

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

KÁTIA SANTOS VERAS

**ACCOUNTABILITY COMO MECANISMO DE MELHORIA DA GESTÃO
PÚBLICA**

SÃO PAULO

2015

KÁTIA SANTOS VERAS

**ACCOUNTABILITY COMO MECANISMO DE MELHORIA DA GESTÃO
PÚBLICA**

Trabalho Final apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexis Galiás de Souza Vargas.

SÃO PAULO
2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me conceder essa oportunidade, aos meus pais, Aldair e Dondville, pelo exemplo de trabalho e persistência, ao meu esposo, Jaime, pela compreensão e apoio irrestrito, ao meu exemplo profissional Luciano Ferreira da Luz pelo apoio e por ter me incentivado ao longo dos estudos do mestrado.

Gostaria de agradecer a valiosa contribuição do orientador, Prof. Dr. Alexis Galiás de Souza Vargas, cujo direcionamento foi de extrema importância. Expresso minha gratidão à Coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), Prof.^a Dr.^a Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco, e aos demais professores do curso, por todo o aprendizado que proporcionaram. E igualmente agradeço aos colegas pelos valiosos conhecimentos e experiências compartilhados.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo principal, demonstrar a importância da *accountability* na gestão das políticas públicas e sociais. Por meio da evolução histórica brasileira, foi verificado o trato da democracia e da participação social nas ações públicas, considerando o controle, a responsabilização e a transparência no desenvolvimento e acesso às informações das políticas públicas do Estado. Para isso, avaliou-se os controles democráticos sob a ótica dos instrumentos aplicados à alguns equipamentos públicos similares. Os equipamentos públicos utilizados para compor a análise foram: Museu Catavento, Plug Minas e Aquário Municipal de Santos, situados, respectivamente, nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Santos. A partir de um estudo investigativo sobre os equipamentos, foram realizadas algumas reflexões para contribuir no fortalecimento da *accountability* na gestão pública.

Palavras-chave: Gestão Pública. *Accountability*. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work aimed to demonstrate the importance of accountability in management of public and social policies. Through the Brazilian historical evolution, the tract of democracy and social participation in public actions was verified, considering the control, accountability and transparency in the development and access to information of state public policies. For this, democratic controls by means of the instruments applied to some similar public facilities were assessed. Public facilities used to compose the analysis: Sabina Escola Parque do Conhecimento, Museu Catavento, Plug Minas and Aquário Municipal de Santos, located, respectively, in the cities of Santo André, São Paulo, Belo Horizonte and Santos. From an investigative study on the equipment, there were some thoughts to contribute in strengthening accountability in public administration.

Keywords: Public Management. Accountability. Public Policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas de Accountability X Instrumentos político institucionais	15
Quadro 2 – Comparativo de <i>Accountability</i> entre os equipamentos estudados.....	16
Quadro 3- Recomendações de Accountability	20

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 METODOLOGIA.....	9
3 <i>ACCOUNTABILITY</i> DEMOCRÁTICA BRASILEIRA.....	10
3.1 Contextualização Histórica.....	10
3.2 Análise da <i>Accountability</i> na Gestão Pública sob a ótica do Agente X Principal	11
3.3 A Representação por meio da Prestação Contas	12
3.4 Análise das Limitações dos Mecanismos da <i>Accountability</i> na Gestão Pública das Instituições Governamentais	15
3.5 Fortalecimento da <i>Accountability</i> Democrática com a Lei de Acesso à Informação	17
4 RECOMENDAÇÕES PARA MELHORIA DA <i>ACCOUNTABILITY</i>	19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23
APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTADOS	25

1 INTRODUÇÃO

Após a conclusão da dissertação de mestrado de autoria de Koyama, Orlandi et Veras (2015), Análise e Propostas de Aprimoramento para a Gestão da Sabina Escola Parque do Conhecimento, a qualidade de um eixo de análise chamou a atenção pelo reduzido grau obtido em alguns equipamentos públicos, despertando o interesse pelo presente estudo. O eixo em questão é a *accountability* voltada para os processos governamentais, cujos resultados apontaram para a necessidade de uma reflexão sobre o tema.

