

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “*LATO SENSU*”
EM GESTÃO E CONTROLE EXTERNO DE CONTAS PÚBLICAS**

**MARCOS SCARPIONI
REUVA SILVÂNIA EUGÊNIO VIANA**

**"CONTROLES EXTERNOS":
Estudo e Viabilidade da Modelagem Interacional
entre Instituições de Controle na Esfera Pública
Municipal de São Paulo**

São Paulo

2019

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “*LATO SENSU*”
EM GESTÃO E CONTROLE EXTERNO DE CONTAS PÚBLICAS**

**MARCOS SCARPIONI
REUVA SILVÂNIA EUGÊNIO VIANA**

**"CONTROLES EXTERNOS":
Estudo e Viabilidade da Modelagem Interacional
entre Instituições de Controle na Esfera Pública
Municipal de São Paulo**

Trabalho de Conclusão de Curso em cumprimento parcial às exigências do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas, da Escola Superior de Contas Eurípedes Sales – TCM/SP, para obtenção do título de Especialista em Gestão e Controle Externo de Contas Públicas.

Orientação: Prof. Me. Moacir Marques da Silva

São Paulo

2019

**MARCOS SCARPIONI
REUVA SILVÂNIA EUGÊNIO VIANA**

**"CONTROLES EXTERNOS":
Estudo e Viabilidade da Modelagem Interacional
entre Instituições de Controle na Esfera Pública
Municipal de São Paulo**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão e Controle Externo de Contas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Me. Moacir Marques da Silva (Presidente/ESGCES/TCMSP)

Me. Antônia Conceição dos Santos (Titular/ESGCES/TCMSP)

Dr. Sílvio Gabriel Serrano Nunes (Titular/ESGCES/TCMSP)

São Paulo, 13 de Fevereiro de 2019.

Desejamos agradecer primeiramente a DEUS que nos deu o dom da vida, o poder de transpor barreiras e gerar um novo conhecimento para toda a sociedade;

A todas e todos os representantes dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Socioambientais no Município de São Paulo que nos auxiliaram com suas preciosas informações sobre suas atuações nos conselhos, persistência e busca pela construção e implementação de políticas socioambientais. Cabe ressaltar, que ao não citarmos nomes neste instante, evitamos assim, de cometer injustiças com um ou com outro, todavia, todas e todos aqueles que prestaram suas contribuições para este trabalho, sintam-se contempladas e contemplados neste agradecimento;

Ao Sr. Dr. Jessé José Freire de Souza, Diretor-Presidente da Escola Superior de Gestão de Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales;

A Coordenadoria do Curso de Pós-Graduação representada na pessoa do professor e Me. André Galindo da Costa;

Ao Professor e Orientador Me. Moacir Marques da Silva que nos conduziu com seus conhecimentos técnicos, sua paciência, temperança e motivação para a consumação deste trabalho;

Aos demais professores e professoras que nos auxiliaram com preciosas informações advindas de cada disciplina e experiência profissional;

Aos funcionários(as) da Secretaria, Henriqueta, Cristiane, Eli e Marcos que sempre foram muitos atenciosos e prestativos para conosco no desenvolvimento dos serviços administrativos;

A todas e todos auxiliares que sempre nos receberam com muito respeito, e com seus esforços diários contribuíram para a manutenção de sala, recepção e portaria deste Tribunal de Contas e Escola.

*“Não se **gerencia** o que não se **mede**,
não se **mede** o que não se **define**,
não se **define** o que não se **entende**,
e não há **sucesso** no que não se **gerencia**”*

(William Edwards Deming, s.d)

RESUMO

"CONTROLES EXTERNOS": Estudo e Viabilidade da Modelagem Interacional entre Instituições de Controle na Esfera Pública Municipal de São Paulo

A pesquisa visa compreender a atuação dos Conselhos de Gestores de Políticas Públicas Socioambientais e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo de maneira conjunta quanto ao controle externo do erário, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas. Como objetivo geral, tem-se a demonstração da ampliação do poder das instituições de controle na fiscalização dos gastos públicos e o incremento nas apurações de potenciais irregularidades em todo processo das políticas socioambientais por meio das articulações destas instituições de controle. Para tanto, como procedimentos metodológicos foram feitos levantamentos bibliográficos, visitação em reuniões dos conselhos, aplicação de formulário e entrevistas com conselheiros(as) e outros representantes de governo, e ainda análise de documentos oficiais como atas, planos e programas de metas, entre outros. Logo o trabalho está estruturado na articulação entre controle externo e controle social no contexto da esfera pública, da democracia, que por sua vez tem suas influências na Administração Pública Gerencial do município de São Paulo. Por fim, foi possível apresentar uma modelagem interacional das potenciais relações a serem estabelecidas entre Conselhos Gestores de Políticas Socioambientais e o Tribunal de Contas do município de São Paulo, visando garantir maior poder de atuação das instituições de controle externo para a implementação de políticas socioambientais nos bairros paulistanos de maneira efetiva, eficiente e eficaz.

Palavras-Chave: Tribunal de Contas. Conselhos Gestores. Controle Externo. Modelagem. Políticas Socioambientais.

ABSTRACT

"EXTERNALS CONTROLS": Study and Viability of the modeling before Institutions of the Control in the Public Sphere Municipal of the São Paulo

The research aims to understand the actions of the Social-environmental Policy Public Councils Management and the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo jointly regarding the external control of the treasury, planning, implementation and evaluation of public policies. As general objective, there is demonstration of the expansion of the power of the institutions of control in the fiscalization of the public expenditures and the increase in the raise of potential irregularities in all social-environmental policies process through the articulations of these control institutions. For a while methodological procedures included bibliographical surveys, visits to board meetings, application of form and interviews with councilors and other government representatives, and yet analysis of the official documents with register of the meets, planes and programs end zone, between other. Therefore the work is structured in the articulation between external control and social control in the context of the public sphere, of democracy, which in turn has its influences in the Public Management Control of the city of São Paulo. Finally, it was possible to show a modeling associate of the potentials relations at be established between Social-environmental Policy Councils Management and the Court of Accounts of the city of São Paulo, aiming to guarantee greater power of action of the institutions of external control for the implementation of social-environmental policies in the districts of São Paulo in an effective way, capable and efficient.

