



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

Karina Lisboa Correia

**Accountability Social no Brasil: Um estudo de caso sobre o Instituto de
Fiscalização e Controle**

Brasília 2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Karina Lisboa Correia

**Accountability Social no Brasil: Um estudo de caso sobre o Instituto de
Fiscalização e Controle**

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção de
título de bacharel em Ciência Política

Orientadora: Prof^a Dr^a. Graziela Dias Teixeira
Examinador: Prof. Dr. Aninho Mucundramo Irachande

Brasília

2016

KARINA LISBOA CORREIA

**Accountability Social no Brasil: Um estudo de caso sobre o Instituto de
Fiscalização e Controle**

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção de
título de bacharel em Ciência Política

Aprovado em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Professora Graziela Dias Teixeira
Professora-Orientadora

Professor Aninho Mucundramo Irachande
Professor-Examinador

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Deus pela oportunidade de cursar um curso superior e por todo o aprendizado proporcionado pela experiência de estar em uma Universidade. A todos que, de alguma forma, contribuíram para minha formação e deram-me apoios nesses anos, principalmente nos momentos mais turbulentos.

De forma especial, agradeço aos meus pais pelos incentivos e paciência. Agradeço à minha orientadora, Graziela Teixeira, por todo o suporte e por não permitir que eu desistisse. Aos meus colegas de curso e amigos, Stephanie Becker, que sempre compartilhou carinho, conhecimentos e bibliografias, Anderson Luiz, Nathália Marques, Renan Almeida, Matheus Assis e Máires Barbosa, amigos queridos que estiveram ao meu lado compartilhando das alegrias e dificuldades.

Aos meus amigos lindos, Walter Baldez, Gabrielle Cavalheiro, Guilherme Cavalheiro, Heloisa Borges, Mateus Farias, Juliana Barros e Larissa Albuquerque, por todo o carinho e diversão, por me preservarem no caminho e pela companhia nos momentos em que mais precisei. Ao meu irmão do coração Danyllo Wenceslau, que sempre esteve ao meu lado, pelo seu consolo e amizade, com certeza não chegaria até aqui sem o seu apoio. Vocês não fazem ideia do quanto eu sou feliz por conhecê-los e o quanto isso foi importante para a minha vida, principalmente nesse momento da graduação. Muito obrigada, por sempre serem tão gentis e por todo o amor que me proporcionam.

Agradeço, também, a todos que colaboram para essa pesquisa, aos entrevistados, aos palestrantes, aos colaboradores e auditores. Muito obrigada pela paciência e por permitirem que esse trabalho fosse possível, com certeza aprendi muito com cada uma dessas pessoas. Ao Instituto de Fiscalização e Controle, pela abertura e confiança.

Por fim, agradeço a minha família, em especial minha prima Édila por nossas conversas sobre a vida universitária, a todos os demais que se preocuparam comigo durante esses quatro anos, aos professores, aos demais colegas de curso e aos colegas que conheci na Universidade.

Meus sinceros agradecimentos,
Karina Lisboa.

Resumo

Esse trabalho analisa o Instituto de Fiscalização e Controle, organização cujo propósito é incentivar e fortalecer o acompanhamento e fiscalização dos órgãos públicos e dos burocratas, como uma possível iniciativa de promoção de *accountability* social. Apesar dos entraves dessa instituição para mobilização, essa consegue instruir os cidadãos das ferramentas, como a Lei de Acesso a Informação, para o controle social, fornecendo o conhecimento técnico necessário para avaliar os serviços públicos e solicitar soluções às autoridades competentes.

Palavras-chave: *Accountability* Social. Controle Social. Instituto de Fiscalização e Controle.

Abstract

This work analyzes the Instituto de Fiscalização e Controle, an organization whose purpose is to encourage and strengthen the monitoring and oversight of public agencies and bureaucrats, as a possible social accountability initiative in the Brazilian context. Despite the obstacles to mobilization of this institute, it is able to instruct the citizens of the tools, such as the Law on Access to Information, for social control, providing the necessary technical knowledge to evaluate public services and seek solutions from the competent authorities.

Key words: Social Accountability. Social Control. Instituto de Fiscalização e Controle.

Lista de Tabelas e Figuras

Tabela 1 – N° de UBS auditadas por localidade e n° necessário de pessoas envolvidas.

Tabela 2 – Locais de encontro dos voluntários para organização no dia da auditoria.

Figura 1 – Organização de pessoal para Auditoria Cívica no DF

Figura 2 – Achados realizados em cada uma das regiões administrativas

Lista de abreviações

ACS – Agente Comunitário da Saúde

CF – Constituição Federal

CGDF – Corregedoria Geral do Distrito Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

DATASUS – Departamento de Informática do SUS

DF – Distrito Federal

GDF – Governo do Distrito Federal

IFC – Instituto de Fiscalização e Controle

IFC – Instituto de Fiscalização e Controle

LC – Lei Complementar

MIT - Instituto de Tecnologia de Massachusetts (Massachusetts Institute of Technology)

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

ONE – “De Olho nas Emendas”

ONG – Organização Não-Governamental

SAMU – Serviço de Atendimento Móvel às Urgências

SUS – Sistema Únicos de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UBS – Unidade Básica de Saúde

UPA – Unidades de Pronto Atendimento

Sumário

| | |
|--|-----------|
| 1. Introdução | 9 |
| 1.1. Procedimentos metodológicos | 11 |
| 2. <i>Accountability</i> | 14 |
| 2.1. O conceito de <i>Accountability</i> | 14 |
| 2.1.1. <i>Accountability</i> Horizontal | 15 |
| 2.1.2. <i>Accountability</i> Vertical..... | 16 |
| 2.2. O conceito de <i>Accountability</i> Social | 17 |
| 2.2.1. Impacto da <i>Accountability</i> Social | 19 |
| 2.2.2. Ressalvas quanto à <i>Accountability</i> Social | 20 |
| 2.3. <i>Accountability</i> e Mecanismos de controle democrático no Brasil..... | 20 |
| 3. <i>O Instituto de Fiscalização e Controle</i> | 25 |
| 3.1. História | 27 |
| 3.2. Os Projetos do IFC..... | 28 |
| 3.3. Demais informações e premiações do IFC | 31 |
| 4. Auditoria Cívica da Saúde | 33 |
| 4.1. Metodologia da Auditoria | 34 |
| 4.2. Resultados esperados | 35 |
| 5. Auditoria Cívica da Saúde do DF | 36 |
| 5.1. Formulários para execução da auditoria no DF..... | 37 |
| 5.2. Organização das Equipes para Auditoria | 39 |
| 5.3. Metodologia de escolha das unidades a serem visitadas..... | 41 |
| 5.4. Achados da Auditoria Cívica do Distrito Federal | 42 |
| 6. Análise da ação de auditoria cívica sob a ótica da <i>Accountability</i> | 44 |
| 7. Considerações Finais | 49 |
| 8. Referências Bibliográficas | 50 |

1. Introdução

O Estado efetivamente democrático é aquele caracterizado não apenas por eleições, direitos e liberdades, mas também aquele que possibilita a transparência e a participação. Esse argumento é fruto de uma expansão da ideia de democracia, frente ao conjunto de problemas enfrentados por várias democracias contemporâneas, como a sobrevivência de oligarquias, a persistência de poderes não visíveis, a dissociação entre justiça política e justiça social, o benefício de perspectivas particularistas, a incapacidade de atendimento a demandas específicas e entre outros problemas. (MARQUES, 2009)

Diante disso, novos mecanismos de consolidação da democracia são procurados a fim de que seja realmente estabelecido um governo que supere as barreiras institucionais e operacionais da democracia (MARQUES, 2009). Nesse sentido, os esforços por controle das ações públicas são ampliados a fim de que exista transparência e controle. Para esse controle são necessários mecanismos de *Accountability*, prestação de contas a qual todo aquele que mantém um vínculo empregatício com o Estado tem por obrigação realizar (PERUZZOTTI, 2000).

Esses mecanismos de *Accountability* são classificados em duas vertentes: em mecanismos horizontais e verticais. A vertente horizontal refere-se ao controle estatal de fiscalização dos órgãos do governo a fim de evitar e punir desvios de finalidade na prestação de serviços públicos. Já a vertente vertical diz respeito aos mecanismos democráticos de controle entre representante e representado (O'DONNELL, 1998). Contudo, devido aos limites dessas vertentes, foi desenvolvida a ideia de *accountability* social que consiste em ações e iniciativas civis para o controle dos agentes públicos realizadas por meio de matrizes diversas (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002).

No contexto brasileiro não falta apenas o termo, indisponível no nosso vocabulário, mas falta a prática. Ou seja, o déficit de *accountability* do sistema político e da administração pública brasileiros seria explicado como uma decorrência do estágio de desenvolvimento político e, conseqüentemente, da ausência de uma cidadania organizada no país. (CENEVIVA, 2006)

No entanto, destacam-se alguns mecanismos que podem contribuir para o fomento da *accountability* nesse país, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000) em conjunto com a Lei Capiberibe (LC nº 131/2009) e a Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/ 2011) decorrente de uma ação popular. Além desses marcos

legais pode-se evidenciar algumas iniciativas por meio digital, tais como: o portal e-democracia, plataforma de discussão e acompanhamento legislativo da Câmara dos Deputados e o programa “Adote um Vereador”, campanha virtual de acompanhamento e publicação das atividades dos Vereadores que surgiu a partir da mobilização de um grupo de cidadãos sem ligação com ONGs específicas¹.

Tais iniciativas têm o potencial estimular o controle social e com esse intuito foi criada uma organização chamada Instituto de Fiscalização e Controle – IFC, organização civil formada por servidores públicos ligados a área de fiscalização e controle, a fim de fomentar ações com vistas ao incentivo do acompanhamento e da fiscalização da administração pública e dos burocratas pelo cidadão, dada a incapacidade de fiscalização efetiva dos órgãos de controle. (IFC, 2016)

O objetivo dessa pesquisa é analisar a atuação do Instituto de Fiscalização e Controle como instituição de promoção de *Accountability* social a partir do Estudo de Caso e, especialmente, da Observação Participante de um dos programas desenvolvidos por essa instituição. Para isso, primeiramente é explicada a metodologia do trabalho, as justificativas da escolha do tema e do objeto de estudo, bem com as fontes de dados para a realização desse estudo.

Em seguida, é retomado o conceito de *Accountability* e suas vertentes explicativas, com ênfase na perspectiva social desse mecanismo. Após a exploração teórica é explicado mais profundamente sobre o objeto do Estudo de Caso, o Instituto de Fiscalização e Controle, bem como sobre o projeto acompanhado por meio da Observação Participante, a Auditoria Cívica da Saúde do Distrito Federal. Por fim, é analisada a ação de auditoria cívica realizada por essa organização sob a ótica da *Accountability*, com ênfase na teoria da *Accountability* Social.

¹ Disponível em: <http://www.adoteumvereadorsp.com.br/sobre-nos/>

1.1. Procedimentos Metodológicos

Esse trabalho visa analisar, sob a perspectiva da teoria da *accountability*, as iniciativas recentes de promoção da *accountability* social por meio da técnica de Estudo de Caso e de Observação Participante do Instituto de Fiscalização e Controle. O IFC é uma organização formada por voluntários profissionais da área de fiscalização e controle com o objetivo de incentivar e fortalecer as ações de acompanhamento e fiscalização dos órgãos públicos e dos burocratas (IFC, 2016).

Para isso, foi utilizado um conceito amplo de *accountability*, que envolve tanto a responsividade do governante ou burocrata, como também a capacidade do agente fiscalizador de demandar justificção do governante ou burocrata por seus atos ou omissões e, eventualmente, imputar-lhe sanção, que não se limita às sanções legais, mas abrangem também sanções simbólicas ou de “caráter reputacional”, nos termos de Keohane (2002), o que engloba uma grande variedade de atores e atividades como agentes de fiscalização e controle, além das previstas relações institucionalizadas. (CENEVIVA, 2006)

Dado que objetivos e projetos do IFC condizem com a teoria sobre *accountability* social, no que tange à promoção de ações voltadas para a fiscalização feita pela sociedade civil, essa organização foi alvo de pesquisas durante a fase exploratória desse trabalho. Após pesquisas, foi descoberto que devido à proximidade das eleições municipais, o foco das ações dessa organização estaria voltado para o Distrito Federal, onde seria realizada uma campanha de “Auditoria Cívica da Saúde”, um dos projetos desenvolvidos pela organização.