Buscando relacionar o conceito à sua aplicação prática, de forma propositiva na adoção de medidas que possam colaborar para o aprimoramento da gestão pública brasileira, além de contribuir para a melhoria do desempenho das políticas públicas desenhadas e implementadas, com este instrumento de democratização da gestão pública, alinhando o trabalho da instituição pública à estratégia do governo e anseios da sociedade, face aos desafios vivenciados.

Este trabalho foi construído a partir da reflexão de questões positivas e negativas percebidas, confrontando-as com o conceito do termo *accountability* na democracia brasileira e na atuação da gestão pública atual.

A aplicação da *accountability* no Brasil traduz um problema, que remonta da sua inserção no cenário nacional e ainda caminha para um nível de aprimoramento, pois quando teve origem o termo *accountability*, não era possível justapor o conceito à realidade brasileira, tendo em vista que o país vivenciava o auge do estado autoritário. (CAMPOS, 1990)

Vários acontecimentos de ordem social, política e institucional foram essenciais para que sua prática iniciasse, ainda que de maneira tímida, a ser percebida e entendida na administração pública brasileira.

Uma nova constituição foi elaborada, a democracia se fortaleceu e mudanças no aparelho do Estado foram empreendidas no sentido de torná-lo mais eficiente. Apesar da evolução ao longo dos anos que seguiram, o conceito de *accountability* ainda está em construção no contexto brasileiro.

A partir disto, desenhos institucionais novos surgiram com a institucionalização dos controles democráticos sobre a administração pública através da criação de órgãos de controle que buscam resolver questões sobre quem, como e o que é controlado.

Neste trabalho o conceito de *accountability* foi revisitado e analisado, ainda que de forma breve. Sua aplicação no contexto brasileiro demonstrar uma evolução ao longo dos

anos e as limitações que impedem seu bom funcionamento.

Além disso, a demonstração da sua relevância para a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados à sociedade, com a possibilidade de troca de informações a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI), o que facilita o controle interno, externo e social sobre a atividade administrativa, por meio de maior transparência dos processos e dos resultados, e, responsabilização dos gestores de maneira organizada e séria.

Para isso, o estudo está dividido em análises sobre a *accountability* brasileira e seu impacto e limitações na gestão pública, a fim de apontar a possibilidade de melhoria da sua aplicação nos processos governamentais.

2 METODOLOGIA

Este trabalho reflete a perspectiva da *accountability* aplicada aos equipamentos municipais (Sabina Parque Escola do Conhecimento na cidade de Santo André e Aquário da cidade de Santos) e estaduais (Catavento Cultural Educacional na cidade de São Paulo e Plug Minas em Belo Horizonte). Para isso, as atividades desenvolvidas foram divididas em quatro etapas, sendo elas:

a) Revisão bibliográfica e documental acerca da *Accountability* Democrática, realizada a partir do levantamento de referências teóricas concernentes ao tema elaboradas por diversos estudiosos, como Przeworski, Campos, Pinho, Sacramento, entre outros;

b) Atividades de campo envolveram visitas aos equipamentos públicos em estudo para a realização de entrevistas com dirigentes, gestores, funcionários e idealizadores. As entrevistas, que subsidiaram a dissertação citada inicialmente, foram realizadas entre os meses de julho e outubro de 2015 e sustentam as reflexões deste artigo;

c) Coleta de dados quantitativos retirados de documentos oficiais, constantes em termos de parceria, convênios e contratos firmados, legislações e normativas de relevância ao estudo. Também foram coletados dados nos próprios sites de transparência dos Estados e Municípios do estudo;

d) Sistematização, análise e reflexões críticas sobre a aplicação da *accountability* nos processos governamentais destes equipamentos.

Os atores entrevistados vivenciaram o processo de elaboração, formulação e implementação do equipamento, de forma a ilustrar como se deu esse processo, em que medida esteve relacionada com a estrutura planejada e quais debates são atuais e causam impactos diretamente sobre eles.

