dedica especial preocupação é a “intertextualidade”, que se trata basicamente da propriedade que os textos têm de ser cheios de fragmentos de outros textos, que podem ser delimitados explicitamente ou mesclados. Os textos podem tanto assimilar, quanto contradizer ou ecoar ironicamente estes fragmentos.

Discurso como prática social: ideologia e hegemonia

Nos campos de debate sobre ideologia e hegemonia é aplicada a análise do discurso como prática social.

As bases teóricas de Fairclough (2001) sobre a ideologia são três asserções: ela tem existência material nas práticas das instituições (formas materiais de ideologia); ela interpela os sujeitos; e os “aparelhos ideológicos de estado” são locais e marcos de luta de classe que apontam para a luta no discurso. A ideologia permeia a linguagem de várias maneiras e em vários níveis bem como está nos textos.

Fairclough (2001) prefere conceber que a ideologia está localizada tanto nas estruturas (ordens de discurso) que constituem os resultados dos eventos passados quanto nas condições para os eventos atuais e nos próprios eventos (reprodução e transformação das estruturas condicionadoras).

Outra questão importante é que não somente os “sentidos”, especialmente os das palavras, são ideológicos: outros aspectos semânticos tais como pressuposições, metáforas e a coerência também devem ser considerados na análise (FAIRCLOUGH, 2001).

As ideologias podem ser mais ou menos naturalizadas e automatizadas, de forma que as pessoas possam ter dificuldade em compreender se suas práticas normais estão investidas ideologicamente. Às vezes pode ser que tenhamos nossa prática interpretada como de resistência, mas não possuímos detalhes de sua significação ideológica (FAIRCLOUGH, 2001, p. 120).

Porém, cabe ressaltar que para o autor nem todo o discurso é investido ideologicamente no mesmo grau, sendo todos os tipos de discurso abertos ao investimento ideológico na nossa sociedade. Ocorre que as práticas discursivas são investidas ideologicamente, podendo contribuir para a incorporação de significações necessárias para manter ou reestruturar relações de poder.

A hegemonia é a liderança tanto quanto dominação nos domínios econômicos, político, cultural e ideológico de uma sociedade (FAIRCLOUGH, 2001, p. 122). Ela, como poder sobre a sociedade, é atingida sempre parcialmente e temporariamente (equilíbrio instável).

A concepção de luta pela hegemonia quanto a articulação, desarticulação e rearticulação é afirmada por Fairclough (2001, p. 123) como uma “concepção dialética da relação entre estruturas e eventos discursivos; considerando-se as estruturas discursivas como ordens de discurso concebidas como configurações de elementos mais ou menos instáveis”. É necessária a adoção de uma concepção de textos que se centra sobre sua intertextualidade e sobre a maneira como articulam textos e convenções prévias.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 ANÁLISE DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

3.1.1 Análise das informações disponibilizadas

A primeira etapa da análise buscou identificar se as exigências legais consolidadas em 22 quesitos pelo TCE/RS foram atendidas pelas Prefeituras e Câmaras Municipais dos Municípios de Erechim e Porto Alegre. O resultado desta análise se encontra no quadro abaixo:

Quadro 6 – Análise dos portais de transparência com base nos quesitos da IN 09/2015 do TCE/RS

Quesitos (metodologia análise sítios institucionais Anexo I IN 09/2015 TCE/RS)	Prefeitura Municipal de Erechim	Câmara Municipal de Erechim	Prefeitura Municipal de Porto Alegre	Câmara Municipal de Porto Alegre
1) Pedido de informações por meio da Internet	Atende	Atende	Atende	Atende
2) Relatório de pedidos de informação	Atende	Não possui	Atende	Não possui
3) Informações organizacionais	Atende	Atende	Atende	Atende
4) Registro de repasses ou transferências	Atende	NA	Não atende	NA
5) Registro de despesas	Atende	Atende	Atende	Atende
6) Registro de receitas	Atende	NA	Atende	NA
7) Relatórios da transparência da gestão fiscal	Atende	Atende	Atende	NA
8) Informações sobre licitações e seus editais e resultados	Atende	Atende	Atende	Atende
9) Informações sobre contratos celebrados	Atende	Atende	Atende	Atende
10) Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	Atende	NA	Atende	NA
11) Administração do patrimônio público - imóveis	Atende	Atende	Atende	Atende
12) Administração do patrimônio público - veículos	Atende	Atende	Atende	Atende
13) Recursos Humanos	Atende	Atende	Atende	Atende
14) Diárias	Atende	Atende	Atende	Atende
15) Publicação de respostas a perguntas mais frequentes	Atende	Não possui	Atende	Atende
16) Ferramenta de pesquisa	Atende	Atende	Atende	Atende
17) Canal de Comunicação com o Cidadão ("fale conosco" - Ouvidoria)	Atende	Atende	Atende	Não atende
18) Medidas para garantir atendimento a usuários com necessidade especiais	Teste não realizado	Teste não realizado	Teste não realizado	Teste não realizado
19) Instrumento normativo local que regulamente a LAI	Atende	Atende	Atende	Atende
20) Serviços e atividades de interesse coletivo - Executivo	Atende	NA	Atende	NA
21) Serviços e atividades de interesse coletivo - Legislativo	NA	Atende	NA	Atende
22) Controle externo - Legislativo	NA	Atende	NA	Atende

Análise da autora dos portais de transparência com base nos quesitos da IN 09/2015 do TCE/RS, que regula o "Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet"

Prefeitura Municipal e Câmara Municipal de Erechim

As análises das informações obtidas junto ao sítio eletrônico dos Poderes Executivo e Legislativo de Erechim apresentam conformidade com a legislação vigente de transparência governamental. Inclusive, deve ser ressaltado que Prefeitura Municipal de Erechim (PME) obteve o selo "Transparência na Internet" concedido pelo TCE/RS em 2014 e em 2015. Já a Câmara Municipal de Vereadores de Erechim (CME) obteve o selo em 2015.

Foi possível identificar as informações requeridas pela legislação, tais como: existência da ferramenta *on line* de pedidos de informações, informações organizacionais, instrumento normativo local que regulamentou a LAI, canal de comunicação com o cidadão, ferramentas de pesquisa, registro de despesas e receitas por período e em tempo real, relatórios de transparência da gestão fiscal, informações sobre licitações e contratos celebrados, patrimônio público,

recursos humanos e diárias.

Para a maioria dos casos foi apresentada a possibilidade de se abrir e baixar os arquivos (formato .pdf). Para as informações de execução do orçamento foi possível utilizar a ferramenta *Microsoft Excel* para baixar arquivos no computador (formato .xls). A seguir, para exemplificar, seguem algumas telas contendo as informações obtidas relacionadas com a execução orçamentária da despesa.

A CME não apresenta no portal de transparência os quesitos “Relatório de pedido de informações” e “Publicação de respostas a perguntas frequentes”. A Câmara possui um *link* “Perguntas frequentes”, que apresenta um conteúdo padrão, para alterá-lo, segundo informado no sítio eletrônico, é preciso se autenticar no portal para editar e inserir o conteúdo real. Uma provável justificativa para estes quesitos não serem mantidos disponíveis pela Câmara Municipal seja a baixa procura pelo serviço.

Quanto a abertura das informações dos gastos públicos por função de governo (Saúde, Educação e Urbanismo), a pesquisadora identificou que existe o detalhamento por valores empenhados, liquidados e pagos para cada função. O Relatório chamado “Balancete de despesas por função” (para o mês março/2017, por exemplo), possui a abertura de listas de empenhos por função de governo. Ao clicar no empenho que se deseja visualizar, são demonstradas as informações de valores empenhados, valores liquidados e valores pagos. Entretanto, o histórico das operações apresentadas, somente existe para os empenhos, não para as liquidações e pagamentos. A pesquisadora julga relevante a descrição do histórico nas liquidações e pagamentos, por dois motivos: a contabilização da despesa se dá no momento da liquidação (entrega do bem/prestação do serviço) e o histórico é o que definirá, por exemplo, a que mês se refere a despesa que está sendo paga. Identificada também a ausência de histórico no empenho 2017/2831 para o fornecedor Inovamed Comércio de Medicamentos Ltda. Conseguiu-se identificar somente o item adquirido (fitas para determinação quantitativa de glicose capilar total) ao clicar no botão “materiais e serviços”.

Abaixo seguem, como exemplo, as telas de acessos realizadas pela pesquisadora para as análises recém descritas:

Tela 1 – Balancete por função de governo. São identificadas as três funções mais relevantes da prefeitura: educação, saúde e urbanismo.
Tela 2 – Demonstra as informações que aparecem ao selecionar a função “Saúde”. Listagem de empenhos.
Tela 3 – Demonstra as informações apresentadas ao abrir um empenho selecionado. O campo especificações deveria conter um histórico do motivo do empenho.
Tela 4 – Para o empenho, a abertura das informações da liquidação da despesa. Não há a informação do histórico.
Tela 5 – Para o empenho, a abertura das informações do pagamento da despesa. Não há a informação do histórico.
Tela 6 – Tela que demonstra a necessidade de clicar em um botão para consultar o que foi adquirido.



Município de Erechim-RS



Portal da
Transparência

Início Sobre

BALANCETE DE DESPESAS POR FUNÇÃO - PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM - MARÇO DE 2017

Código	Função	Empenhado	Liquidado	Pago	Pago em Restos
4	ADMINISTRAÇÃO	2.536.314,28	2.742.673,19	2.554.260,25	84.738,11
6	SEGURANÇA PÚBLICA	8.400,00	27.956,19	19.827,72	0,00
8	ASSISTÊNCIA SOCIAL	310.657,29	547.825,14	516.041,48	14.979,52
9	PREVIDÊNCIA SOCIAL	215.070,66	215.070,66	216.808,70	0,00
10	SAÚDE	4.184.825,31	4.037.851,63	3.979.464,91	46.667,49
12	EDUCAÇÃO	3.548.569,35	5.457.555,76	4.772.358,99	440.814,32
13	CULTURA	182.190,47	193.392,32	173.341,29	0,00
14	DIREITOS DA CIDADANIA	16.552,53	16.319,20	16.247,40	0,00
15	URBANISMO	503.874,23	2.329.953,58	1.577.389,79	0,00
16	HABITAÇÃO	60.556,37	63.081,18	60.902,06	1.554,80
17	SANEAMENTO	76.480,49	71.538,52	62.715,82	0,00
18	GESTÃO AMBIENTAL	322.414,28	324.331,50	228.504,17	0,00
20	AGRICULTURA	263.252,99	178.233,53	161.263,27	1.080,00
22	INDÚSTRIA	183.984,39	101.225,66	97.832,87	0,00
23	COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,00	2.306,09	2.306,09	0,00
26	TRANSPORTE	171.199,22	357.264,36	300.354,17	160,00
27	DESPORTO E LAZER	30.842,47	122.536,63	76.606,34	73.398,70
28	ENCARGOS ESPECIAIS	134.658,10	129.706,14	129.706,14	14.422,50
99	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00
		12.749.842,43	16.918.821,28	14.945.931,46	677.815,44

Desenvolvido por System - Soluções em Sistemas de Informação

TELA 1 - Fonte: <http://www.erechim.rs.gov.br:81/contasonline/publico/configBalFuncao.xhtml>. Acesso:

