

CONTROLE SOCIAL

no âmbito do **CONTROLE INTERNO**

Ciclo de oficinas



Governo do Estado de Minas Gerais
Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
Subcontroladoria de Transparência e
Integridade
Superintendência Central de Integridade e
Controle Social
Diretoria Central de Controle Social

Ciclo de oficinas para
desenvolvimento do
Controle Social no âmbito do
Controle Interno

Belo Horizonte
2022

CONTROLADOR-GERAL DO ESTADO

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

CHEFE DE GABINETE

Cláudio Rodrigues Damasceno de Andrade

SUBCONTROLADORA DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE

Soraia Ferreira Quirino Dias

SUPERINTENDENTE CENTRAL DE INTEGRIDADE E CONTROLE SOCIAL

Thomaz Anderson Barbosa da Silva

DIRETOR CENTRAL DE CONTROLE SOCIAL

Sílvio César Zákha Marani

ELABORAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Sílvio César Zákha Marani

Thomaz Anderson Barbosa da Silva

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Assessoria de Comunicação Social da CGE-MG

Sumário

Para que serve este material de apoio às oficinas?.....	5
Como serão as dinâmicas dos nossos encontros?.....	7
Oficina 1: Políticas públicas, controle interno e controle social	9
Política, política e políticas públicas.....	9
Discussão em grupo.....	9
Ciclo de políticas públicas.....	12
Para reflexão.....	14
Controles democráticos da administração pública.....	14
Para reflexão.....	17
Políticas públicas e controles democráticos.....	18
Discussão em grupo.....	18
Indicações interessantes sobre a temática.....	23
Referências bibliográficas.....	25

Para que serve este material de apoio às oficinas?



Diário de bordo

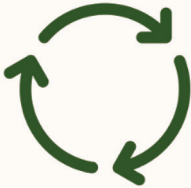
Este material é seu guia de bordo para a caminhada que vamos percorrer. Aproveite os campos com as provocações que inserimos ao longo das próximas páginas e os preencha de forma que, no futuro, ao olhar para suas anotações, desenhos, mapas mentais e rabiscos, lembrará com carinho do que foi apreendido nas nossas oficinas.

Referências adicionais



Para cada encontro, buscamos trazer algumas referências sobre o tema. São indicações de artigos, livros, vídeos, atos normativos e outros materiais que encontramos ao preparar as oficinas. Use-as sempre que quiser se aprofundar de forma lúdica nas temáticas que serão trabalhadas! E compartilhe suas indicações com outras pessoas também!

Reuso e compartilhamento



Produzido pela equipe da Subcontroladoria de Transparência e Integridade da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, todo este material ou até mesmo partes dele são possíveis de serem reutilizados, desde que citada a fonte original. Caso queira adaptar o guia para sua própria organização, solicite o arquivo editável, em formato Word, à equipe da Diretoria Central de Controle Social pelo e-mail controlesocial@cge.mg.gov.br.

Como serão as dinâmicas dos nossos encontros?

Ensinagem

Nossos encontros serão baseados no método de ensinagem, o que significa que o processo de aprendizagem será realizado por meio do compartilhamento dos saberes entre todas as pessoas presentes. No início de cada encontro haverá uma breve apresentação do tema pelo tutor do encontro, que servirá apenas como bússola para seguirmos o restante do percurso.

Enredamento

Para estabelecermos os nós necessários entre os fios a serem tecidos, todas as pessoas precisarão refletir e comunicar sobre as realidades vividas em seu âmbito de atuação. Essa rede será tecida por meio de atividades realizadas em grupos menores, nos quais o envolvimento e a participação de todos são fundamentais. Nesse processo, os grupos contarão com os nossos mediadores, que atuarão como guias para apoiar a caminhada de todos os participantes.

Entendimento

Aquilo que for discutido nos grupos será comunicado aos demais participantes por diferentes métodos de transmissão do conhecimento. Assim, é importante que todas as pessoas do grupo cheguem a entendimentos similares sobre o que foi conversado no momento da atividade prática. Ao final da caminhada, portanto, todas as pessoas deverão estar preparadas para contarem aos demais participantes sobre as aventuras vividas em seu grupo ao longo do caminho.

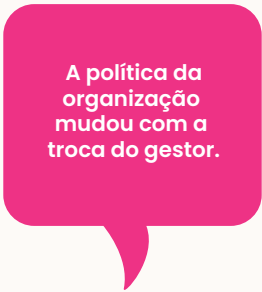
Oficina 1: Políticas públicas, controle interno e controle social

Política, política e políticas públicas

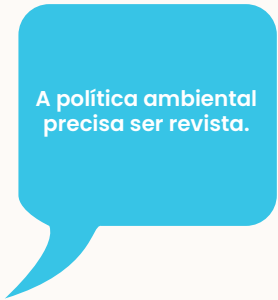
A tradução dos termos **politics** e **policy** para o Português traz certa confusão conceitual, pois ambos os termos são traduzidos como 'política'. Na sua percepção, existe alguma diferença entre o uso do termo nas três frases abaixo?



Falar sobre política é fundamental.