3 ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

3.1 Contextualização Histórica

Quando surgiu no mundo o termo *accountability*, em meados de 1970, não era passível de aplicação na realidade brasileira, visto que naquele momento, o país vivenciava o auge do estado autoritário. (CAMPOS, 1990)

Segundo Campos, dentre os acontecimentos políticos, sociais e institucionais durante o início da sua prática no Brasil, para que sua prática começasse, ainda que de forma tímida, a ser entendida e percebida na administração pública brasileira, pode-se destacar:

- Constituição Federal de 1988;
- Reforma do Aparelho do Estado;
- Organização de grupos expressivos da sociedade civil;
- Impeachment Collor;
- Descentralização;
- Transparência;
- “Arquitetura institucional da democracia”;
- Conceito em construção.

Entre esses episódios, é importante ressaltar, em primeiro lugar, a promulgação da Constituição Federal de 1988, que institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas, por meio de mecanismos como o orçamento participativo, plebiscitos, conselhos e por meio de dispositivos que viabilizam o controle dos governantes, garantido publicidade e transparência dos atos públicos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A adoção do paradigma de administração gerencial, após a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, também contribuiu para que a

necessidade do controle social ganhasse notoriedade na democracia brasileira. Para Pinho; Sacramento (2009), tal controle é essencial na administração pública gerencial na medida em que compensa a redução do controle legal de procedimentos e completa o controle de resultados.

É possível afirmar, portanto, que existem no Brasil marcos legais que chamam a atenção para a necessidade da criação de mecanismos que garantam o controle político do Estado pelos cidadãos.

No entanto, além da construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de seu mandato, a *accountability* depende de outra condição básica: o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade (CLAD, 2006 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Assim, para Campos (1990), tornar a administração pública *accountable* está diretamente relacionado à organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo e a descentralização e transparência do aparato governamental.

3.2 Análise da *Accountability* na Gestão Pública sob a ótica do Agente X Principal

Políticos e burocratas têm interesses próprios e podem optar por satisfazer seus interesses em detrimento dos interesses públicos. Por isso, o funcionamento das instituições não pode depender da boa vontade de quem trabalha nelas.

Adam Przeworski (1998) analisa essa problemática sob a perspectiva do agente X principal. Em sua análise, o agente é aquele que deve agir em favor do interesse do principal, enquanto o principal é o titular dos interesses.

Os agentes dispõem de informações que os principais não conhecem, por exemplo, sua motivação – ou seja, seus próprios interesses – e sua real capacidade de agir em nome dos interesses do principal. Assim, o grande dilema da relação agente X principal é: como criar incentivos para que o agente aja em favor do interesse do principal?

Segundo Przeworski (1998), na política, existem três tipos de relação entre principais e agentes: entre governo e agentes econômicos (que se dá por meio da regulação), entre políticos e burocratas (se dá por meio da supervisão) e entre cidadãos e governos (se dá por meio da responsabilização).

Para resolver este dilema, é necessário construir instituições que garantam poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer. Ou seja, devem ser criados mecanismos pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados, os cidadãos possam controlar os governos, e a burocracia precisa ser efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos que, por sua vez, devem prestar contas ao cidadão.

Em relação aos agentes econômicos, o Estado como “regulador” deve estabelecer o melhor trade-off entre as vantagens auferidas pela empresa e o excedente dos consumidores. No entanto, a própria capacidade do Estado de intervir transforma-o em alvo de influência de interesses particulares. Portanto, a boa regulação pelo Estado depende da organização interna do Estado – e de como são estabelecidas as relações entre políticos e burocratas e políticos e cidadãos.

A autoridade do Estado para regular a sociedade deriva das eleições. No entanto, muitos dos serviços que o Estado presta à população estão nas mãos da burocracia política. Os objetivos dos burocratas não são, necessariamente, idênticos aos dos cidadãos ou dos políticos eleitos que os representam. A supervisão da burocracia pode dar-se, entre outros, por meio do estabelecimento de regras, metas ou incentivos e por meio da fiscalização institucional.