Essa conveniência regional foi pertinente, uma vez que possibilitava o acompanhamento do processo de forma detalhada, a fim de verificar se essa impressão inicial, de que esse movimento tenderia a uma iniciativa de *accountability* social, teria fundamento. Dessa forma, foi acompanhado o desenvolvimento das atividades, por meio da participação em seminários promovidos pela organização, nos espaços de organização e preparação para a auditoria, na preparação dos voluntários, nas reuniões e nos eventos, e inclusive, na auditoria.

Diante dessa oportunidade, o IFC foi escolhido como objeto desse trabalho a fim de ser explorado como Estudo de Caso e por meio, também, da Observação Participante. A partir do Estudo de Caso seria possível realizar uma análise detalhada

dado que essa metodologia de investigação entende ser possível adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso. Apesar da dificuldade de generalização, é um instrumento útil na exploração de novos processos ou comportamentos, uma vez que tem a importante função de construir teorias e gerar hipóteses a fim de permitir novas descobertas. Além de permitir uma análise em profundidade dos processos e das relações. (VENTURA, 2007)

A partir da Observação Participante seria possível acompanhar um processo que estava em execução no momento da pesquisa, sendo possível obter informações sobre a realidade a ser estudada em seu próprio contexto (CRUZ NETO, 2001). Segundo Spradley (1980), na Observação participante, é possível ir muito além da descrição dos componentes de uma situação, “permitindo a identificação do sentido, a orientação e a dinâmica de cada momento” (CORREIA, 2009, p. 30). Nesse trabalho, entende-se por Observação Participante, a técnica de investigação em que é realizado um contato direto, prolongado e frequente do investigador, com os atores sociais dentro de seus contextos culturais, sendo o próprio investigador o instrumento de pesquisa. (CORREIA, 2009)

A fim de obter as informações necessárias para o desenvolvimento dessa pesquisa, foram realizadas também entrevistas com atores importantes da organização. Foi entrevistada a presidente do IFC, a senhora Jovita José Rosa; o Senhor Henrique Ziller, atual controlador geral do Distrito Federal, fundador do IFC, e a Senhora Liana Morisco, voluntária do IFC e servidora da Subcontroladoria de Transparência e Controle Social da Controladoria-Geral do Distrito Federal, uma das responsáveis pela organização da auditoria no DF.

Essas entrevistas foram importantes, uma vez que não existiam trabalhos anteriores sobre a organização, revelando informações relevantes que não estariam disponíveis nas demais fontes. Essas entrevistas foram semiestruturadas, para que fosse possível realizar uma entrevista organizada, mas ao mesmo tempo flexível ao curso da fala do entrevistado.

Foram, também, recolhidos todos os materiais disponibilizados pelo instituto, posto que se tratavam de informativos cuja a finalidade seria de explicar para os voluntários sobre o que seria o IFC e sobre o trabalho que seria realizado, sendo abordados temas como controle social e organização do Estado. A partir desses

materiais foi possível acompanhar qual seria o enquadramento do IFC sobre controle social e ~~sobre~~ o trabalho que estavam realizando.

Além desses materiais e das entrevistas, uma das mais importantes fontes para esse estudo foi o acompanhamento da Auditoria cívica do Distrito Federal. Essa atividade ocorreu no dia 10 de Julho de 2016. Foram visitadas 63 unidades de saúde em 17 regiões administrativas. Essa visita teve por objetivo identificar os problemas estruturais e cotidianos das unidades de saúde a fim de avaliar a estrutura das unidades e propor melhorias junto com os usuários. Foi acompanhada a preparação dos “facilitadores”, que eram em sua grande parte estudantes; a preparação dos voluntários, que foram membros das comunidades próximas à unidade que seria avaliada; e a execução da auditoria junto à comunidade de Brazlândia.

Foram escolhidas as atividades em Brazlândia, pois foi para essa região administrativa cujo convite foi dado para participação como voluntária e pesquisadora, devido ao pequeno número de inscrições realizadas nos primeiros encontros de formação para a auditoria nessa região. Dessa forma, além de observar as formações de facilitadores e demais atividades, também, houve a participação como voluntária aplicando os formulários 1 e 2 ao gestor da unidade de saúde no Incra 8. Foi uma experiência importante, pois, ao ajudar na aplicação dos questionários, foi possível vivenciar a atuação da sociedade nesse processo, uma vez que esse trabalho estava sendo realizado, em grande parte, por habitantes da região.

2. *Accountability*

2.1. O conceito de *Accountability*

Accountability refere-se à prestação de contas a qual todo aquele que mantém um vínculo empregatício com o Estado tem por obrigação realizar. Essa prestação tange tanto a obrigação de informar e justificar as decisões de governo, quanto à possibilidade de eventual sanção por improbidade (PERUZZOTTI, 2000). Dessa forma, a *accountability* envolve tanto a capacidade de resposta dos representantes aos representados, quanto, a capacidade de punição por parte das agências públicas (SCHEDLER, 1999).

Assim como aborda Peruzzotti, a *accountability* possui uma dimensão legal e uma política. A dimensão legal refere-se aos mecanismos institucionais que asseguram que as ações dos funcionários públicos estejam demarcadas constitucionalmente e legalmente. Já a dimensão política refere-se à capacidade do eleitorado de fazer com que as políticas governamentais adequem-se a suas preferências (PERUZZOTTI, 2000).

Nesse sentido, para o bom funcionamento da *accountability*, o Estado precisa estar disposto a informar, explicar e responder sobre os atos de seus agentes e também deve fornecer meios para que as agências possam punir aqueles que agiram de em dissonância com os princípios legais no manejo do bem público. (CARNEIRO, 2004)

É importante ressaltar que *accountability* é uma palavra que não possui um termo único em português capaz de expressar sua definição, uma vez que a *accountability* envolve a responsabilidade, a responsabilização e a obrigação de prestação de contas. (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

A concepção de que *accountability* refere-se à fiscalização dos agentes públicos e ao controle é amplamente aceita. Apesar disso, a delimitação de seus sujeitos, objetos e meios é um debate ainda aberto. Uma das maiores divergências é quanto à abrangência e ao escopo do conceito. (CENEVIVA, 2006)

Alguns autores² defendem uma noção menos abrangente de *accountability* compreendendo apenas os mecanismos de controle formais e institucionalizados, desconsiderando como agentes a imprensa e as organizações da sociedade civil.

² Charles Kenney (2003), Fernando Abrucio, Maria Rita Loureiro (2005), Mainwaring (2003).

Outros³, embora não restrinjam as relações de fiscalização e controle somente às formas institucionalizadas, admitem um rol de relações mais abrangente, defendendo que tais relações devem necessariamente incluir a capacidade de sanção aos agentes públicos. Nesse sentido, existe a interpretação de que as sanções, nesse caso, não se limitam às sanções legais, mas abrangem também sanções simbólicas ou de “caráter reputacional”. (CENEVIVA, 2006)

Por fim, há um terceiro grupo de autores⁴ que defendem que toda e qualquer atividade ou relação de controle, monitoramento e fiscalização sobre agentes e organizações públicas é parte do conjunto de mecanismos de *accountability*. Contudo, uma concepção tão ampla acarreta a complicação de incorporar mecanismos e atividades de controle não intencionais, insustentáveis de serem identificados e avaliados. (CENEVIVA, 2006)

2.1.1 Accountability horizontal

Refere-se ao sistema estatal de controle, fiscalização, sanção e supervisionamento dos órgãos do governo. Essa abarca as ações de entidades estatais que detêm a capacidade e competência de supervisionar e até destituir agentes ou agências do Estado quando envolvidas em atos ímprobos. Esse tipo de *accountability* exige a existência de uma rede articulada de agências estatais autônomas capazes de fiscalizar, controlar e punir quando necessário. (O'DONNELL, 1998)

Essa equivale a uma relação entre iguais, pois se refere ao controle de um agente sobre outro, que tem igual poder (SCHEDLER, 1999). A *accountability* horizontal está fortemente relacionada com a ideia da separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Esses poderes pertencem a um mesmo nível de discricionariedade e exercem controle uns sobre os outros, promovendo um sistema de freios e contrapesos. (O'DONNELL, 1998)

Contudo, assim como aborda O'Donnell, a *accountability* horizontal pode ser violada pela usurpação e pela corrupção. Nesse contexto, a usurpação concerne à ação de uma agência pública tomar ilegalmente a autoridade de outra. A corrupção corresponde à obtenção de vantagens ilícitas praticadas por um agente. Dessa forma, é

³ Delmer Dunn (1999), Robert Keohane (2002), Ronald Oakerson (1989).

⁴ Day e Klein (1987), Fox e Brown(1998), Samuel Paul (1992).

destacada a necessidade da criação de incentivos eficazes de autonomia institucional para evitar a ocorrência desses desvios de finalidade. (O'DONNELL, 1998)

2.1.2 *Accountability* vertical

A *Accountability* vertical abarca os mecanismos democráticos em geral e o processo eleitoral. Portanto, se manifesta tanto por meio de plebiscitos, referendos, consultas públicas em geral, como por meio das manifestações e reivindicações sociais (O'DONNELL, 1998).

Nessa dimensão, as eleições são consideradas⁵ o principal meio de *accountability* vertical. Contudo, recentemente é defendido o papel da *accountability* social, outra forma de *accountability* vertical não eleitoral. Nesse sentido, argumenta-se acerca de duas formas de *accountability* vertical, a eleitoral ou política e a social, que será abordada no próximo capítulo.

A *Accountability* Eleitoral ou Política refere-se à capacidade do eleitorado de fazer com que as políticas dos governantes respondam a suas preferências. Esse tipo de *accountability* está conectado intimamente com o conceito de representação, uma vez que os cidadãos podem castigar ou premiar os administradores irresponsáveis ou as políticas que não respondem às preferências do eleitorado. (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002)

O'Donnell argumenta que as eleições são o principal canal de *accountability* vertical. Os critérios para que existência dessa forma de *accountability*, segundo esse autor, são eleições livre e justas, liberdade de opinião e de associação, acesso a variadas fontes de informação e mídia razoavelmente livre. (O'Donnell, 1998)

Assim como abordam Cox e McCubbins (2001), o sucesso da delegação depende da existência de *accountability* em relação àqueles que delegam o poder. O enfraquecimento da relação entre delegantes e delegados, acarreta em diminuição da responsividade do governo, tornando-o menos *accountable*, criando incentivos para relações clientelistas, privadas e rentistas. Assim, são necessários mecanismos que fortaleçam essa relação eleitoral. (COX; McCUBBINS, 2001)

São fortes as críticas quanto à efetividade desse tipo de controle, uma vez que, assim como aborda Bernad Manin, Adam Prezerworski e Susan Strokes, as instituições eleitorais não fornecem instrumentos adequados para a real responsabilização dos governantes pelos seus atos. É limitada a capacidade do cidadão de avaliar os resultados das políticas do governo, existe um déficit informacional e o voto possui a característica de ser utilizado como uma “ação estratégica descentralizada”, a orientação do voto pode

⁵ Assim como abordam os autores O'DONNELL (1998), SCHEDLER (1999) e MIGUEL (2005).

ser combinada determinando certos resultados eleitorais. (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002)

Assim como argumenta O'Donnell, as eleições ocorrem apenas de tempos em tempos e é fragilizada como mecanismo de controle no contexto de “sistemas partidários pouco estruturados, elevada volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco delimitados e reversões políticas súbita” (O'DONNELL, 1998).