21jul2017



Município de Erechim-RS



Portal da
Transparência

Início Sobre

LISTA DE EMPENHOS - PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM - MARÇO DE 2017

	Número	Data	Credor	Valor
0	2786	01/03/2017	S.F. SERVIÇOS MÉDICOS E OCUPACIONAIS LTDA - ME	295.231,86
0	2790	02/03/2017	ASSOC. COMUNIDADE TERAPEUTICA GUERREIROS DA LUZ *	188.525,40
0	2791	02/03/2017	ERICK MICHEL PADRINO ARMAS	700,00
0	2792	02/03/2017	ANA YAJAIRA GIL BETANCOURT	700,00
0	2793	02/03/2017	RAFAEL SANTOS DE ARRUDA	700,00
0	2797	02/03/2017	DERCIO NONEMACHER	1.064,77
0	2798	02/03/2017	DERCIO NONEMACHER	0,00
0	2799	02/03/2017	DERCIO NONEMACHER	2.383,92
0	2800	02/03/2017	JACKSON LUIS ARPINI	1.064,77
0	2801	02/03/2017	JACKSON LUIS ARPINI	0,00
0	2802	02/03/2017	JACKSON LUIS ARPINI	1.760,85
0	2811	03/03/2017	PAGAMENTOS PROVENTOS FOLHA	1.448,89
0	2812	03/03/2017	PAGAMENTOS PROVENTOS FOLHA	167,26
0	2813	03/03/2017	PAGAMENTOS PROVENTOS FOLHA	2.308,79
0	2814	03/03/2017	PAGAMENTOS PROVENTOS FOLHA	384,80
0	2815	03/03/2017	PAGAMENTOS PROVENTOS FOLHA	2.250,05
0	2822	03/03/2017	VITOR HUGO RIBAS DE MOURA	721,42
0	2824	06/03/2017	JACKSON LUIS ARPINI	528,25
0	2827	06/03/2017	CIRURGICA SANTA CRUZ COM. PROD. HOSPITALARES LTDA*	3.600,00
0	2829	06/03/2017	CIRURGICA SANTA CRUZ COM. PROD. HOSPITALARES LTDA*	3.600,00

Desenvolvido por System - Soluções em Sistemas de Informação

TELA 2 - Fonte: <http://www.erechim.rs.gov.br:81/contasonline/publico/configBalFuncao.xhtml>. . Acesso:

21jul2017

 **Município de Erechim-RS** **Portal da
Transparência**

[Início](#) [Sobre](#)

LISTA DE EMPENHOS - PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM - MARÇO DE 2017

	Número	Data	Credor	Valor
1	2830	06/03/2017	INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	23.000,00
2	2831	06/03/2017	INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	23.000,00

Empenho: 2017/2831

Data: 06/03/2017
 Valor: R\$ 23.000,00
 Conta Orçamentária: 09 01 10 301 0026 2044 3 3 90 32 03 00 00 - Material Destinado à Assistência Social
 Órgão: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
 Órgão/Unidade: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
 Função: SAÚDE
 Subfunção: ATENÇÃO BÁSICA
 Natureza: OUTRAS DESPESAS CORRENTES
 Recurso: 40 - ASPS-Ações e Serviços Públicos de Saúde
 Licitação: 2017/41 - Pregão Presencial
 Favorecido: INOVAMED COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA

Especificação | Liquidações | Pagamentos

Especificações:
Empenho referente

Valores do Empenho ::

Liquidado: R\$ 23.000,00 | Pago: R\$ 23.000,00 | A Pagar: R\$ 0,00

TELA 3 - Fonte: <http://www.erechim.rs.gov.br:81/contasonline/publico/configBalFuncao.xhtml>. Acesso: 21jul2017

 **Município de Erechim-RS** **Portal da
Transparência**

[Início](#) [Sobre](#)

LISTA DE EMPENHOS - PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM - MARÇO DE 2017

	Número	Data	Credor	Valor
1	2830	06/03/2017	INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	23.000,00
2	2831	06/03/2017	INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	23.000,00

Empenho: 2017/2831

Data: 06/03/2017
 Valor: R\$ 23.000,00
 Conta Orçamentária: 09 01 10 301 0026 2044 3 3 90 32 03 00 00 - Material Destinado à Assistência Social
 Órgão: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
 Órgão/Unidade: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
 Função: SAÚDE
 Subfunção: ATENÇÃO BÁSICA
 Natureza: OUTRAS DESPESAS CORRENTES
 Recurso: 40 - ASPS-Ações e Serviços Públicos de Saúde
 Licitação: 2017/41 - Pregão Presencial
 Favorecido: INOVAMED COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA

Especificação | Liquidações | Pagamentos

Data	Liquidação	Documento	Valor Liquidado	Valor Estornado
30/06/2017	9954	29147	23.000,00	0,00

Valores do Empenho ::

Liquidado: R\$ 23.000,00 | Pago: R\$ 23.000,00 | A Pagar: R\$ 0,00

1	2835	06/03/2017	VITASONS CENTRO DE APOIO AUDITIVO LTDA *	2.370,00
1	2838	06/03/2017	CRISTINA VIEIRA	2.545,40
1	2839	06/03/2017	CRISTINA VIEIRA	1.990,00

TELA 4 - Fonte: <http://www.erechim.rs.gov.br:81/contasonline/publico/configBalFuncao.xhtml>. Acesso: 21jul2017

Município de Erechim-RS Portal da Transparência

Lista de Empenhos - Prefeitura Municipal de Erechim - Março de 2017

Número	Data	Credor	Valor
2830	06/03/2017	INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	23.000,00
2831	06/03/2017	INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	23.000,00

Empenho: 2017/2831
 Data: 06/03/2017
 Valor: R\$ 23.000,00
 Conta Orçamentária: 09.01.10.301.0026.2044.3.3.90.32.03.00.00 - Material Destinado à Assistência Social
 Órgão: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
 Unidade: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
 Função: SAÚDE
 Subfunção: ATENÇÃO BÁSICA
 Natureza: OUTRAS DESPESAS CORRENTES
 Recurso: 40 - ASPS-Ações e Serviços Públicos de Saúde
 Licitação: 2017/41 - Pregão Presencial
 Favorecido: INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA

Data	Liquidação	Documento	Valor Pago	Estornado	Descontos
21/07/2017	9954	29147	23.000,00	0,00	0,00

Valores do Empenho ::
 Liquidado: R\$ 23.000,00 | Pago: R\$ 23.000,00 | A Pagar: R\$ 0,00

Número	Data	Credor	Valor
2835	06/03/2017	VITASONS CENTRO DE APOIO AUDITIVO LTDA *	2.370,00
2838	06/03/2017	CRISTINA VIEIRA	2.545,40
2839	06/03/2017	CRISTINA VIEIRA	1.990,00
2840	06/03/2017	NORVALINO ROSSI *	9.984,11

TELA 5 - Fonte: <http://www.erechim.rs.gov.br:81/contasonline/publico/configBalFuncao.xhtml>. Acesso: 21jul2017

Município de Erechim-RS Portal da Transparência

Lista de Empenhos - Prefeitura Municipal de Erechim - Março de 2017

Número	Data	Credor	Valor
2830	06/03/2017	INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	23.000,00
2831	06/03/2017	INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	23.000,00

Empenho: 2017/2831
 Data: 06/03/2017
 Valor: R\$ 23.000,00
 Conta Orçamentária: 09.01.10.301.0026.2044.3.3.90.32.03.00.00 - Material Destinado à Assistência Social
 Órgão: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
 Unidade: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
 Função: SAÚDE
 Subfunção: ATENÇÃO BÁSICA
 Natureza: OUTRAS DESPESAS CORRENTES
 Recurso: 40 - ASPS-Ações e Serviços Públicos de Saúde
 Licitação: 2017/41 - Pregão Presencial
 Favorecido: INOVAMED COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA

Data	Liquidação	Documento	Valor Pago	Estornado	Descontos
21/07/2017	9954	29147	23.000,00	0,00	0,00

Valores do Empenho ::
 Liquidado: R\$ 23.000,00 | Pago: R\$ 23.000,00 | A Pagar: R\$ 0,00

Número	Data	Credor	Valor
2835	06/03/2017	VITASONS CENTRO DE APOIO AUDITIVO LTDA *	2.370,00
2838	06/03/2017	CRISTINA VIEIRA	2.545,40
2839	06/03/2017	CRISTINA VIEIRA	1.990,00
2840	06/03/2017	NORVALINO ROSSI *	9.984,11

Materiais/Serviços

Empenho: 2017/2831

Produto	UN	Quantidade	Vlr Unitário(R\$)	Valor Total(R\$)
Fitas (tiras) para determinação quantitativa de glicose capilar total.	UN	50.000,0000	0,4600	23.000,00

TELA 6 - Fonte: <http://www.erechim.rs.gov.br:81/contasonline/publico/configBalFuncao.xhtml>. Acesso: 21jul2017

Devido à ausência de uma informação considerada importante (Relatório Circunstanciado de Gestão Anual do ano de 2016), a pesquisadora acessou o SIC – Serviço de Informação ao Cidadão perguntando se o referido relatório estava pronto para ser

disponibilizado e qual o normativo ou instrução interna que regulamentava sua disponibilização. A PME não respondeu à solicitação. No entanto, disponibilizou o relatório – informando que é apresentado em observância à Resolução 1052/2015 do TCE/RS. A pesquisadora não recebeu retorno sobre a disponibilização do relatório, teve que acessar o sítio eletrônico novamente para identificar a disponibilidade. Dessa forma, o processo de transparência governamental, nesse quesito atendimento ao SIC, ficou comprometido, pois como o questionamento não foi respondido formalmente, para a dúvida de a informação já estar disponibilizada e que a pesquisadora não a obteve, por engano.

Informações do pedido da pesquisadora realizado no sítio eletrônico da P. M. de Erechim

Número do Processo	Requerente	Data de Abertura	Estado	Tipo de Processo	Data de Fechamento
8506/2017	DENISE LIMA MACIEL	23/05/2017	Arquivado	PEDIDO DE INFORMAÇÕES ON-LINE	21/06/2017

Obtido no sítio eletrônico da P. M. de Erechim – Relatórios de Pedidos de Informação – SIC em 11jul17

Prefeitura Municipal e Câmara Municipal de Porto Alegre

As análises das informações obtidas junto ao sítio eletrônico dos Poderes Executivo e Legislativo de Porto Alegre apresentam conformidade com a legislação vigente de transparência governamental. Inclusive, deve ser ressaltado que Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) obteve o selo “Transparência na Internet” concedido pelo TCE/RS em 2014 e em 2015. Já a Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre (CMPA) obteve o selo em 2014.

Foi possível identificar informações requeridas pela legislação, tais como: existência da ferramenta *on line* de pedidos de informações, informações organizacionais, instrumento normativo local que regulamentou a LAI, canal de comunicação com o cidadão, ferramentas de pesquisa, registro de despesas e receitas por período e em tempo real, relatórios de transparência da gestão fiscal, informações sobre licitações e contratos celebrados, patrimônio público, recursos humanos e diárias.