Já o problema dos cidadãos é induzir os políticos a melhorar seu bem-estar, em detrimento de seus próprios interesses. Essa relação é ainda mais especial porque é o Estado (agente), que detém o poder de coerção, que determina quais regras os principais devem obedecer. Assim, porque os políticos prestariam contas ao cidadão?

Uma solução adotada em tempos recentes para essa questão foi a lei de acesso à informação, que vigorou no Brasil em 2012, a qual será descrita no subcapítulo 3.5 deste artigo. Contudo, a seguir tem-se a representatividade, quesito que muitas vezes implica num entrave à *accountability*.

3.3 A Representação por meio da Prestação Contas

Em nenhuma democracia, os políticos são obrigados a cumprirem sua plataforma eleitoral. Só nas eleições seguintes, os eleitores podem punir os políticos que se afastarem de suas promessas de campanha. Ainda assim, os governantes são controláveis mediante prestação de contas, caso os eleitores sejam capazes de discernir se eles estão agindo em prol

de seus interesses e possam sancioná-los.

A representação por prestação de contas ocorre quando os eleitores votam em manter os representantes que agem em favor de seus interesses e quando o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito. Estabelece-se, assim, uma relação de troca entre cidadãos e políticos: entre agir pelos próprios interesses e perder o cargo e agir em prol dos interesses dos eleitores e manter-se no cargo (PRZEWORSKI, STOKES E MANIN, 1999).

O mecanismo de prestação de contas baseia-se no voto retrospectivo: os cidadãos estabelecem algum parâmetro de desempenho para avaliar seus governantes e votam nos representantes que mais satisfaçam esses critérios. Os governantes, por sua vez, farão o possível para satisfazer esses critérios, esperando ser reeleitos. Assim, a prestação de contas induz à representação. No entanto, isso só é possível quando os eleitores têm acesso às informações necessárias para avaliar os governos (idem).

Para estes estudiosos, o controle dos cidadãos sobre os políticos é imperfeito na maioria das democracias. As eleições não são suficientes para garantir que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos. Para isso, é necessário que haja instituições eleitorais que aumentem a transparência e facilitem para os cidadãos a responsabilização dos governantes, além de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo para os cidadãos.

Para que a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de sanção e verificação permanentes é necessário criar um aparato institucional de representação política e de delegação de funções e poderes. Tal aparato deve reforçar as variadas formas de *accountability*.

A primeira forma de *accountability* – a vertical – diz respeito ao processo eleitoral por meio do qual os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes.

Para que o processo eleitoral possa ser realizado da melhor maneira possível, é necessário que sejam asseguradas condições básicas como a liberdade de expressão e de reunião, a tolerância entre opiniões divergentes, a disponibilidade de informações ao conjunto do eleitorado e a garantia do direito ao voto a todos os cidadãos (DAHL, APUD ABRUCIO E LOUREIRO, 2004).

Também é necessário criar regras que tornem mais fidedigna a relação entre representantes e representados, dentre elas: escolher o sistema eleitoral que garanta uma representação mais justa, a existência de uma justiça independente, a disseminação de informações, o estímulo ao debate e o estabelecimento de regras de financiamento de campanha.

No entanto, a democratização do poder público deve ir além do voto, porque ele não consegue, por si só, garantir o controle completo dos governantes, já que não há, no Brasil, nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprirem suas promessas de campanha e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes.

A segunda forma de *accountability* – a horizontal – diz respeito ao conjunto de instituições de controle intraestatal que garantem a responsabilização ininterrupta dos governantes eleitos durante o exercício de seus mandatos e da alta burocracia com responsabilidade decisória – perante a sociedade (ARANTES ET AL, 2010).

O'Donnell (1998) define *accountability* horizontal como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais e até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p. 98)

Para autores como Abrucio e Loureiro (2004 apud Arantes et al, 2010), existe ainda uma terceira forma de *accountability*, que diz respeito à criação de regras estatais intertemporais pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.

O modelo de *accountability* democrática proposto pelos autores pode ser resumido no quadro 1, onde podem ser visualizadas as três formas de *accountability*, os principais instrumentos pelos quais elas podem ser realizadas e as condições básicas que garantem seu funcionamento, pois democracia exige um aparato institucional que garanta responsabilização política ininterrupta do poder público diante da sociedade.

