

## Controle Institucional e Articulação para a Accountability e Coprodução do Controle: Evidências desde o Paraná e Santa Catarina

### RESUMO

O trabalho objetiva identificar como o sistema de controle institucional tem se articulado internamente e com a sociedade civil e o que isso evidencia quanto ao estágio da incorporação da accountability na cultura política brasileira, particularmente nos anos de 2016 e 2017, período em que ocorreu a coleta dos dados empíricos, considerado um período de instabilidade do sistema político brasileiro. O foco está nos estados do Paraná e Santa Catarina, onde ocorrem redes entre órgãos de controle, operações articuladas de investigação da corrupção, bem como observatórios sociais municipais. Sob abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, os dados obtidos por meio de entrevistas, documentos e observação direta são analisados com base em referenciais e modelos de análise sobre accountability social e coprodução do controle. A análise contempla, além da natureza e das características de órgãos de controle, as tendências à articulação do sistema, tanto interna como externamente, bem como seus limites e estágios. Os resultados evidenciam a incipiente articulação do sistema, tanto interna, que ocorre de forma pontual e baseada mais em relações pessoais do que institucionais, quanto externa, caracterizada pela pouca abertura à sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** sistema de controle; accountability social; coprodução do controle.

**Elaine Cristina de Oliveira Menezes**

[eloliveira.menezes@gmail.com](mailto:eloliveira.menezes@gmail.com)

Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. Santa Catarina. Brasil.

**Arlindo Carvalho Rocha**

[arlindorocha42@gmail.com](mailto:arlindorocha42@gmail.com)

Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. Santa Catarina. Brasil.

**Paula Chies Schommer**

[paulacs3@gmail.com](mailto:paulacs3@gmail.com)

Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. Santa Catarina. Brasil.

**Emiliana Debetir**

[emiliana.debetir@udesc.br](mailto:emiliana.debetir@udesc.br)

Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. Santa Catarina. Brasil.

**Fabiano Maury Raupp**

[fabianoraupp@hotmail.com](mailto:fabianoraupp@hotmail.com)

Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. Santa Catarina. Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

Entre o final da década de 1980 e o início da década de 2010, o sistema de controle brasileiro foi fortalecido e diversificado. Mecanismos previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), regulamentados e complementados por reformas institucionais e legais, algumas delas influenciadas por convenções internacionais (Angélico, 2015; La Forge, 2017), contribuíram para avanços em transparência, combate à corrupção, avaliação de resultados e responsabilização dos agentes públicos por atos e omissões no exercício do poder. Entre os avanços podem ser citados mecanismos relativos à participação cidadã, à transparência pública (LC n. 131/2009), ao acesso à informação (Lei n. 12527/2011) e aos freios e contrapesos entre os Poderes nos processos orçamentário e de planejamento, e na implementação e avaliação de políticas e serviços públicos (Abrucio; Loureiro, 2005; Rocha, 2008; Pinho; Sacramento, 2009; Brasil, 2009, Brasil, 2011; Loureiro; Abrucio; Olivieri; Teixeira, 2012; Schommer; Spaniol; Dahmer, 2014; OCDE, 2022).

A partir do início da década de 2010, embora tenham ocorrido avanços no acesso à informação e transparência, em meio a um cenário político e institucional conturbado, houve controvérsias sobre o papel e os métodos utilizados por agentes e órgãos de controle, seus efeitos políticos (Sá; Silva, 2020, Viegas, 2020; 2022) e seus limites de accountability no exercício do poder de controlar a administração pública (Brasil, 2009, Brasil, 2011; Rocha, Zuccolotto, Teixeira, 2020; Viegas et al., 2022). Ainda, ocorreram retrocessos na capacidade institucional e política para o combate à corrupção no Brasil (TI-BR, 2022).

O desempenho do sistema de controle é questionado pela sociedade, que eleva seu padrão de expectativas sobre a administração pública e, ao mesmo tempo, desconfia da política. Há certa crise de representatividade, em paralelo ao desempenho heterogêneo da administração pública e a uma maior visibilidade da corrupção (Praça, 2017). Esta última explicada, inclusive, pelo fortalecimento de agentes e sistemas de controle e suas articulações com a sociedade, a mídia e a política (Rocha, 2011; Schommer; Spaniol; Dahmer, 2014; Praça, 2017; Viegas et al., 2022; Pagani, 2022).

Uma série de questionamentos é dirigida aos órgãos cuja função específica é o controle – como é o caso dos Tribunais de Contas (TCs), dos Ministérios Públicos de Contas (MPCs), e dos sistemas de controle interno – relativos a controles administrativos, acompanhamento dos custos e dos resultados de seu trabalho. Entre os temas de debate sobre órgãos de controle estão o tipo de controle priorizado – de conformidade ou de desempenho, preventivo ou punitivo (Rocha, 2011); a accountability relativa a critérios, processos e resultados do controle (Rocha, 2011); a governança dos órgãos e do sistema de controle e suas relações com a sociedade civil (Schommer et al, 2015); pressões e incentivos para que os TCs atuem de modo articulado com outros órgãos em redes de controle (Paraná, 2017; Santos, 2021; Lima, 2021; Pagani, 2022); questionamentos sobre a funcionalidade, a legitimidade e accountability dos TCs (Brandão, 2017; Villaverde; Teixeira, 2017; Rocha, Zuccolotto, Teixeira, 2020); do envolvimento de membros de TCEs em casos de corrupção (Barbosa, 2009; Praça, 2017); dos questionamentos sobre a utilização de critérios diferentes pelos MPCs e TCs na análise das contas de governadores e os usados pelo TCU e MPC junto ao TCU na análise das contas do Presidente da República (Villaverde; Teixeira, 2017; Praça, 2017), entre outras.

A sociedade civil, por sua vez, mostra-se ativa no exercício do controle sobre a administração pública, demandando a qualidade do gasto público e dos serviços públicos e o combate à corrupção (Praça, 2017; Villaverde; Teixeira, 2017), por meio de variados mecanismos e estratégias (Trevisan et al., 2006; Doin et al., 2012; Latinno, 2017; OCDE, 2022). No Brasil e em vários outros países, além de canais mais tradicionais de controle social, proliferam iniciativas pelas quais os cidadãos articulam-se entre si e com segmentos da administração pública para demandar accountability de governos e empresas e para contribuir com a qualidade da administração pública (Latinno, 2017; GPSA, 2017; Hernandez et al, 2021). Esse fenômeno, que pode ser compreendido sob o conceito “guarda-chuva” de accountability social (Fox, 2015; Hernandez; Cuadros, 2014; Hernandez et al, 2021), pode ocorrer a partir de espaços mais institucionalizados e regulares na administração pública ou por meio de mecanismos espontâneos; e em relações mais colaborativas ou de confronto (Guerzovich; Schommer, 2016).

Essas iniciativas se dedicam a demandar, coletar, produzir e interpretar dados e informações públicas; exigir prestação de contas e responsabilização; analisar tendências e promover debate sobre problemas públicos, buscando contribuir com os governos para sua solução; estabelecer conexão entre cidadãos e governantes em torno de políticas públicas (Trevisan et al., 2006; Schommer; Nunes; Moraes, 2012; Hernandez; Cuadros, 2014, OCDE, 2022). Ao interagir com o sistema de controle institucional, passam a pressioná-lo para que exerça seu papel de modo mais efetivo, inclusive sugerindo seu aprimoramento (Klein, 2017). Buscam “controlar o controlador” (Villaverde; Teixeira, 2017; Klein, 2018). A resposta dos controladores pode ser a resistência ou a abertura e o estímulo ao controle social, ao perceberem o potencial dessa interação para aprendizagem, visibilidade e efetividade do sistema de controle (Pagani, 2022).