A CMPA não possui “Relatório de pedidos de informação” e não possui “Canal de Comunicação com o Cidadão ‘Fale conosco’ – ouvidoria”. A PMPA não disponibiliza o registro de repasses ou transferências, quesito 4 da IN nº 9/2015 do TCE/RS. Este quesito analisa a divulgação, no respectivo sítio eletrônico, de informações relativas às transferências realizadas

pelo Município a órgãos e entidades públicas ou privadas, com base no fundamento legal artigo 8º, § 1º, incisos II e III da Lei nº 12.527/2011. A PMPA disponibiliza anualmente o chamado “Balço das Finanças Públicas” que é organizado em três sessões: resultado orçamentário, gestão fiscal e demonstrações contábeis.

Segundo o Ministério Público Federal (MPF), nas duas avaliações realizadas no ano de 2016 dos portais de transparência, o município de Porto Alegre obteve nota máxima no índice de transparência das capitais⁹.

Quanto a abertura das informações dos gastos públicos por função de governo (Saúde, Educação e Obras e Viação), a pesquisadora identificou que não existe o detalhamento por valores empenhados, liquidados e pagos para cada função. O mais específico que a Prefeitura disponibiliza obedece a abertura: Por Órgão – Por Categoria Econômica – Por natureza da despesa – Por elemento de despesa. Não há a abertura por empenho. Somente foi identificado pela pesquisadora a abertura da informação por empenho detalhadas quando a pesquisa é realizada “Por favorecido”, ou seja, por fornecedor. A informação de função de governo é apresentada somente ao entrar em cada fornecedor. Foi identificado também que não é possível a abertura dos dados por mês, apresentando a informação “até o mês” do exercício selecionado.

Tela 7 – Execução orçamentária por órgão de governo. São identificados os três órgãos mais relevantes da prefeitura: educação, saúde e obras e viação.
Tela 8 – Ao entrar no órgão selecionado (Secretaria Municipal de Saúde), é mostrada a abertura por categoria econômica (despesas correntes e despesas de capital).
Tela 9 – Ao abrir a opção “despesas correntes”, oferece a abertura por natureza de despesa (“Pessoal e encargos sociais” e “outras despesas correntes”).
Tela 10 – Ao abrir a opção “outras despesas correntes”, são listados os valores por elemento de despesa.

⁹ Informações obtidas no endereço: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia> em 11jul17. O ranking é acessado de forma interativa e podem ser gerados relatórios em formato pdf.

PORTAL TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO
Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Navegação (Tutorial) Legislações DATAPOA - Dados Abertos Perguntas Frequentes (SIC) Menu Rápido

PORTAL » EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA » CONSOLIDAÇÃO GERAL POR ÓRGÃO

Download

Exercício: 2017 Dados até o mês de Junho

Código	Nome	Orçamento (em R\$)		Despesa (em R\$)					
		Inicial	Atualizado	Empenhada	% Emp.	Liquidada	% Liq.	Paga	% Paga
200	GABINETE DO PREFEITO	32.854.547,00	33.650.728,00	15.329.999,17	46,65	12.809.790,80	38,99	11.520.030,80	35,08
300	PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	58.875.495,00	58.875.495,00	27.228.022,88	46,40	26.380.457,72	44,98	24.298.450,76	41,41
400	DEPARTAMENTO DE ESGOTOS PLUVIAIS	94.579.021,00	116.173.130,00	59.680.168,31	63,08	18.012.311,87	19,04	17.335.503,76	18,33
800	SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES, RECREAÇÃO E Lazer	22.594.284,00	22.564.284,00	7.907.579,18	35,25	7.658.752,39	33,90	7.029.695,97	31,11
800	SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA	49.639.082,00	49.639.082,00	25.446.912,18	51,28	24.955.397,98	49,09	22.071.488,17	44,48
900	SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO	32.134.029,00	34.233.614,00	8.434.720,03	26,25	7.195.040,49	22,39	6.925.397,95	21,55
1000	SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA	04.026.382,00	05.532.087,00	15.182.443,09	23,71	12.310.287,91	19,23	11.418.896,40	17,83
1200	SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO	43.411.722,00	44.511.722,00	25.399.305,99	58,51	23.057.088,21	53,11	21.796.820,30	60,21
1300	SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA	133.883.948,00	134.278.734,00	87.112.119,89	50,20	82.108.581,88	48,48	85.793.334,59	41,74
1400	SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E VIAÇÃO	392.135.438,00	414.061.903,00	145.740.593,25	37,17	74.823.498,02	19,11	68.818.274,77	17,55
1500	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	839.701.837,00	849.888.865,00	430.858.826,04	51,32	380.850.372,23	42,95	336.334.298,18	40,05
1600	SECRETARIA MUNICIPAL DA PRODUÇÃO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO	27.286.822,00	27.365.547,00	12.488.887,26	45,75	11.722.837,58	42,95	10.887.530,93	39,15
1700	SECRETARIA MUNICIPAL DOS TRANSPORTES	70.529.386,00	62.782.172,00	10.789.072,72	14,11	4.740.128,12	6,19	4.349.808,29	5,88
1800	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	1.560.119.283,00	1.577.415.109,00	840.550.796,32	53,88	732.235.722,43	46,93	696.585.369,23	44,65
1900	SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO	28.551.413,00	28.551.413,00	12.838.108,74	45,32	12.804.139,95	44,15	11.965.071,99	40,86
2000	SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE	69.034.884,00	65.944.058,00	27.294.933,55	39,54	21.528.118,71	31,19	19.999.455,52	28,94
2100	ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO	549.816.725,00	553.579.944,00	408.719.824,37	74,32	250.828.140,82	45,63	245.341.700,95	44,80
2200	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	57.775.000,00	53.378.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2300	SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNANÇA LOCAL	53.895.025,00	60.799.371,00	29.879.328,51	55,34	20.404.306,47	37,79	19.588.347,43	36,28
2400	SECRETARIA MUNICIPAL DA JUVENTUDE	4.588.907,00	4.588.907,00	1.173.511,71	25,57	1.132.598,75	24,68	1.058.202,20	23,08

Endereços, Telefones e Horários de Diário Oficial de Porto Alegre Glossário

TELA 7 - Fonte:

<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/despPorOrgaoPesquisa.do?viaMenu=true>.

Acesso: 23jul2017

PORTAL TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO
Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Navegação (Tutorial) Legislações DATAPOA - Dados Abertos Perguntas Frequentes (SIC) Menu Rápido

PORTAL » EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA » CONSOLIDAÇÃO GERAL POR ÓRGÃO » CATEGORIA ECONÔMICA

Download

Exercício: 2017 Dados até o mês de Junho

Órgão: 1800 - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Código	Nome	Orçamento (em R\$)		Despesa (em R\$)					
		Inicial	Atualizado	Empenhada	% Emp.	Liquidada	% Liq.	Paga	% Paga
3	DESPESAS CORRENTES	1.542.822.959,00	1.593.454.722,00	839.220.379,38	54,40	731.262.731,49	47,41	696.019.720,28	45,12
4	DESPESAS DE CAPITAL	17.496.324,00	13.990.387,00	1.330.379,96	7,60	952.900,95	5,45	575.648,95	3,20
TOTAL DOS DESPESAS (em R\$)		1.560.119.283,00	1.577.415.109,00	840.550.796,32	53,88	732.235.722,43	46,93	696.585.369,23	44,65

A lista possui um total de 2 itens. << anterior próxima >> página 1 de 1

Voltar

TELA 8 - Fonte:

<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/despPorOrgaoPesquisa.do>. Acesso: 23jul2017

A* A Acessibilidade (Tutorial)



PORTAL TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Navegação (Tutorial) Legislações DATAPOA - Dados Abertos Perguntas Frequentes (SIC) Menu Rápido

PORTAL » EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA » CONSOLIDAÇÃO GERAL POR ÓRGÃO » CATEGORIA ECONÔMICA » NATUREZA DA DESPESA

Download

Exercícios Dados até o mês de Junho

Órgão 1800 - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE Categoria Econômica 3 - DESPESAS CORRENTES

Código	Nome	Orçamento (em R\$)		Despesa (em R\$)						
		Inicial	Atualizado	Empenhada	% Emp.	Liquidada	% Liq.	Paga	% Paga	
31	PERSONAL E ENCARGOS SOCIAIS	592.930.018,00	592.930.018,00	374.629.908,21	63,23	310.652.831,63	52,39	289.423.796,75	48,91	
33	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	949.692.641,00	970.524.704,00	484.290.471,15	48,89	420.629.899,85	44,29	409.595.923,53	43,13	
A lista possui um total de 2 itens.		<< anterior próxima >> página 1 de 1								
TOTAL	DOS DESPESAS (em R\$)	1.542.622.659,00	1.563.454.722,00	859.220.379,36	54,40	731.282.731,48	47,41	696.019.720,28	45,12	

Voltar

TELA 9 - Fonte:

<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/despPorOrgaoCategoriaPesquisa.do>. Acesso:

23jul2017

Navegação (Tutorial) Legislações DATAPOA - Dados Abertos Perguntas Frequentes (SIC) Menu Rápido

Download

Exercícios Dados até o mês de Junho

Órgão 1800 - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE Categoria Econômica 3 - DESPESAS CORRENTES

Natureza Despesa 33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Código	Nome	Orçamento (em R\$)		Despesa (em R\$)					
		Inicial	Atualizado	Empenhada	% Emp.	Liquidada	% Liq.	Paga	% Paga
332093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	103.500,00	103.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
333093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	4.500,00	4.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
335041	CONTRIBUIÇÕES	2.000,00	2.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
335043	SUBVENÇÕES SOCIAIS	127.148.320,00	126.955.705,40	63.953.126,74	50,30	62.526.706,05	49,18	58.436.706,05	44,39
335092	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	15.000,00	208.789,80	109.411,47	729,41	109.411,47	729,41	109.411,47	729,41
339004	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	1.000.000,00	1.000.000,00	429.625,47	42,96	429.625,47	42,96	429.625,47	42,96
339006	SALÁRIO-FAMÍLIA	0,00	20.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
339014	DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	372.000,00	372.783,00	8.158,34	2,19	8.158,34	2,19	8.158,34	2,19
339030	MATERIAL DE CONSUMO	64.634.742,00	63.739.008,00	31.079.353,81	48,08	25.280.375,08	39,11	21.903.608,31	33,89
339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	299.600,00	299.600,00	15.294,15	5,10	12.907,68	4,31	12.907,68	4,31
339035	SERVIÇOS DE CONSULTORIA	187.000,00	187.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
339036	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	5.393.881,00	5.400.082,00	2.029.847,40	37,93	1.903.942,25	35,30	1.903.942,25	35,30
339037	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	33.757.502,00	29.910.891,23	20.421.164,80	60,49	9.099.479,48	28,98	9.020.257,41	28,72
339038	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	654.602.951,00	644.113.332,51	285.109.921,54	43,55	260.124.732,52	39,74	258.941.611,45	39,51
339046	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	25.076.590,00	25.076.590,00	13.346.223,88	53,22	13.346.223,88	53,22	13.346.051,02	53,22
339047	OBRIGAÇÕES TRIBUTARIAS E CONTRIBUIÇÕES	54.080,00	78.590,00	29.623,53	54,78	29.623,53	54,78	29.623,53	54,78
339049	AUXÍLIO-TRANSPORTE	3.871.344,00	3.871.344,00	1.985.522,46	50,77	1.985.522,46	50,77	1.985.522,46	50,77
339091	SENTENÇAS JUDICIAIS	0,00	2.500,00	2.400,00	0,00	2.400,00	0,00	2.400,00	0,00
339092	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	33.134.231,00	60.069.175,26	45.748.120,66	138,07	45.748.120,66	138,07	45.743.517,06	138,06
339093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	95.900,00	91.708,00	36.026,26	63,32	36.026,26	63,32	36.026,26	63,32
339139	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	1.000,00	7.639,00	6.638,84	663,88	6.638,84	663,88	6.638,84	663,88