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos político institucionais
Processo eleitoral (A posteriori)	Sistema eleitoral e partidário, debates e disseminação da informação, regras de financiamento de campanhas, Justiça Eleitoral.
Controle institucional durante o mandato	Controle parlamentar Controle judicial Controle administrativo-procedimental Controle do desempenho dos programas governamentais Controle Social

Quadro 1 - Formas de Accountability X Instrumentos político institucionais

Fonte: (Abrucio e Loureiro, 2004, apud Arantes et al, 2010: 114). Adaptado pela autora

Para eles, as três formas de *accountability* existem, em maior ou menor grau, em todas as democracias contemporâneas e a responsabilização será maior quando houver a integração das três formas de *accountability*.

3.4 Análise das Limitações dos Mecanismos da Accountability na Gestão Pública das Instituições Governamentais

Neste item foram aplicados alguns dos instrumentos de *accountability* democrática horizontal (descritos no subcapítulo 3.3), utilizados pelos equipamentos públicos, elencados a seguir, para análise dos seus processos governamentais, a fim de verificar a contribuição para uma maior transparência, representatividade e prestação de contas, os quais proporcionam o fortalecimento da *accountability*.

- Sabina Escola Parque do Conhecimento, equipamento público municipal, lotado na pasta da Secretaria de Educação destinado aos estudantes e ao público em geral, com ambiente lúdico de extensão da educação, que possui experimentos de ciências, exposições, pinguinário, serpentário, localizado no município de Santo André em São Paulo;
- Catavento Cultural Educacional, museu estadual na cidade de São Paulo, atrelado à Secretaria de Estado da Cultura, com atividades lúdicas de extensão à rede de ensino e acesso ao público em geral. Também possui experimentos de ciências, exposições e borboletário. A gestão é feita por meio de parceria estabelecida através de Contrato de Gestão com Organização Social.
- Aquário Municipal de Santos, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente no município de

Santos em São Paulo, possui exposição de animais marinhos e atende ao público em geral e gerido diretamente pela Administração Pública Direta.

- Plug Minas, equipamento público estadual de Minas Gerais, que promove a formação de jovens, criando oportunidades de desenvolvimento e difusão de tecnologias educacionais inovadoras, baseadas na experimentação, no diálogo com o jovem e na produção colaborativa do conhecimento, com vistas à inserção autônoma no mundo do trabalho. Está localizado no município de Belo Horizonte e sua gestão é por meio de parceria estabelecida através de Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

A classificação da *accountability* foi realizada considerando os níveis de prestação de contas, transparência verificados nas entrevistas e nos controles disponíveis em órgãos de controle específicos, mas, principalmente, analisando a facilidade de obtenção de dados de execução e da prestação de contas à sociedade (KOYAMA, ORLANDI ET VERAS, 2015).

No Quadro 2, podem ser visualizados os principais instrumentos pelos quais a *accountability* horizontal democrática pode ser avaliada e as condições básicas que garantem seu funcionamento.

Equipamentos	Sabina	Catavento	Aquário	Plug Minas
Tipos de Controle				
Controle Externo (administrativo-procedimental: Tribunal de Contas e auditoria financeira)	Alto	Alto	Alto	Alto
Controle Interno (desempenho dos programas governamentais/ projetos)	Médio	Alto	Médio	Alto
Controle social (conselhos de usuários públicos, comissões de avaliação, mídia ativa e independente, etc.).	Baixo	Alto	Baixo	Alto

Quadro 2 – Comparativo de *Accountability* entre os equipamentos estudados

Fonte: Koyama, Orlandi et Veras (2015,p.82).

Nota: Relatórios e documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo.