Keyword: Court of Audit. Management Councils. External Control. Modeling. Social and Environmental Policies.

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 OBJETIVOS	13
1.1.1 Geral	13
1.1.2 Específicos	13
1.2 JUSTIFICATIVA.....	15
1.3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	23
1.4 METODOLOGIA	29
2 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO - REGIÃO, INSTITUIÇÕES E ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA.....	32
2.1 TEMÁTICA E PROBLEMÁTICA ABORDADAS NA ÁREA EM ESTUDO	34
3 ESFERA PÚBLICA, DEMOCRACIA E AS INSTITUIÇÕES QUE EXERCEM A GESTÃO E O CONTROLE EM CONTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS EM GERAL	37
3.1 ESFERA PÚBLICA, ESPAÇO PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL – CONCEITOS EM JÜRGEN HABERMAS	37
3.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA VS DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	38
3.3 TIPOLOGIA DE CONTROLES EFETIVADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	39
3.4 TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – ATUAÇÕES, DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES.....	45
3.5 OS CONSELHOS E O FOCO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - DEFINIÇÕES, TIPOLOGIAS E ATUAÇÕES	49

4 MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – INFLUÊNCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	56
4.1 CONTROLE EXTERNO.....	56
4.2 CONTROLE SOCIAL – UM “CONTROLE EXTERNO” IN(E)STÁVEL..	56
5 MODELAGEM INTERACIONAL ENTRE AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE DE CONTAS E POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS.....	72
5.1 MODELO PILOTO DA ARTICULAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES EM ESTUDO E O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	72
5.2 CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS – GARANTINDO EFETIVIDADE NAS DE DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES NO TCMSP	73
5.3 O TCMSP E A RECEPÇÃO DE DENUNCIAS E RECLAMAÇÕES ADVINDAS DOS CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE.....	76
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
7 REFERÊNCIAS.....	88

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1.** Diagrama do Controle Interno e suas relações com o Controle Externo 41
- Figura 2.** Diagrama do Controle Externo e suas relações com o Controle Interno 45
- Figura 3.** Quadro da Relação dos Conselhos de Políticas Públicas e outros tipos de Conselhos existentes no Município de São Paulo (tipologia) 53
- Figura 4.** Mapa de localização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Contatados e Visitados 55
- Figura 5.** Tabela - Fragmento do Orçamento Público - Cálculos Percentuais Distribuídos às Secretarias e demais Órgãos e Setores referentes aos exercícios de 2017 e 2018 (LDO)..... 64-65
- Figura 6.** Quadro das Alterações sugeridas para a Resolução n.140/2011 CADES, incrementos para o empoderamento dos conselheiros(as) 75
- Figura 7.** Quadro das Alterações sugeridas para a Redação do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo no art. 54 78
- Figura 8.** Quadro das Alterações sugeridas para a Redação do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo no art. 55 79
- Figura 9.** Display atual da Ouvidoria do TCMSP 80
- Figura 10.** Alterações sugeridas no Display do sítio da Ouvidoria do TCMSP para melhorias de acessibilidade as informações, formulação e encaminhamento de denúncias e reclamações feitas por conselheiros(as) 81
- Figura 11.** Diagrama do Processo de Denúncias e Representações recebidas no TCMSP 83

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho o tema abordado é a articulação entre instituições que exercem o controle externo e controle social (modelagem interacional). O problema explorado é a falta de maior interação entre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo com foco na melhoria das inspeções que este último realiza.

Logo investigamos as potenciais articulações dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Socioambientais e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo para uma melhor gestão e governança no município. Portanto, trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, classificada como exploratória quanto aos seus objetivos (VIANELO, 2013, p.47) e quanto aos procedimentos metodológicos, sendo classificada como “pesquisa - ação”¹ (SEVERINO, 2007, p.120; PRODANOV, FREITAS, 2013, p.65).

Por isto, formulamos como *Pergunta Principal*: Como construir uma nova modelagem de interação entre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas Socioambientais e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo de maneira mais ampla, visando o aperfeiçoamento dos processos de verificação e fiscalização (via inspeções) em despesas orçamentárias públicas direcionadas a elaboração, implementação e avaliação de políticas socioambientais estabelecidas em plano plurianual, programas e ações de governo nos quais a participação de toda a sociedade civil se faz convocada?

Consecutivamente elencamos previamente as seguintes hipóteses e/ou variáveis que podem contribuir de alguma forma para a melhor compreensão do problema e esquematizar outra modelagem interacional das instituições que exercem o controle “externo”:

- 1) A articulação entre Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs) e Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) pode trazer ganhos para a gestão do erário e a implementação de políticas socioambientais na medida em que fiscalizar-se-á mais rigorosamente a destinação de recursos orçamentários, financeiros para programas, atividades, etc.

¹ É aquela que é “concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo. Os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo” (PRODANOV, FREITAS, 2013, p.65; VIANELO, 2013, p.48). Para Severino (2007, p.120) é aquela que visa intervir na situação com vistas a modificá-la. [...] Assim ao mesmo tempo que realiza um diagnóstico e a análise de uma determinada situação, a pesquisa-ação propõe [ou sugere, influi] ao conjunto de sujeitos envolvidos mudanças, que levem a um aprimoramento das práticas analisadas.

- 2) Os conselheiros(as) poderão se tornar mais qualificados e treinados para uma melhor atuação e representação dos segmentos sociais de origem e para a atuação na verificação, formulação, implementação e avaliação de políticas socioambientais. Assim, conselheiros(as) poderão contribuir indiretamente e de maneira mais assertiva para a realização de inspeções, ou até mesmo para auditorias promovidas pelo Subsecretaria de Fiscalização e Controle do TCMSP por meio de suas denúncias.
- 3) É possível que um novo modelo de articulação entre CGPP e TCMSP possa incrementar os processos de fiscalização (inspeções) a partir das denúncias e reclamações efetivadas pelos conselheiros(as) que ao identificarem, perceberem irregularidades, ilegalidades em ações governamentais nos conselhos, comuniquem a outros órgãos e instâncias de controle externo, primando dessa maneira, pela boa gestão pública.

Desta maneira, objetiva-se demonstrar as potencialidades de articulação entre as instituições que exercem “controle externo” no município de São Paulo.