<< anterior próxima >> página 1 de 1



Prefeitura de Porto Alegre



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

» Endereços, Telefones e Horários de Atendimento da Prefeitura de Porto Alegre

» Serviços Públicos

» Estrutura e Organograma da Prefeitura de Porto Alegre

» Câmaras dos Vereadores de Porto Alegre

» Diário Oficial de Porto Alegre

» Anuário Estatístico de Porto Alegre

» Relatório de Atividades

» Relatório Circunstanciado

» TCE-RS

» Glossário

» Concursos

» Mapa do Site

» Fale Conosco

» Ouvidoria

TELA 10 - Fonte:

<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/despPorOrgaoNaturezaPesquisa.do>. Acesso:

23jul2017

Resultados das análises das informações disponibilizadas

Observou-se que a PME, apesar de possuir o detalhamento das despesas por empenho, deixa de divulgar os históricos das despesas liquidadas e pagas. De forma diferente, a PMPA não possui o detalhamento das despesas por empenho ao se acessar cada órgão de governo. A pesquisadora não pode afirmar se a falta de detalhamento dos empenhos, liquidações e pagamentos por função de governo na PMPA se deve a uma opção interna de divulgação ou se por dificuldades nos sistemas de tecnologia da informação. Ademais, enfraquece a transparência de Porto Alegre não dispor no portal da informação o registro de repasses ou transferências, cuja divulgação é requerida pela Lei nº 12.527/2011.

Apesar de representar um avanço para a transparência, a disponibilização de informações detalhadas até o nível mais aberto possível da execução orçamentária da despesa não necessariamente contempla as necessidades informacionais do cidadão, questão esta de difícil mensuração. A recente legislação que obrigou os entes públicos a disponibilizar as informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais aos cidadãos, sem dúvida representou um grande avanço para a transparência no país. Uma gama de informações passou a ser disponibilizada nos portais e, ainda, há a possibilidade do cidadão realizar consulta específica para itens não divulgados nos portais por meio do SIC. A LAI trouxe o dispositivo (inciso I do Art. 3) que diz que a regra é a transparência, o sigilo é exceção, o que é um avanço considerável para a abertura a uma esfera pública inclusiva. Entretanto, ainda é um desafio reduzir a ocorrência do segredo mantido pelos tecnoburocratas e a tentativa dos políticos de selecionar as informações que serão divulgadas nos portais de transparência e em apresentações públicas. A busca constante dos governantes em realizar economia de recursos públicos, demonstrando eficiência, e dos burocratas tentando manter suas posições e carreiras em destaque, pode esconder os aspectos reais de qualidade dos bens fornecidos/serviços prestados e justa distribuição dos benefícios e custos econômicos sociais e políticos para os cidadãos.

Os resultados apresentados restam no questionamento de que se, em virtude dos termos excessivamente técnicos das informações governamentais, os governos deveriam disponibilizar dois informes, um para atender a legislação e outro na tentativa de facilitar o entendimento pelo cidadão que desconhece os aspectos mais técnicos, mas possui interesse em entender os números do governo. Em Porto Alegre, na divulgação do “Balanço das Finanças Públicas”, existe uma preocupação de apresentar em gráficos os números da Prefeitura e também, ao final, é apresentado um pequeno glossário com os termos utilizados nos balanços e demonstrativos das finanças públicas. São divulgados de forma mais aberta os dados das funções de Saúde e

Educação, por possuírem relevância.

Um exemplo do que esta pesquisa sugere é a iniciativa do Governo Federal de disponibilizar desde o ano de 2010 uma publicação anual chamada “Orçamento Cidadão” (versão cidadão do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA) objetivando proporcionar melhor compreensão aos cidadãos do conteúdo do orçamento público da União, envidando esforços para simplificar a linguagem técnica, aproximando-a da linguagem do nosso cotidiano.¹⁰

A dificuldade de entendimento das informações apresentadas pelos portais de transparência ocorre em virtude da aplicação de termos técnicos utilizados no contexto da profissão contábil e um relatório mais explicativo e acessível poderia ser uma alternativa para a melhoria da disponibilização das informações ao público. Um guia passo a passo interativo para consultas aos portais de transparência, o qual contivesse em sua apresentação os conceitos dos termos mais utilizados também ajudaria nessa questão.

De outra parte, é importante apresentar nesta pesquisa que não há inércia tanto do Estado como de instituições de ensino em tentar preencher a lacuna de prover conhecimentos aos cidadãos. Instituições federais e estaduais mantêm periodicamente abertos cursos de cidadania fiscal que podem ser realizados on-line. A CGU coloca a disposição os seguintes cursos¹¹: “Controle Social e Cidadania”, “Rumo a uma cultura de acesso a informação: a Lei 12.527/2011”. Já a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC) do TCE/RS disponibiliza o curso: “Ouvidorias Públicas na Esfera Municipal”. Outro curso deste tema é oferecido pela Faculdade de Ciências Econômicas¹² da UFRGS em parceria com as Receitas Federal e Estadual e com o Programa Municipal de Educação Fiscal de Porto Alegre. É o “Curso de Extensão em Educação Fiscal e Cidadania” que já se encontra na 4ª Edição. A Prefeitura Municipal de Porto Alegre possui o “Programa Municipal de Educação Fiscal de Porto Alegre (PMEFPA)”, dedicado a promover o conhecimento sobre temas fiscais, incluindo tributação, alocação de recursos, controle de gastos, orçamento público, transparência e controle social, sendo parte deste esforço direcionado a rede de ensino municipal com o objetivo

¹⁰ As informações sobre o “orçamento cidadão” podem ser acessadas em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao/apresentacao>

¹¹ As informações sobre cursos oferecidos pela CGU podem ser acessadas em <http://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/>

¹² Informações sobre o curso no site: https://www.ufrgs.br/cegov/new/n/661?n=Curso_de_Extens%C3%A3o_em_Educa%C3%A7%C3%A3o_Fiscal_e_Cidadania_-_INSCRI%C3%87%C3%95ES_ABERTAS

de institucionalizar a Educação Fiscal desde os anos iniciais do ensino fundamental.¹³

3.1.2 Análise do discurso das informações contábeis nos portais de transparência

Ao iniciar a análise do discurso propriamente dita, é importante destacar que não existe um procedimento fixo ou um esquema padrão (FAIRCLOUGH, 2001). Dessa forma, as pessoas que realizam este trabalho, podem abordá-lo de diferentes maneiras, de acordo com a natureza específica do projeto e conforme as suas visões do discurso. Para Fairclough (2001, p. 276), “o que é específico acerca de uma prática discursiva particular depende da prática social da qual é uma faceta”.

A prática social na qual está inserida a atividade profissional contábil é uma prática que considera, na grande maioria dos casos, os aspectos econômicos de produção e a busca da eficiência, em detrimento das relações sociais. No entanto, não é foco deste trabalho adentrar no estudo da prática social da contabilidade. Serão enfocados a interdiscursividade, a coerência dos textos e a intertextualidade manifesta dos textos na análise da prática discursiva; e a coesão, a gramática, e a criação de palavras quanto ao discurso como texto.

Prática discursiva:

A maneira como é caracterizada a produção da informação contábil é a do discurso da contabilidade. Esta é uma atividade socialmente aprovada e vinculada geralmente à prestação de contas do ente público aos órgãos de controle interno e externo. Ou seja, o consumo do produto “Demonstrações contábeis, demais informes e notas explicativas” se dá primariamente pelos órgãos de controle, que julgam as contas públicas a partir de extenso aparato normativo. Dessa forma, pode ser classificado o estilo do discurso como oficial (quanto ao teor), escrito (quanto ao modo) e expositivo (quanto ao modo retórico). Pelas características já descritas, admite-se que se trata de uma prática discursiva relativamente convencional nas suas propriedades interdiscursivas.

A produção textual e dos montantes financeiros ocorre mediante rotinas técnicas por pessoal especializado. A interpretação dos textos oferece dificuldade para o intérprete que não detenha conhecimentos mínimos da nomenclatura e técnica contábil. Ela pode sofrer resistência

¹³ Informações sobre o Programa de Cidadania Fiscal da Prefeitura de Porto Alegre podem ser encontradas em: <http://educacaofiscal.portoalegre.rs.gov.br/default.php#>

de alguns tipos de leitores, visto que, além de ser apresentada em uma linguagem técnica, pode conter informações sujeitas a interpretações distintas. Estas interpretações podem gerar conflitos de natureza política com a utilização da informação divulgada para atender a distintos interesses.

A representação discursiva se dá de forma direta, considerando que devem ser observados padrões relacionados ao contexto de como deve ser divulgada a informação contábil. Deve ser considerada desta forma, pois a produção obedece a normas pré estabelecidas, ou seja, deve ser contextualizada como um discurso demarcado (normas legais, padrões de contabilidade etc.). As pressuposições constituem algo tomado como tácito pelos produtores das informações contábeis, pois se referem a textos prévios que trazem a forma como devem ocorrer as divulgações (leis, regulamentos etc.).

Discurso como texto:

As orações e os períodos estão conectados no texto obedecendo a apresentação das informações a partir de uma lógica, cuja estrutura textual obedece a ordenação prevista na legislação da profissão contábil e na legislação aplicada à contabilidade pública.

A voz passiva é a mais utilizada nas notas explicativas das demonstrações contábeis, omitindo-se o agente pelo motivo dele ser evidente em si mesmo (trata-se de divulgação de informações relativas ao ente público).

O vocabulário utilizado possuiu grande quantidade de expressões técnicas que devem ser explicadas quanto ao que se tratam. No exame dos balanços divulgados pelas Prefeituras de Erechim e Porto Alegre nos portais de transparência do exercício de 2016, a pesquisadora identificou que somente o do município de Porto Alegre apresenta no final um pequeno glossário das expressões constantes nos demonstrativos contábeis de divulgação legal.

Resultados:

Os aspectos relativos à prática discursiva e à análise textual resultam em uma construção focada na forma normativa, pouco abrindo margem para a criatividade, com textos produzidos baseados nas convenções existentes, com vocabulários técnicos, ou seja, para além do vocabulário documentado nos dicionários.

Há um esforço em apresentar de melhor forma as informações contábeis, em virtude desse processo de abertura e transparência. Nos dias atuais, não são somente os órgãos de

controle interno e externo que requerem prestação de contas dos atos dos entes do governo, a sociedade também as está requerendo através do controle social. De um consumo restrito, o país está passando para um consumo coletivo das informações dos entes públicos. A legislação já está sendo adequada. Dessa, forma, a prática discursiva da contabilidade deve mudar pela crescente necessidade de informações para o público.