A política da organização mudou com a troca do gestor.



A política ambiental precisa ser revista.

E quando colocamos o adjetivo 'pública' em frente ao termo 'política'? O que isso significa? Nas três frases acima, alguma delas estaria relacionada com o que você entende por 'políticas públicas'? Qual delas e por quê?

DISCUSSÃO EM GRUPO

Neste momento, reúna com o seu grupo e converse sobre as seguintes questões:

1. Quais são os elementos constitutivos de uma política pública?
2. Políticas públicas são elaboradas somente por atores estatais?
3. Não fazer algo diante de um problema público pode ser considerado uma política pública?
4. Seria possível fazer uma classificação dos diferentes tipos de políticas públicas?
5. As ações de controle interno podem ser consideradas como 'políticas públicas'?

Aproveite esta página e anote as principais conclusões das discussões do seu grupo:

Ciclo de políticas públicas

Você já ouviu falar do ciclo de políticas públicas? Conforme o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020), o ciclo de políticas públicas é composto por três estágios e nove diferentes fases, não necessariamente sequenciais. São eles:

Quadro 1 - Estágios e fases das políticas públicas

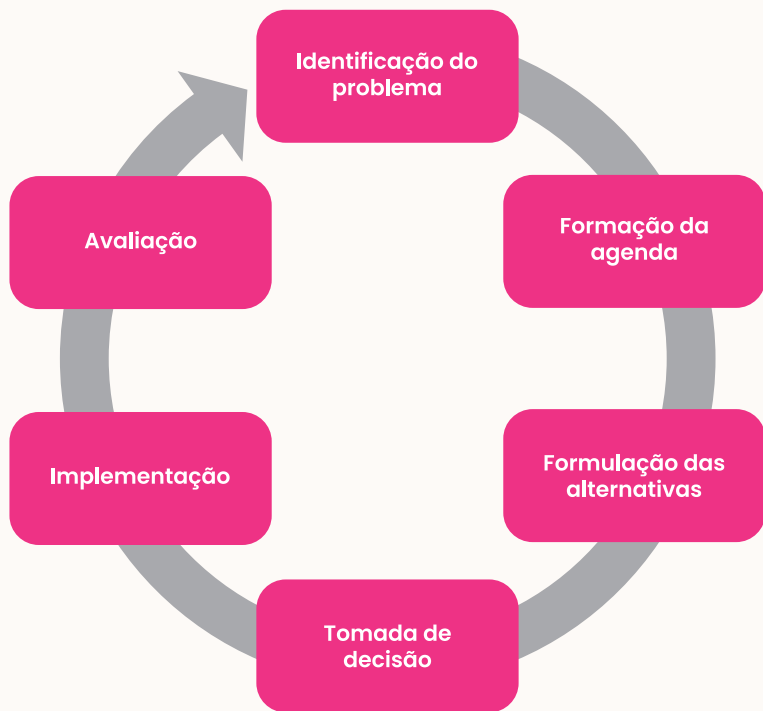
ESTÁGIO	FASES
Formulação	Diagnóstico do problema
	Formação da agenda pública
	Desenho da política pública
	Análise de alternativas
	Tomada de decisão
Implementação	Estrutura da governança e gestão
	Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros
	Operação e monitoramento
Avaliação	Avaliação
	Extinção

Fonte: TCU, 2020: p. 25-27

Para Secchi (2017, p. 43), “O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”.

De forma simplificada, a representação do ciclo de políticas públicas é comumente feita por meio de um modelo analítico composto por sete fases principais, conforme a imagem abaixo:

Figura 1 – Representação do ciclo de políticas públicas



Fonte: adaptado de SECCHI, 2017: p. 43

PARA REFLEXÃO

Os controles democráticos de governo e, em especial, o controle interno, devem atuar em quais fases do ciclo de políticas públicas?

Controles democráticos da administração pública

Na cartilha 'Controle Social: mecanismos para a sociedade exercer o controle cidadão' (MINAS GERAIS, 2021), são identificados três tipos de controles democráticos da Administração Pública: o controle externo, o controle interno e o controle social.

A partir das frases abaixo, relacione cada tipo de controle com a sua descrição:

1. _____ é aquele praticado por órgãos e entidades pertencentes a um determinado poder público no acompanhamento e revisão de seus próprios atos e de suas práticas administrativas, bem como de seus servidores.
2. O _____ do Poder Executivo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público.
3. No âmbito dos controles democráticos de governo, o controle que consiste no exercício do direito de participação pela sociedade organizada e/ou pelos cidadãos, ao fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, as ações dos governantes e dos servidores públicos, as ações dos gestores públicos na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos,

processos e resultados, a fim de assegurar que o dinheiro público seja bem empregado em benefício da coletividade é o _____ .

Uma outra forma de se olhar para os controles democráticos da administração pública é por meio da análise da rede de instituições de **accountability** - termo sem tradução direta para o português, mas que está ligado à responsividade e à efetiva prestação de contas de contas do governo aos cidadãos, assim como a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, quando necessário (MEDEIROS, CRANTSCHNANINOV E SILVA, 2013).