Nesse sentido, a dimensão política ou eleitoral não é suficiente para caracterizar o controle feito por parte da sociedade. Dessa forma, é defendida uma dimensão complementar que contempla outras formas de participação social para o controle, sendo essa a *Accountability* social, tema de centralidade desse trabalho,

2.2. O conceito de *Accountability* Social

A *Accountability* social é uma forma não eleitoral, mas ainda assim vertical, de controle das autoridades políticas que consiste em ações e iniciativas civis de forma e matrizes diversas. Essas iniciativas são realizadas por meio de associações, movimentos ou pela mídia e têm por finalidade expor a improbidade governamental, trazendo novos problemas à agenda pública ou ativando o funcionamento das agências horizontais. (SMULOVITZ, PERUZZOTTI, 2000)

Essa forma de controle emprega tanto ferramentas institucionais, quanto não institucionais. As ferramentas institucionais referem-se às ações legais, previstas em lei, encaminhadas às agências de supervisão. Já as ferramentas não institucionais dizem respeito às mobilizações de movimentos sociais e denúncias midiáticas com a finalidade de impor sanções simbólicas de caráter reputacional. (SMULOVITZ, PERUZZOTTI, 2000)

A *accountability* social visa contribuir para melhoria institucional e não se reduz à denúncia e à indicação dos déficits institucionais. Segundo Peruzzotti, nesse tipo de *accountability* é observada a formação de redes de organizações profissionalizadas que atuam como fonte alternativa de informação sobre as instituições, o que produz propostas melhoria para a inovação institucional (PERUZZOTTI, 2000), sendo esse o marco teórico da análise dessa pesquisa.

Essa forma de controle que surge na sociedade civil engloba uma variedade de formas de ativismo cívico e de ação coletiva com o objetivo de aprimorar as instituições

representativas por meio do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos atos públicos. (PERUZZOTTI, 2000)

Peruzzotti categoriza as diversas formas associativas que organizam os atores da política de *accountability* social em:

a) Movimentos sociais conjunturais de setores sociais diretamente afetados pelas ações estatais discricionárias:

Forma associativa composta por movimentos sociais pontuais que surgem devido a demandas específicas geralmente relacionadas ao esclarecimento de casos de violações de direitos. Nesse caso, atores organizam-se em torno de uma demanda particular e concreta, representando setores sociais diretamente afetados por práticas estatais discricionárias. O repertório de ação desse grupo geralmente é de captar a atenção dos meios de comunicação. (PERUZZOTTI, 2000)

Estes atores sociais conseguem um nível de mobilização social que raramente é alcançado pelas iniciativas cívicas do setor organizado da sociedade civil, uma vez que surgem como reação a um caso concreto, em que há vítimas, assim, tem grande capacidade de gerar uma opinião pública favorável, o que têm o potencial de acarretar uma participação cívica ativa de apoio à causa. (PERUZZOTTI, 2000)

b) Associações civis altamente profissionalizadas e de caráter permanente:

Associações civis que compartilham a preocupação de melhorar a transparência dos atos de governo e a eficiência dos mecanismos de prestação de contas. Dessa forma, lançaram múltiplas iniciativas com o fim de promover a transparência dos organismos do Estado e de seus funcionários e de estabelecer mecanismos efetivos de monitoramento cidadão. (PERUZZOTTI, 2000)

Geralmente, o repertório utilizado é, entre outras iniciativas, a criação de campanhas que visam à apresentação periódica de declaração juramentada de bens por parte dos funcionários públicos, fiscalização dos processos e campanhas eleitorais, monitoramento do processo de formulação e implementação de orçamentos públicos nos diversos níveis de governo e supervisão da conduta da instituição policial. (PERUZZOTTI, 2000)

Peruzzotti pontua que nessa forma associativa os atores são indivíduos de setores profissionais com reconhecimento tanto por parte da sociedade civil, quanto por organismos e governos estrangeiros. Estes são responsáveis pela produção de fontes de informação autônomas, que suprirem vazios informativos estatais e representam uma

força de inovação por meio da produção de projetos e sugestões melhoria institucional. (PERUZZOTTI, 2000)

Essa forma associativa de política de *accountability* social se diferencia das demais pelo nível de reflexividade de suas propostas, uma vez que englobam uma diversidade de cidadãos com capacidade de pensar e desenvolver políticas e iniciativas a partir de uma ótica societal. (PERUZZOTTI, 2000)

c) Jornalismo independente:

A mídia tem um papel como aliada dos atores sociais, uma vez que dá visibilidade às reivindicações. Nesse contexto, também é importante o papel do jornalismo de denúncia ou investigação que busca obter informações confidenciais de atos de ilegalidade governamental. (PERUZZOTTI, 2000)

Os meios de comunicação representam um valioso aliado para os atores cívicos na demanda por maior transparência governamental. Uma vez que a visibilidade que é dada pela mídia a uma reivindicação determina o sucesso e o impacto público dessa iniciativa social. Sendo componente essencial para mobilizar a opinião pública de maneira a exercer uma pressão efetiva sobre as autoridades. Além da visibilidade, a mídia pode ser um mecanismo detector de “vazamento” de informação fruto da investigação jornalística. (PERUZZOTTI, 2000)

Uma vez que o campo principal de ação da sociedade civil é a esfera pública, verifica-se uma dependência estrutural dessa sociedade com os meios de comunicação, uma vez que esse é um canal importante para gerar sanções simbólicas contra eventuais transgressores. Sendo assim, é observada interação entre essas categorias. Esses três protagonistas da política de *accountability* social potencializam suas ações quanto agem conjuntamente o que acarreta maior efetividade e impacto na opinião pública, gerando maiores ameaças de castigo simbólico. (PERUZZOTTI, 2000)

2.2.1 Impacto da *accountability* social nos mecanismos eleitorais e horizontais

A *accountability* social tem o potencial de afetar o funcionamento dos mecanismos horizontais e verticais eleitorais. Peruzzotti argumenta que isso ocorre de duas maneiras, em primeiro lugar, destacando os aspectos problemáticos no desempenho institucional ou déficits sistêmicos de funcionamento ou de estrutura de diferentes agências e organismos e, em segundo lugar, pressionando a ativação das agências por meio da pressão midiática e social. (PERUZZOTTI, 2000)

Isso ocorre na medida em que a política de *accountability* social não se limita a uma tarefa de indicação, mas que também presume sanções simbólicas que impactam o destino eleitoral ou laboral dos representantes ou funcionários denunciados. (PERUZZOTTI, 2000)

Essa ativação é direta quando os atores sociais recorrem diretamente às agências horizontais. Contudo, também é ativados os meios horizontais e verticais quando há a derrota eleitoral, a renúncia ao cargo, sanções judiciais ou o ostracismo público por consequência das denúncias cívicas ou jornalísticas. (PERUZZOTTI, 2000)

Segundo Peruzzotti e Smulovitz, essa forma de controle exercido pela sociedade, que foge das formas tradicionais como eleição, separação dos poderes, sistema de pesos e contrapesos, compensa a debilidade e limitação dessas outras formas tradicionais, uma vez que é capaz de ativar uma rede de agências intraestatais de controle. (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002)

2.2.2 Ressalvas quanto à *accountability* social

Segundo Peruzzotti, existem potenciais riscos implícitos na política de *accountability* social. O risco, refere-se à rejeição da classe política e das agências em processar as demandas de melhoria institucional causando uma desconfiança institucionalizada. Peruzzotti argumenta sobre a hipótese de desprezo sistemático às reivindicações cívicas de maior transparência pelos funcionários. Nesse caso, o resultado presumível é um grande declínio da confiança dos cidadãos nos representantes políticos. Estes sentimentos sociais, segundo esse autor, se traduziriam em uma divisão crescente entre a sociedade política e a sociedade civil. (PERUZZOTTI, 2000)

2.3. *Accountability* e os mecanismos de controle democráticos brasileiro

O processo de redemocratização brasileiro foi uma resposta a uma crise do regime autoritário implantado em 1964. A Assembleia Constituinte, no ano de 1987, se deparou com o dilema de realizar escolhas que estabelecesse um ordenamento institucional capaz de processar com eficiência as crescentes pressões sociais heterogêneas e plurais. (ABRANCHES, 1988)

Esse desenvolvimento das instituições do Estado acarretou o desenvolvimento das instituições de *accountability* horizontal motivado pelo combate à corrupção e pela

ampliação dos mecanismos de controles institucional decorrente dos escândalos de corrupção. (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009).

Nesse sentido, a Constituição de 1988 determinou a competência para o controle interno das atividades para os três Poderes, centralizando o controle interno do Governo Federal e as iniciativas de prevenção e combate à corrupção na Controladoria-Geral da União – CGU⁶. No que tange o controle externo, esse foi incumbido ao Poder Legislativo por meio do Tribunal de Contas da União – TCU. A Constituição também delegou ao Ministério Público – MP competências para o controle da administração pública. Posteriormente, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, para complementar as indicações constitucionais, que atribuiu a instituições maiores poderes de controle da ação das burocracias. (ARANHA, 2016)

O centro da rede de *accountability* horizontal brasileira é composto, fundamentalmente, por quatro instituições, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União. (ARANHA, 2016). Podendo ser também adicionado a esse rol, os julgamentos da corrupção pelo Poder Judiciário. (AVRITZER, 2011)

O Tribunal de Contas da União é responsável pelo controle externo da administração pública e por informar ao Congresso Nacional o exercício correto dos poderes delegados aos agentes públicos (ARANHA, 2016). A esse cabe à competência de julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que perda, extravie ou cause qualquer outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário federal. O TCU julga a legalidade dos atos de pessoal no âmbito da administração direta e indireta federal e fixa os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Tais atribuições são definidas na Constituição Federal.⁷ (TCU, 2016)

Além das competências previstas na Constituição, o TCU é o órgão competente por executar diversas outras atribuições a esse órgão conferidas por meio de leis específicas, dentre as quais se destacam a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e

⁶ No decorrer da elaboração desse trabalho, houve mudança presidencial que acarretou em mudanças administrativas. A Controladoria Geral da União - CGU mudou de nome e status passando a ser um ministério chamado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, porém, foram mantidas as funções da antiga CGU. Devido ao renome dessa instituição, para esse trabalho, foi mantido o nome anterior, uma vez que a contemporaneidade desse acontecimento impede a real observância do que essa mudança acarretará para o trabalho dessa instituição, que já havia sido discutido nesse trabalho anteriormente a mudança.

⁷ Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/competencia.htm>

Contratos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esse órgão é responsável pelas contas do âmbito da União, no âmbito estadual a competência é dos Tribunais de Contas Estaduais. (TCU, 2016)

Ao Ministério Público brasileiro, formado pelo Ministério Público da União, que engloba os Ministérios Públicos Federais, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios; e pelos Ministérios Públicos Estaduais, cabe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais, exercendo uma função de justiça no Estado, competindo a ele a defesa dos interesses sociais coletivos e difusos. (BRASIL. art. 127, CF/88). Essa defesa é feita por meio de inquérito civil e ação civil pública para garantia dos direitos difusos, ação de inconstitucionalidade ou representação, “para fins de intervenção da União e dos Estados”, por meio de diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, entre outros instrumentos. Esse possui autonomia funcional e administrativa a fim de ser mais imune aos interesses políticos. (BRASIL. Art. 129, CF/88).