Nos estados do Paraná e Santa Catarina, em particular no período de 2016 e 2017, um período de instabilidade política no Brasil, foram visíveis avanços e obstáculos na articulação entre iniciativas oriundas da sociedade civil e os órgãos de controle. A partir de casos de corrupção em municípios e do desejo de aprimorar a gestão pública, nas décadas de 2000 e 2010, segmentos da sociedade civil local criaram observatórios sociais e instituíram conselhos municipais de transparência e controle social, entre outras ações. Ao mesmo tempo, segmentos de órgãos de controle se articularam para investigar, punir, debater e buscar mudanças institucionais que favoreçam a accountability. O fizeram tanto em resposta a pressões locais como a incentivos federais para a formação de redes de controle institucional nos estados (Paraná, 2017; La Forge, 2017, Pagani, 2022). Em meio a essas relações, há também resistências, ceticismo, idas e vindas, expectativas alcançadas e outras frustradas, avanços e retrocessos.

Nesse sentido, o objetivo do trabalho é identificar como o sistema de controle institucional tem se articulado internamente e com a sociedade civil e o que isso evidencia quanto ao estágio da incorporação da accountability na cultura política brasileira, particularmente nos anos de 2016 e 2017, período em que ocorreu a coleta dos dados empíricos, considerado um período de instabilidade do sistema político brasileiro.

O trabalho se fundamenta na análise de Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer e Sousa (2015) sobre diferentes estágios da incorporação da accountability na cultura política brasileira – tradicional, transversal, sistêmica e difusa – que variam conforme o nível de articulação entre mecanismos de controle no interior do

aparato estatal e destes com os mecanismos de controle exercidos pela cidadania. O modelo de análise utilizado pelos autores contempla quatro categorias – político-cultural, valorativa, organização sistêmica e produção. Esses e outros elementos, detalhados adiante, orientam a presente análise. Os dados, coletados no período de 2016 a 2017, contemplam entrevistas com nove atores envolvidos acerca do sistema de controle institucional e do controle social. Foram também considerados exemplos analisados em estudos recentes sobre a ação de órgãos de controle e sua relação com a sociedade civil.

## 2 DA ACCOUNTABILITY TRADICIONAL À COPRODUÇÃO DO CONTROLE

Accountability pode ser entendida como a qualidade ou estado de ser confiável ou responsável (Denhardt, 2012). Pode ser compreendida, também,

como estratégia para responder a expectativas (Heidemann, 2009) ou como obrigação de uma pessoa ou grupo de prestar contas por sua conduta diante de uma responsabilidade assumida perante outrem (Kluvers; Tippet, 2010). Complexa, multifacetada e processual, a accountability envolve dimensões substantivas e instrumentais, técnicas e políticas, e depende de diversidade de sujeitos e mecanismos para ser produzida (Koppell, 2005; Ceneviva, 2006; Pinho; Sacramento, 2009; Heidemann, 2009) (Schommer et al. 2015, p. 1378).

A partir dos tipos de accountability mais citados na literatura, Hernandez e Cuadros (2014) enfatizam a accountability social, que faz referência a iniciativas, práticas e dispositivos de controle não eleitoral impulsionados por cidadãos, organizações da sociedade civil, OSCs, ou meios de comunicação para exigência na prestação de contas, avaliação do desempenho dos políticos, funcionários e empresas privadas que prestam serviços públicos ou usam recursos públicos.

Há iniciativas de accountability social que se limitam a uma ligação específica na cadeia causal do problema que procuram enfrentar, caracterizando-se por: intervenções delimitadas a arenas locais, expressão apenas pela voz, pressuposto de que as informações por si só tendem a inspirar a ação coletiva com poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público. Outras iniciativas têm uma visão macro do contexto social e consideram as diversas ligações da cadeia causal do problema que desejam enfrentar. São adotadas ações coordenadas, estimulando a ação coletiva, conectando a voz dos cidadãos às reformas governamentais, o que amplia a capacidade de resposta do setor público (Fox, 2015). Trata-se de um tipo de engajamento construtivo, na qual os cidadãos priorizam atuar como parceiros de determinados servidores públicos para alcançar objetivos comuns (Guerzovich; Poli, 2014).

Nesse sentido, o conceito de accountability social relaciona-se ao conceito de coprodução do controle, entendido como “um processo de engajamento mútuo e contínuo entre produtores regulares de informação e controle na administração pública (agências governamentais) e os usuário dessas informações e do controle (cidadãos, individualmente ou organizados em grupos, conselhos ou associações)” (Schommer et al., 2015, p. 1377). No artigo, os autores identificam e caracterizam quatro possíveis estágios da incorporação da accountability na cultura política brasileira, bem como as possibilidades de coprodução do controle (Schommer et

al., 2015, p. 1380), ou seja, a articulação entre mecanismos de controle exercidos pela cidadania com os mecanismos de controle no interior do aparato estatal (e destes entre si), conforme resumido a seguir:

Quadro 1. Os quatro estágios da incorporação da accountability na cultura política

<b>1. Accountability tradicional</b>	Não há coprodução da informação e do controle. O nível de interação entre mecanismos de controle social e institucional é baixo, assim como a capacidade de influência do controle social sobre as agências de controle institucional. O aparato estatal é o responsável quase exclusivo por informação e controle. Há uma ênfase no processo eleitoral como mecanismo de punição ou premiação dos agentes públicos.
<b>2. Accountability Transversal</b>	A coprodução da informação e do controle é esporádica e periférica. A interação entre mecanismos de controle institucional e controle social ocorre em diferentes graus de regularidade e de compartilhamento de recursos. A capacidade de influência do controle social sobre o sistema de controle institucional cresce em relação ao tipo anterior, mas o controle institucional mantém sua estrutura. O aparato estatal é o responsável por informação e controle, eventualmente compartilhando alguma atividade com organizações da sociedade civil. Há um grau relativamente maior de influência da sociedade sobre os mecanismos institucionais de justificação e sanção.
<b>3. Accountability sistêmica</b>	Há coprodução da informação e do controle de diferentes modos e em diferentes graus de institucionalização. O engajamento mútuo e contínuo entre cidadãos e servidores públicos afeta o desempenho das funções estatais, contribuindo para definir a estrutura e tornar a ação estatal e seus limites mais sensíveis, fluidos e permeáveis aos interesses da sociedade. O aparato estatal e suas responsabilidades específicas estão presentes, porém assumem uma forma mais flexível. Dada sua natureza orgânica, se uma parte do sistema de controle falha, o funcionamento do sistema como um todo é afetado. Entretanto, em caso de falha de uma parte, seu papel pode ser desempenhado por outra parte do sistema.
<b>4. Accountability Difusa</b>	Informação e controle são produzidos por vários agentes sem uma estrutura central ou procedimentos regulares. A coprodução é exercida com baixo grau de institucionalização e sem necessariamente envolver o aparato estatal.

Fonte: adaptado de Schommer et al. (2015, p. 1382), tradução nossa.

Para identificar esses estágios, os autores propõem quatro categorias de análise. A primeira, político-cultural, que baseia e permeia as demais, refere-se à incorporação da accountability na cultura política brasileira. A segunda, valorativa, refere-se ao significado e à significância de que cidadãos e agentes públicos considerem a informação e o controle da administração pública como bens públicos e que sua produção não é uma função exclusiva do Estado. A terceira, organização sistêmica, refere-se às maneiras pelas quais ocorrem interações entre agentes e mecanismos de accountability, redes e governança para a coprodução – papéis, responsabilidades, regras e práticas de gestão. Por fim, a quarta categoria de análise, produção, contempla as características e aprendizagens de experiências concretas de coprodução da informação e do controle (Schommer et. al, 2015, p. 1383).

Essas categorias serão úteis para a análise das articulações de órgãos de controle entre si e com a sociedade civil. A partir de possíveis evidências de como e se isso ocorre, torna-se possível verificar como se dão as interações sistêmicas e a governança para a coprodução, o que isso significa e como se reflete na incorporação da accountability na cultura política.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório-descritivo (Triviños, 1987), baseado em abordagem qualitativa. Esta é compatível com as técnicas de coleta de dados adotadas, que incluíram o levantamento de informações em fontes de dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos em pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas (Minayo, 1994) e observação direta.

Embora se considere o sistema como um todo, nesta pesquisa o foco concentra-se na atuação do Tribunal de Contas do estado de Santa Catarina (TCE/SC), do Tribunal de Contas do estado do Paraná (TCE/PR) e dos respectivos Ministérios Públicos de Contas (MPCs), dado que esses órgãos evidenciam os dilemas e controvérsias quanto à articulação com outros órgãos e com a sociedade civil, esta última representada pelos Observatórios Sociais de São José, SC e de Matinhos, PR.