Como é mandatório atender a técnica e a legislação contábil diante de todo o aparato legal e institucional que existe na Administração Pública, deve-se avaliar a possibilidade de produzir relatórios distintos, de um lado, para disponibilização ao público, de outro lado, para o cumprimento das normas legais. Uma divulgação mínima necessária é a confecção de glossários dos termos de difícil entendimento para o cidadão. A utilização da teoria da comunicação com enfoque no receptor e a semiótica para identificar e avaliar quais características relevantes devem ser apresentadas para informar aos cidadãos são alternativas que podem melhorar a divulgação contábil.

3.2 ANÁLISE DO DISCURSO

Para o atingimento do segundo e terceiro objetivos específicos foi escolhida a análise dos trabalhos realizados por duas unidades da Rede OSB: OS de Erechim e OS de Porto Alegre. Antes disso, é necessário contextualizar histórica e temporalmente o campo de atuação desta associação, fazendo um breve histórico das entidades de controle social no Brasil.

A primeira entidade que iniciou trabalhos de combate à corrupção existe há 18 anos e se chama AMARRIBO Brasil. É uma organização sem fins lucrativos instituída sobre o título de OSCIP (organização da sociedade civil e de interesse público) que, segundo apresentação em seu sítio eletrônico: “atua em sinergia com a sociedade civil, a administração pública, lideranças políticas e a iniciativa privada, para acompanhar a gestão dos bens públicos, promover a probidade, a ética e a transparência”¹⁴.

A entidade nasceu com o objetivo de reunir interessados em oferecer voluntariamente seu tempo e habilidades para contribuir para o desenvolvimento da cidade de Ribeirão Bonito e logo se deparou com grande descaso por parte da administração pública e com indícios de desvio de recursos públicos.

14

Amarribo Brasil https://www.amarribo.org.br/pt_BR/conheca/historico Acesso em 16 de maio de 2017.

A repercussão nacional do caso de Ribeirão Bonito no combate à corrupção (tendo a entidade ajudado em processos de cassação de prefeitos e vereadores) fez com que muitos cidadãos procurassem a Amarribo em busca de apoio e a orientação para formar organizações com o mesmo objetivo em seus municípios. Para disseminar a sua experiência, a Amarribo lançou um livro chamado “O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil” contando a sua história e quais as ferramentas utilizadas para o controle social.

Em que pese esta instituição seja a mais antiga em atividade, diversas outras entidades, ou mesmo grupos não registrados no CNPJ, atuam com objetivos muito parecidos de controle social. Dentre elas, podemos listar: A voz do cidadão, Code For Brazil, Datapedia.info, fiscalizeagora.org, Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), Instituto Soma Brasil, Open Knowledge Brasil, Operação Serenata de Amor e Politikei.

A criação do primeiro Observatório Social ocorreu a partir da iniciativa da Associação Comercial de Maringá/PR e outras lideranças, em 2004, a partir da descoberta de escândalos de corrupção de um prefeito naquela época. A partir da criação desse observatório, surgiram novas entidades e cidadãos, em outras cidades, interessados em repetir a iniciativa.

A partir daí foi criada a organização Rede OSB. Ela existe sob a forma jurídica de Associação e se utiliza das informações disponibilizadas pelas prefeituras municipais para exercer o chamado “Controle Social” das administrações públicas em nível municipal. A Rede OSB utiliza para realizar os seus trabalhos as informações contidas nos portais de transparência e demais informativos obtidos junto às Administrações Públicas Municipais. A associação está presente em mais de 100 observatórios sociais (OS) em 19 estados brasileiros.

O principal trabalho da Rede OSB é exercer o controle social dos gastos públicos, primando pela sua qualidade de aplicação, bem como de forma subjacente promover a conscientização da sociedade para a cidadania fiscal.

Os mantenedores do Observatório Social do Brasil são: a FIEP (Federação das Indústrias do Estado do Paraná), o SICOOB (Sistema financeiro cooperativo no país), a FECOMÉRCIO (Federação do Comércio do Estado do Paraná), a FACIAP (Federação das Associações Comerciais do Estado do Paraná), o Instituto Proe (formação e qualificação profissional para trabalhadores e estagiários), a MercadoPúblico (soluções que agregam inteligência competitiva nas informações públicas e vendas para com o Governo) e a Zero4um Cine e Vídeo. Nos municípios, os OS possuem mantenedores de origem semelhante e, ainda, entidades ligadas à classe contábil, sindicatos e à maçonaria.

3.2.1 Temáticas *accountability*, transparência e publicidade no âmbito do OSB

A presente análise tem como foco identificar como os temas *accountability*, transparência e publicidade são tratados no âmbito dos documentos disponíveis nos sítios eletrônicos dos OS selecionados. Cumpre explicar que nesses sítios são apresentadas diversas informações dos Observatórios Sociais, motivo pelo qual foi preciso restringir a análise para uma amostra que considerada importante: as notícias divulgadas na página inicial, a partir da padronização de apresentação e divulgação que os referidos sítios eletrônicos possuem.

Prática discursiva:

O gênero discursivo apresentado nos sítios eletrônicos dos Observatórios Sociais, a partir da amostra selecionada, se trata de “notícias” vinculadas com os temas transparência e controle social. Foi realizada a busca no sítio dos Observatórios com as palavras “*accountability*” e “publicidade” e, para a primeira, não foi apresentado resultado, entretanto, para a segunda palavra o OS Erechim abre um *link* para “Legislação”, onde são apresentadas as leis que regulam a responsabilidade fiscal e a transparência. Ao buscar a palavra “publicidade” no sítio do OS Porto Alegre, não foi apresentado resultado.

As notícias são veiculadas de maneira informal, sendo escritas no modo escrito-para-ser-falado, com uma retórica na maioria das vezes descritiva e convencional. Na maioria dos casos, trata-se de notícias que divulgam: eventos que serão produzidos pela Rede OSB, promoção de concursos de cidadania fiscal, resumo dos principais temas abordados nos eventos anteriores organizados pela Rede OSB. O consumo dos textos ocorre de forma coletiva e são sujeitos a interpretação pelos leitores, que são na grande maioria simpatizantes da causa do controle social levantada pelo OSB.

Foi analisada a notícia¹⁵ disponibilizada no sítio eletrônico do OS Erechim que descreveu os pontos considerados relevantes de destacar sobre a abertura do evento 1º Congresso Pacto pelo Brasil realizado em Curitiba/PR. Foram transcritos trechos (demarcados por aspas) das falas do palestrante da abertura – um importante Juiz Federal, em destaque pelos processos da operação Lava Jato. A utilização deste demarcador pressupõe, neste caso, a concordância com o discurso representado, já que são destacadas falas do palestrante sobre o

¹⁵ A íntegra da notícia pode ser acessada em: <http://erechim.osbrasil.org.br/2017/05/10/sergio-moro-faz-palestra-magna-em-congresso-do-observatorio-social-do-brasil/>

processo Lava Jato e a demonstração de admiração dele pelo Observatório Social do Brasil. O presidente do OSB, que realizou a abertura do evento, foi efusivo, se manifestando com palavras de emoção e sentimento.

Outra notícia veiculada no sítio eletrônico do OS Erechim¹⁶ relata o projeto artista cidadão, que tem como objetivo abordar de forma artística civismo, patriotismo e correta aplicação de recursos na cidade de Erechim. Estas questões são apontadas como incentivadoras do protagonismo para transformar o Brasil em um país melhor.

Em 2017, conforme notícia veiculada, o Observatório Social de Erechim foi indicado pelo executivo como de Utilidade Pública, com aprovação unânime dos Vereadores. As notícias divulgadas nos dois sítios eletrônicos analisados são escritas de forma a enaltecer o OS, apresentando informações sobre os voluntários em reuniões de trabalho, além de divulgar as visitas feitas em escolas e empresas, com a presença dos mantenedores.

Discurso como texto:

As agendas dos tópicos publicados é estabelecida pelos Observatórios Sociais e apresenta diferenças entre cidades. Em Erechim, o OS publica notícias mais vinculadas a participações em eventos (resumo do evento) e concursos, enquanto que em Porto Alegre, o OS divulga calendário de eventos e reunião dos observadores. Há a possibilidade de interação dos leitores, por meio da opção de comentários nas notícias (exige que o leitor esteja conectado no aplicativo *Facebook*). A coesão textual obedece ao tipo de notícia que está sendo veiculada, com as orações e períodos organizados pelo modo retórico do texto. Por exemplo, notícias para a divulgação de eventos obedecem uma sequência lógica de informar sobre datas, horários e assuntos a serem tratados.

A temática das notícias trata de informar o leitor de como os OS estão empenhados no exercício de suas atividades de cidadania fiscal e fiscalização dos gastos públicos, incentivando os cidadãos (desde os pequenos das escolas). Mostram também os treinamentos e reuniões de trabalho, com a divulgação de fotos.

¹⁶

A íntegra da notícia pode ser acessada em: <http://erechim.osbrasil.org.br/2017/06/28/projeto-artista-cidadao/>

Resultados:

A análise de discurso sobre as temáticas *accountability*, transparência e publicidade apurou que os Observatórios acabam divulgando notícias com temas relacionados ao fórum de debates em transparência e controle social, divulgando o seu trabalho. Há a intenção de dar publicidade às atividades que vem realizando. Ou seja, o discurso obedece a um modelo de “divulgação” dos trabalhos realizados e também de noticiar eventos realizados/participados. O civismo e o patriotismo são expressões bastante utilizadas, sendo sempre incentivados.

No entanto, a palavra “*accountability*” não foi utilizada nos textos das notícias, bem como não foi localizada no restante da área dos sítios eletrônicos. Também não foi visualizada a palavra “publicidade” nos sítios eletrônicos. Os resultados desta pesquisa corroboram para destacar a importância que os sítios eletrônicos possuem como fóruns importantes para debater estes temas, através de artigos, reportagens e entrevistas, instigando os cidadãos a fiscalizarem os governos.

3.2.2 Interpretação das informações nas publicações dos OSB

Foram analisados os relatórios quadrimestrais dos OS dos municípios selecionados dos anos de 2015, 2016 e 1º quadrimestre de 2017, quanto a análise do discurso referente a interpretação das informações nas suas publicações. Apesar do formato e da padronização dos relatórios ser idêntica nos observatórios selecionados para análise, observou-se pequena diferença na apresentação de alguns dados. Os dois OS respeitam uma ordem de apresentação das informações: em primeiro lugar, são apresentados os mantenedores, os contribuintes e os apoiadores; em segundo lugar, os demonstrativos de resultado mensais das receitas e despesas do OS (somente para o OS Erechim); em terceiro lugar, são apresentados os quadros que resumem as análises nos processos de licitação; e, por último, há a prestação de contas dos eventos, cursos, visitas técnicas, entre outras agendas das quais participam.