Quanto ao exercício da accountability e do controle da gestão pública, o Ministério Público atua na proposição de recomendações e de termos de ajustamento de conduta. A recomendação é o instrumento que alerta os agentes públicos sobre a necessidade de solução de determinada situação irregular ou que possa levar à irregularidade. Já o termo de ajustamento de conduta é o instrumento que obtém do causador do dano aos interesses difusos e coletivos um título executivo de obrigação de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de sanções fixadas no próprio termo. (ARANHA, 2016)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, estabelece diversas iniciativas para o processo de transparência das contas públicas e de controle. Essa distribui as competências de controle ao Tribunal de Contas da União, ao sistema de controle interno do Poder Executivo, exercido pela Controladoria-Geral da União (CGU)⁸ e ao Ministério Público, com vistas às metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o controle da despesa com pessoal e o controle da dívida pública. (ARANHA, 2016)

À Polícia Federal, no âmbito de sua função de polícia judiciária da União conferida pela constituição de 1988, cabe a competência de abrir processos de investigação criminal tendo em vista as infrações penais contra a ordem pública e social quanto aos bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades, assim como outras infrações

⁸ Vide nota de rodapé número 6.

de repercussão interestadual ou internacional. A Polícia Federal é subordinada ao Poder Executivo, porém não pode ser dissolvida pelo governo. (ARANHA, 2016)

À Controladoria Geral da União⁹, cabem as atividades de controle interno do Governo Federal e também as iniciativas de prevenção e combate à corrupção. Antes da criação dessa entidade autônoma, o sistema de controle interno era descentralizado nos diversos órgãos da administração pública e coordenado pela Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao Ministério da Fazenda. O controle interno do Poder Executivo era realizado pelos próprios órgãos da administração pública, de forma descentralizada e descoordenada. (ARANHA, 2016)

No que tange o controle externo, o Estado fornece uma série de ferramentas para o fomento do controle. Além dos mecanismos tradicionais de *accountability* vertical, o voto, o plebiscito e o referendo, a Constituição Federal estabelece outras ferramentas como a Ação Popular. Além desses mecanismos, algumas leis vêm em auxílio do controle social, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência.

A Ação Popular é um remédio constitucional que permite ao cidadão recorrer à Justiça na defesa da coletividade a fim de prevenir ou reformar atos lesivos que forem cometidos por agentes públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação. A ação popular também pode ser aberta quando a administração pública for omissa, desde que, em todos os casos, seja demonstrada a lesividade ou ameaça ao direito provocada pelo ato da administração pública ou pela omissão desta. (BRASIL, LEI 4.717/1965)

A Lei de Acesso à Informação regulamenta o direito de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, registrados em qualquer suporte ou formato (BRASIL, Lei nº 12.527/2011). Lei que colabora para a publicidade das ações dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A Lei da Transparência, instituída por meio de lei complementar, altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto à transparência da gestão fiscal, determinando que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa lei assegurada a transparência e explicita a adoção de algumas medidas importantes em seu artigo 1º: (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR nº 131/2009)

⁹ Vide nota anterior (Nota de rodapé número5)

A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei 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;

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. (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR nº 131. Art1º)

Esses meios são importantes, uma vez que fornecem ferramentas para sociedade poder exercer o controle. É por meio desses instrumentos que novos movimentos incentivam e criam ações de fiscalização dos atos públicos. Esse é o caso do objeto de estudo dessa pesquisa.

3. O Instituto de Fiscalização e Controle

O Instituto de Fiscalização e Controle é uma instituição criada com o objetivo de fortalecer e incentivar ações de fiscalização da gestão e acompanhamento do uso dos recursos públicos. Foi criado em 31 de maio de 2005 a partir da união de diversas entidades associativas de profissionais relacionadas ao exercício da fiscalização e do controle das contas públicas. Essa união se deu por iniciativa de profissionais ligados a várias entidades representativas de classe, tais como a União dos Auditores Federais de Controle Externo (Auditar), o Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos e Finanças e Controle (Unacon), a Associação dos Auditores Internos da Caixa Econômica Federal – (Audicaixa), a Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal (Aneac), e outras associações. (IFC, 2016¹⁰)

Além de ser formado por voluntários das entidades apontadas, é parceiro da Controladoria-Geral da União (CGU)¹¹, apoio institucional feito por meio de Acordo de Cooperação Técnica assinado em 08/12/2006; do Ministério da Ciência e Tecnologia, apoio institucional realizado por meio de Apoio de Cooperação Técnica assinado em 09/07/2008; dos Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), que fornece apoio institucional; da Associação Nacional dos Auditores Internos da Caixa Econômica Federal (AUDICAIXA), com apoio financeiro e institucional, da União dos Auditores Federais de Controle Externo (AUDITAR), com apoio financeiro e institucional; da União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (UNACON), com apoio financeiro e institucional; da Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal (ANEAC, com apoio financeiro; da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC), com apoio financeiro; do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo do Tribunal de Contas da União (SINDILEGIS), com apoio financeiro e institucional; e

¹⁰ Disponível em: <http://www.ifc.org.br/novo/quemsomos.php>

¹¹ No decorrer da elaboração desse trabalho, houve mudança presidencial que acarretou em mudanças administrativas. A Controladoria Geral da União - CGU mudou de nome e status passando a ser um ministério chamado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, porém, foram mantidas as funções da antiga CGU. Devido ao renome dessa instituição, para esse trabalho, foi mantido o nome anterior, uma vez que a contemporaneidade desse acontecimento impede a real observância do que essa mudança acarretará para o trabalho dessa instituição, que já havia sido discutido nesse trabalho anteriormente a mudança.

por fim, do Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (SINDIRECEITA), com apoio financeiro e institucional. (IFC, 2016¹²)

É importante expor essas parcerias, pois essas explicam muito sobre o funcionamento do IFC, explicitando suas redes de apoio institucional e de financiamento. Para execução de seus objetivos, o Instituto de Fiscalização e Controle realiza projetos com a finalidade de “despertar a cidadania da população brasileira” para ações de fiscalização e controle dos gastos públicos. Esse incentivo à população é realizado por meio de audiências públicas setoriais e ensino a distância, com a criação de instrumentos de controle e a fiscalização dos gastos públicos possíveis de serem utilizados pela sociedade civil. Para isso, o IFC tem como projeto abastecer as ONGs com informações para o acompanhamento do desempenho orçamentário e financeiro dos municípios, tendo como base a Lei de Responsabilidade Fiscal e outras normas legais aplicáveis. (IFC, 2016¹³)

Outra base importante para o trabalho do IFC é a Lei de acesso à informação de 2011. Essa lei “regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas” (BRASIL, 2016¹⁴). A atual diretora do IFC, senhora Jovita Rosa, explicou, em entrevista, que essa lei foi um marco importante, pois fundamentou e foi um instrumento importante para realização dos trabalhos do instituto, pois agora teriam embasamento legal para solicitar as informações necessárias aos órgãos e entidades. (ROSA, 2016)

Grande parte dos projetos e atividades do IFC acontece por meio de parcerias com ONGs locais ou pela formação de ONGs locais. O IFC conta com o apoio de 208 ONGs cadastradas¹⁵ cujos objetivos também são de fiscalização, controle, cidadania e participação social. O IFC tem como um dos seus projetos incentivar e apoiar as ONGs associadas a se instalarem, nos respectivos municípios, Câmaras de Mediação e Arbitragem, com a fim de expandir e promover a cidadania obtendo, também, recursos para as manutenções das ONGs que executam esse trabalho. (IFC, 2016).

A fim de sustentar esse trabalho junto com ONGs locais, junto com a Amarribo, Amigos Associados de Ribeirão Bonito, o IFC criou uma rede com a finalidade de criar

¹² Disponível em: <http://www.ifc.org.br/novo/quemsomos.php>

¹³ Disponível em: <http://www.ifc.org.br/novo/quemsomos.php>

¹⁴ Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#1>

¹⁵ A lista de ONGs parceiras pode ser visualizada por meio do link: <http://ifc.org.br/novo/ongs.php>

novas ONGs. Essa rede promove ações a fim de estruturar e fornecer assessoria para orientar novas ONGS com apoio pedagógico, técnico e financeiro (IFC. CARTILHA, 2014). A Amarribo é uma organização parceira sem fins lucrativos, com título de OSCIP (organização da sociedade civil de interesse público) com ações que visam o combate à corrupção no país, atuando “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”. (AMARRIBO, 2016)

O IFC ainda promove ações de estímulo ao desenvolvimento de capacitação técnica, na área de controle e fiscalização dos recursos públicos, voltada para profissionais, servidores, cidadãos. Estimulando também pesquisas, seminários, debates e discursões sobre o uso indevido, controle e fiscalização dos recursos públicos a fim de estudar os impactos sociais, econômicos e políticos decorrentes da gestão dos recursos. (IFC, 2016).

Para realizar seus projetos, o IFC celebra convênios, contratos e acordos tanto com organismos governamentais quanto com organismos não governamentais, sendo esses nacionais ou internacionais, visando à execução de seus objetivos institucionais. Também congrega as entidades representativas dos profissionais que atuam nas áreas de fiscalização, auditoria, controle e equivalentes a fim de estimular a participação dos profissionais dessas entidades em atividades desenvolvidas pelo IFC com intuito de aproveitar os conhecimentos técnicos desses profissionais para serviço da sociedade em geral. (IFC, 2016)

3.1. História

O Instituto de Fiscalização e Controle surgiu a partir do desejo de continuidade do projeto “Adote um Município” iniciado dentro do Tribunal de Contas da União - TCU pelo então presidente da União dos Auditores Federais de Controle Externo - Auditar, Henrique Ziller. Nesse projeto, os auditores do TCU eram convidados a ajudar voluntariamente ONGs filiadas à rede Amarribo¹⁶ com o trabalho de orientação técnica para fiscalização dos gastos públicos. (ZILLER, 2016)

¹⁶ Amigos Associados de Ribeirão Bonito, entidade parceira do IFC, classificada como organização da sociedade civil de interesse público. Essa organização sem fins lucrativos surgiu em 1999 e tem como objetivo atuar junto com a sociedade civil, administração pública e lideranças políticas no combate à

Tendo em vista o fim do mandato como presidente da Auditor, Henrique Ziller, com receio de que o projeto não seria tocado para frente pelo próximo presidente, criou o Instituto de Fiscalização e Controle para levar adiante esse projeto. Então foi criada a rede Amarribo-IFC com o objetivo de orientar e capacitar ONG espalhadas por diversas partes do Brasil. Nesse sentido foi criada a “Caravana Todos Contra a Corrupção”. (ZILLER, 2016)

Nesse contexto, participavam das atividades de capacitação junto a essa rede não apenas os servidores do TCU, mas também de outras entidades de classe ligadas ao serviço de auditoria. (ZILLER, 2016)

3.2. Os Projetos do IFC

Além da Auditoria Cívica da Saúde, projeto que terá centralidade nesse trabalho, o Instituto de Fiscalização e Controle possui outros projetos dos quais são importantes de serem explicados. A seguir, estão listados os projetos, por ordem de criação, com base na própria apresentação fornecida nas páginas web do IFC, de cada projeto específico e pelas entrevistas.

3.2.1 Caravana da Cidadania

As “Caravanas da Cidadania” foram criadas em 2004 e ainda estão em execução. São eventos realizados em diversos municípios em parceria com ONGs em locais com o propósito de promover a mobilização social para a realização de atividades práticas; a conscientização da população sobre o controle social dos recursos públicos; e o treinamento de agentes públicos municipais em diversas áreas da gestão pública, principalmente no que tange as licitações e controle de contas. (ASSECOR, 2012¹⁷)

Para tanto, são realizadas visitas aos municípios em que existam ONGs integrantes do projeto a fim de fornecer apoio por meio do projeto intitulado “Caravana Todos contra a Corrupção” (IFC, CARTILHA, 2014). Mais de 100 municípios já foram visitados pela caravana. Nesse projeto, um grupo de entidades integrantes do IFC junto

corrupção por meio do acompanhamento da gestão dos bens públicos. (http://www.amarribo.org.br/pt_BR/conheca. Acessado em 11/8/16, às 18:48)

¹⁷ <http://www.assecor.org.br/index.php/noticias/noticias-assecor/participe-da-caravana-da-cidadania-do-ifc/>

com um representante da Amarribo¹⁸ e representantes da ONG local em questão visitam autoridades públicas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e do Ministério Público; e realizam audiências públicas com a população local tratando do tema do controle dos recursos públicos e do combate à corrupção. (IFC, CARTILHA, 2016)

3.2.2 Adote um Distrital

O projeto “Adote um distrital” foi uma iniciativa que surgiu em Janeiro de 2011 motivada por escândalos de corrupção envolvendo políticos do Distrito Federal. Foi lançado pelo Comitê Ficha Limpa do DF, a arquétipo do projeto “Adote Um Vereador” de São Paulo. Esse tem por objetivo principal “fomentar o controle social e promover a eficiência nos gastos públicos” no âmbito do Governo do Distrito Federal e da Câmara Legislativa. Nesse projeto, o IFC, junto com o MCCE- Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral, atua na coordenação. É um projeto aberto a qualquer pessoa que se interesse pelo tema e queira participar das propostas de ação que o IFC vem realizando.¹⁹

As atividades desse projeto são de elaboração e aplicação do “índice do mandato parlamentar transparente”, desenvolvido pelos membros do IFC, e a publicação de matérias na grande mídia e nas redes sociais; elaboração e aplicação do índice de Transparência das regiões administrativas de Brasília; detalhamento de despesa para cada Região Administrativa publicação de matéria relativa ao resumo semanal das atividades da CLDF; análise da Execução do Orçamento Participativo; análise da relevância dos projetos de lei; análise dos relatórios de inspeção das festas e proposição da minuta do decreto para regulação dos eventos e reunião com parlamentares para distinguir cultura de festa; análise da verba de publicidade institucional; análise dos contratos emergenciais da saúde e convocação de promotores da saúde e parlamentares para cobrar providências; entre outras ações.