A seleção dos estados do Paraná e Santa Catarina deu-se em função da proximidade em relação aos pesquisadores e de possuírem similaridades em termos de formação sociocultural e indicadores socioeconômicos. Além disso, nesses estados surgiram os primeiros observatórios sociais voltados ao controle da gestão pública e até hoje são os estados com maior número de observatórios que integram a Rede Observatório Social do Brasil (OSB, 2024). Ainda, as redes de controle da gestão pública são ativas nesses dois estados (Pagani, 2022; Rede da Gestão Pública do Paraná, 2023).

A seleção dos entrevistados, por sua vez, teve por base a indicação pelas instituições e pelas pessoas com quem tínhamos contato por seu envolvimento em discussões sobre o tema. Os entrevistados foram um membro do TCE/SC, um membro do TCE/PR, um membro do Tribunal de Contas da União (TCU), três membros do MPC, sendo um de Santa Catarina, um do Paraná e um do Distrito Federal, um membro da Controladoria-Geral da União, CGU, e três integrantes de Observatórios Sociais, um de São José, SC e dois de Matinhos, PR, num total de dez entrevistas. As entrevistas foram realizadas no período de 2016 a 2017.

O interesse da pesquisa decorre das demandas da sociedade em relação à qualidade do gasto público e ao combate à corrupção (Praça, 2017; Villaverde; Teixeira, 2017); das pressões e incentivos para que os TCs atuem de modo articulado com outros órgãos em redes de controle (Paraná, 2017; Santos, 2021; Lima, 2021; Pagani, 2022); dos questionamentos sobre a funcionalidade, a legitimidade e accountability dos TCs (Brandão, 2017; Villaverde; Teixeira, 2017; Rocha, Zuccolotto, Teixeira, 2020); do envolvimento de membros de TCEs em casos de corrupção (Barbosa, 2009; Praça, 2017); dos questionamentos sobre a utilização de critérios diferentes pelos MPCs e TCs na análise das contas de governadores e os usados pelo TCU e MPC junto ao TCU na análise das contas do Presidente da República (Villaverde; Teixeira, 2017; Praça, 2017), entre outras.

Os resultados e interpretações foram desenvolvidos por meio da análise qualitativa e descritiva do conteúdo dos dados obtidos e seguiram um modelo de análise elaborado, conforme mostrado no quadro 2, a seguir.

Quadro 2. Modelo de análise

<b>Categorias</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Autores</b>
Características do sistema de controle durante os mandatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Componentes do controle institucional e do controle social durante os mandatos</li> <li>- Relação entre técnica e política no exercício do controle</li> </ul>	Abrucio e Loureiro (2005); Pinho e Sacramento (2009);
Coprodução do controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de controle político e institucional durante os mandatos e sinergia entre diferentes estruturas</li> <li>- Estágios da incorporação da <i>accountability</i> na cultura política brasileira – tradicional, transversal, sistêmica e difusa – e sua relação com coprodução do controle; analisadas a partir de quatro categorias: político-cultural, valorativa, organização sistêmica e produção</li> </ul>	Schommer et al (2015)
<i>Accountability</i> social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura do sistema de controle institucional e político à sociedade e ação da sociedade para demandar e exercer <i>accountability</i></li> </ul>	Hernandez e Cuadros (2014); Hernandez et al. 2021

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após as transcrições das entrevistas que compuseram o corpus da pesquisa, seguiu-se com a codificação e categorização do material, conforme modelo de análise descrito. As entrevistas foram organizadas realizando-se a análise de cada categoria contemplada no modelo, por meio de aproximações e inferências e em confronto com os conceitos e categorias teóricas. A participação dos pesquisadores em debates sobre o tema, em que ocorreu observação direta, foi também considerada. Ainda, buscou-se exemplos abordados em estudos mais recentes sobre controle, para complementar os dados e análises iniciais.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No contexto da pesquisa, distinguem-se os mecanismos de controle institucional, incluindo o controle interno e o controle externo, dos mecanismos de controle social durante os mandatos, para então observar as possibilidades de interação entre eles. A Figura 1 destaca alguns dos órgãos que compõem o sistema de controle institucional e o controle social brasileiro, durante os mandatos.

Figura 1. Componentes do controle institucional e do controle social durante os mandatos na administração pública brasileira



Fonte: Elaborado pelos autores.

No âmbito do controle social, a população pode participar do controle como usuária dos serviços, avaliando e monitorando a sua qualidade e o uso dos recursos públicos, expressando suas preferências e participando das decisões. Para tanto, pode utilizar-se de mecanismos formais de articulação com o aparato estatal, como ouvidorias, audiências públicas, conselhos e conferências, e por meio de iniciativas da própria sociedade civil, como campanhas, manifestos, petições etc. A atuação cidadã pode, ainda, promover interações entre os órgãos de controle e destes com a sociedade, ao utilizar e colaborar com os canais institucionais do controle público, e, também, pressioná-los para que exerçam seus papéis, além de gerar inovações e aprimorar o sistema de accountability. Todas essas iniciativas apresentaram-se como parte de um processo de ampliação do acesso à informação e transparência que vigorou no Brasil a partir de 2000, que se ampliou em torno da elaboração e da implementação da Lei n. 12527/2011 (Brasil, 2011).

Nos estados do Paraná e Santa Catarina, em particular, percebem-se transformações no âmbito do sistema de controle formal e ativismo da sociedade civil no âmbito do monitoramento da gestão pública local. No âmbito municipal, ocorre a emergência de lideranças da sociedade civil que passam a acompanhar os gastos públicos e o desempenho da administração pública (Doin et al., 2012). Observa-se, também, a articulação em rede, como na Rede de Controle da Gestão Pública de Santa Catarina (Pagani, 2022) e a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Paraná (Rede da Gestão Pública do Paraná, 2023), bem como questionamentos sobre os métodos e efeitos da atuação do controle. Portanto, pertinente investigar como tais transformações repercutem na atuação e nas articulações dos órgãos de controle.

#### 4.1 A relação técnico-política nos TCs e MPCs

Os TCs e o MP, na visão de Rocha (2011), foram os grandes beneficiários do instrumental de promoção da accountability previsto na CF/88. Os TCs alcançaram maturidade orgânica e funcional, obtendo autonomia e um extenso rol de competências (Garcia, 2017; Praça, 2017). Segundo Rocha (2011), os TCs são órgãos híbridos, com funções de caráter técnico e jurisdicional, possuem linha hierárquica própria e independente, não se subordinando a qualquer um dos poderes, ainda que sejam auxiliares do Poder Legislativo na sua função de controle político. Além da autonomia administrativa e funcional, tem iniciativa legislativa própria e competência normativa e reguladora específica, e seus membros possuem garantias constitucionais idênticas aos dos magistrados.

O MPC representa a presença do Ministério Público junto aos TCs, tendo como missão a guarda da lei e a fiscalização de sua execução (TCU, 2017). Dentre suas competências estão a defesa da ordem jurídica; a interposição de recursos; e o encaminhamento de medidas (TCU, 2017). Embora haja controvérsias acerca da sua atuação no quadro do controle da gestão pública, papéis e funções, o MPC pode atuar como órgão agente, denunciando e investigando irregularidades ou ilegalidades. Os procuradores do MPC contam com independência funcional em relação aos TCs. Entretanto, sua estrutura administrativa e orçamentária depende dos TCs e está dissociada do Ministério Público (Garcia, 2017).

Um dos aspectos debatidos sobre os TCs no Brasil é o da composição dos seus ministros, no caso da União, e dos seus conselheiros, no caso dos estados e municípios (Villaverde; Teixeira, 2017; Praça, 2017; Brandão, 2017; Klein, 2018). O baixo grau de transparência e o alto grau de politização e governismo expresso pelos TCs (Brandão, 2017; Klein, 2018), foi corroborado nas entrevistas, qualificando a sistemática de indicação de conselheiros por critérios de política partidária, associado a grupos políticos dominantes no estado, com pouca transparência e sem participação social. Na percepção de conselheiro entrevistado do TCE/SC, por exemplo, é evidente como o interesse político partidário predomina na escolha dos conselheiros.