Prática discursiva:

As apresentações dos relatórios quadrimestrais dos OS representam a maneira como esta entidade realiza a “publicidade” das suas atividades. A produção dos relatórios se dá no âmbito interno da entidade a partir de atividades realizadas que observam uma metodologia própria. A distribuição ocorre através dos seguintes meios: sítio eletrônico do OS e do no sítio eletrônico

da Rede OSB; prestação de contas dos municípios nas câmaras municipais; entidades da comunidade, tais como escolas; e em reuniões com os mantenedores. O consumo dos relatórios, dessa forma, abrange um público heterogêneo, cujos interesses variam desde vínculo como membro fundador da entidade até pesquisadores de administração pública e cidadãos em geral. Os relatórios não possuem um aspecto formal de divulgação, apesar de conterem termos técnicos, principalmente no que tange à análise das licitações. Possuem um modo retórico de descrição de quantitativos diversos (por exemplo: nº de observatórios no Rio Grande do Sul, número de licitações analisadas, valor licitado etc.). A apresentação discursiva obedece a convenções pertinentes a execução do orçamento público, em grande parcela do relatório.

Para o cidadão instigado ao exercício do controle social, que queira interpretar os relatórios, caso ele não seja iniciado nos conhecimentos de processos licitatórios, poderão ocorrer dúvidas sobre o vocabulário utilizado, para o qual não é apresentado glossário. A representação discursiva é direta, na maior parte das apresentações, sendo o discurso marcado por demonstrar os resultados de análises realizadas previamente nos OS.

Discurso como texto:

O modo retórico da apresentação das informações é visualizado pela lógica de seguimento dos quadros com resultados das análises dos OS. Há uma ausência de textos (mesmo que curtos) para auxiliar no entendimento dos quadros. O tema que é marcado nos relatórios é o processo licitatório das prefeituras.

Nos textos das apresentações, os tópicos são desenvolvidos conforme uma sequência de informações julgadas relevantes para serem divulgadas. A linguagem técnica proveniente do tema “licitações” não é explicada nas apresentações. Tabelas estabelecendo a diferença entre “valor de referência” e o “valor licitado” (OS Porto Alegre) e entre “valor máximo” e “valor licitado” (OS Erechim) nas licitações não possuem a conceituação do seu significado para a tomada de conclusões pelo cidadão. Inclusive, a pesquisadora identificou que o relatório do 3º quadrimestre de 2015 do OS Erechim apresenta a soma incorreta da coluna valor licitado.

As expressões utilizadas para demonstrar a diferença entre o valor de referência/valor máximo e o valor licitado deixam margem para dúvidas sobre se ocorreu ou não economia de recursos aos cofres da prefeitura a partir das interações dos OS. As tabelas são nomeadas com os seguintes títulos: “Economia produzida pelo Município nas licitações analisadas – 2017” (OS Erechim) e “Economia produzida pelo Município nas licitações analisadas com interações”

(OS Porto Alegre)¹⁷.

Resultados:

A prática discursiva utilizada pelos OS selecionados tem se demonstrado carente de maior detalhamento dos resultados dos trabalhos realizados. Há uma grande quantidade de termos técnicos relativos ao processo licitatório de execução dos orçamentos.

Os Observatórios Sociais não apresentam em suas divulgações um conteúdo explicativo de forma a dar publicidade de suas atividades, favorecendo a leitura pelo público leigo dos trabalhos que realizam. Os relatórios, quando obtidos pela internet, sem a participação nos eventos de divulgação, podem deixar margens para dúvidas de entendimento. As expressões ligadas aos processos de licitação: “pregão”, “valor referência”, “valor licitado” e “registro de preço”, por exemplo, não possuem seus conceitos explicitados. São termos técnicos utilizados nos processos licitatórios, que são um grande foco do trabalho dos OS, cujas análises carecem de um maior detalhamento para o conhecimento.

Os trabalhos realizados pelos Observatórios Sociais são relevantes e podem ajudar na melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos pelas prefeituras. Para isso a pesquisadora defende a necessidade de levar para a esfera pública as questões analisadas buscando uma publicidade qualificada.

3.2.3 Análise dos eventos

O primeiro evento em que a pesquisadora esteve presente foi o 4º Encontro dos Observatórios Sociais do Rio Grande do Sul, em outubro de 2015. Foi o primeiro contato com os OS. O membro do CRC/RS que realizou a abertura do evento informou o caráter apartidário, a existência de voluntários da classe contábil, a importância dos mantenedores/patrocinadores e dos voluntários, sendo estes últimos os grandes protagonistas que viabilizam as ações. Já o ex-presidente do OS Porto Alegre ressaltou que a entidade contribuiu com melhorias de R\$ 13

¹⁷ Os relatórios dos OS selecionados para análise podem ser acessados na íntegra nos seguintes endereços: <http://erechim.osbrasil.org.br/biblioteca/relatorios/> e <http://portoalegre.osbrasil.org.br/biblioteca/relatorios-2/>

milhões na Prefeitura de Porto Alegre e nos processos de licitação. O representante da Rede OSB afirmou que se trata de um “Pacto pelo Brasil”, e incentivou que fosse feito de forma ordeira o que deve ser feito no Brasil e informou do reconhecimento que a Rede OSB tem nos órgãos de controle (CGU e Ministério Público Federal) inclusive sendo muitas das propostas dos OS do Brasil sendo consideradas no projeto de lei “10 medidas contra a corrupção”.

A falta de publicidade adequada dos resultados dos OS, já pontuada nesta pesquisa, foi observada no discurso do ex-presidente do OS Porto Alegre quando este afirmou, sem maior detalhamento, que a entidade contribuiu com melhorias de R\$ 13 milhões na Prefeitura de Porto Alegre e nos processos de licitação.

No 8º Encontro Nacional dos Observatórios Sociais (8º ENOS), que ocorreu de 8 a 11 de maio de 2017 no Centro de Eventos da FIEP em Curitiba – intitulado 1º Congresso Pacto pelo Brasil – a pesquisadora pode acessar diversos discursos. As temáticas apresentaram uma ordem de exposição, iniciando em calamidades: na condução de empresas, gestão de prefeituras e órgãos de controle; em segundo apresentando as boas práticas e eficiência para cada uma dessas temáticas; e, por último, qual a agenda positiva para 2017. A abertura do evento foi realizada pelo Presidente do OSB, após a execução do Hino Nacional. Com um depoimento emocionado, ele destacou que foi escolhido por Deus, entre outros, para exercer este trabalho de controle social. Propôs incendiar as pessoas com a palavra e o abraço e pediu para que todos abraçassem quem estava ao seu lado na plateia. A magnitude do discurso dos membros dirigentes da Rede OSB remete a um padrão elevado de engajamento no projeto, semelhante ao de uma religião. Inclusive a utilização do termo “Pacto” remete a uma união de forças rumo a um objetivo maior. A execução do hino nacional e uso de expressões como o civismo e patriotismo estão ligadas ao lema de realizar o “Pacto pelo Brasil” de forma ordeira.

A participação no Seminário Regional – Transparência e Controle Social ocorrido em Porto Alegre com a organização do CFC e da CGU foi importante para identificar em que ponto se encontram desenvolvidas as ferramentas de cidadania nos órgãos de controle do Estado. Na visão do representante da instituição Ouvidora-geral da União, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), o cidadão sequer conhece quais são os seus direitos. Em abril de 2017, a Ouvidora-geral lançou um guia chamado “Guia prático da cidadania – Falando com a Administração Pública”¹⁸ no qual são apresentados temas

¹⁸ Distribuído em um CD de dados aos participantes do evento “Seminário Regional/Transparência e Controle Social – CFC e CGU em Porto Alegre/RS, trata-se de uma cartilha lançada em abril de 2017 pela CGU em parceria com o CFC.

fundamentais como: o direito ao serviço público de qualidade; o direito à participação, à informação e à justiça; como e onde reclamar se o cidadão não foi bem atendido; e o papel e funcionamento da ouvidoria na defesa dos direitos dos cidadãos. Este guia foi impresso e entregue à população no evento Ação Global¹⁹.

Ainda, no Seminário Regional de transparência e controle social, representantes da Ouvidora-geral da União afirmaram que hoje cerca de 80% das operações especiais que são realizadas pela CGU partem do controle social, ou seja, quando o cidadão fiscaliza o cidadão, quando o cidadão olha o que o seu vizinho está fazendo de errado ou observa o patrimônio que o seu vizinho tem e que não deveria ter, ou através do contato espúrio entre o Estado e empresário. O Ouvidor-Geral da União indicou que o trabalho da Ouvidoria deve ser pautado – além de fornecer resposta aos questionamentos, reclamações e denúncias – em utilizar as demandas pontuais apresentadas pelos cidadãos por meio dos canais de atendimento para fornecer subsídios objetivando melhorar as políticas públicas governamentais. Assim, a Ouvidoria passa a ser um instrumento além de participação e controle, passa a ser também um instrumento de gestão. O ex-Diretor Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) mencionou da importância que tem o controle social feito pela sociedade ao ajudar a fiscalizar as instituições públicas no dia a dia, porque o Tribunal de Contas, após terminar as auditorias das contas dos municípios, fica um tempo sem ter o alcance do que está ocorrendo nesses locais.

O superintendente da CGU no Estado do Rio Grande do Sul, no Seminário Regional, destacou três objetivos da transparência: que o cidadão possa ter as informações e possa efetivamente participar das decisões; incentivar o cidadão a controlar as ações públicas de modo mais qualificado possível, colaborando com o combate à corrupção; e criar no setor público uma cultura de publicização que deve ser incorporada à prática administrativa brasileira. Para ele, a maior dificuldade é criar essa cultura de publicização, sendo necessário vencer a questão da linguagem cidadã.

Ao final do Seminário, a pesquisadora questionou os painelistas sobre como eles

¹⁹ A 26ª edição do evento Ação Global ocorreu no dia 27 de maio de 2017 em 27 cidades selecionadas e no Distrito Federal. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) participou montando o Estande das Ouvidorias Públicas, um local onde os cidadãos puderam, por exemplo, registrar denúncias de corrupção, fazer reclamações e solicitações sobre serviços públicos em geral – federais, estaduais e municipais – e até entrar com pedidos de acesso à informação em diversos órgãos. As informações foram tiradas do site da CGU: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/acao-global-ouvidorias-receberao-denuncias-e-reclamacoes-sobre-servicos-publicos>. A Ação Global se trata de uma iniciativa da Globo em parceria com o Sesi. As informações podem ser acessadas no site: <http://redeglobo.globo.com/Responsabilidade-Social/acao-global/>

entendem que podem ser levados treinamentos e orientações aos cidadãos para que estes possam efetuar o controle social de forma qualificada, sendo que vários deles se manifestaram de que o caminho é a ponte com a sociedade civil organizada para se fazer o controle social efetivo, entendendo ser fundamental a parceria com o Observatório Social. A facilidade de linguagem entre entidades de controle social como o OS e a população é apontada como facilitadora, pois estão vivenciando o problema que o cidadão está enfrentando. Já o palestrante representante da Rede OSB apontou que os OS fazem o chamamento de novos voluntários e fazem capacitações desse voluntários sempre com a parceria de órgãos institucionais de controle e, como cidadão, afirmou perceber o esforço enorme que os órgãos de controle fazem para oferecer capacitações, faltando o despertar e a participação.

Os relevantes diagnósticos apontados pelos órgãos de controle federal e estadual, no que tange a uma busca de melhoria nas informações disponibilizadas nos portais de transparência corrobora com o entendimento da pesquisadora de que deve ser adotada mudança nas práticas discursivas dos agentes divulgadores. Nessa esteira, os Observatórios Sociais, como agentes do controle social, também devem buscar aprimorar as suas divulgações.