Portanto, esta investigação científica está estruturada da seguinte maneira:

- a) No primeiro capítulo apresentamos a caracterização da área de estudo, região, instituições e atores sociais envolvidos na Administração Pública Municipal Direta e Indireta;
- b) No capítulo seguinte abordamos a Esfera Pública, Democracia e as Instituições que exercem a Gestão e o Controle em Contas e Políticas Públicas em geral;
- c) No penúltimo exploramos mecanismos de controle externo e a participação social - influências nas administrações públicas;
- d) Por fim, no último capítulo esquematizamos uma modelagem interacional de instituições de controle em contas públicas e políticas socioambientais.

Na sequência apresentamos os objetivos mais detalhadamente.

1.1 OBJETIVOS

Temos como objetivos desta pesquisa:

1.1.1 Geral

Compreender em que medida é possível melhorar, aperfeiçoar o grau de interação entre instituições de controle (Tribunal de Contas do Município de São Paulo e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Meio Ambiente) e a partir de então, esquematizar um modelo interacional visando a ampliação do processo de vigilância das contas públicas da administração pública direta e indireta por meio das inspeções originadas de denúncias, focando assim no fortalecimento mútuo dessas instituições de controle, gerando por consequência, a transparência, eficiência e efetividade na implementação de políticas socioambientais para o bem-estar social dos paulistanos.

Na sequência, visando uma melhor explanação deste, apresentamos e detalhamos os objetivos de aprofundamento.

1.1.2 Específicos

- Conceituar os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) diferenciando-os dos demais tipos de conselhos, uma vez que, preliminarmente constata-se a existência de muitos tipos de conselhos no município de São Paulo;
- Identificar e fazer levantamento dos tipos de Conselhos quanto suas características, funções, composições, etc., e trabalhar preferencialmente com os conselhos que deliberam sobre as questões discutidas intra-conselho e que porventura gerem resoluções;
- Selecionar os CGPPs que abordam as questões socioambientais e correlatas;
- Observar como os CGPPs atuam na formulação de políticas socioambientais a partir do orçamento apresentado 2017 e no exercício de 2017, bem como no primeiro trimestre de 2018 como está previsto no Plano Plurianual de 2018;

- Compreender como os CGPPs se articulam (ou não) entre outros conselhos, e/ou com gestores públicos (prefeito, secretários(as) e outros agentes públicos nas comissões e no plenário);
- Verificar a existência (ou não) de pontos de contato entre TCMSP e CGPP através das normas legais, técnicas, etc.;
- Avaliar as possibilidades de atuação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em conjunto com o Tribunal de Contas do Município de São Paulo;
- Esquematizar um modelo interacional entre essas instituições que exercem controle externo seja ele jurisdicional ou mesmo social (plano piloto);
- Incrementar a ampliação do processo de fiscalização das ações da administração pública direta e indireta por meio da articulação entre CGPP e TCMSP.

Em virtude destes, apresentamos logo a seguir a justificativa para a realização desta pesquisa, demonstrando as motivações, inquietações que nos conduziram a refletir sobre o tema e toda a temática neste envolvida.

1.2 JUSTIFICATIVA

A pesquisa justifica-se por que embora exista abundante bibliografia tratando, debatendo as origens, estruturação, tipologias e atuação representativa ou participativa dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (PÓLIS, 2001; GOHN, 2002; CORBARI, 2004; TATAGIBA, 2005; GOHN, 2006; PÓLIS, 2008; MARTINS; et. al., 2008; NUNES, PHILIPPI JR, FERNANDES, 2012; RUA, ROMANINI, 2013; BRASIL, 2014; SANTOS, 2016) e também dos Tribunais de Contas no que tange a vigilância do orçamento público, com análise e emissão de pareceres sobre as contas do Executivo e do próprio TCMSP, e ainda, a verificação de irregularidades em contas do Legislativo, de Empresas Públicas, Autarquias e Sociedades de Economia Mista (FERNANDES, 1999; LIMA, 2008, LIMA, 2009; AGUIAR; ALBUQUERQUE & MEDEIROS, 2011; TCU, 2014; SILVA, 2010; SILVA, 2014; CARVALHO FILHO, 2015; TCE SP, 2016; TCE SP, 2017; SILVA, 2017; TCM SP, 2017), entretanto, verifica-se uma escassez de estudos e compreensão mais aprofundada sobre as interações entre CPPs e TCMSP, ou até mesmo, a ampliação dessas articulações.

Outro incentivo para este estudo sistematizado está no fato de que embora o município de São Paulo figure como um dos mais transparentes pela Escala Brasil Transparente elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU, 2017), é possível notar que, muitas informações sobre a gestão pública ainda não são (ou estão) acessíveis a população de uma maneira geral.

Essas limitações se dão em boa parte como já constatado pela CGU (2010, p.20) por que os “órgãos de Controle Interno e Externo nunca poderão dispor de número suficiente de fiscais e auditores para monitorar e verificar cada despesa realizada” ou mesmo para efetivar “inspeções, vistorias, entre outros serviços” (SILVA, 2017) quotidianamente, fato que pode muito influenciar na transparência de informações disponíveis no município.

Tais limitações se confirmam quando consultamos os processos de inspeções, auditorias, acompanhamentos, representações, diretamente relacionadas à Secretaria do Verde e Meio Ambiente em 2017 no sítio do TCMSP. Haja vista, que dos quinze processos de fiscalização realizados, somente quatro são inspeções (oriundas de reclamações e denúncias).

Além disso, ao examinarmos preliminarmente os programas, planos, atividades da Administração Municipal em Plano Plurianual (2014-2017), as Leis de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual com vigência em 2017, e ainda, em certos indicadores² de desempenho, elementos de informação que tornam evidentes os dispêndios de recursos financeiros já consumidos (e os que ainda virão a ser consumidos), nota-se que, ainda estes possuem um grau técnico muito específico, o quê de certa maneira, influencia a compreensão dos leigos sobre tais assuntos técnicos, mesmo estes sendo de interesse público, portanto, de interesse comum a toda a sociedade civil.

Notamos então que tais limitações geram, pelo menos em parte, insuficiências no processo de inspeções e quiçá, na coibição de irregularidades.