O entrevistado do TCE/SC observa que o aspecto político interfere na composição e na forma de tomar decisões. Já segundo o entrevistado do MPC/SC, "(...) temos 80% dos conselheiros oriundos desta classe político partidária, os demais membros representam o status quo dominante. Quem está no poder nomeia (...) e 20% somente são oriundos de categorias sem tanta vinculação político-partidária, categorias mais técnicas". Villaverde e Teixeira (2017) mostram que a pressão dos conselheiros políticos sobre seus pares técnicos, em Alagoas, por exemplo, trouxe pesadas consequências, como a de um dos conselheiros que necessita de escolta policial diária para exercer sua função.

Embora as diretrizes e o trabalho dos TCs se alicercem no componente técnico, a forma de escolha dos seus membros e as necessárias avaliações finais desses trabalhos pelo plenário realçam as feições do sistema político-partidário de cada localidade. Além disso, os integrantes da carreira técnica, embora bem qualificados e remunerados, conformam uma tecnocracia distanciada da sociedade e dos gestores públicos do Executivo (Praça, 2017; Rocha, Zuccolotto e Teixeira, 2020), pressionando o sistema político por meio da busca de conformidade às normas. Muitos auditores dos TCs possuem uma concepção irreal da máquina pública, sem compreender os limites cotidianos dos gestores públicos

(Praça, 2017), apresentam demandas que geram sobrecarga na ponta e não confiam na capacidade de gestores públicos, políticos e cidadãos de gerir e de exercer o controle (Fischer; Schommer, 2017).

Segundo o entrevistado do TCE/SC, há diferentes visões do papel do controle sobre a gestão pública entre os membros dos diferentes órgãos. Isso dificulta a compreensão das diretrizes do sistema de controle e um equilíbrio entre a dupla natureza da administração pública, técnica e política ou tecnopolítica. A atuação desse sistema acaba exercendo papel mais político do que técnico, na visão do entrevistado, visto que o parecer final é sempre do Legislativo, promovendo, em algumas situações, desproporcionalidade nos julgamentos.

Alguns membros dos TCEs buscam articular-se com integrantes de outros órgãos de controle e com a sociedade civil. O fazem geralmente por meio de redes pessoais, em caráter pontual e não institucional. Ou em situações emergenciais, como na pandemia de Covid-19, com dificuldade de continuidade na cooperação (Santos, 2021; Lima, 2021).

Entre os membros do MPC, se observam diferentes padrões de atuação – dos acomodados e tímidos aos ousados e corajosos, conforme entrevistada do MPC/DF, sendo que não há uma orientação institucional comum. Alguns dos membros do MPC adotam postura investigativa, combativa e de posicionamento público, engajando-se no debate político e na proposição de mudanças institucionais. Por exemplo, na proposta de emenda à Constituição PEC 329/2013, que altera a forma de composição dos TCs; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Brasil, 2013).

Em análise sobre o Ministério Público Federal, MPF, Viegas (2022) identifica como a ação de suas lideranças, na interface entre uma associação privada (Associação Nacional dos Procuradores da República) e instâncias do órgão público, expressa uma face oculta de poder, que gera efeitos internos e externos ao órgão de controle. Quando se trata da comunicação institucional de TCs e MPs nas redes sociais, por sua vez, observa-se fragilidades em accountability (Viegas et al., 2022).

Se, por um lado, é necessário considerar a natureza tecnopolítica da administração pública, inclusive no exercício do controle, e é desejável que o controle institucional se aproxime do controle social e da pluralidade da sociedade, por outro lado, há riscos de que o poder de controlar seja exercido por certos agentes sob uma lógica corporativista e de concentração de poder burocrático. O que pode se converter em poder político sobre outras esferas da administração pública e sobre a política eleitoral (Sá; Silva, 2020; Viegas, 2020; 2022).

#### 4.2 Articulação no sistema de controle institucional

No que tange à articulação de ações no sistema de controle, o ponto de partida no Paraná foi a implementação das Leis da Transparência, ou Lei Capiberibe (LC n. 131/2009), e da Lei de Acesso à Informação (LAI), (Lei n. 12527/2011) (Angélico, 2015; Brasil 2024a; Brasil, 2024b) e da diretriz da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). A ENCCLA reúne diversos órgãos federais, Ministério Público e organizações da

sociedade civil no combate à corrupção e no acompanhamento da gestão pública (La Forge, 2017).

Diretrizes relativas à transparência, ao acesso à informação e à ENCLLA foram incorporadas por órgãos de controle paranaenses, a exemplo do Ministério Público, que, em articulação com a empresa de informática do Paraná, Celepar, disponibilizou um Portal de Transparência para todas as prefeituras do estado, visando contribuir para que pudessem cumprir as novas exigências legais relacionadas à informação. Segundo um dos entrevistados no Paraná, as poucas evidências de integração entre os órgãos de controle ocorrem no compartilhamento de informações.

Em Santa Catarina, segundo os entrevistados, o compartilhamento de informações é pontual. Se, por um lado, tem-se tecnologia e acesso à informação, meios para obtê-las e algum grau de compartilhamento no sistema de controle institucional, por outro, observa-se que os sistemas de informação dos órgãos são pouco articulados ou compartilháveis, limitando os potenciais resultados da colaboração.

O entrevistado do TCE/SC apontava, em 2016, que, internamente, o trabalho não é realizado com sistemas de inteligência computacional, bem como não havia confiabilidade na alimentação dos sistemas informatizados nos municípios. Ainda, poderia haver mais articulação entre diferentes órgãos de controle institucional, por exemplo, no cruzamento de informações entre a folha de pagamento e os impostos trabalhistas. Isso demonstra que mesmo o elemento técnico básico no sistema de informação, essencial para a accountability, apresenta problemas.

Não obstante as dificuldades de integração, segundo o entrevistado do TCE/PR, há sempre algum tipo de relação e compartilhamento de informações entre órgãos, como entre a Receita Federal e Ministério Público, ainda que de maneira pontual. Conforme esse entrevistado, um exemplo é o Paraná Previdência, cuja preocupação é expandir a fiscalização para todos os órgãos tomadores de decisão, envolvendo a Secretaria da Fazenda.

Exemplos de cooperação mais continuada, ainda que os resultados sejam tímidos, são a “Rede de Controle da Gestão Pública do Paraná” e o “Movimento Paraná Sem Corrupção” (Paraná, 2017; Barbosa, 2009). Em Santa Catarina, a Rede de Controle da Gestão Pública tem sido um espaço de articulação entre vários órgãos públicos e organizações de controle social. As pessoas participantes mostram-se abertas às articulações, à troca de conhecimentos, ferramentas, dados e informações, buscando favorecer uma abordagem de prevenção, capacitação, colaboração e melhorias em gestão, e não apenas o foco usual em combate à corrupção (Pagani, 2022). Já o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado, Gaeco, focaliza o combate à corrupção e tem alcançado articulação e visibilidade em suas ações e efeitos, em casos recentes como o da Operação Mensageiro (Mayer, 2023).

Para os entrevistados à época, porém, o relacionamento entre os órgãos do sistema de controle é pouco efetivo. Embora a Rede de Controle realize uma série de eventos e ocorram operações conjuntas, como as do Gaeco, a ação articulada não correspondia, naquele momento, ao padrão de atuação. Segundo um dos entrevistados, um aspecto que prejudica a articulação institucional desse sistema está na existência de diferentes visões do papel do controle sobre a gestão pública. Reis (2017) observa que as visões sobre controle centram-se no modelo agente-

principal (foco na sanção e punição) e/ou na ação coletiva (com medidas que incidem sobre as causas da corrupção).