A base desse projeto está na transparência parlamentar e na divulgação de informações sobre os parlamentares na grande mídia e nas redes sociais. Essa

¹⁸ Amigos Associados de Ribeirão Bonito, entidade parceira do IFC, classificada como organização da sociedade civil de interesse público. Essa organização sem fins lucrativos surgiu em 1999 e tem como objetivo atuar junto com a sociedade civil, administração pública e lideranças políticas no combate à corrupção por meio do acompanhamento da gestão dos bens públicos. (http://www.amarribo.org.br/pt_BR/conheca. Acessado em 11/8/16, às 18:48)

¹⁹ Disponível em: <http://www.adoteumdistrital.org.br/projeto.php>

divulgação ocorre no espaço notícias²⁰ do website do projeto, em que são lançadas matérias sobre o acompanhamento dos distritais. Outra fonte importante de divulgação é a página do projeto²¹ na rede social *facebook*. Contudo, além desse trabalho de publicidade e denúncia, a equipe do Adote um Distrital elaborou um Índice de Transparência Parlamentar. Esse índice deu origem a outro projeto, o Sintrasp Transparência.

3.2.3 Sintrasp Transparência

Para o Instituto de Fiscalização e Controle, a transparência parlamentar é um indício de um mandato responsável, representativo para seus eleitores e indica uma atenção aos interesses da sociedade. À vista disto, o IFC junto com o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, e a Sagres Internet e Comunicação²² criaram o Sintrasp, abreviação do nome Sistema do índice de transparência parlamentar. Esse é um mecanismo concebido para avaliar o nível de transparência de uma câmara de parlamentares ou do poder executivo.²³

Foi criada uma plataforma web²⁴ em que é feito o ranque dos deputados, a fim de auferir a transparência do parlamentar. O objetivo principal é saber o quanto os políticos estão dispostos a serem fiscalizados pela sociedade. Para isso, o Índice de Transparência avalia sete quesitos: “atuação do parlamentar direta, atuação do parlamentar indireta, governança do mandato, controle social, acessibilidade do site na internet, atuação nas mídias sociais e processo eleitoral”²⁵.

Esse Índice de Transparência Parlamentar é um ranque de nota de zero a dez, em que cada Deputado Distrital é avaliado em 32 quesitos a cerca da existência ou não em seus sites oficiais de informações consideradas pelo projeto como fundamentais. A conclusão inicial dessa pesquisa foi negativa. A nota média de todos os Deputados Distritais foi de 2,5. Os organizadores da pesquisa interpretaram que os parlamentares estão utilizando a internet para se promoverem e não para serem transparentes.²⁶

²⁰ <http://www.adoteumdistrital.org.br/noticias.php>

²¹ <https://pt-br.facebook.com/Adoteumdistrital>

²² Empresa de tecnologia que oferece serviços de interface para aplicativos; gerencia bancos de dados e fabrica softwares. <http://www.sagres.com.br/>

²³ Disponível em: <http://www.sitranspdf.org.br/sitransp.php>

²⁴ <http://www.sitranspdf.org.br/>

²⁵ Disponível em: <http://www.sitranspdf.org.br/sitransp.php>

²⁶ Disponível em: <http://www.adoteumdistrital.org.br/transparencia.php>

3.2.4 De olho nas emendas

O “De Olho Nas Emendas” - ONE é um projeto de Georreferenciamento²⁷ as emendas dos Deputados Distritais à Lei Orçamentária Anual do DF. Esse projeto tem como objetivo fazer com que seja possível ao cidadão verificar quais obras ou serviços serão entregues em sua vizinhança durante o ano de forma fácil por meio da visualização em mapa. Para tanto, foi criada uma espécie de aplicativo web, em que em cima do mapa brasileiro são mapeadas as obras oriundas de emendas dos Deputados à Lei Orçamentária Anual. Nesse é possível filtrar as Emendas por Deputado, tipo de gasto, Evento ou Órgão que administrará o recurso e ver em quais Regiões do DF (Cidades ou Regionais) estão sendo aplicado estes recursos.

O ONE foi concebido pelo coletivo “Transparência Hacker DF” em parceria com o “Adote um Distrital”, sendo assim, integrante da rede de projetos do Instituto de Fiscalização e Controle. Segundo, informações da página web, na aba “o ONE”, a primeira iniciativa para esse projeto ocorreu em novembro de 2011, quando os dados das emendas foram obtidos a partir dos protocolos escaneados e disponibilizados pela Câmara Distrital.²⁸

3.3. Demais informações e premiações do IFC

Entre outras atividades do IFC, está a participação desse movimento, em 2008, do projeto de iniciativas popular que criou a lei da Ficha Limpa, projeto de lei o qual impede que condenados pela Justiça sem candidatos a cargos eletivos que foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2010. O Instituto participou da mobilização nacional e foi responsável por coordenar a coleta de assinaturas no Distrito Federal. (IFC, GUIA PARA FACILITADORES, 2016)

Ademais, o IFC recebeu, como reconhecimento por suas iniciativas, o Prêmio Inovadores, da Organização Pan-Americana da Saúde; o Prêmio de melhor projeto na

²⁷ “Georreferenciamento ou georreferenciação de uma imagem ou um mapa ou qualquer outra forma de informação geográfica é tornar suas coordenadas conhecidas num dado sistema de referência. Este processo inicia-se com a obtenção das coordenadas (pertencentes ao sistema no qual se pretende georreferenciar) de pontos da imagem ou do mapa a serem **georreferenciados**, conhecidos como pontos de controle. Os pontos de controle são locais que oferecem uma feição física perfeitamente identificável, tais como intersecções de estradas e de rios, represas, pistas de aeroportos, edifícios proeminentes, topos de montanha, entre outros.”. Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/georreferenciado/>

²⁸ Tanto no site quando em entrevista foi relatado que a dificuldade desse projeto reside na péssima qualidade dos PDFs disponibilizados na página web <http://www.cl.df.gov.br/dcl2011>. Para o tratamento dos dados os “Thackeos” raspam os dados por meio da ferramenta web disponível em: https://scraperwiki.com/scrapers/raspador_de_texto_das_emendas_parlamentares_do_df.

área de mobilização social, da BrazilFoundation; o Prêmio Participa BR, da presidência da República Federativa do Brasil; e o Prêmio República, da Associação Nacional dos Procuradores da República. Por fim, o projeto ONE-De olho nas Emendas foi premiado Internacionalmente em 1º lugar, no 1º concurso de softwares para Dados Abertos da *Open Data for Development (OD4D)*²⁹. (IFC, GUIA PARA FACILITADORES, 2016)

Especificamente, o Projeto de enfoque da pesquisa foi premiado pela BrazilFoundation em 2014. Nesse contexto, o IFC foi premiado por seu projeto de ampliação da Auditoria Cívica da Saúde por meio da criação de um aplicativo móvel com a finalidade de facilitar o acompanhamento das ações tomadas pelos gestores em tempo real e de proposição de soluções também via dispositivos móveis.

²⁹ Disponível em: <http://www.od4d.org/2013/06/26/resultado-do-1o-concurso-de-sofwarees-para-dados-abertos-od4d/>

4. Auditoria Cívica da Saúde

Com o propósito de capacitar grupos de cidadãos para que esses sejam atores preparados para fiscalizar os serviços públicos prestados, o projeto “Auditoria Cívica da Saúde” foi concebido. Para tanto, o IFC planejou ações de fiscalização com base em formulários pré-definidos a fim de que os próprios cidadãos fossem capazes de fiscalizar Unidades de saúde tendo em vista toda a sua estrutura funcional. Com esses formulários são avaliadas a estrutura funcional da Unidade de saúde. Esse levantamento feito pelos cidadãos, a partir do preenchimento das fichas, é organizado em um relatório e entregue aos gestores ou a prefeitura, secretaria de saúde, promotoria, para que sejam tomadas as devidas providências. (IFC, CARTILHA,2016)

Segundo os materiais disponibilizados aos facilitadores, esse nome “Auditoria Cívica” foi elaborado com a finalidade de reforçar a concepção do IFC de que o cidadão é um ator capaz de avaliar a situação encontrada na sua realidade com base a um padrão previsto e desejado, sendo capaz de apontar ao gestor os pontos divergentes identificados a fim de requerer uma resposta adequada para o aprimoramento dos serviços prestados. É enfatizado que o intuito das ações não é de “denuncismo gratuito” ou de “agressões acusatórias”, mas de colaboração. Nesse sentido, o material do IFC afirma que a proposta e metodologia da “Auditoria Cívica” têm como intenção de ser aplicada não apenas na atenção primária à saúde, mas também nos demais serviços públicos, percepção que foi enfatizada em todas as reuniões preparatórias. (IFC, GUIA PARA FACILITADORES, 2016)

A auditoria cívica é uma atividade que poderia ser aplicada a qualquer serviço público prestado ao Estado. A área da saúde foi escolhida devido à própria tendência dos membros do IFC, uma vez que uma das fundadoras e diretora do ICF é funcionária do Ministério da Saúde e possui um longo engajamento pessoal na defesa do Sistema Único de Saúde - SUS. Segundo seminário de preparação para os facilitadores, foram escolhidas as Unidade Básica de Saúde - UBS para a auditoria, pois essas são “a principal porta de entrada e centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde”. Essas devem ser instaladas próximas às moradias das pessoas a fim de fornecer os atendimentos básicos, promover e proteger a saúde, ser um centro de prevenção e oferecer diagnóstico, tratamento e reabilitação para a população. Dessa forma, são estabelecimentos do cotidiano, próximos à sociedade civil e de grande importância.

4.1. Metodologia da Auditoria

A Auditoria Cívica foi projetada para ser feita com base em formulários pré-definidos a fim de facilitar a participação do cidadão e para uniformização dos dados coletados nas diferentes UBS. Para confecção dessas planilhas, o IFC recorreu aos registros oficiais disponibilizados na internet, a fim de obter algumas das características das UBS e assim ter conhecimento de como esse serviço deveria ser prestado, a fim de apontar o que difere desses padrões de qualidade desejáveis.

Por meio da base de dados do Departamento de Informática do SUS - DATASUS, foram levantados o número de equipes cadastradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES; os dados da equipe, como nome, cargo, e carga horária; equipes que estão e não estão ativas e recursos recebidos pela Unidade³⁰. Outros dados utilizados para elaboração dos formulários foi a listagem de medicamentos e aparelhos que deveriam ter na UBS, também disponíveis na base de dados do SUS.

Conforme a auditoria foi sendo aplicada nas diversas localidades, foram sendo modificadas as fichas de forma incremental, uma vez que as aplicações geravam aprendizado. Contudo, sempre foi utilizado esse sistema de pesquisa inicial de como a unidade visitada deveria atuar, segundo os padrões estabelecidos em lei e segundo as informações dos conselhos de saúde.