O processo de acesso do cidadão rumo ao seu direito à informação ainda está em desenvolvimento e parece não ter margem para retrocesso, contando com o apoio dos órgãos de controle e de entidades da sociedade civil organizada na busca de sua plena concretização.

3.2.4 Análise das entrevistas

Os representantes dos Observatórios Sociais entrevistados foram unânimes em afirmar da importância do Programa de Cidadania Fiscal no fomento ao controle social. A representante Coordenadora Executiva do OS Erechim informou que na disseminação da educação fiscal nas escolas estaduais e municipais são utilizados materiais tanto da CGU quanto da Receita Estadual (parceiros do OS neste programa), mas afirmou existir material próprio pronto preparado pelo OS Erechim (Observador Mirim) somente aguardando recursos para a confecção das cartilhas.

O acompanhamento dos editais de licitação também foi um ponto abordado pela pesquisadora nas perguntas, que buscou identificar quais são os critérios utilizados pelo OS na seleção das licitações a serem analisadas. Ambos informaram que é utilizado o critério amostral, em virtude do elevado volume de licitações e a restrita quantidade de voluntários nos OS. O Presidente do Conselho Consultivo do OS Porto Alegre afirmou que eles tem normalmente uma gama de profissões no corpo de voluntários, e, além disso, em Porto Alegre foi possível

estabelecer parceria, termos de cooperação técnica com diversos conselhos profissionais.

Quando a pesquisadora perguntou se “No seu entendimento, o Observatório Social é exitoso ao utilizar as ferramentas de *accountability* para exercer o controle social, fornecendo publicidade qualificada da gestão dos gastos públicos aos cidadãos?” os entrevistados precisaram de maior detalhamento da pesquisadora para respondê-la. A Coordenadora Executiva do OS Erechim respondeu que o OS Erechim tenta repassar para as pessoas que não tem o mesmo entendimento, pois a prestação de contas da Prefeitura é simplesmente dado contábil. Assim, informou que nos relatórios quadrimestrais tentam mostrar para as pessoas de forma bem explicativa e clara, que podem ser de diversos níveis, de onde vêm as informações. Já a Presidente do Conselho de Administração do OS Erechim não conhecia o termo *accountability*, admitindo que precisa conhecer melhor. O representante do OS Porto Alegre disse que o Observatório divulga a prestação de contas (somente o que a entidade analisou) no portal e concede entrevistas para a imprensa, afirmando ter uma boa repercussão.

A Coordenadora Executiva do OS Erechim afirmou utilizar muito em palestras e eventos o exemplo da reciclagem de lixo, procedimento que antes nós cidadãos não realizávamos, mas que hoje já virou cultura para destacar como vem avançando o processo de controle social.

Tanto o representante da CGU entrevistado quanto o da Prefeitura de Porto Alegre afirmaram em suas respostas acreditar que a transparência das informações governamentais está em processo de avanço, a partir da regulamentação legal cada vez mais aprimorada e relataram também os esforços que as instituições das quais fazem parte objetivando levar treinamentos e orientações aos cidadãos para que estes possam exercer o controle social de forma mais qualificada.

O representante da CGU relatou existir um programa muito interessante chamado “olho vivo no dinheiro público” no qual o órgão viajava para as cidades capacitando agentes públicos, pessoas da sociedade, conselheiros municipais, conselheiros de alimentação escolar, conselho de pais e mestres, conselheiros da área de saúde entre outros no funcionamento da máquina pública. Mas, devido às dificuldades fiscais do governo, foram retirados os recursos para fazer essas capacitações. Devido a isso, ele aposta nas parcerias em treinamentos desenvolvidas entre a CGU e os Observatórios Sociais. Da mesma forma o representante da Prefeitura de Porto Alegre entrevistado afirma existir um programa de educação continuada (ensino à distância) para professores da rede municipal sobre educação fiscal. Neste ano, afirmou ele, devido a mudanças no governo, ainda vai ser discutido o caminho desta ação.

O resultado da análise destas entrevistas transparece a importância que os programas de

educação em Cidadania Fiscal podem representar no fomento do controle social, tanto dos OS quanto de outras entidades não governamentais que também estão buscando esse foco de atuação de controle social. Se observou que os cortes orçamentários dos entes públicos e mudanças de administração nos governos podem afetar negativamente o papel que vinham exercendo órgãos de controle comprometidos com a melhoria na educação fiscal da população de nosso país.

De outro lado, as entrevistas dos representantes dos OS apontam para um entendimento pela parte deles de que os OS estão prestando contas à sociedade de seus trabalhos de forma adequada. Porém, a pergunta da pesquisadora sobre a utilização de ferramentas de *accountability* para exercer o controle social com o fornecimento de publicidade qualificada da gestão dos gastos públicos ensejou dúvidas pelos respondentes. Isto corrobora a reflexão apresentada nesta pesquisa sobre a fraca inserção das temáticas *accountability* e publicidade nas divulgações dos OS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As possibilidades que possuem os cidadãos de fiscalização e participação da gestão pública, na forma de controle social, foram abertas a partir da promulgação da Constituição Federal de 88 e aumentaram a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis de Transparência e Acesso à Informação.

A legislação aplicada à Contabilidade Pública no Brasil foi adequada às Normas Internacionais de Contabilidade, de forma que, além de passarem a ser geradas informações passíveis de comparação internacionalmente, a transparência governamental passou a figurar como algo essencial na gestão pública. Dentre outras melhorias, tem-se a busca da evidenciação da real situação do patrimônio público. Tamanhas mudanças geram a necessidade de treinamento dos contadores para aperfeiçoarem as informações divulgadas.

A *accountability*, cuja amplitude de conceitos foi descrita neste trabalho, representa o exercício de reduzir a distância entre o ente governamental e o cidadão, gerando uma maior proximidade e um maior controle da Administração Pública. Porém, este controle não deve ser visto somente no enfoque da economia de recursos públicos, da eficiência e do cumprimento de padrões de desempenho. Devem ser consideradas também a qualidade e a maneira de como são prestados os serviços públicos; a justiça na distribuição de benefícios e custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; e a adequação dos resultados obtidos às necessidades da população.

A publicização representa a forma de reduzir o déficit de informação entre o cidadão comum e as instituições públicas. Para isso é preciso que múltiplos públicos possam ter voz em uma esfera pública inclusiva, devendo o segredo existir somente em casos excepcionais.

Na intenção de melhorar o acesso às informações públicas, a Lei de Acesso à informação trouxe dispositivo firmando que transparência é a regra e o sigilo é a exceção. Porém, a existência do segredo nas ações dos tecnoburocratas ainda representa um problema a ser superado. Eles tentarão a todo custo manter as suas posições de poder e destaque e isto pode acabar deixando a população com carências de informações relevantes para a tomada de ações, bem como com carência de bens e serviços públicos por não haver disponibilização acerca da efetividade dos mesmos. Almiro (1986) já afirmava que com o segredo se cria uma realidade escondida e outra aparente, ficando a sociedade ignorante de processos decisórios que lhes dizem respeito. Esse fenômeno também ocorre nas profissões. O segredo atrapalha o cidadão para conhecer a eficiência das políticas públicas.

É inegável que existe um esforço do poder público em apresentar de melhor forma as informações contábeis, em virtude desse processo de abertura e transparência, de forma que não somente técnicos conhecedores do assunto e órgãos de controle interno e externo possam se utilizar dessas informações, mas também a sociedade através do controle social. A legislação já está sendo adequada. A análise das informações disponibilizadas nos portais de transparência revelou a divulgação de demonstrativos e relatórios que podem ser úteis para o controle social, no entanto, precisam de melhorias na sua divulgação, considerando a problematização do que é de interesse público. A prática discursiva da contabilidade deve mudar. Além do atendimento da técnica e da legislação contábil, deve-se avaliar a possibilidade de produzir relatórios distintos para disponibilização ao público e para o cumprimento das normas legais. Uma divulgação mínima necessária é a confecção de glossários dos termos de difícil entendimento para o cidadão. A utilização da teoria da comunicação com enfoque no receptor e a semiótica para identificar e avaliar quais características relevantes devem ser apresentadas para informar aos cidadãos são alternativas que podem melhorar a divulgação contábil.

A análise empírica da instituição Rede Observatório Social do Brasil, nas unidades OS Erechim e OS Porto Alegre, resultou na constatação de que eles não possuem uma publicidade adequada dos trabalhos que realizam.

Inicialmente, a pesquisadora identificou a intenção de dar publicidade das atividades nas notícias, mas essa divulgação é realizada somente por meio de descrições de eventos, atividades e reuniões de voluntários. Não foram utilizadas as palavras “*accountability*” e “publicidade” nas notícias, bem como na área restante dos sítios eletrônicos. Os resultados apresentados nesta pesquisa corroboram para a consideração dos sítios eletrônicos como fóruns importantes para debater estes temas, através de artigos, reportagens e entrevistas, instigando os cidadãos a fiscalizarem os governos.

Em uma segunda análise, a do detalhamento dos resultados dos trabalhos realizados pelos OS, a prática discursiva e textual tem se demonstrado carente de maior detalhamento: há uma grande quantidade de termos técnicos relativos ao processo licitatório de execução dos orçamentos. Os Observatórios Sociais não apresentam em suas divulgações um conteúdo mais explicativo de forma a dar publicidade de suas atividades, favorecendo a leitura pelo público dos trabalhos que realizam, o que pode deixar margens para dúvidas de entendimento.

O discurso dos dirigentes da Rede OSB remete a um padrão elevado de engajamento no projeto, o que é importante para mantê-lo em funcionamento. Os trabalhos realizados são relevantes e podem ajudar na melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos pelas prefeituras. A fiscalização exercida por eles pode ajudar em uma maior atenção

do gestor público, reduzindo os erros e as fraudes. Para isso, nesse trabalho é defendida a necessidade de levar para a esfera pública as questões analisadas com uma publicidade qualificada, buscando sempre o interesse público.

A utilização do controle social ocorre de forma ampla, servindo desde a melhorar a consciência política individual do cidadão até a embasar os órgãos de controle regularmente constituídos a exercerem suas atividades de fiscalização e controle. Para que ele ocorra de forma eficiente, é necessário contextualizar qual o destinatário da informação, que pode ser o cidadão comum, o militante ou a CGU, por exemplo.

Isto porque é reconhecido que, além das dificuldades técnicas de linguagem, de tentativas de obscurecimento de informações, ainda existem limitações cognitivas de entendimento das informações tornadas públicas pelo cidadão. Os próprios servidores de instituições de controle reconhecem esta carência. Por estes motivos, não há como esgotar o assunto abordado neste trabalho, o qual serve como uma reflexão para a busca do aperfeiçoamento da divulgação contábil.