Some-se a isto, administração pública descentralizada (APIND) embora exista para a ampliação das ações e prestação dos serviços públicos, está traz consigo maior necessidade de fiscalização³ por parte órgãos de controle para saber “se os serviços estão sendo prestados com qualidade para a população e se estão sendo cumpridas normas contratuais entre outros parâmetros [...]” (AGUIAR; ALBUQUERQUE & MEDEIROS, 2011, p. 58). Assim, compreender e pressionar pela transparência nas relações entre governo e *stakeholders*⁴ na gestão pública, além de, acompanhá-las mais e mais de perto, tais ações convertem-se em uma missão da sociedade civil para o exercido do “controle social [...] [o qual é] direito de todos em uma sociedade verdadeiramente democrática” (PÓLIS, 2008; CGU, 2012).

E mais, tais fatos de empregabilidade de verbas públicas em programas e ações governamentais municipais constantes no PPA 2014-2017 demonstraram a necessidade de incrementos no controle externo e de controle social sobre tais contas públicas e consecução das políticas públicas em geral. Tais necessidades, porventura, poderão ainda persistir no PPA 2018-2021, sem o controle social e/ou uma gestão pública de excelência.

² Previsto na Lei n. 14.173/2006 especialmente os relacionados as questões socioambientais como: proteção do meio ambiente, limpeza pública, saúde pública, entre outros (PMSP, 2006).

³ Entendida como a realização de acompanhamentos, inspeções, análises e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos administrativos. Portanto, tais procedimentos de fiscalização têm a finalidade de assegurar a eficácia do controle e subsidiar o julgamento de contas, atos e contratos conforme Regimento Interno do TCMSP (TCM SP, 2017).

⁴ Significa partes interessadas ou que promovam intervenções como: Fornecedores, colaboradores, investidores, acionistas, funcionários, entre outros atores sociais de entidades privadas para a execução de políticas públicas e prestação de serviços públicos a população em geral. Inclui-se aqui, de maneira indireta a população que se interessa pelas ações administrativas e que podem fazer sugestões, críticas, elogios, aferindo assim indicadores, etc.

Contudo, pudemos verificar que desde 2013 já havia intenções sobre a ampliação do controle social e transparência nas ações governamentais no município de São Paulo, conforme consta no Plano Plurianual de 2014-2017 (PMSP, 2014, p. 44), sendo uma destas a criação de um Conselho⁵ de Transparência e Controle Social para o segundo semestre de 2013 (PMSP, 2014). Contudo, até o final da gestão 2014-2017, ou melhor, até o momento deste trabalho não houve a concretização deste tipo de Conselho como foi possível averiguar e constatar.

No que tange aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, assim como na União e no Estado de São Paulo, o município de São Paulo também recepcionou a “Agenda 2030⁶ e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁷ em 2017” (PMSP, 2017). Cabe ressaltar que na agenda estão elencados os objetivos de n. 11 (cidades e comunidades sustentáveis), n. 16 (paz, justiça e instituições fortes) e n. 17 (parcerias em prol das metas), objetivos que se apresentam como essenciais para a interação e o fortalecimento mútuo das instituições de controle aqui pesquisadas, indo ao encontro de uma modelagem interacional como proposta desenvolvida neste trabalho. Destaca-se que a simbologia dos ODS já permeia o PPA 2018-2021 e o Programa de Metas 2017-2020, os quais já estão difusos nas atividades nos conselhos de meio ambiente, entretanto, se faz necessário compreender como os objetivos e metas estão sendo atingidos.

Dessa maneira, entendemos que os CGPPs diretamente relacionados com a Secretaria do Verde e Meio Ambiente, ou seja, os diretamente relacionados às questões socioambientais, estejam mais receptivos à abordagem e aplicabilidade dos princípios, objetivos e metas da Agenda 2030, por isso, também a opção de selecioná-los e estudá-los.

No tocante aos Tribunais de Contas, de maneira geral, em evento realizado em São Paulo, representantes da Rede Nossa São Paulo e de outras entidades⁸ participantes, expressaram que “os tribunais de contas existentes no país precisam aprimorar suas gestões e se aproximar da sociedade” (RNSP, 2015).

⁵ Que de fato seria um “fórum de implementação de boas práticas de transparência e espaço fomentador do social, inclusive servindo de apoio aos conselhos participativos no que tange o acesso à informação e o monitoramento das ações governamentais por parte da sociedade civil” (PMSP, 2014).

⁶ A agenda 2030 interliga 17 objetivos de desenvolvimento sustentável as 169 metas e aos 231 indicadores que nortearão nossas ações, considerando indicadores nacionais (PMSP, 2017). É uma agenda subscrita pela República do Brasil e também pelo Estado de São Paulo.

⁷ Pelo Decreto Municipal de n. 57.718, de 5 de junho de 2017. Com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 criou-se uma comissão municipal, uma instância colegiada paritária de natureza consultiva orientada às articulações, a mobilização e ao diálogo com a estrutura integral do governo municipal, a iniciativa privada e toda sociedade civil. E a Lei Municipal de n. 16.817, de 2 de fevereiro de 2018.

⁸ Representantes da Sindilex, Fenastic, Atricon, entre outros.

Para Oliveira presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas “há muitos anos se fala sobre a necessidade de se reformarem os tribunais de contas” (OLIVEIRA, 2017, p.14). Conforme o autor, diante de uma atual crise fiscal e econômica em certos Estados⁹ e Municípios, tais fatos tem motivado a auditores, conselheiros e entidades de servidores a debaterem sobre tais reformas. E ainda expõe, que muitos têm feito várias “sugestões de modelos [no congresso nacional] que poderão levar essas instituições a um novo patamar de eficácia e eficiência, produzindo por via de consequência, uma verdadeira revolução na administração pública brasileira” (OLIVEIRA, 2017).

Corroborando com a ideia de necessidade de mudanças estruturais e de gestão em órgãos de controle em âmbito estadual, posta-se o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Neste contexto, este órgão postula: “o cenário aponta a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados”, (TCE SP, 2016, p.02), cuja análise das necessidades sociais se revela no forte enfoque da qualidade da prestação de serviços públicos.