Pagani (2022) observa na Rede de Controle em SC uma transição na perspectiva de alguns atores sobre o que é controle, dando ênfase na prevenção, bem como características de informalidade nas relações, que podem contribuir para gerar confiança entre os participantes da Rede e fomentar ações colaborativas institucionalizadas. Estudo de Santos (2021) mostra que, no início da pandemia de Covid-19, a articulação entre TCE/SC, MP/SC e controle interno do Executivo foi impulsionada pela situação emergencial e a lideranças desses órgãos abertas à colaboração. Entretanto, um caso de corrupção envolvendo a compra de respiradores pelo Executivo, que alcançou grande repercussão pública, minou a confiança e freou a colaboração (Santos, 2021).

Conforme o entrevistado do MPC/SC, a integração institucional é praticamente inexistente e gera pouco resultado prático. Completa observando que colaborar é visto como algo facultativo:

A noção de dever de colaboração é praticamente inexistente. Existe uma ideia muito forte de que a colaboração é uma “faculdade” entre todos esses órgãos. E como faculdade que é, tudo depende muito das circunstâncias, das pessoas que estão aqui, lá, ou acolá, dos ventos que sopram (Entrevistado do MPC/SC).

A colaboração como algo dependente do perfil e da atuação de pessoas ou lideranças de diferentes órgãos foi observada também por Santos (2021) em Santa Catarina.

A atuação isolada pode ocorrer em função do receio de perda de poder. Se informação é poder, alguns integrantes de TCs e de MPCs consideram que “este banco de dados é meu”, “a liderança nesta questão é minha”, evitando compartilhar atividades inclusive com colegas do próprio órgão, segundo uma das entrevistadas. Na percepção do entrevistado do MPC/PR, os órgãos de controle são como ilhas, cada um tem uma interpretação própria, por exemplo, da lei de responsabilidade fiscal ou da lei de licitações. Um dos problemas institucionais do sistema de controle estaria na falta de um órgão que uniformize as decisões e interpretações dos TCs, por exemplo.

Por outro lado, um dos entrevistados observa que a integração, o trabalho concertado, é uma necessidade do sistema de controle para que seja eficiente. A entrevistada do MPC/DF reforça a necessidade de integração para evitar retrabalho, morosidade e desperdício de capacidades. Assim, diante da complexidade da gestão pública e da corrupção, as respostas necessárias só poderiam ser produzidas pela integração dos órgãos de controle e destes com a sociedade, observam alguns dos entrevistados.

Pode-se considerar, portanto, que embora haja uma atuação colaborativa entre os órgãos que compõem o sistema de controle, impulsionada por demandas internas e externas, espaços articuladores como as redes de controle e grupos especiais, certos perfis de liderança e situações específicas, a articulação entre órgãos de controle ocorre de maneira incipiente, pontual, fragmentada e baseada mais em relações pessoais do que institucionais.

### 4.3 Articulação com a sociedade civil

Os mecanismos do arcabouço institucional previstos na CF/88 e leis posteriores abriram espaço para a participação da sociedade em temas relativos ao controle das contas públicas. Em certa medida, os órgãos de controle têm sentido a pressão da sociedade civil e buscado alternativas. É o caso da CGU, que, desde 2006, tem buscado articulação com OSCs para exercer seu papel no combate à corrupção e melhorias da gestão pública (Loureiro et al., 2012; Schommer, Spaniol e Dahmer, 2014; La Forge, 2017).

O entrevistado do TCE/PR observa que tem havido mudanças em participação da sociedade, o que é facilitado pela LAI e impulsionado por ações de controle que alcançaram visibilidade pública. Entrevistados dos dois estados pesquisados consideram que a atuação da sociedade civil é vital para o desenvolvimento do sistema de controle atual.

O TCE/PR e o TCE/SC buscam instrumentalizar a fiscalização ao disponibilizar informações públicas e promover a implantação dos portais da transparência pelos municípios. O que em parte é uma resposta a demandas da sociedade e, uma vez aprimorada e ampliada, pode facilitar a participação cidadã, que tende a demandar outras informações e contribuir para o aprimoramento dos portais.

Há iniciativas no TCE/SC que buscam mais proximidade com a população, por exemplo, por meio de assembleias e audiência do Plano Diretor, e estratégias de auditoria mais participativas na educação, entre outros exemplos apontados por Pestana, Bernardo e Costa (2020). No caso do TCE/PR, algumas auditorias em escolas têm integrado pais, professores e alunos na avaliação do serviço prestado. São iniciativas que buscam tornar o sistema de controle externo mais permeável à cidadania, porém, nem sempre alcançam continuidade ou se estabelecem como padrão.

Os entrevistados observam, ainda, que mudanças na estrutura do sistema de controle têm acontecido muito em função da interferência da cidadania. Esse envolvimento é considerado necessário, inclusive porque os auditores não podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo, faz-se necessário que também o cidadão acompanhe o andamento do recurso público.

Observatórios sociais têm se mostrado atuantes no monitoramento das contas e contratos públicos em certos municípios catarinenses e paranaenses (Doin et al., 2012; Guertzovich; Schommer, 2016). Alguns deles buscam influenciar o sistema de controle institucional e político nos municípios em que atuam e, por consequência, a qualidade do uso dos recursos públicos (Klein, 2017). O fazem por meio de estratégias variadas, como: pedidos de informação aos diversos órgãos, com base na LAI, o que muitas vezes gera novos sistemas de dados e controles, uma vez que se o órgão não tiver a informação disponível, deve produzi-la; encaminhamento de sugestões a órgãos da Prefeitura, à Câmara de Vereadores, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público etc.; orientação ao cidadão sobre como exercer a cidadania fiscal e o controle social, facilitando o acesso aos procedimentos devidos para denúncias, pedidos de informação; e representações aos órgãos de controle demandando que cumpram seu papel no sistema de controle.

Os observatórios têm buscado auxiliar a sociedade na avaliação dos encaminhamentos da gestão pública à população e ao sistema de controle da

administração pública municipal. Na opinião do entrevistado do MPC/SC, um bom exemplo é a Câmara de Vereadores de São José, onde a atuação do Observatório Social de São José (OSSJ) gerou redução nas aquisições. Outra constatação acerca do papel dos observatórios é a de que ele expõe à sociedade às vicissitudes do sistema e acaba, assim, por apresentar as deficiências e indiferenças dos órgãos de controle.

Destaca-se que nem todo o sistema de controle considera a atuação dos observatórios algo positivo, principalmente os órgãos de controle não habituados a justificarem suas ações, conforme observavam Pinho e Sacramento (2009). “Há certa arrogância das instituições de controle”, observa o entrevistado do MPC/SC. O que vai ao encontro da análise de Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) sobre o insulamento e o baixo grau de democratização demonstrada pelos TCs.

A capacidade de um observatório em gerar efeito sobre o sistema, porém, é reduzida. O entrevistado do TCE/SC observa que são poucas as OSCs que recorrem ao TCE apresentando denúncias, e cita como exemplo o OS de São José/SC. Todavia, o caso citado demonstra que a ação do observatório gera pressão para que o órgão de controle institucional produza uma resposta, ou seja, informando e contribuindo para ampliação da accountability. Alguns membros do MP e do TCE/SC, entretanto, são críticos e resistentes à atuação do OSSJ.

Para o entrevistado do TCE/SC, o ideal seria haver mais observatórios atuantes, estimulando o sistema de controle interno e externo, bem como todos os tipos de OSCs deveriam se engajar no acompanhamento dos recursos públicos.

No contexto do estado do Paraná, o Observatório Social de Matinhos (OSM) avalia licitações, cargos em comissão, convênios, obras, processos e estoques no poder executivo, já no poder legislativo local, avalia gastos dos gabinetes e processos licitatórios. Além de realizar ações de educação fiscal, para aprimorar a transparência e capacitar conselhos. A articulação com o sistema de controle institucional, conforme destacado pelo representante do OSM, centra-se no apoio que o Ministério Público tem dado às demandas e denúncias, bem como a parceria com o TCE/PR que ocorre de maneira estritamente formal e técnica, incluindo o Ministério Público de Contas. A articulação entre o OSM e o Poder Executivo local tem apresentado colaboração, mas junto ao Poder Legislativo há menor espaço de colaboração.

O entrevistado do Ministério Público do Paraná destacou que o OSM é atuante na região e tem promovido comunicação acerca de problemas sobre a gestão dos recursos públicos. O entrevistado do TCE/PR não tem percebido a presença dos observatórios sociais nas suas atividades rotineiras, embora haja vários deles ativos no estado. Mas chama a atenção para a direção do TCE/PR, que tem interagido com essas organizações, principalmente com o setor de comunicação.