São elaborados os relatórios no qual é recomendada a presença de pelo menos um representante de cada grupo na equipe relatora para que possa explicar as fotos e ajudar na compilação dos dados constantes nas fichas. Os relatórios são elaborados e entregues, existindo prazos para monitoramento da solução dos problemas apontados. Os auditores cívicos devem retornar de 4 a 6 meses, conforme o acordado entre os gestores locais a fim de que seja verificado o que foi solucionado ou não. Esse retorno depende dos recursos financeiros e humanos para a execução da auditoria. O objetivo do retorno é verificar quantas ações foram realizadas no período e quantos dos apontamentos foram solucionados, quantitativamente. (MORISCO, 2016)

³⁰ Os links utilizados pelo IFC foram: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/equipedef.def> e http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Equipes.asp

4.2 Resultados esperados

Com essa iniciativa, além do objetivo de despertar na sociedade civil o desejo de participar da fiscalização dos recursos e serviços públicos aprofundando a consciência de cidadania nos indivíduos envolvidos, deseja-se formular um relatório que registra as análises realizadas pela auditoria para que seja entregue à autoridade competente local, estabelecendo-se um prazo para a resolução dos problemas, para que assim, possa ser realizada uma nova auditoria posteriormente a fim de que essa seja uma ação continuada para resolução dos problemas e para que sejam comparados os dados da primeira e segunda auditoria.

De acordo com a localidade em que está sendo realizada a auditoria, mudam às autoridades as quais são entregues os relatórios, uma vez que cada esfera possui sua autoridade competente para promover a resolução dos problemas apontados no relatório. O relatório geralmente será encaminhado ao Conselho de Saúde; Secretaria de Saúde; Prefeitura; Legislativo; Ministério Público, conforme o caso (MORISCO, 2016).

5. Auditoria Cívica do Distrito Federal

A “Auditoria Cívica da Saúde” do Distrito Federal ocorreu a partir da parceria entre o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e a Faculdade Processus, com apoio do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), da Associação dos Peritos Criminais Federais (APCF), do Sidcomercio e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do DF. Marcada para ocorrer no dia 10 de junho de 2016, visitou 63 unidades de saúde em 17 Regiões Administrativas.

O intuito foi avaliar as Unidades Básicas de Saúde quanto à qualidade do atendimento, a estrutura disponível ao Programa Saúde da Família, a gestão das farmácias, a percepção dos servidores e dos usuários das unidades de saúde selecionadas. Apesar de terem sido visitadas 63, o objetivo para o Distrito Federal é passar pelas 139 unidades existentes.

As inscrições para voluntários foram realizadas pelo site do IFC. Os voluntários foram capitados por meio da divulgação do evento nas instituições parceiras, principalmente pela Faculdade Processus, instituição de ensino localizada em Águas Claras que cedeu o espaço para as palestras e capacitações. A Faculdade Processus, além de ceder suas instalações, criou incentivos aos seus alunos a participarem como facilitadores do projeto colocando as palestras iniciais como currículo da chamada “Semana Acadêmica da Faculdade Processus 1º/2016” e bonificando com nota de extensão aqueles que participassem do projeto.

De antemão a CGDF afirmou que se comprometeria a resolver os problemas apontados no relatório produzido a partir das auditorias ao longo do prazo de seis meses, prazo maior do que o normalmente proposto pelo modelo de “Auditoria Cívica” realizada pelo IFC de 120 dias para apresentação das soluções. O retorno está previsto para 120 dias a partir da data da entrega do relatório³¹.

O grande diferencial da Auditoria realizada no Distrito Federal é que pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology (MIT) farão um estudo comparativo sobre a diferença entre as unidades de saúde auditadas e não auditadas para saber avaliar a eficiência do processo.

³¹ O relatório foi entregue dias 07 de outubro de 2016

5.1 Formulários para execução da auditoria no DF

A auditoria realizada pelos auditores cívicos é feita com o auxílio de fichas temáticas, com formato de checklist. No caso do Distrito Federal, esse material foi desenvolvido e adaptado pelo IFC com o auxílio da CGDF e de servidores da Secretaria de Saúde. (IFC, RELATÓRIO, 2016)

A auditoria contava com oito formulários a serem preenchidos durante a visita à UBS, chamados pela organização de fichas. As fichas seriam divididas entre os membros da equipe para serem preenchidas por meio de entrevistas a atores específicos e observação do ambiente. Dessa forma, algumas fichas seriam direcionadas ao Gestor, aos Usuários, à Equipe de Estratégia Saúde da Família (ESF).

- A Ficha 1, intitulada de “Unidade, Especialidade e Demanda Reprimida”, é direcionada ao gestor, sendo registradas as informações referentes à unidade, como serviços oferecidos, número de usuários cadastrados, número de famílias atendidas e não atendidas pelos programas, horário de funcionamento, serviços prestados, entre outras características.
- A Ficha 2, intitulada “Equipes, Profissionais e Carga Horária”, é direcionada as Esquipes Saúde da Família, sendo listados os nomes, especialidade e carga horaria de cada funcionário da equipe, sendo também registrados os afastados e ausentes.
- A Ficha 3, “Insumos, Aparelhos e Equipamentos”, é direcionada ao gestor ou à equipe profissional e também deveria ser preenchida de acordo com as observações feitas pelo auditor. Essa ficha trata da disponibilidade de equipamentos, aparelhos e insumos da unidade. O auditor, junto com um funcionário da unidade verificaria os aparelhos disponíveis testando seu funcionamento. Essa verificação poderia ser feita de maneira amostral e caso verificado algum defeito, ou dano, foi orientado nas formações que fossem tiradas fotos. Essa ficha era organizada por meio de lista com os nomes dos aparelhos já especificados.
- A Ficha 4, “Estrutura física”, é preenchida de acordo com a observação dos auditores, sendo aconselhado que esses fossem acompanhados junto com um funcionário do posto. Nessa ficha seriam relatadas as condições da estrutura, segundo orientações de check-list pré-formulado, existindo também um

espaço para demais anotações observadas no local. Durante o preenchimento dessa ficha, também foi recomendando que se tirassem fotos.

- A Ficha 5, “Farmácia Básica”, é também preenchida de acordo com a observação dos auditores. A verificação seria feita diretamente na farmácia, onde seria conferido item por item, verificando a disponibilidade e validade dos produtos. Também seria verificada a organização e armazenamento. Sendo enfatizado que os produtos com validade mais próxima do vencimento deveriam ser organizados de maneira a serem distribuídos primeiro, estando na frente dos que vencem depois.
- As Fichas 6, “Pesquisa – Usuário”, são direcionadas aos usuários. De maneira aleatória os auditores convidariam usuários para responder algumas perguntas pré-formuladas sobre sua percepção sobre a qualidade da estrutura e dos serviços prestados. Foi aconselhado aos auditores que esse se portasse com empatia a fim de deixar os usuários mais seguros a relatarem suas percepções. Essas fichas deveriam ser respondidas por pelo menos 10 pessoas.
- As Fichas 7, “Pesquisa – Profissional”, são direcionadas a três profissionais da unidade. Foi orientado que se entrevistasse um profissional de cada carreira e pelo menos um profissional de cada ESF caso existissem mais de um. Para essas fichas não deveriam ser entrevistados Agentes Comunitários de Saúde.
- As Fichas 8, “Pesquisa – Agente Comunitário de Saúde (ACS)”, são direcionadas as ACS, em que deveria ser entrevistado um profissional para cada Equipe Saúde da Família.

As fichas de percepção do usuário e dos profissionais eram de perguntas pré-formuladas de avaliação segundo pontuação, era perguntado de zero a dez, em escala crescente de satisfação, qual seria a percepção sobre a estrutura, os profissionais e o atendimento da unidade. Em todas as fichas, os voluntários poderiam escrever informações adicionais nos espaços em branco, a fim de uma coleta de dados profunda.

As fichas preenchidas deveriam ser entregues à coordenação no local de encontro definido. Cada ficha deveria estar organizada dentro do seu envelope com o nome da unidade visitada e o nome completo dos participantes da equipe. Cada ficha especificamente também deveria ser devidamente identificada com o nome da equipe, o

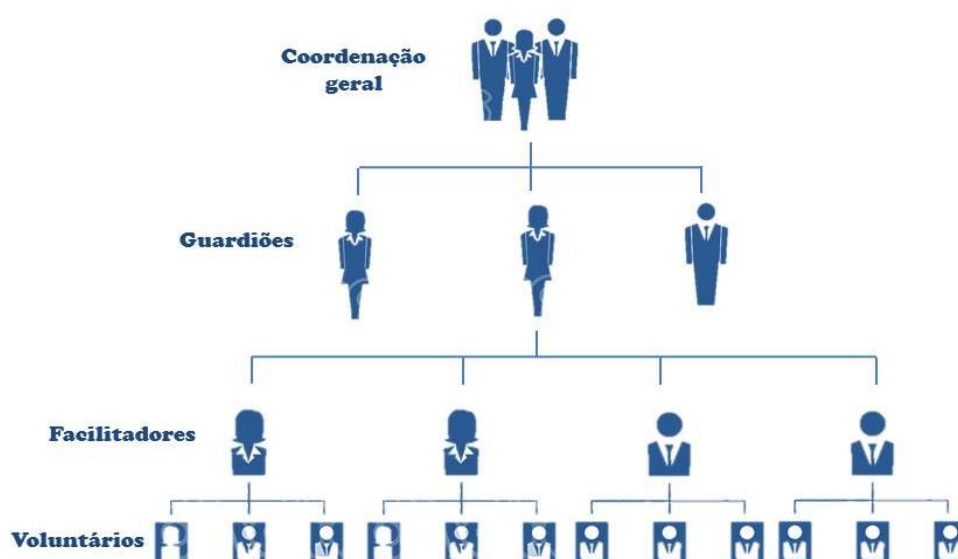
nome da unidade visitada, o nome dos auditores que a preencheram e o nome dos entrevistados.

5.2 Organização das Equipes para Auditoria

Cada equipe, para execução no dia da auditoria deveria ter, no mínimo, um facilitador, responsável por coordenar a ação na unidade de saúde, empoderar outros membros, organizar os materiais e ser o ponto de comunicação da equipe com a coordenação geral. O facilitador teria por responsabilidade também dividir a equipe em cinco grupos para o preenchimento das fichas. Sendo aconselhado que cada grupo tivesse no mínimo duas pessoas. Essa divisão foi estabelecida a fim de que as fichas fossem organizadas de acordo com o ator a que se direciona. Também seria responsabilidade dos facilitadores captar voluntários da comunidade local próxima a UBS a ser visitada.

Cada facilitador seria gerenciado por um guardião responsável por uma localidade específica. Esses guardiões seriam responsáveis por distribuir o material de trabalho para os facilitadores e voluntários, como camisetas, crachás, fichas, canetas, entre outros. Os guardiões teriam contato direto com a coordenação geral e teria como responsabilidade resolver problemas locais ou reporta-los a fim de que fossem resolvidos e coletar posteriormente os formulários.

Figura 1 – Organização de pessoal para Auditoria Cívica no DF



Fonte: Elaborado pela autora

O número de participantes foi atribuído de acordo com o número de UBS visitadas, para cada UBS foram alocados dois facilitadores. O número mínimo de voluntário foi escolhido numa base de maior ou menos oito por unidade, contudo, em algumas regiões foram distribuídos mais voluntários a depender do número de Equipes de Saúde da Família. Cada região Administrativa contava com um guardião.

Tabela 1 – N° de UBS auditadas por localidade e n° necessário de pessoas envolvidas.

| Quadro geral das UBS auditadas | | | | | |
|---------------------------------------|----------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Região | Localidade | N° de UBS | N° de Equipes ESF | N° de facilitadores | N° mín. de voluntários |
| Sul | Gama | 9 | 28 | 18 | 79 |
| | Santa Maria | 5 | 7 | 10 | 40 |
| Norte | Sobradinho | 8 | 29 | 16 | 72 |
| | Planaltina | 10 | 22 | 20 | 84 |
| Leste | São Sebastião | 7 | 9 | 14 | 56 |
| | Paranoá/Itapoã | 5 | 11 | 10 | 34 |
| Oeste | Brazlândia | 4 | 4 | 8 | 24 |
| | Ceilândia | 1 | 1 | 2 | 8 |
| Centro Sul | Riacho Fundo I e II | 4 | 8 | 8 | 32 |
| | Candangolandia | 1 | 1 | 2 | 8 |
| | Guará/ Estrutural | 1 | 10 | 2 | 13 |
| Centro/Norte | Granja do Torto | 1 | 1 | 2 | 8 |
| Sudoeste | Samambaia | 5 | 21 | 10 | 45 |
| | Recanto das Emas | 2 | 8 | 4 | 18 |
| | Águas Claras/ Areal | 1 | 1 | 2 | 8 |
| | Taguatinga | 4 | 4 | 8 | 32 |
| Total | | 68³² | 165 | 136 | 561 |

Fonte: Tabela distribuída durante a 2ª Reunião de Capacitação para facilitadores realizada na Faculdade Processos, dia 16 de maio de 2016.