Logo o grande desafio que o Tribunal de Contas de São Paulo enfrenta na atualidade seria de “**efetivar a modernização e a ampliação do modelo de fiscalização de conformidade para o de auditoria de resultado**”¹⁰, nos moldes do que ocorre nas grandes nações desenvolvidas [...]” (TCE SP, 2016, p.03). E mais, os “serviços públicos precisam ser continuamente modernizados, eficientes e efetivos, para acompanhar a evolução das necessidades sociais”, (TCE SP, 2016), haja vista, “os cidadãos [atualmente] reivindicam o acesso legítimo às informações que lhes permitam avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a população” (TCE SP, 2017, p.03).

Portanto, é neste contexto de aperfeiçoamento que o TCESP elaborou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, com foco, na melhoria da transparência das informações dos municípios do Estado de São Paulo à população em geral.

⁹ Como é o caso do Estado do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, entre outros.

¹⁰ Grifo dos autores

Por fim, em âmbito municipal, registra-se que o TCMSP tem sido alvo críticas de representantes¹¹ públicos e outras entidades¹² sob a argumentação de que este “órgão seria uma estrutura caríssima e desnecessária uma vez que Tribunal de Contas do Estado já faz o controle orçamentário, contábil e financeiro, com excelência” conforme consta na íntegra do Projeto de Emenda à Lei Orgânica de n. 0001-2018 que se encontra em discussão na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP, 2018).

Também em sentido de aperfeiçoamento e ampliação de diálogo com a sociedade civil, representantes da Rede Nossa São Paulo, tem encaminhado através do “Grupo de Trabalho (GT) Acompanhamento do TCM” um conjunto de propostas e sugestões ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (RNSP, 2015) visando mudanças neste órgão.

Cabe ressaltar porém, que tais críticas, propostas, recomendações não são originadas ou exclusividade desta legislatura, mas, estas ressurgem como já ocorreram em outros momentos e oportunidades em legislaturas anteriores.

Entretanto, uma questão relevante a ser debatida na interpretação de Lima (2008, p. 19) “diz respeito à elaboração de uma lei orgânica nacional comum a todos os Tribunais de Contas estaduais e municipais sistematizando e uniformizando competências, prerrogativas e procedimentos”.

Por consequência, no que tange aos sistemas de controle, Silva Filho (2016, p. 16) afirma que “dois elementos são fundamentais para assegurar a transparência do Estado: a legitimação do controle social e um eficiente sistema de controle externo”.

Segundo o autor, seria inconcebível uma “democracia consistente sem a participação ativa da sociedade [...] [fato que] implica em transformar o desejo de participação coletiva em normas do Direito que ofereçam segurança jurídica para o processo institucionalizado de participação social”.

Assim, o autor, ainda que implicitamente, demonstra sua preocupação quanto a participação social na gestão da coisa pública e uma gestão pública que inclua de fato e de direito as demandas sociais.

¹¹ Alguns vereadores e de projeto que está em debates na Câmara Municipal de São Paulo.

¹² Rede Nossa São Paulo e o Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal de São Paulo que sugeriram em anos anteriores um conjunto de medidas a serem analisadas e adotadas pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Do mesmo modo Figueiredo, Santos (2013, p. 05) corroboram neste pensamento ao afirmarem que mecanismos de controle estariam condicionados a transparência e na visibilidade das ações do poder público. Afinal, para os autores a “transparência estimula a participação social e ainda “proporciona um ambiente de análise e reflexão”. Por isso, “os espaços de controle social existentes devem ser fortalecidos e aprimorados em um esforço conjunto entre governo e sociedade” (PÓLIS, 2008, p. 03).

Em virtude disso, recentemente, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo Coordenado pelo Conselheiro Corregedor João Antônio Silva Filho e pelo Diretor-presidente da Escola de Contas, Jessé de Souza, juntos têm buscado estratégias de trabalho em conjunto com os Conselhos de Políticas Públicas (em geral), para a ampliação dos mecanismos de Controle Social e sua interação com o Controle Externo exercido pelo Tribunal (TCM SP, 2017).

Aliás, em outra oportunidade debatendo sobre a atuação das Organizações Sociais, Silva Filho declarou: "quando juntarmos o controle social com o potencial técnico do Tribunal de Contas daremos um salto da mais alta qualidade [...] [impulsionando deveras] o poder público a aperfeiçoar o seu controle interno e [...] [então faremos] com que o dinheiro público seja bem aproveitado" (TCM SP, 2017).

Logo é crível, que para o meio ambiente equilibrado, essencial a sadia qualidade de vida como previsto no art. 225 da CF/88 e também para uma gestão gerencial, democrática e que acompanhe nossa modernidade, seja preciso combinar as diretrizes político-partidárias de nossos governantes com os mecanismos de atuação direta da sociedade nas decisões administrativas, sempre, é claro, respeitando suas diversidades, construindo desta maneira instrumentos que fomentem a igualdade em diferentes níveis (CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2016, p.14).

Portanto, transparece-nos inicialmente que um modelo de interação dessas instituições ampliaria as instâncias de controle sobre as contas públicas e avaliação das políticas públicas em desenvolvimento e/ou até mesmo, o monitoramento das já implementadas.

Nota-se, portanto, que os conselhos gestores de políticas públicas são partes de um modelo de desenvolvimento já implementado em muitas partes do mundo para a gestão pública estatal via um sistema de parcerias com a sociedade civil organizada, não sendo, portanto, algo novo, mas, outra forma de aperfeiçoar, gerenciar, implementar as ações da Administração Pública Gerencial.

Para Gohn (2002, p. 29) “eles representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão, a cogestão”, uma vez que fomentam o desenvolvimento de um espaço público o qual não se pode ser resumido ou confundido com o espaço governamental/estatal. Nestes, segundo a autora, estaria aí a possibilidade da sociedade intervir na gestão pública para a formulação e controle de políticas públicas através de parcerias (GOHN, 2002).

Por conseguinte, é na articulação entre as diferentes instâncias de controle que surgirá o fortalecimento das instituições que ampliarão seu poder de atuação mutuamente. Dessa forma, o TCMSP poderá incrementar suas atuações em inspeções, auditorias públicas e acompanhamentos corroborados pela atuação dos CGPPs em diversas frentes por meio das denúncias e/ou reclamações, e estes últimos, por sua vez, ampliarão seu poder em fiscalizar e denunciar irregularidades em licitações, contratos, ilegalidades em obras e/ou prestação de serviços quando identificadas.