De fato, Koyama, Orlandi et Veras (2015) apontam que com a análise do Quadro 2, pode-se identificar que o Museu Catavento, gerido por *uma parceria estabelecida através de um Contrato de Gestão apresenta um alto grau de accountability* em todos os tipos de

controle, assim como o Plug Minas, gerido por meio de um Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, contudo possui um modelo próximo ao contrato de gestão. Vargas afirma que:

Os contratos de gestão com as Organizações Sociais representam um ganho para os gestores, prestadores e sociedade, uma vez que reforça a accountability e os mecanismos de controle social, bem como elege os critérios específicos que devem ser cumpridos pela entidade que busca qualificar-se para a celebração de um contrato de gestão. (VARGAS, 2006, p.36)

Porém a Sabina e o Aquário precisam rever os seus mecanismos, a fim de atender aos quesitos, de transparência, prestação de contas e representatividade, em especial no que se refere ao controle interno e controle social (KOYAMA, ORLANDI ET VERAS, 2015).

3.5 Fortalecimento da *Accountability* Democrática com a Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (LAI) resultou de um processo histórico, tendo por marco inicial a Constituição de 1988, onde a partir dela um novo olhar sobre a democracia passou a incorporar novas instituições e direitos dos cidadãos na política brasileira.

“O controle social muitas vezes é dificultado por falhas no campo da gestão, uma vez que a falta de informação e de instrumentos de acompanhamento de resultados podem criar obstáculos para que cidadãos, individualmente ou de forma organizada, possam efetivamente fiscalizar o Poder público”. (ABRUCIO, 2011)

A Lei de Acesso à Informação veio para estabelecer que as informações de interesse coletivo ou geral devem ser divulgadas de ofício pelos órgãos públicos, espontânea e proativa, independentemente de solicitações.

A divulgação espontânea da maior quantidade de informações facilita o acesso à informação, traz vantagem para as próprias instituições públicas, pois a tendência é a redução das demandas sobre o mesmo assunto, diminuindo significativamente o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso.

A lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como LAI, regulamenta e disciplina o acesso à informação e dispõe em seu art. 1º:

Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Isso se aplica às instituições apontadas neste estudo, além disso, obriga de informar conforme o art. 5º da Lei 12.527/2011: “ É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. ”

E em relação à disponibilização de dados, bem como das formas e dos prazos para divulgação das informações solicitadas, a Constituição Federal define em seu artigo 8º:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Por isso, é essencial que os equipamentos públicos do estudo e respectivas Secretarias em que atuam, atem para o que preconiza a legislação. A fim de que os instrumentos político institucionais avaliados no subcapítulo 3.4 funcionem plenamente, em especial aqueles previstos na LAI, é essencial que exista controle e transparência, e as

informações públicas precisam ser fidedignas.

4 RECOMENDAÇÕES PARA MELHORIA DA *ACCOUNTABILITY*

As propostas elaboradas decorrem diretamente das conclusões das análises dos mecanismos de *accountability*. Dessa forma, recomenda-se que as instituições públicas disponibilizem informações relativas aos itens mencionados a seguir e seus sítios eletrônicos próprios ou do Município/ Estado em que estão alocados:

- A. Institucional;
- B. Ações e programas;
- C. Participação Social;
- D. Auditorias;
- E. Convênios e Transferências;
- F. Receitas e Despesas;
- G. Licitações e Contratos;
- H. Servidores.

É importante destacar que os itens acima e seu detalhamento no Quadro 3 devem ser observados para disponibilização do conteúdo e atendimento da LAI, pois estes seguem as diretrizes do portal Acesso a Informação do Governo Federal, respeitando a normatização da esfera a qual pertence cada entidade pública.