Entre as sugestões dos entrevistados para aproximar o sistema de controle da sociedade civil, estão: tornar os órgãos de controle mais conhecidos da população, divulgando atividades realizadas, informações produzidas e canais de comunicação; aproximar o cidadão e a sociedade civil do sistema de controle institucional por meio de fóruns de controle com OSCs; mapear informações para contribuir com o trabalho do TCE e MPC; discutir a possibilidade de auditorias participativas; exercer pressão sobre os órgãos públicos para criação de mecanismos institucionais de cobrança voltados a resultados; envolver cidadãos em reunião anual com o TCE, particularmente com a Diretoria de Controle dos

Municípios, para opinar sobre o planejamento das auditorias do ano e as prioridades de atuação do órgão, apresentando problemas mapeados pelos observatórios e quem está atuando para resolver tais problemas. Definidas as prioridades, as OSCs podem acompanhar a execução do planejado.

Recorrendo à análise de Fox (2015), ainda não estão claros os motivos pelos quais algumas iniciativas de accountability social em várias partes do mundo conseguem influenciar o comportamento das instituições. Instituições de accountability que buscam apoiar, instrumentalizar e reforçar a accountability social e equilíbrios de poder enfatizam as práticas de transparência, inspeções, relatórios, auditorias e investigações, audiências legislativas, comissões da verdade, ouvidorias e comissões de direitos humanos. As OSCs e meios de comunicação independentes também investem e encorajam ações para o aperfeiçoamento da administração pública e do sistema de controle. No entanto, as OSCs raramente têm influência suficiente para levar a sanções, mudanças políticas, proteção contra violações, ou compensação pelos abusos do passado (Fox, 2015).

Uma alternativa que parece mais profícua na relação das OSCs com órgãos de controle volta-se para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, em uma abordagem mais preventiva, orientativa e colaborativa, em lugar de priorizar o controle a posteriori e a punição. Um exemplo disso ocorreu durante a pandemia, com a Força Tarefa Cidadã, envolvendo observatórios sociais, outras OSCs, e órgãos de controle no monitoramento de portais de transparência dos municípios (Pagani, 2022).

Assim, a influência da sociedade civil pode crescer na medida em que se some a avanços institucionais nos sistemas de controle, os quais também lhe cabe demandar e ajudar a construir.

#### 4.4 Natureza, limites e estágios do sistema de controle

No que se refere à natureza do controle realizado, no Estado do Paraná a ênfase é da fiscalização e o acompanhamento in loco é mais no sentido da conformidade com as normas. Entretanto, tem havido um movimento em relação a resultados e à satisfação do cidadão, como é o caso do Programa Escolas 1000, no qual o TC verifica como está sendo a entrega de serviços das prestadoras, bem como acompanha as audiências públicas, nas quais os pais dos alunos opinam sobre satisfação ou não com relação às reformas realizadas. Afirma o representante do TCE/PR:

Tem esse programa Escolas 1000 (...) então eu diria que a inspetoria (...) ultimamente tem dado bastante ênfase na parte operacional. Realmente seus programas estão sendo realizados, observando até fatores ligados à economicidade, à eficiência, e tem sido bastante atuante com relação a cobrança de controle interno, no fortalecimento da manualização dos procedimentos. Dentro da Secretaria de Educação foi feito um trabalho bastante forte com relação a isso (Representante TCE/PR).

A percepção desse entrevistado quanto às mudanças no sistema de controle, nos últimos anos, está vinculada à maior preocupação com o acompanhamento

dos contratos públicos, buscando desempenho e responsabilização dos agentes públicos pelo mau uso dos recursos. Os motivos que reforçam tais mudanças são os processos judiciais envolvendo agentes públicos e empresas do setor privado e as mudanças institucionais em curso no Brasil, o que tem “propiciado avanços significativos”, segundo o entrevistado do TCE/PR. É importante observar que mudanças nas regras estatais intertemporais e outros marcos legais contribuíram com o processo de responsabilização (Abrucio; Loureiro, 2005). Dentre eles, as já mencionadas leis de transparência e acesso à informação, além de ajustes e inovações em leis relativas a licitações, improbidade administrativa e processo eleitoral.

Embora, de maneira geral, os órgãos de controle entendam que o aumento do controle contribua para aprimorar a gestão pública, na percepção do entrevistado do TCE/SC, essa visão gera mais problemas do que soluções, pois induz o distanciamento do cidadão e torna os processos de gestão pública mais lentos e onerosos. Segundo o entrevistado, o sistema de controle institucional, além de complexo, é caracterizado por excessivo arcabouço normativo, típico da burocracia, dando ênfase ao controle e não à gestão sistêmica. As relações institucionais são frágeis. Tal fato se dá em função dessas instituições não terem as feições que lhe foram dadas pela República, tanto na origem com Rui Barbosa como na CF/88. Além disso, as relações são dependentes das pessoas que ocupam os espaços dentro das instituições públicas, mas também de influência político-partidária.

Enquanto os MPCs têm mostrado uma feição mais repressiva na busca do aprimoramento do sistema de controle, os TCs são das últimas instituições a se submeterem a um processo de reforma que os aproxime dos valores republicanos e dos novos anseios da sociedade brasileira, na percepção do entrevistado do MPC/SC. Isso se deve, sobretudo, à sujeição às indicações políticas. “Os TCs têm tido dificuldade de se adaptar a este conjunto de novos valores e obrigações e, muito disso, em razão da forma como são constituídos” (entrevistado MPC/SC). Pode, também, ser analisada sob uma ótica das elites da burocracia pública e como agem suas lideranças para exercer poder interno e externo aos órgãos em que atuam (Viegas, 2022) e para promover colaboração, aprendizagem e resultados segundo uma lógica de controle mais preventiva (Pagani, 2022).

O sistema de controle institucional é ainda distante da população, que geralmente desconhece funções e canais de acesso. Uma das razões é que esse sistema não é desenhado em função das necessidades do cidadão, uma vez que “o sistema de controle institucional não é construído a partir do pressuposto da democracia para que possa ser utilizado pela sociedade como um todo, há um gap, como o sistema está estruturado e como a sociedade o usa” (entrevistado do TCE/SC). Este entrevistado destaca, ainda, o fato de que as instituições funcionam com uma estrutura grande, mas com poucas pessoas realmente envolvidas na realização do controle. Todos esses aspectos reforçam o que lembrava Rocha (2011): desde a criação do TCU, nos anos de 1890, Rui Barbosa preocupava-se com os rumos da instituição, temeroso de que a Corte de Contas se convertesse em uma organização inútil para a gestão pública. Até hoje, a discussão sobre a relevância, legitimidade e possível obsolescência dos TCs é presente (Lima, 2021; Santos, 2021).

#### 4.5 Estágios da incorporação da accountability na cultura política

No que diz respeito aos estágios da incorporação da accountability na cultura política brasileira, dadas as evidências apresentadas, pode-se concluir que o sistema de controle nos estados do Paraná e de Santa Catarina mostra certa tendência em direção ao segundo estágio, accountability transversal, embora ainda predomine o primeiro estágio, accountability tradicional.

Em algumas situações no PR e SC, observam-se indícios que tendem ao segundo estágio. Neste, conforme Schommer et al. (2015), a coprodução da informação e do controle é esporádica e periférica. A interação entre mecanismos de controle institucional e controle social ocorre em diferentes graus de regularidade e de compartilhamento de recursos. A capacidade de influência do controle social sobre o sistema de controle institucional cresce em relação ao tipo anterior, mas o controle institucional mantém sua estrutura. O aparato estatal é o responsável por informação e controle, eventualmente compartilhando alguma atividade com OSCs.