Afinal, conforme Silva Filho (2016, p.17) “o aperfeiçoamento da democracia pressupõe o fortalecimento dos diversos [tipos de] controles”. E mais, para o autor "cada vez mais, faz-se necessário uma ação articulada entre os órgãos de controle do Estado e o controle institucional exercido diretamente por meio da cidadania” (SILVA FILHO, 2016).

Scarpioni (2017) demonstra estar evidente que:

Diante desses fatos e focos, urge a necessidade de maior articulação entre poderes, órgãos e sociedade civil tornando mais acessível, popular o controle social diminuindo o fosso existente entre gestores, técnicos e a coletividade em geral, criando um novo modelo de gestão diferente do modelo cristalizado por aqueles que continuam querendo perpetrar poderes e dolos, em detrimento dessa parcela populacional periférica [...] (SCARPIONI, 2017).

Assim vislumbramos dessa maneira, que seja atingível cada vez mais os objetivos das instituições de controle aqui estudadas os quais são: controle do erário, o acompanhamento e a entrega de políticas públicas, além de outros bens e serviços públicos que satisfaçam a necessidade do consumidor-contribuinte (MÉDICO, 2016).

Por isso, torna-se oportuno compreender quais são os mecanismos, arranjos organizacionais possíveis de interação entre TCMSP e os CPPs para o fortalecimento enquanto instituições organizacionais de fiscalização a margem da estrutura interna administrativa para controle e redução tanto no gasto público quanto eficiência na geração de produtos, bens e serviços indo ao encontro das necessidades da sociedade.

Dessa forma, a modelagem interacional apresentada e recomendada no desenvolvimento deste trabalho, trata-se de arranjos regimental e organizacional destas instituições de fiscalização, assim como, na compreensão de potencialidades e dificuldades do alcance de suas ações e efeitos do “controle externo” sobre o erário e sua destinação à elaboração e implementação de políticas socioambientais¹³, constituindo assim o tema central de nossa pesquisa.

Em suma, compreender tais interações entre Tribunal de Contas e Conselhos Gestores de Políticas Públicas através de uma abordagem sociológica no município de São Paulo traz-nos uma oportunidade de reflexão e de recomendações para melhorias na/da gestão pública municipal.

¹³ Entendemos neste trabalho como um conjunto de políticas convergentes ao ambiente urbano e que diretamente impactam o meio ambiente natural, e conseqüentemente modifica as relações dos seres humanos com seus semelhantes, com outros seres vivos e por fim com o próprio meio ambiente. Para citar alguns exemplos dessas políticas temos: política urbana, política de educação ambiental, política de resíduos sólidos, política de recursos hídricos, política de mobilidade urbana, política de mudanças climáticas, etc.

1.3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para a realização da pesquisa, apresentamos nesta seção um conjunto de autores e suas produções científicas que nos permitem embasar e trazer a luz à problemática envolvida nas relações entre controle externo e controle social, entre Tribunal de Contas e Conselhos Gestores, entre interesses públicos e interesses privados, enfim, a gestão urbana para municípios em geral.

a) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA (APD E APIND) – GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA: Aguiar, Albuquerque & Medeiros (2011); Silva (2015); Silva (2017) traz uma abordagem da Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Demonstram a estruturação da Administração Pública - seus poderes, órgãos, tipos de controle, regime jurídico, funções e suas atribuições previstas em Constituição Federal. Cabe destacar, que Aguiar, Albuquerque e Medeiros abordam o controle externo somente em âmbito federal sem tratar da isonomia deste nos demais entes.

Meirelles (1998), Di Pietro (2014) e Carvalho Filho (2015), demonstram por meio do Direito Administrativo que a Administração Pública Indireta (APIND), descentralizada composta por entidades previstas no Decreto-Lei de n. 200/1967, a qual pauta-se na gestão dos serviços públicos concedido, permitido pela Administração Direta sob o regime de parcerias em sentido mais amplo a partir da Reforma do Estado, demonstrando assim como são geradas políticas públicas descentralizadas. No caso do município de São Paulo, temos sua inserção a partir da LOMSP n.001/1990; A Organização Cidades Sustentáveis (2016) nos apresenta um guia para a Gestão Pública Sustentável, o qual põe em evidência a necessidade de uma governança pública condicionada e pautada pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas previstos na Agenda 2030 proposta pela ONU. O município de São Paulo recepcionou a Agenda 2030 pelo Decreto-lei de n. 57.718/2017 e a Lei n. 16.817/2018 e já se verifica a difusão dos ODS em planos, programas, atividades no PPA 2018-2021 e no programa de metas 2017-2020. Tal agenda postula que as cidades devem ter uma abordagem sistêmica, de integração entre 12 eixos temáticos, dentre eles: a governança, gestão local para a sustentabilidade, cultura para a sustentabilidade, dentre outros (CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2016, p. 09).

Nos eixos da governança e da gestão local para a sustentabilidade, fica transparente a responsabilidade dos gestores públicos quanto à gestão participativa, uma vez que se torna “desejável a estruturação de mecanismos de democracia direta que possibilitem a participação e abertura de diálogo do Executivo com diversos segmentos sociais e correntes de pensamento [...] [visando] construir decisões amplamente majoritárias” (CIDADES SUSTENTAVEIS, 2016, p. 14), para o fortalecimento e realizações de ações prioritárias e de interesses comuns públicos.

b) OS ORGANISMOS DE CONTROLE: INTERNO, EXTERNO E CONTROLE SOCIAL: Em Buzaid (1966) temos um excuro da evolução dos Tribunais de Contas no Brasil desde Rui Barbosa no século XIX, perpassando por outras constituições brasileiras até a referida década de 60; Buzaid (1984) nos apresenta as questões pertinentes a autonomia a prestação de contas dos TCs em acordo as Constituições Federais anteriores a CF/88; Fernandes (1999) trata dos limites dos tribunais de contas em cada um dos Estados e em especial em alguns municípios como é o caso de São Paulo; Lima, (2008); explana a atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo e Lima (2009) discute o controle externo da gestão ambiental pública brasileira em sua tese de doutorado, demonstrando como o controle externo pode contribuir para a melhoria dos processos de gestão ambiental nas mais diferentes áreas em âmbito federal. Pois para o autor expõe como estas atuações se justificam, se efetivam e tem influenciado os processos de execução e formulação das políticas públicas e ambientais. O Tribunal de Contas de São Paulo através do Índice de Efetividade da Gestão Municipal tem contribuído em avaliar a efetividade das gestões municipais (TCE SP, 2017) dentre elas: Educação, Saúde, Meio Ambiente entre outras. Neste mesmo contexto o Instituto Rui Barbosa, apresenta-nos o IEGM Brasil que traz uma análise mais comparativa entre avanços em todos os estados e municípios brasileiros. No contexto de fiscalização das políticas públicas estão inseridos os conselhos gestores de políticas públicas que são definidos por suas formas de atuação, função e composição e legislação pertinente que os disciplina conforme afirma Vilela (2005) e de maneira mais ampla são abordados por Rua; Romanini (2013). Maria da Glória Gohn (2002; 2006) nos apresenta em seus artigos uma abordagem das origens dos conselhos gestores e a adoção deste modelo de participação social no Brasil pós Constituição de 1988.