³² O planejamento inicial foi de visitar 68 unidades, porém em unidades a equipe não realizou a visita devido à falta de tempo e de voluntários.

Os voluntários foram convidados a participar da auditoria por meio da articulação realizada pelos facilitadores e guardiões. Foram contatados os Conselhos de Saúde Local, o Conselho Tutelar e grupos da comunidade local. Também foi feita a divagação nas redes sociais. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT e a Corregedoria Geral do Distrito Federal - CGDF incentivaram a participação dos seus servidores, sendo que um bom número desses participou. No dia da auditoria participaram cerca de 300 voluntários e, por fim, foi realizada a auditoria em 63 unidades básicas de saúde do Distrito Federal, uma vez que em 3 das 68 unidades definidas na amostra, a equipe não realizou a visita, devido à falta de tempo e de voluntários. (IFC, RELATÓRIO, 2016)

5.3 Metodologia de escolha das unidades a serem visitadas

A Metodologia de Sorteio para Avaliação de Impacto foi planejada pelo Massachusetts Institute of Technology - MIT, especificamente no caso da auditoria do Distrito Federal. Essa parceria aconteceu por meio das redes interpessoais do Henrique Ziller, que apresentou o projeto a colegas dessa instituição que se interessaram em fazer uma avaliação de impacto. (MORISCO, 2016)

O objetivo do estudo do MIT é de avaliar como estaria a UBS que recebeu a Auditoria Cívica caso essa atividade não tivesse sido realizada. Devido ao fato de não ser possível observar a mesma UBS nas duas situações ao mesmo tempo, a proposta do de encontrar UBS comparáveis que não receberam a intervenção da auditoria para que possam ser comparadas com os que receberam. (MORISCO, 2016)

Foi escolhido o Método experimental (gold standard) para o sorteio das UBS, método de seleção que estabelece uma atribuição do tratamento segundo uma loteria dentre os interessados. As vantagens desse método é a garantia de comparabilidade entre o grupo que recebe o tratamento e os grupos que não recebe, especialmente quando tem muitos participantes. As desvantagens dizem respeito aos protocolos que podem interferir em procedimentos administrativos já estabelecidos e a resistência política. (MORISCO, 2016)

Foi elaborado um sorteio pareado (pairwise matching randomization), variação da metodologia experimental. Cada potencial participante é pareado com seu participante “mais parecido”, de acordo com um conjunto de características, depois de

forma aleatória, segundo uma loteria, é escolhido um dos participantes de cada par. Para agrupar as UBS participantes mais parecidas foi estabelecido para cada uma das 113 unidades, com base em sua localização geográfica, variáveis que indicam características socioeconômicas de seu entorno. (MORISCO, 2016)

Por fim, foram construídos 56 pares, com as UBS mais “parecidas” de acordo com esse conjunto de características. Aleatoriamente, foi atribuído quais das USB dentre as parecidas seriam visitadas.

5.4 Achados da Auditoria Cívica do Distrito Federal

Os resultados da auditoria foram classificados em quatro níveis no relatório final. Para cada um está relacionado um prazo para que seja solucionado. Primeiramente foram classificados os problemas de providências imediatas, cujo prazo de resolução foi de cinco dias úteis. Nesse grupo estavam os problemas relacionados à falta de medicamentos e insumos, coleta e separação de lixo, controle de vetores, adequação de ambientes.

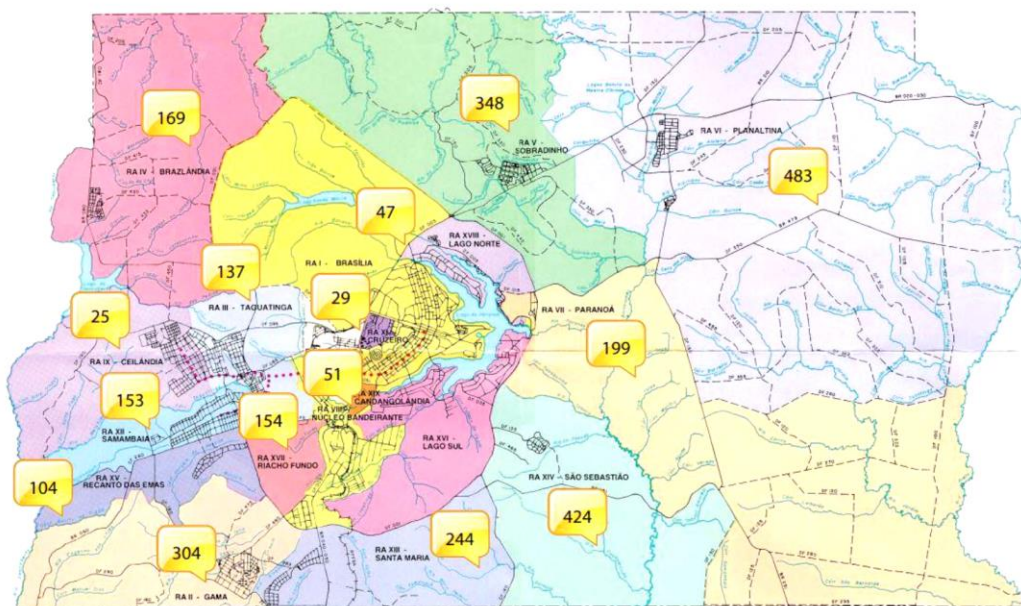
Outro nível foi o dos problemas de curto prazo, de resolução em até 30 dias. Esse englobava as pequenas manutenções de equipamentos, problemas que possam ser resolvidos com dispensa de licitação e adequação de ambientes. Já as manutenções e consertos de ambientes foram classificados como de médio prazo, a serem resolvidos em até 60 dias.

Por fim, os problemas de longo prazo, resolvidos em até 120 dias, foi estipulado para casos que exijam trâmite mais complexo segundo a lei vigente, como a construção de novos ambientes e compra de equipamentos.

Foram levantados 2.871 pontos que precisam ser melhorados. Esses pontos foram mapeados segundo região administrativa na figura a seguir.

Figura 2. Achados realizados em cada uma das regiões administrativas

MAPA NÚMEROS POR CIDADE



Fonte: IFC, Relatório Final da Auditoria Cívica da Saúde do Distrito Federal. Introdução.

As informações foram apresentadas observando os problemas de estrutura física, equipamentos e insumos, itens da Farmácia básica, especialidade e demandas reprimidas com os detalhes e os prazos de resoluções. Essas informações ainda contam com observações relevantes dos voluntários e com algumas sugestões de resolução do problema.

Os achados relevaram uma realidade a ser modificada, desde pequenas soluções até soluções que demandam uma atuação conjunta dos órgãos do governo. Com essas informações os gestores teriam em mãos relatórios necessários para tais soluções, mas que muitas vezes não eram realizados por falta de oportunidade, mas que agora foram realizados pela população com a técnica fornecida pelo IFC.

6. Análise da ação de auditoria cívica sob a ótica da *Accountability*

A *Accountability* Social parte da premissa de que as Agências estatais propriamente autorizadas são ineficientes. “A insatisfação popular não necessariamente desencadeia procedimentos públicos apropriados” (O’DONNEL, 1998, p. 29). Durante as entrevistas, o fundador do IFC afirmou que uma das razões para a criação do projeto que deu origem ao IFC e uma das premissas que regem os trabalhos dessa organização é de que “os organismos de controle não são suficientes, por isso a iniciativa do cidadão de controlar” (ZILLER, 2016).

O Instituto de Fiscalização e Controle pode ser enquadrado na categoria de formas associativas que organizam os atores da política de *accountability* social, estipuladas por Peruzzotti (2000), como “Associações civis altamente profissionalizadas e de caráter permanente”. Uma vez que essa categoria preza pela preocupação de melhorar a transparência dos atos de governo e a eficiência dos mecanismos de prestação de contas, por meio de ações que visam estabelecer mecanismos efetivos de monitoramento cidadão (PERUZZOTTI, 2000).

Essa é uma característica do IFC, uma vez que esse tem por repertório de ação a tentativa de instruir o cidadão e incentivá-lo a exercer o controle social, demonstrando quais são os órgãos a serem ativados, como no caso da auditoria da saúde, os conselhos regionais de saúde e governo do Distrito Federal. Demonstrando, assim, quais são as ferramentas e os critérios de avaliação dos serviços prestados; informando sobre direitos e formas de como reclamá-los junto aos governantes; entre outros esforços realizados pela instituição com esse objetivo.

Esse objetivo é implícito e está colocado em destaque no Relatório Final da Auditoria Cívica da Saúde entregue à procuradora distrital dos Direitos do Cidadão do Ministério Público do DF e Territórios (MPDFT) em solenidade realizada no Palácio do Buriti dia 10 de outubro de 2016:

O objetivo do projeto é capacitar o cidadão para que ele consiga acompanhar continuamente os serviços públicos do seu município ampliando e efetivando o Controle Social, gerando um relatório que demonstre o panorama da situação dos serviços de saúde do seu município para que dessa maneira seja possível dar mais qualidade aos serviços públicos prestados à população e ainda, conscientizando o cidadão de que é seu dever fiscalizar e cobrar do setor público serviços de qualidade. (IFC, RELATÓRIO FINAL, 2016, p.3)

Outro momento em que o IFC se assemelha com a categoria de Peruzzotti, é quando esse autor pontua que as “Associações civis altamente profissionalizadas e de caráter

permanente” são formadas por indivíduos de setores profissionais com reconhecimento tanto por parte da sociedade civil, quanto por organismos e governos estrangeiros, característica que as colocam na posição de foco de inovação por meio da produção de projetos e sugestões melhoria institucional.

O IFC é formado, em sua maior parte, por funcionários públicos de diversas entidades associativas de profissionais relacionadas ao exercício da fiscalização e do controle das contas públicas, essa característica é bastante forte, uma vez que, se reflete nas ações da instituição, no caso da Auditoria Cívica do Distrito Federal, houve muito suporte da Controladoria-Geral do DF, órgão em que o fundador do IFC trabalha, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Distrito Federal. Os pontos de encontro para os guardiões distribuírem os materiais e passar as instruções, foi em sua grande parte, em órgãos da administração, dado essa rede de profissionais envolvidos.

Tabela 2. Locais de encontro dos voluntários para organização no dia da auditoria.

| Localidade | Local | Endereço | Nº de UBS |
|-----------------|--|---------------------------------------|-----------|
| Gama | Ministério Público – Gama | Quadra 1 – S/N Lt 860, DF | 9 |
| Santa Maria | Ministério Público de Santa Maria | QR211 Conjunto A lote 14 | 5 |
| Granja do Torto | UBS Cantinho da Saúde | Área Especial 01 | 1 |
| Sobradinho | Loja Maçônica Acácia de Brasília | Q 10 CL 1, Loja 2 | 8 |
| Planaltina | Auditório do Hospital Regional de Planaltina | Setor Hospitalar, Quadra 1, S/N | 10 |
| São Sebastião | Promotoria de Justiça de São Sebastião | Centro de múltiplas atividades nº3 | 7 |
| Itapoã | Promotoria de Justiça do Paranoá | Quadra 4 conjunto B | 2 |
| Paranoá | Promotoria de Justiça do Paranoá | Quadra 4 Conjunto B | 3 |

| | | | |
|----------------------|---------------------------------------|--|------------------|
| Brasão | Promotoria de Justiça de Brasília | AE, rua 10, lote 4, Ed. Fórum, St. Tradicional | 4 |
| Ceilândia | Centro do Saúde CSC06 | QNP 10/14 Área Especial, lotes E,F,G,H | 1 |
| Riacho Fundo | Promotoria de Justiça do Riacho Fundo | CNL 05, Bloco B, Lote 05 | 4 |
| Candangolândia | Centro de Convivência de Idosos | Rua dos Transportes AE 01 | 1 |
| Estrutural | Espaço Cultural | | 1 |
| Areal (Águas Claras) | Faculdade Processus/ Auditório | Av. das Araucárias 4.400 | 4 |
| Taguatinga | Faculdade Processus/ Auditório | Av. das Araucárias 4.400 | 4 |
| Samambaia | Promotoria de Justiça de Samambaia | QR302, Conjunto 1, Lote 2 | 5 |
| Recanto das Emas | Instituto Batucar | Quadra 307, Conjunto 15, Casa 17 | 2 |
| | | | 68 ³³ |

Fonte: Tabela distribuída durante a 2ª Reunião de Capacitação para facilitadores realizada na Faculdade Processos, dia 16 de maio de 2016.