Ainda que haja alguns exemplos de articulação entre controle social e institucional e dos órgãos de controle entre si, não se pode afirmar que esteja em curso nesses estados uma transição da accountability tradicional para a accountability social, ou sistêmica, na qual a coprodução do controle seria frequente. Na ação da sociedade civil, observa-se em alguns segmentos a tendência a uma ação mais preventiva e articulada, fruto de um processo de aprendizagem em curso, que fortalece a sociedade civil para o exercício do controle. Há, também, visões simplistas e extremas sobre corrupção, administração pública, política e controle, que dificultam a colaboração e as melhorias nas práticas de gestão e controle.

De todo modo, dados os limites de ação do controle institucional, pelo formalismo, pelo baixo grau de articulação entre os órgãos e por influência de interesses político-partidários, a expectativa sobre o controle social cresce. A mobilização cidadã e sua capacidade de articular-se em sistemas de governança que permitam estimular, pressionar, questionar e ativar o sistema de controle institucional revela-se crucial. Mas será a sociedade civil organizada capaz de cumprir esse papel? É uma boa questão, dado que também essa tem dificuldades e limites em termos de transparência, accountability e governança.

#### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivando identificar como o sistema de controle institucional tem se articulado internamente e com a sociedade civil e o que isso evidencia quanto ao estágio da incorporação da accountability na cultura política brasileira, o presente trabalho focalizou os Tribunais de Contas e o Ministério Público de Contas dos estados do Paraná e Santa Catarina, e os Observatórios Sociais de São José, SC e de Matinhos, PR.

Da análise procedida evidenciaram-se tanto limites na estrutura dos órgãos quanto na frágil articulação entre eles. Observou-se que, ainda que o sistema de controle institucional tenha avançado em seus mecanismos e instrumentos de fiscalização e monitoramento, a sua articulação interna é incipiente, pontual e baseada mais em relações pessoais do que institucionais. As relações pessoais

podem ser relevantes para gerar aproximação e confiança que impulsionem colaboração de caráter regular e institucional, e os espaços formais como as redes de controle podem gerar oportunidade de aprendizagem, formação de vínculos e confiança entre os participantes. Por outro lado, as relações informais podem ser usadas para práticas corporativistas e antidemocráticas.

A falta de integração e articulação dos órgãos prejudica o atendimento pleno das demandas impostas pela sociedade. Há, entretanto, certo consenso de que os TCs necessitam reestruturação, principalmente na forma pela qual é definida a sua composição (conselheiros), bem como da sua articulação mais efetiva com outros órgãos de controle e com a sociedade.

Percebe-se, ademais, que os órgãos de controle têm sentido a pressão social e têm buscado alternativas para incrementar a articulação com a sociedade civil. Os OSs têm se mostrado importantes na interlocução do sistema de controle na avaliação dos encaminhamentos e das ações da gestão pública. Observam-se mudanças em abertura para a participação da sociedade, como na instrumentalização da fiscalização ao disponibilizar informações públicas, promoção da transparência pelos municípios, além de assembleias, audiências e auditorias participativas.

Entretanto, ainda que tais iniciativas busquem aproximação e articulação com a sociedade, nem sempre alcançam continuidade ou se estabelecem como padrão. Ao contrário, observa-se que os órgãos de controle ainda não se habituaram a justificar suas ações, o que acaba por definir a pouca abertura do sistema de controle institucional e político à sociedade. Pode-se concluir que o sistema de controle nos estados do Paraná e de Santa Catarina mostra certa tendência em direção ao segundo estágio, accountability transversal, embora ainda predomine o primeiro estágio, accountability tradicional.

No campo empírico, observa-se e discursos e práticas voltadas à colaboração. Porém, esta não chega a ser articulada de modo a favorecer que a governança gere colaboração e produza resultados. A coprodução do controle pode ser um caminho para promover inovações e melhorias no sistema de controle. Alguns membros de órgãos de controle podem atuar como promotores de coprodução, ao trabalhar nas conexões em rede com outros órgãos e destes com os cidadãos. Os mecanismos de participação postos na legislação de abertura para a sociedade por parte dos órgãos de controle devem ser garantidos e fortalecidos, além das possíveis inovações que surjam nessa relação.

Por fim, cabe apontar o caráter limitado do presente estudo, que buscou analisar o período de 2016-2017, quando havia instabilidade política, e pelo fato desse estudo ser essencialmente descritivo, em apenas dois estados, o que sinaliza para a necessidade de ampliá-lo e de aprimorar a análise dos dados e sua apresentação. As pesquisas futuras podem se debruçar em avaliar as mudanças após 2017 e buscar experiências de coprodução do controle para compreender mais especificamente as condições que as favorecem e os resultados alcançados por meio delas. Cabe também aprimorar o modelo de análise utilizado, caso se queira estudar mais as articulações no sistema de controle, quais não se referem exatamente à coprodução, mas sim à articulação em rede entre órgãos da administração pública, podendo ou não envolver coprodução.

# Institutional Control and Articulation for Accountability and Coproduction of Control: Evidence from Paraná and Santa Catarina

## ABSTRACT

The paper aims to identify how the institutional oversight system has been articulated internally and with civil society and what this shows regarding the stage of incorporation of accountability in Brazilian political culture, particularly in the years 2016 and 2017, a period in which the collection of empirical data occurred, considered a period of instability of the Brazilian political system. The focus is on the states of Paraná and Santa Catarina, where networks occur between control bodies, coordinated corruption investigation operations, as well as municipal social observatories. Under a qualitative, descriptive, and exploratory approach, data obtained through interviews, documents and direct observation are analyzed based on references and analysis models on social accountability and co-production of control. The analysis includes the nature and characteristics of control bodies, the tendencies towards the system's articulation, both internally and externally, as well as its limits and stages. The results highlight the incipient articulation of the system, both internally, which occurs on a punctual basis and based more on personal than institutional relationships, and externally, characterized by limited openness to society.

**KEYWORDS:** control system; social accountability; coproduction of control.

## REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L.; & Loureiro, M. R. (2005). Finanças públicas, democracia e accountability. In: Arvate, P. R.; & Biderman, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus. p. 75-102.

Angélico, F. (2015). Lei de acesso à informação: reforço ao controle democrático. São Paulo: Estúdio Editores.

Barbosa, D. M. C. B. (2009). Rede de controle da gestão pública: contribuições para a atuação do TCU. Monografia de especialização em Gestão Educação Corporativa, Brasília: Universidade Gama Filho.

Brandão, G. (2017). A quem prestam contas os Tribunais de Contas? Transparência, politização e governismo na accountability. Brasília, Universidade de Brasília, UnB, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (Dissertação de mestrado).

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. (1988). Brasília. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> . Acesso: 08 out. 2017.

Brasil. PEC 329/2013. Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1161004&filename=PEC+329/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1161004&filename=PEC+329/2013). Acesso em: 15 dez. 2017.

Brasil. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. 2011. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 08 abr. 2024.

Brasil. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. 2009. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 08 abr. 2024.

Doin, G. A., Dahmer, J., Schommer, P.C., & Spaniol, E. L. (2012). Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. *Pensamento & Realidade*, v. 27, 56-78.

Denhardt, R.B. (2012). Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning.

Fischer, S. D; & Schommer, P. C. (2017). Prêmio de Boas Práticas em Gestão Pública. 21 experiências de transparência com cidadania. Florianópolis: Udesc Esag. Disponível em: [http://www.esag.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/1684/caderno\\_praticas\\_2016\\_v01\\_11\\_2017.pdf](http://www.esag.udesc.br/arquivos/id_submenu/1684/caderno_praticas_2016_v01_11_2017.pdf) . Acesso: 07 dez. 2017.

Fox, J. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? Global Partnership for Social Accountability, GPSA Working papers series, n.1. Washington: GPSA. Sep, 2014. Disponível em: <http://gpsaknowledge.org/knowledge-repository/social-accountability-what-does-the-evidence-really-say-2/#.VWDegk9VhBc>. Acesso: 23 maio 2017.

Garcia, E. (2017). A necessidade de aperfeiçoamento estrutural do controle externo: a autonomia do Ministério Público de Contas como imperativo da adversidade. Revista do MPC, n. 7, ano III, nov/maio.

GPSA. (2017). Global Partnership for Social Accountability Knowledge Platform. Disponível em: <http://gpsaknowledge.org/>. Acesso 09 dez. 2017.