Segundo a autora, os movimentos sociais em meados da década de 1990 foram perdendo força de atuação política, migrando sutilmente para o novo modelo de representação social que são os Conselhos de Políticas Públicas, nos quais estão presentes não somente atores governamentais, mas os empresários, sindicatos, entre outros. Nessa nova arena de forças, arranjos políticos ao discutirem e direcionarem novas políticas públicas para diversas questões em cada um dos conselhos. O controle social e orçamento público são formas de atuação elementares para a inserção de todos os atores sociais na gestão pública, na elaboração e implementação de políticas públicas como aponta o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS) em um de seus instrumentos de comunicação social. Logo os conceitos de controle social e de orçamento público são apresentados com uma linguagem simples à população em geral com uma finalidade informativa, e ainda com a intencionalidade de fortalecer, ampliar o controle do dinheiro público por meio da fiscalização exercida pela sociedade civil (PÓLIS, 2001; PÓLIS, 2008). No trabalho de Martins, et. al. (2008), estão às análises de como os conselhos¹⁴ municipais de políticas públicas que vem desempenhando suas atribuições precípua de gestão participativa, transparência, controle público, compromissos com os princípios democráticos e o exercício da cidadania. Para Nunes, Philippi Jr.; Fernandes (2012) em nossos dias existe uma complexidade do desenvolvimento sustentável e para configurar um paradigma em virtude deste são necessárias ações efetivas de gestão ambiental que, em última instância, têm relação com a formulação e a implementação de políticas públicas. Esses autores analisam que para haver uma efetiva gestão ambiental no âmbito municipal se faz necessária a participação da sociedade nos processos de gestão de políticas públicas. Por isso, afirmam que os conselhos municipais do meio ambiente são peças fundamentais na promoção da gestão ambiental local com vistas a uma melhor qualidade de vida (NUNES, PHILIPPI JR.; FERNANDES, 2012). Santos (2016) considera que na atualidade existem avanços dos canais de participação social através do controle social nas políticas públicas, por exemplo, as “ouvidorias públicas” (CGU, 2010).

¹⁴ Uma terminologia muito utilizada para Conselhos Gestores de Políticas Públicas, todavia, contém outra denotação conceitual.

Santos (2016), Corbari (2004) e Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) em suas pesquisas apresentam os dilemas do “*accountability*”¹⁵ e o controle público sobre a ação dos gestores públicos além dos fatores que interferem no efetivo exercício do controle social da gestão ambiental que também é abordado por Lima (2009).

c) PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: Em Habermas (1997) temos os conceitos fundamentais sobre sociedade civil, esfera pública e espaço público. E neste contexto, de acordo com Santos (2005) quando nos referimos à participação social, para é preciso refletir de maneira ampla sobre a materialização de que todo cidadão brasileiro possa elaborar, encaminhar suas propostas para ao poder público, e que de fato, essas venham balizar as tomadas de decisão do Poder Público. Para o autor, o exercício da cidadania estaria nos vários espaços públicos como fóruns, conselhos e comitês de políticas públicas. Por consequência, o controle social pode ser exercido e a participação materializada (SANTOS, 2005). O Decreto Federal de n. 8.243/2014 institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que traz alguns conceitos com respaldo jurídico da inserção da sociedade civil e sua participação nos negócios da Administração Pública Direta e Indireta. No art. 2º da PNPS temos conceitualmente o que é sociedade civil, conselhos de políticas públicas, participação social etc. No art. 6º, estão descritas as instâncias e os mecanismos de participação social, não se restringindo somente aquelas previstas neste, mas de maneira ampla reconhecendo as outras formas de criação de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil. Para citar como exemplo, citamos: I - Conselho de políticas públicas; IX - ambiente virtual de participação social. Em Figueiredo; Santos (2013) temos um estudo que traz uma análise da transparência e participação social da gestão pública brasileira, contribuindo para uma reflexão sobre as ferramentas de controle social. Conforme os autores a transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes; Scarpioni (2017) em seu artigo aborda as questões do controle externo em periferias urbanas, municípios pequenos com poucos recursos financeiros, humanos e técnicos, para que exista o controle social;

¹⁵ É a prestação de contas por parte daqueles que estão de posse ou fizeram uso do erário a toda a sociedade de maneira transparente. Pois todas as pessoas públicas ou privadas, às quais se tenham sido destinados recursos públicos, seja para os órgãos, organizações e demais instituições de qualquer natureza, tem por obrigação constitucional, a responsabilidade de demonstrar a destinação, finalidades e controle do erário investido. Como exemplo, podemos citar o art. 31 § 3º da CF/1988.