Uma das formas de classificar as formas de *accountability* é por meio de classificação feita por Guillermo O'Donnell (1998). O autor divide as formas de *accountability* em horizontal (exercido por meio das regras instituídas e do aparato de controle da própria Administração Pública) e *accountability* vertical (exercido diretamente pelos cidadãos sobre a Administração Pública).

Posteriormente, de forma complementar e com um olhar direcionado para a ação da sociedade civil, Peruzzoti e Smulovitz (2001) incluiu na classificação de O'Donnell uma nova categoria, o qual denominou de *accountability* social (ou societal), que se relaciona com os controles exercidos por meio de organizações da sociedade civil, por movimentos sociais e pelo jornalismo investigativo.

Figura 2 – Formas de *accountability*



Fonte: elaboração própria

O controle social da Administração Pública é exercido, portanto, por meio da ação direta (voto e denúncias de um indivíduo, por exemplo), assim como também por meio da ação coletiva, organizada de forma estruturada (associativismo civil e imprensa formal, por exemplo) ou organizada em torno de reações a problemáticas específicas (movimentos sociais e ações coletivas nas redes sociais, por exemplo).

PARA REFLEXÃO

Conforme Arantes e demais colaboradores, “O controle sobre a administração pública é dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes” (ARANTES et al., 2010, p. 109).

No entanto, como alertam os autores, parece faltar aos controles internos e externos da administração pública

brasileira formas de incluírem a participação da sociedade nas ações de controle.

Olhando para as ações de controle interno do Poder Executivo estadual, você concorda com essa percepção dos autores? Por que?

Políticas públicas e controles democráticos

A pergunta orientadora da nossa primeira oficina é a seguinte: **de que forma o controle social pode e deve ser inserido no ciclo de políticas públicas e nas atividades do controle interno?**

Após a apresentação do conceito de políticas públicas e de controles democráticos da administração pública, chegou a hora de tentarmos entender como o controle social pode potencializar a ação do controle interno na sua missão de aprimorar as políticas públicas por meio de ações preventivas, detectivas e correicionais.

DISCUSSÃO EM GRUPO

Junto ao seu grupo, procurem pensar, primeiro, quais são os atos típicos de controle interno relacionados com cada fase do ciclo de políticas públicas, preenchendo o quadro abaixo:

FASE DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	DE QUE FORMA O CONTROLE INTERNO PODE ATUAR NESTA FASE?
Identificação do problema	
Formação da agenda	
Formulação das alternativas	

Tomada de decisão	
Implementação	
Avaliação	

Agora, para cada uma das fases do ciclo de políticas públicas e considerando os atos típicos identificados no quadro acima, procurem pensar se haveria alguma forma desta ação contar com a colaboração de indivíduos

(*accountability* vertical) ou organizações da sociedade civil (*accountability* social) para ampliar as possibilidades de ação do controle interno.

FASE DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	DE QUE FORMA O CONTROLE SOCIAL PODE AMPLIAR AS POSSIBILIDADES DE AÇÃO DO CONTROLE INTERNO?
Identificação do problema	
Formação da agenda	

Formulação das alternativas	
Tomada de decisão	
Implementação	
Avaliação	

Após preencherem todos os quadros, compartilhem os resultados com os demais grupos presentes na oficina e, a partir das trocas de experiências, inclua as perspectivas dos demais grupos nos quadros anteriormente preenchidos.

Indicações interessantes sobre a temática

Reunimos aqui algumas indicações de filmes, livros e outros materiais diversos, para além da literatura acadêmica ou técnica, que podem ser interessantes para a temática. Caso tenha alguma outra dica de material, compartilhe-a conosco!

FILMES

- Eu, Daniel Blake***, de Ken Loach | Drama, 1h 40m, Reino Unido, 2016.
- Relatos Selvagens***, de Damián Szifron | Comédia/Drama, 2h 2 m, Argentina, 2014.
- Leviatã***, de Andreï Zviaguintsev | Drama/Crime, 2h 21m, Rússia, 2014.
- Os catadores e eu***, de Agnès Varda | Documentário, 1h 18m, 2000.

LITERATURA

Conto de escola, de Machado de Assis (1869).

A democracia num táxi, de José Saramago (2009).

MÍDIAS DIGITAIS

Vídeo: ***CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O que é? | Entrevista Leonardo Secchi Parte 2***: <https://youtu.be/N8phb0UN2WY>

Referências bibliográficas

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. cap. 3, p. 109-148.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHNANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, Jun. 2013. p. 746-775. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kPqPQT38HLbdHB9CzmKkdLC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MINAS GERAIS. CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Controle social: mecanismos para a sociedade exercer o controle cidadão**. Belo Horizonte: CGE-MG, 2021. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/publicacoes/relatorios/controle-social/category/60-cartilhas?download=527:controle-social-mecanismos-para-a-sociedade-exercer-o-controle-cidadao>. Acesso em: 12 ago. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, v. 44, 1998. p. 27-54. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (orgs.). Social accountability: an introduction. In: _____. **Enforcing the rule of law: social accountability in the New Latin American Democracies**. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2006. cap. 1, p. 3-33.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.