Ferramentas de auxílio ligadas à comunicação e à semiótica podem ser um caminho para melhor identificar quais são as características mais relevantes dos eventos econômicos, sociais e ambientais da Administração Pública. Ademais, há carência de pesquisas visando contemplar estudos sobre a consideração não somente os aspectos econômicos, mas também os aspectos sociais nos demonstrativos contábeis, tendo como foco os cidadãos, usuários primários destas informações.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. *In*: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- ALESSIO, Maria Alice Gabiatti. **CONSELHOS DE SAÚDE: A percepção dos membros do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (CES/RS) quanto a este modelo de controle social**. 2016. 101f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.
- ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- ARCHEL, Pablo. **Teoría e Investigación Crítica em Contabilidade: um estudo de caso**. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, 2007.
- BARNEY, Jay B.; HESTERLY, William. Economia das Organizações: Entendendo a Relação entre as Organizações e a Análise Econômica. *In*: CLEGG, Stewart. R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- BOHMAN, James. Citizenship and norms of publicity: wide public reason in cosmopolitan societies. **Political Theory**, v. 27, n. 2, pp. 176-202, 1999.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 28 mar. 2017.
- _____. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 28 mar. 2017.
- _____. Constituição Federal 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capital e organização no capitalismo Tecnoburocrático. **Tempo Social revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 26, n. 2, nov/2014.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo dos Técnicos e Democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 20, nº. 59, p. 133-171, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da política de elites à democracia de Sociedade Civil**. *In* João Paulo dos Reis Velloso, org. (2000) **Brasil 500 Anos Futuro, Presente, Passado**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000: 517-538.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo:

Editora Brasiliense, 1982, 2ª Edição.

BURCHELL, S.; CLUBB, C.; HOPWOOD, A.; HUGRES, J., Y NAHAPIET, J. The role of Accounting in Organizations and Society. **Accounting, Organizations and Society**, Netherlands, vol. 5, nº 1, p. 5-28, 1980.

CAMERON, Wayne. Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics, Austrália. **In: Australian Journal of Public Administration**, Austrália, p. 59-67, Dec/2004.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, Fev/Abr 1990.

CHEVALIER, Jacques. Le mithe de la transparence administrative. **In: Centre Universitaire de Recherches Administratives Et Politiques de Picardie. Information et transparence administrative**. Paris, PUF, 1988.

CHRISTIANO, Thomas. The authority of democracy. **The Journal of Political Philosophy**, v. 12, n. 3, pp. 266-290, 2004.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.121, de 2008. *Aprova a NBC TG ESTRUTURA CONCEITUAL (NBC T 1) – Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis*. Disponível em: <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?codigo=2008/001121>. Acesso em 23 abr. 2016.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.374, 8 de dezembro de 2011. *Dá nova redação à NBC TG ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro*. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1374.pdf>. Acesso em 01 abr. 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016. *Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público*. Disponível em: <<http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>> Acesso em 01 abr. 2017.

COOPER, D.; SHERER, M. The value of Corporate Accounting Reports: Arguments for a Political Economy of Accounting. **Accounting, Organizations and Society**, Netherlands, vol. 9, p. 207-232, 1984.

DELLAGNELO, Eloise H. L.; SILVA, R. C. Análise do conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ETZIONI, Amitai. Is Transparency the Best Disinfectant? **The Journal of Political Philosophy**, vol. 18, p. 389-404, 2010.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTO, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan/abr. 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política de publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, 84, p. 65-94, 2011.

GARCIA, Suzana Fagundes. **BUROCRACIA E CONTROLE POLÍTICO Estudo de caso da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE)**. 2016. 134f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

GUIMARAES, Klicia Maria Silva. A Contribuição de Michel Foucault nas abordagens da Teoria Contábil. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, nº 168, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010. 5ª Edição.

HABERMAS, Jurgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. *In: __ **Direito e Democracia: entre facticidade e validade***. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEALD, D. “Transparency as an instrumental value”. In HOOD, C.; HEALD, D. (org.) *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 59-73, 2006a.

HEALD, D. “Varieties of transparency”. In HOOD, C.; HEALD, D. (org.) *Transparency: the key of better governance*. **Oxford: Oxford University Press**, p. 25-43, 2006b.

HINES, Ruth D. The Sociopolitical Paradigm in Financial Accounting Research. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, vol. 2, nº 1, p. 52-76, 1989.

IUDÍCIBUS, Sergio de. **Teoria da Contabilidade**. 8. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação Governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.

KLOCK, Cristina; NETO, Orion Augusto Platt; CRUZ, Flávio da. Uma proposta estrutural e de conteúdos para as notas explicativas referentes aos balanços orçamentários municipais. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, nº 184, 2010.

LIMA, Antônio Aparecido de. A Contabilidade como instrumento de informação aos Conselhos Municipais da Saúde e da Educação. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, nº 189, 2011.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir? :avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. 2011. 112f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MERENGO, S. T.; Diehl, C. A. A possibilidade do Controle Social Mediante o Acesso a Informações em sítios eletrônicos dos Municípios Gaúchos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, nº 3, p. 120-133, set/dez. 2011.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os Cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2007. 250f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2007.

NAKAGAWA, Masayuki; RELVAS, Tânia R. S.; DIAS FILHO, José M. Accountability: A razão de ser da Contabilidade. **REPeC – Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 1, n. 3, art. 5, p. 83-100, set/dez. 2007.

NAKAGAWA, Masayuki; DIAS FILHO, José M. A Contabilidade sob o enfoque sociológico: uma abordagem das teorias semióticas e da comunicação. **Augusto Guzzo Revista Acadêmica**, São Paulo, n. 5, 2002.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Institucional**. Disponível em <http://osbrasil.org.br/>. Acesso em 02 de maio de 2016.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, nº 44, 1998.

PHILP, Mark. Delimiting Democratic Accountability. **Political Studies**, vol. 57, p. 28-53, 2009.

PINHO, Jose Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 43(6), p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PINTO, Luiz Paulo Freitas. **O papel da publicidade na prestação de contas do Governo: A visão dos Representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. 1999. 191f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

PRZEWORSKI, Adam, STOKES, S. C., MANIN, B. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. 2001. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 7ª edição

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Campanha Transparência**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/campanhatransparencia acesso em 23/05/2016>.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability no Brasil: um estudo sobre o papel de organizações da sociedade civil para combater e controlar a corrupção**. 2011. 184f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2011.

SANTANA, Ed Wilson Fernandes de. **A utilização da informação contábil como um instrumento de controle social dos municípios paraibanos com mais de 50.000 habitantes**. 2008. 122f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília/UFPB/UFRN, João Pessoa, 2008.

SIMON, Herbert A. Rational decision making in business organizations. **American Economic Review**, 69 (4), p. 493-513, 1979.

SPINK, Peter; TEIXEIRA, M. A. “La disponibilidad de ser controlado: el control social de la administración pública visto desde el Programa Gestión Pública y Ciudadanía”. *In*: GUEDES, A. M.; FONSECA, Francisco. **EL CONTROL social de la Administración Pública: escenario, avances y dilemas em Brasil**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010. 1ª edição.

THOMPSON, Dennis F. Democratic Secrecy. **Political Science Quarterly**, vol. 114, nº 2, p. 181-193, 1999.

TINKER, A. Towards a Political Economy of Accounting: An Empirical Illustration of the Cambridge Controversies. **Accounting, Organizations and Society**, Netherlands, vol. 5, p. 147-160, 1980.

ANEXO 1 – QUESTÕES PERGUNTADAS NAS ENTREVISTAS

Perguntas realizadas ao Superintendente da Controladoria Geral da União (CGU)

- 1) A transparência das informações governamentais já trilhou um percurso considerável desde que começou a ser discutida, desde a época da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Em que momento desse percurso está a transparência no Brasil?
- 2) No seu entendimento, como podem ser levados aos cidadãos treinamentos e orientações para que estes possam realizar o controle social de forma mais qualificada?
- 3) Qual o papel dos Observatórios Sociais em fomentar o controle social?

Perguntas realizadas ao Auditor de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Coordenador do Portal Transparência de Porto Alegre (2010-2016)

- 1) A transparência das informações governamentais já trilhou um percurso considerável desde que começou a ser discutida, desde a época da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Em que momento desse percurso está a transparência no Brasil?
- 2) Além de obedecer aos critérios estabelecidos na legislação, quais os outros critérios e técnicas que a administração da Prefeitura Municipal de Porto Alegre se utiliza para formatar para divulgação o relatório anual de gestão chamado “Balanço das Finanças Públicas” ao público?
- 3) No seu entendimento, como podem ser levados aos cidadãos treinamentos e orientações para que estes possam realizar o controle social de forma mais qualificada?
- 4) O senhor conhece o trabalho realizado pelos Observatórios Sociais?
- 5) Caso conheça, no seu entendimento, qual o papel deles em fomentar o controle social?

Perguntas realizadas à Presidente do Conselho de Administração do Observatório Social de Erechim

1. Qual é o papel dos Observatórios Sociais em fomentar o controle social?
2. Como funciona o programa de cidadania fiscal do Observatório Social de Erechim?
3. Voltando só um pouquinho a questão do controle de licitações que tu começou a abordar já na primeira pergunta, eu gostaria de saber se vocês analisam todas as licitações ou se vocês fazem um critério, vocês utilizam critérios para selecionar as licitações a serem analisadas?
4. Eu gostaria de terminar a entrevista falando um pouco sobre os relatórios quadrimestrais que o Observatório Social de Erechim ele disponibiliza né, a cada quadrimestre. Eu gostaria de saber o seguinte: Ao verificar os relatórios quadrimestrais do Observatório Social de Erechim observa-se que são realizadas análises dos gastos públicos a partir de informações obtidas junto à Prefeitura e à Câmara Municipal por meio das ferramentas de transparência disponíveis. No seu entendimento, o Observatório Social de Erechim é exitoso ao utilizar as ferramentas de *accountability* para exercer o controle social, fornecendo publicidade qualificada da gestão dos gastos públicos aos cidadãos?

Perguntas realizadas à Coordenadora Executiva do Observatório Social de Erechim

1. Qual é o papel dos Observatórios Sociais em fomentar o controle social, no seu ponto de vista?
2. Então falando desse programa de cidadania fiscal, eu gostaria de saber como funciona o programa de cidadania fiscal do Observatório Social de Erechim?
3. Quais são os critérios utilizados pelo Observatório Social de Erechim para selecionar as licitações que serão analisadas pelo Observatório?

4. Ao verificar os relatórios quadrimestrais do Observatório Social de Erechim se observa que são realizadas análises dos gastos públicos a partir das informações obtidas junto à Prefeitura e à Câmara Municipal por meio das ferramentas de transparência disponíveis. No seu entendimento, o Observatório Social de Erechim ele combina de forma efetiva as ferramentas de *accountability* para exercer o controle social, fornecendo publicidade qualificada sobre a gestão dos gastos públicos aos cidadãos nas suas apresentações públicas?

Perguntas realizadas ao Presidente do Conselho Consultivo do Observatório Social de Porto Alegre

1. Qual o papel dos Observatórios Sociais em fomentar o controle social?
2. Quais são os critérios utilizados pelo Observatório Social de Porto Alegre para selecionar as licitações que são analisadas?
3. Ao verificar os relatórios quadrimestrais do Observatório Social de Porto Alegre se observa que são realizadas análises dos gastos públicos e também são apresentadas informações da Prefeitura e da Câmara Municipal por meio das ferramentas de transparência disponíveis. No seu entendimento, o Observatório Social de Porto Alegre é exitoso ao utilizar as ferramentas de *accountability* para exercer o controle social, fornecendo publicidade qualificada da gestão dos gastos públicos aos cidadãos?