A. Institucional	B. Ações e programas	C. Participação Social	D. Auditorias
<p>I. estrutura organizacional (organograma)</p> <p>II. Competências</p> <p>III. base jurídica da estrutura organizacional e das competências do órgão/entidade, inclusive regimentos internos, quando existirem</p> <p>IV. lista dos principais cargos e seus respectivos ocupantes</p> <p>V. telefones, endereços e e-mails dos ocupantes dos principais cargos</p> <p>VI. horários de atendimento do órgão/entidade</p>	<p>I - lista dos programas e ações executados pelo órgão/entidade</p> <p>II - principais metas</p> <p>III - indicadores de resultado e impacto, quando existentes</p> <p>IV - principais resultados.</p>	<p>I – ouvidoria</p> <p>II – audiência e consultas públicas</p> <p>III – conselhos e órgãos colegiados</p> <p>IV – outras ações</p>	<p>I - relatórios de gestão</p> <p>II - relatórios e certificados de auditoria, com pareceres do órgão de controle interno</p>
E. Convênios e Transferências	F. Receitas e Despesas	G. Licitações e Contratos	H. Servidores
<p>I - convênios</p> <p>II - contratos de repasse</p> <p>III - termos de cooperação</p> <p>IV - instrumentos congêneres com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.</p>	<p>I - previsão atualizada (com data da última atualização)</p> <p>II - receita e despesa realizada (com data da última atualização)</p> <p>III - receita e despesa lançada</p> <p>IV - categoria</p> <p>V - origem</p>	<p>I - órgão superior e órgão subordinado ou entidade vinculada e unidade administrativa</p> <p>II - número da licitação e número do processo</p> <p>III - modalidade da licitação, objeto, número de itens</p> <p>IV - data, hora da abertura, local da abertura; cidade da abertura; Unidade da Federação da abertura</p> <p>V - situação da licitação (aberta ou homologada)</p> <p>VI - nº contato no órgão ou entidade responsável</p> <p>VII - nome do contratado</p> <p>VIII - período de vigência</p> <p>IX - valor do contrato</p> <p>X - situação do contrato (ativo, concluído, rescindido ou cancelado)</p> <p>XI - relação de aditivos ao contrato com as seguintes informações: a) número do aditivo; b) data da publicação no Diário Oficial da União; c) número do processo; d) objeto do aditivo.</p>	<p>I - número de identificação funcional</p> <p>II - nome completo</p> <p>III - cargo e função</p> <p>IV - lotação</p> <p>V - Regime Jurídico</p> <p>VI - jornada de trabalho</p> <p>VII - cargo efetivo ou permanente ou emprego permanente</p> <p>VIII - órgão ou entidade de origem, no caso de servidor requisitado ou cedido</p> <p>IX - remuneração individualizada</p>

Quadro 3- Recomendações de Accountability

Fonte: Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do poder executivo federal. (2015). Elaborado pela autora.

Também é recomendável atentar para: (a) as boas práticas de codificação e organização de páginas da internet; (b) as informações disponibilizadas devem ser íntegras, primárias e autênticas; e, (c) os dados, informações e relatórios precisam estar sempre atualizados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a elaboração deste estudo, foi possível verificar a existência de controles democráticos que propiciam o acesso à informação e participação social, mesmo que em poucos equipamentos públicos, que apresentam um conjunto de atividades similares, o que dá uma dimensão significativa para sua importância, seja no nível municipal ou estadual e até mesmo extrapolando esses limites.

Ainda que os mecanismos de *accountability* possam ser considerados fracos no país, nos últimos anos, novos desenhos institucionais têm sido criados para institucionalizar instrumentos de controle que possibilitem a prestação de contas dos governantes perante os governados.

Da mesma forma, o aumento do interesse pela *accountability* e por valores ligados à igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, por exemplo, são indicadores positivos da evolução do conceito no contexto brasileiro.

A implementação de instrumentos político-institucionais aumentam a transparência da gestão pública e potencializam a responsabilização dos governantes, contribuindo assim para o fortalecimento da *accountability* no país.

A busca por exemplos fora dos limites do município de São Paulo, ainda que não ofereçam exatamente os mesmos serviços, mas por guardarem semelhanças, seja pela área envolvida predominantemente educacional ou pelo intuito de instigar a sociedade em temas afins às ciências e à educação, foi fator essencial para reconhecimento de seus pontos fracos e fortes.

A administração pública, em qualquer modelo de gestão que atue, precisa adequar-se às tendências de transparência e controles enfrentar os desafios propiciados pelos órgãos de controle, internos e externos, para que a população tenha serviços públicos com qualidade e eficiência.

A eficiência pode ser alcançada por meio do estabelecimento de rotinas técnicas e administrativas, como a disponibilização informações, conforme requer a Lei de Acesso à Informação, associada aos mecanismos de controle, a fim de aumentar a participação social e otimizar o alcance dos seus objetivos institucionais e da política pública em que está inserido.