Peruzzotti (2000) ainda argumenta que essa categoria utiliza, geralmente, repertórios que envolvem, entre outras iniciativas, a criação de campanhas que visam à

³³ O planejamento inicial foi de visitar 68 unidades, porém em unidades a equipe não realizou a visita devido à falta de tempo e de voluntários.

transparência por parte dos funcionários públicos, fiscalização dos processos e campanhas eleitorais, monitoramento do processo de formulação e implementação de orçamentos públicos nos diversos níveis de governo. Essas ações, então em sua grande parte presente nas atividades exercidas pelo IFC.

Essas podem ser observadas em outras atividades além das auditorias. Na auditoria, ao questionar os gestores sobre as demandas reprimidas, atendimentos mais ofertados e entre outros objetos de trabalho, é incentivada a transparência de gestão. Nas “Caravanas da Cidadania”, são realizadas palestras com funcionários públicos e são realizadas audiências públicas com o tema da transparência e do controle. No programa “Adote um Distrital” são monitorados o processo de formulação e implementação das chamadas “emendas parlamentares”.

O trabalho da Auditoria Cívica da Saúde, especificamente, se encaixa na teoria, na medida em que é feita a indicação de déficits dos institucionais, como também presume sanções simbólicas que impactam o destino eleitoral dos representantes ou funcionários envolvidos. Nos casos das auditorias municipais, esse caráter simbólico é bastante perceptível, uma vez que os relatoria também são entregues aos prefeitos e demais mandatários de cargos eletivos, havendo um compromisso que se não cumprido acarreta perdas eleitorais. (PERUZZOTTI, 2000)

6.1. Entraves à ação de auditoria cívica sob a ótica da *Accountability*

Apesar de terem sido observadas aproximações entre a teoria da *Accountability* e a ação do Instituto de Fiscalização e Controle, existem ressalvas observadas e importantes de serem discutidas. Quando questionados sobre os entraves à execução dos programas promovidos pela instituição, todos os entrevistados colocaram com uma barreira a participação das pessoas nas ações promovidas.

No caso da Auditoria Cívica da Saúde, os voluntários deveriam ser todos moradores das regiões a serem visitadas, contudo, apesar dos esforços essa realidade não pode ser possível, uma vez que era necessário o comprometimento não apenas no dia da auditoria, como durante as fases preparatórias. No caso de Brazlândia, muitos funcionários do Ministério Público local ajudaram como voluntários, devido à falta de pessoas, contudo, foi interessante, pois possuíam vínculo com a região. Também

participaram integrantes de movimento social local, que divulga por meio da rede social *Facebook* informações sobre a região.

As ações do IFC são guiadas justamente pelo interesse dos indivíduos locais, um vez que atua por redes. As ações de auditoria são feitas a partir de pedidos dos movimentos sociais locais, o IFC disponibiliza a metodologia, dessa forma, o movimento local financia a ação. Conseqüentemente, dificilmente localidades que vivenciam a ausência de movimentos terão acesso a esse tipo de mobilização.

Devido a essa forma de financiamento da auditoria, em algumas poucas localidades³⁴ não foi possível realizar o retorno para a segunda auditoria, assim não eram feitas as comparações de quais problemas foram e não foram resolvidos. Apesar do apoio financeiro de algumas das entidades parceiras, foi observado que o aspecto financeiro também é um entrave, pois os recursos são escassos.

Outro entrave observado é decorrência desse problema de recursos humanos e financeiro. Muitos programas como o “sintrasp transparência” estão desatualizados, uma vez que requer a análise de muitos dados, o que só pode ser realizada com a colaboração de muitas pessoas. Os sites da organização, com exceção das redes sociais, estão desatualizados. Essa desatualização também é latente no que tange a prestação de contas da organização. Também, algumas plataformas de projetos, como é o caso da página web da Auditoria Cívica da Saúde, não possuem informações completas, uma vez que aparece a mensagem de manutenção da página³⁵.

Isso tudo limita a atuação da instituição e alcance da sociedade de forma mais geral. Contudo, essas limitações observadas são de conhecimento da organização que busca encontrar soluções para tais problemas.

³⁴ Os entrevistados não souberam responder quais localidades foram.

³⁵ Desde o início dessa pesquisa, que se deu em outubro de 2015, aparece essa informação de página em manutenção.

Considerações finais

Uma vez que são evidentes as falhas dos mecanismos verticais eleitorais como forma de controle social, é essencial a discussão acerca de outros mecanismos que contribuam para a *accountability* vertical. Dessa forma, essa pesquisa teve o intuito de analisar uma as iniciativas atuais que complementa as formas eleitorais por meio do controle social. O estudo de caso do Instituto de Fiscalização e Controle buscou contribuir com novas informações do que está sendo realizado nesse meio.

Por meio da Observação Participante puderam ser descritas e discutidas ações ainda não exploradas que podem oferecer informações interessantes para exploração científica da realidade social. Apesar dos entraves quanto à participação da população local nas ações, foi observado que a iniciativa da Auditoria Cívica da Saúde utiliza mecanismos de controle disponibilizados pelo Estado a fim de instruir a população do que pode ser realizado a fim de promover a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Apesar das limitações o IFC contribui como uma instituição de promoção de *Accountability* social. Nesse trabalho o IFC foi caracterizado como uma forma associativa civil altamente profissionalizada de caráter permanente, estipulada por Perruzzotti, cujo objetivo é a melhoria da transparência e eficiência dos mecanismos efetivos de monitoramento. Por meio de seus projetos, essa organização faz trabalhos informativos e de denúncia alertando os cidadãos da necessidade de acompanhar os trabalhos desenvolvidos na administração pública.

A auditoria cívica da saúde foi uma tentativa de informar e capacitar o cidadão para o acompanhamento contínuo dos serviços públicos. Os integrantes do movimento, com seu conhecimento técnico do funcionamento dos serviços públicos e dos padrões de monitoramento, doaram ferramentas para a inserção do cidadão na fiscalização.

No entanto, percebe-se que existe uma série de limitações a serem superadas por essa organização para que a sociedade seja efetivamente ativada, dentre essas limitações a divulgação, a ativação da população alvo da ação e a continuidade e atualização dos programas frente à dificuldade de mobilização de recursos humanos e materiais.

Dessa forma, observou-se que alguns aspectos únicos do instituto se encaixam na teoria da *Accountability*, principalmente dentro das categorias estipuladas por Peruzzotti (2000), quanto “Associações civis altamente profissionalizadas de caráter

permanente” e quanto ao trabalho de complemento aos mecanismos horizontais existentes.

Os programas buscam a transparência e interação entre a sociedade e os agentes públicos a fim de melhorar os serviços públicos, apesar dos entraves de execução, são iniciativas que compartilham das premissas de que as agências estatais não são suficientes para controlar as ações, sendo essencial a participação cidadã, tanto para acionar os mecanismos horizontais, quanto para fomentar a responsividade dos representantes a fim de que, por meio de custos reputacionais, sejam feitas melhorias de gestão.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>. Acessado em: Outubro de 2016

ARANHA, Ana Luiza. Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual / Ana Luiza Aranha ; Fernando Filgueiras – Brasília: Enap, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil / Leonardo Avritzer / Fernando Filgueiras. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1402/1/TD_1550.pdf. Acessado em: Novembro de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Art. 129 “São funções institucionais do Ministério Público:”. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, 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. Disponível em:

http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/Lei_Complementar_n_131_2009.pdf

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de julho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

CARNEIRO, Carla, B., L. Governança e *Accountability*: algumas notas introdutórias. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, ago. 2004. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2004/103-governanca-e-accountability-algumas-notas-introductorias/file>. Acessado em outubro de 2016.

CENEVIVA, Ricardo. “*Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente”. São Paulo: ENAPAG, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>

CORREIA, Maria da Conceição Batista. “A Observação Participante enquanto técnica de investigação”. Revista Pensar Enfermagem Vol. 13 N.º 2 2º Semestre de 2009.

Disponível em: http://pensarenfermagem.esel.pt/files/2009_13_2_30-36.pdf. Acessado em Novembro de 2016.

COX, G. W. & McCUBBINS, M. D. “The institutional determinants of economic policy outcomes”, in S. Haggard e M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, parliaments, and policy*, Nova York/Londres, Cambridge University Press, 2001

IFC, Instituto de Fiscalização e Controle. Página do site oficial. Link “O IFC” > “Quem somos”. Disponível em : <http://ifc.org.br/novo/quemsomos.php>. Acessado em março de 2016.

IFC, CARTILHA. Material de divulgação disponibilizado pelo IFC, 2014.

IFC, GUIA PARA FACILITADORES. Material de instrução disponibilizado durante reunião de preparação para os facilitadores realizada dia 16 de maio de 2016 na Faculdade Precessus, em Águas Claras, Distrito Federal.

IFC, RELATÓRIO FINAL. Relatório Final da Auditoria Cívica do Distrito Federal entregue à procuradora distrital dos Direitos do Cidadão do Ministério Público do DF e Territórios em solenidade realizada no Palácio do Buriti dia 10 de outubro de 2016.

KEOHANE, Robert O. “Global Governance and democratic *accountability*”. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20020701t1531t001.pdf>. Acessado em setembro de 2016.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. “Participação política e internet: meios e oportunidade digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro”. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, 2008.

MELO, Marcus A.; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. “Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions”. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.

MORISCO, Liana. Voluntária do Instituto de Fiscalização e Controle. Entrevista realizada dia 5 de outubro de 2016 no Palácio do Buriti, em Brasília.

NETO, Otávio Cruz. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Disponível em:

http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo__2001.pdf. Acessado em novembro de 2016.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451998000200003&lng=en&nrm=iso. Acessado em agosto de 2016.

PERUZZOTTI, Enrique. *A Política de Accountability Social na América Latina*. 2000. Disponível em: <https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>. Acessado em: agosto de 2016.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability Social: la otra cara del control*. Editorial Temas, 2002. Disponível em: <https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/controlando-la-polc3adtica.pdf>. Acessado em: Setembro de 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* Ver. Adm. Pública, v. 43, n. 6, Rio de Janeiro. Nov/Dec. 2009, pp. 1343-1368.

ROSA, Jovita. Presidente do Instituto de Fiscalização e Controle. Entrevista realizada dia 2 de Setembro de 2016 no Ed. Premium, Torre I, anexo do Ministério da Saúde, em Brasília.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*, Harper and Row, 1976.

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

TCU, Tribunal de Contas da União. Site oficial. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/competencia.htm>. Acessado em: Outubro de 2016.

VENTURA, Magda Maria. “O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa”. Rio de Janeiro: Revista SOCERJ. 2007; p. 383-386. Disponível em: http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/o_estudo_de_caso_como_modalidade_de_pesquisa.pdf. Acessado em: Agosto de 2016.

ZILLER, Henrique M. Fundador do Instituto de Fiscalização e Controle. Entrevista realizada dia 5 de outubro de 2016 no Palácio do Buriti, em Brasília.