Guerzovich, F., & Poli, M. (2014). Adaptive Learning. GPSA Series: Are We Ready for Strategic Social Accountability? 1–6.

Guerzovich, F.; & Schommer, P. C. (2016). Four ways in which social accountability and open government interventions bridge the state and society. 12th ISTR Conference in Stockholm, Sweden – Ersta Sköndal University College. ISTR Conference Working Paper Series. Vol X. Stockholm, Sweden, June-July.

Hernandez, A; & Cuadros, D. (2014). Iniciativas de transparência y accountability en América Latina: naturaleza, tipología e incidência en la democracia y el desarrollo. In: Pinheiro, D.; Melo, D. & Costa, J. (orgs.). Democracia: desafios, oportunidades e tendências. Florianópolis: Imaginar o Brasil. p. 226-270.

Hernandez Quinones, A.; Schommer, P. C.; Cuadros De Vilchez, D. (2021). Incidence of Social Accountability in Local Governance: The Case of the Network for Fair, Democratic and Sustainable Cities and Territories in Latin America. Voluntas: 32: 650-662. <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00295-6>

Klein, J. L. (2017). Controle social: como atuar e por onde começar? Florianópolis: Politeia – Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão. Blog. Disponível em <http://coproducaopublica.blogspot.com.br/2017/01/controle-social-como-atuar-e-por-onde.html>. Acesso: 10 Dez 2017.

Klein, G. H. (2018). Tribunais de Contas: quem controla o controlador? Politeia – Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão. Blog. Disponível em Tribunais de Contas – Quem Controla o Controlador? – POLITEIA ([politeiacoproducao.com.br](http://politeiacoproducao.com.br)). Acesso em 07 maio 2023.

Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x

La Forge, G. (2017). The sum of its parts: coordinating Brazil’s fight against corruption, 2003-2016. *Innovation for Successful Societies*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.

Latinno. (2017). Inovações para a democracia na América Latina. Disponível em <https://www.latinno.net/pt/>. Acesso: 10 dez. 2017.

Lima, L. H. (2021). Direito público de emergência e controle externo na pandemia da Covid-19: lições para o futuro? In: Lima, L. H.; Godinho, H. H. A. M.; Sarquis, A. M. F. (Coord.). Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum (p. 17-101).

Loureiro, M.R., Abrucio, F.L., Olivieri, C., & Teixeira, M.A.C. (2012). Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. 17 (60), jan./jun.

Mayer, S. (2023). Entenda a operação Mensageiro, que prendeu 15 prefeitos e outros agentes públicos em SC. 27/04/2023. G1 Santa Catarina. Disponível em: Entenda a operação Mensageiro, que prendeu 15 prefeitos e outros agentes públicos em SC | Santa Catarina | G1 ([globo.com](https://globo.com)). Acesso: 05/05/23.

Minayo, M. C. de S. (1994). O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec.

OCDE. Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (2022). Revisão da OCDE sobre Governo Aberto no Brasil: avançando para uma agenda de governo aberto integrada. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1150\\_1150753-0jb6duhpek&title=Revisao-da-OCDE-sobre-governo-aberto-no-Brasil-Avan%C3%A7ando-para-uma-agenda-de-Governo-Aberto-integrada%20OECD](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1150_1150753-0jb6duhpek&title=Revisao-da-OCDE-sobre-governo-aberto-no-Brasil-Avan%C3%A7ando-para-uma-agenda-de-Governo-Aberto-integrada%20OECD). Acesso em: 01 mai 2023.

OSB. Observatório Social do Brasil. Mapa do Sistema OSB. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/mapa-sistema-osb/> Acesso em: 13 abr. 2024.

Pagani, C. (2022). Aprendizagem em accountability na administração pública: uma perspectiva baseada nas práticas de controle sociopolítico em Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Administração. Tese de doutorado. Florianópolis, Universidade do Estado de Santa Catarina.

Paraná (2017). Acordo de Cooperação Técnica da Rede de Controle da Gestão Pública. Disponível em: [http://www.rededecontrole.pr.gov.br/arquivos/File/acordo\\_rede\\_estadodo\\_parana\\_nov2009.PDF](http://www.rededecontrole.pr.gov.br/arquivos/File/acordo_rede_estadodo_parana_nov2009.PDF). Acesso: 15 dez. 2017.

Pestana, A., C. L.; Bernardo, F. D.; Costa, R. (2020). Coprodução do controle: a necessidade e a possibilidade de os Tribunais de Contas irem além na abertura de suas portas. *POLITEIA – Coprodução do bem público: accountability e gestão*. <https://politeiacoproducao.com.br/a-coproducao-do-controle-a-necessidade-e-a-possibilidade-de-os-tribunais-de-contas-irem-alem-na-abertura-de-suas-portas/>. Acesso: 07 maio 2023.

Pinho, J.A.G.; Sacramento, A.R.S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez.

Praça, S. (2017). *Guerra à corrupção: lições da Lava Jato*. São Paulo: Évora.

Rede de Controle da Gestão Pública do Paraná (2023). Disponível em: <http://www.rededecontrole.pr.gov.br/>. Acesso em 01 mai 2023.

Reis, Sérgio Roberto Guedes. *Evolução do Controle Interno no Poder Executivo Federal Brasileiro: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas*. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8104/1/BAPI\\_n12\\_Evolu%c3%a7%c3%a3o.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8104/1/BAPI_n12_Evolu%c3%a7%c3%a3o.pdf). Acesso em: 08 abr. 2024.

Rocha, D. G. D.; Zuccolotto, R.; Teixeira, M. A. C. (2020). Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 2, p. 201-219.

Rocha, A. C. (2011). Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do estado de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Administração. Tese de doutorado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.

Rocha, A. C. (2008). O processo orçamentário brasileiro como instrumento de accountability. Anais do EnAPG-2008. Salvador, nov.

Sá e Silva, F. de. (2020). From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil's Illiberal Turn (2014–2018). *Journal of Law and Society*, v. 47, n. S1, p. s90-s110.

Santos, M. R. (2021). Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: atuação colaborativa com os gestores públicos e no sistema de controle no primeiro ano da pandemia da covid-19. Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração. Dissertação (Mestrado em Administração).

Schommer, P. C.; Rocha, A. C.; Spaniol, E. L.; Dahmer, J.; & Sousa, A. D. (2015). Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 6, p. 1375-1400.

Schommer, P. C., Dahmer, J., & Spaniol, E. L. (2014). Controle social no Brasil: estadocêntrico ou sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). *Administração Pública e Gestão Social*, 6, 35-47.

Schommer, P. C.; Nunes, J. T.; & Moraes, R. L. (2012). Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Brasília: Revista da EAGU, Ano IV, n. 18, mai. p. 229-58.

Transparency International – Brazil, TI-BR (2022). Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks. Retrieved from: Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks

Trevisan, A. M.; Chizzotti, A.; Ianhez, J. A.; Chizzotti, J.; Verillo, J. O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

Triviños, A. (1987). Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1987.

TCU – Tribunal de Contas da União. Ministério Público de Contas. (2017). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em: 07 dez.

Viegas, R. R. (2020). Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os “procuradores políticos profissionais”. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 33, e234299.

Viegas, R. R. (2022). A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 39, p. 1-32.

Viegas, R.R, Abrucio, L. F., Loureiro, M. R. G., Teixeira. M. A. C. (2022). Revista de Administração Pública, v. 56, n. 3, p. 324-348.

Villaverde, J.; & Teixeira, M. A. C. (2017). O dilema do controle sobre os controladores. Revista do MPC, n. 7, ano III, nov/maio 2017. p. 43-69.

**Recebido:** 19 out. 2024.

**Aprovado:** 07 dez. 2024.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v14n1.17946

**Como citar:** MENEZES, E. C. O.; ROCHA, A. C.; SCHOMMER, P. C.; DEBETIR, E.; RAUPP, F. M. Controle Institucional e Articulação para a Accountability e Coprodução do Controle: Evidências desde o Paraná e Santa Catarina. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 14, n. 01, p. 166-190, jan./abr. 2025. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Elaine Cristina de Oliveira Menezes

Av. Me. Benvenuta, 2007 - Itacorubi, Florianópolis - SC

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