Por fim, constatou-se que o alto grau de *accountability* também está intimamente ligado às boas práticas já instituídas pelo governo, concernentes às diretrizes, guias e manuais existentes no próprio sítio do governo, Acesso e Informação, além do que está previsto na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, L. F. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, pp. 119-142. Acesso em: 25/11/2015. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fernando_abrucio_-_3agendas.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ARANTES, R.B; LOUREIRO, M.R; COUTO, C; TEIXEIRA, M.A.C. Controles Democráticos, sobre a administração pública no Brasil. In: *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* / Orgs. LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F.L; PACHECO, R.S – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010 (p. 109 – 148)

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 24 nov.2015.

BRASIL. *Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do poder executivo federal*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia_3a-versao-publicado-agosto-2015.pdf. Acesso em: 26 nov.2015.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

CAMPOS, A.M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly release audits on electoral outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n.2, 2008 (p. 703-745).

KOYAMA, L.K.; ORLANDI, B.G.; VERAS, K.S. Análise e Propostas de Aprimoramento para a Gestão da Sabina Escola Parque do Conhecimento. 2014. 114 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2015. p. 46-54.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012

O'DONELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44,p. 27-52, 1998.

OLIVERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI / Orgs. LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F.L; PACHECO, R.S – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010 (p. 149 – 180)

PINHO, J.A.G; SACRAMENTO, A.R.S. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

PLUG MINAS. *Plug Minas: Planejamento e Gestão*. CESAR, julho 2008.

PLUG MINAS. *Gestão*. Disponível em:
<<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/gestao>>. Acesso em: 29 out. 2015.

PLUG Minas. *Missão*. Disponível em:
<<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/missao>>. Acesso em: 28 out. 2015

PLUG Minas. *Núcleo de Planejamento e Gestão*. Disponível em:
<<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/nucleo-de-planejamento-e-gestao>>. Acesso em: 28 out. 2015.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. Eleições e representação. In Lua Nova, n. 67, 2006.

SANTOANDRÉ. *Anuários de Santo André*. Disponível em:
<<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/2014-09-10-19-59-37/publicacoes/category/3-anuarios-de-santo-andre>>. Acesso em: 02 set. 2015.

VARGAS, Alexis. Anotações sobre Contratos de Gestão. Debates GV Saúde, São Paulo v.1, p. 32-36, jan./jun. 2006.

APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTADOS

Nome	Cargo/ocupação	Data da entrevista
Gilmar Silvério	Secretário de Educação de Santo André	01/07/2015 09/10/2015
Carla Regina Oliveira	Assessor Especial do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação de Santo André	01/07/2015 01/09/2015
Décio Alves da Silva Junior	Assessor Especial do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação de Santo André	01/07/2015 01/09/2015
Alessandra Alves do Nascimento	Assessor Especial do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação de Santo André	01/07/2015 01/09/2015
Nelson Stepanha	Gerente Administrativo do Parque Escola Sabina	01/07/2015 10/09/2015
João Adolfo do Carmo	Assessor Especial da Secretaria de Finanças de Santo André	01/07/2015 01/09/2015
Ivone de Santana	Coordenadora de Programa de Grandes Equipamentos – Gestora da Sabina	10/09/2015
Claudinéli Moreira Ramos	Coordenadora da Unidade de Monitoramento da Secretaria da Cultura de São Paulo	15/09/2015
Ana Carolina Lara	Diretora de Projetos Especiais do Instituto Sergio Magnani, OSCIP responsável pelo Plug Minas à época da implantação do Termo de Parceria	17/09/2015
Marise Céspedes Tavoraro	Secretária do Meio Ambiente de Santos	18/09/2015
Alex Ribeiro	Coordenador do Aquário de Santos	18/09/2015
Alberto Lima	Diretor Executivo do Catavento Cultural e Educacional	02/10/2015
Rosângela Ogata	Diretora Adjunta do Catavento Cultural e Educacional	02/10/2015