Nesse contexto a Controladoria Geral da União (2012) explicita que uma das formas de participação social nos negócios da administração pública é através do controle social. Por isso, apresenta orientações sobre as múltiplas formas de envolvimento dos cidadãos com as atividades administrativas, por meio de verificação, fiscalização dos gastos públicos ou até pelo encaminhamento de sugestões através de conselhos, audiências e conferências públicas, além dos diversos mecanismos de transparência ativa e passiva. Em Corbari (2004); Corbari; Macedo (2012) temos as definições sobre *accountability*, transparência e controle social como parte de um processo de cidadania. Segundo esses autores cidadania seria uma conquista, pois, não surge por estar presente em normas e determinações legais, mas, ocorre com a própria evolução da democracia e do amadurecimento político da sociedade em geral. Corbari afirma que a cidadania deve ser cultivada e vai sendo incorporada ao longo do tempo e, neste processo de conquista, por isso a informação tem papel preponderante. Para Corbari, Macedo (2012), deve-se exigir do governo a apresentação de informações precisas, transparentes de gastos econômicos nas ações, planos, programas de governos a toda a sociedade (*accountability*) para que exista de fato a apropriação destas informações por todos os atores da sociedade sem privilégios e de fato exista o controle social, que neste trabalho, compreendemos ser representado pelo controle exercido através dos Conselhos de Políticas Públicas. As ouvidorias públicas são outra forma de participação social (CGU, 2012). Estas permitem que qualquer cidadão(ã) ao tomar conhecimento de irregularidades, ilegalidades em processos de licitação, em obras e bens públicos, faça denúncia e/ou reclamação e conseqüentemente ao serem apuradas tais falhas, com punição aos desvios de conduta dos agentes públicos como previsto em leis específicas (OGU, 2017). Todavia, é preciso pontuar que toda denúncia, reclamação ou representação feitas às ouvidorias no intuito de gerar inspeções, auditorias ou qualquer outra modalidade fiscalização, submetem o cidadão a identificação em alguma fase deste processo, embora, exista a possibilidade de denúncias nas quais os denunciantes não são identificáveis publicamente, como é o caso da ouvidoria do portal da transparência (OGU, 2017); O MTCGU (2017) apresenta os dados referentes as manifestações de usuários do Portal e da Ouvidoria da CGU; No trabalho investigativo de Costa (2014) estão expostas as interações entre o dito controle social e as associações de moradores de São Carlos em meio ao processo de gestão do Orçamento Participativo.

O autor analisa como essas interações não só fortalecem as que já existiam entre as associações de amigos de bairro na cidade, como também, contribuem para o surgimento de tantas outras novas formas de participação social na gestão pública, na verificação e elaboração do orçamento público municipal. Ainda nesse contexto do ciclo orçamentário temos a apresentação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por Silva (2015), lei norteadora de todo o planejamento orçamentário público, sendo a mesma um código de conduta para qualquer administrador público em todo o país. Cabe ressaltar que nos portais digitais da Prefeitura Municipal de São Paulo é possível consultar e verificar planos plurianuais, programas de metas, indicadores de desempenho, leis, decretos que balizam políticas públicas no município e que devem estar sob as orientações da LRF (PMSP, 2010; PMSP, 2011; PMSP, 2014; PMSP, 2015; PMSP, 2017). Marini; Martins (2006) abordam as formas de modelagem das estruturas organizacionais.

d) METODOLOGIA DE PESQUISA: Em Severino (2007); Prodanov; Freitas (2013) e Vianelo (2013) encontramos aportes metodológicos para a realização da pesquisa: Tipos de pesquisa, métodos e técnicas de abordagem de coleta de informações são descritas para quais seus fins e de acordo com o objeto de pesquisa.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos os seguintes procedimentos metodológicos a seguir.

1.4 METODOLOGIA

Como é difuso e também, elemento estruturante da pesquisa em âmbito acadêmico - o método - atualmente há uma multiplicidade de métodos e/ou procedimentos metodológicos para abordagem dos objetos de pesquisa. Neste trabalho apresentamos a seguinte metodologia.

Selecionamos o método pesquisa-ação (SEVERINO, 2007; PRODANOV, FREITAS, 2013) para a realização da pesquisa. Esta possui um caráter exploratório, a qual visa analisar as potenciais articulações dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Socioambientais e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, uma vez que intenta-se a apresentação de um modelo interacional entre essas instituições visando uma atuação conjunta e sincrônica, e por isso, realizamos as seguintes etapas:

- Levantamento bibliográfico referente ao tema e sua temática em diversas fontes bibliográficas como: artigos científicos, dissertações, livros, revistas científicas, etc.; sendo que esse levantamento foi feito nas principais bases de dados como: *SciELO*, Banco de Teses USP, além de sítios das instituições de controle: CGU, TCESP, TCMSP, SVMA, entre outros;
- Levantamento empírico quantitativo e qualitativo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas nas diversas secretarias e prefeituras regionais, e ainda o número de conselheiros presentes em cada um dos conselhos em pesquisa;
- Seleção dos CGPPs que tratam especificamente de questões socioambientais como é o caso do Cades, Cades Regionais, Confema, uma vez que a Secretaria do Verde e Meio Ambiente e estes conselhos estruturam o órgão local do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama no município de São Paulo (PMSP, 2014). E ainda, selecionamos os CGPPs de caráter deliberativos e os consultivos-deliberativos, visto que seria inviável analisarmos outros conselhos em virtude do espaço temporal e falta de outros recursos, fatores que comprometeriam a realização da pesquisa;
- Levantamento das contribuições do TCMSP em relação à formação e suporte técnico aos cidadãos(ãs) que desejam atuarem no Controle Externo e Controle Social de Contas Públicas. Por isso, foram registrados os cursos ofertados pela Escola de Conta - TCMSP que tratam do assunto Controle Social e seus afins, desde 2016 ao primeiro trimestre de 2018;
- Elaboração de instrumento de coleta de informações (formulário com 14 perguntas do tipo aberta-fechada);

- Realização de contatos com os conselhos gestores selecionados prioritariamente para a pesquisa no período de outubro-dezembro 2017 e janeiro-março 2018, para agendamento e participação em reuniões dos CPP (Meio Ambiente prioritariamente), e eventualmente em outros como ex.: Habitação, Saúde, Segurança, etc.;
- Visitação e realização de observações empíricas nas reuniões dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, as quais nos foram autorizadas no período de outubro-dezembro 2017 e janeiro-março 2018;
- Conhecimento das propostas de políticas públicas em construção nos respectivos conselhos visitados para observar consonância ou dissonância quanto às metas e recursos financeiros previstos na LDO e LOA (2017), programas de metas (2013-2016 e 2017-2020) PPA (2014-2017 e 2018-2021), além de verificar atas e resoluções geradas pelos respectivos conselhos no período de 2017. Foi analisado o ano de 2017 e o primeiro trimestre de 2018, uma vez que muitas discussões iniciadas em 2017 terão seus encaminhamentos e continuidade em 2018. Além disso, consultamos a Lei Orgânica do Município para verificar a legalidade da participação dos cidadãos em todos os conselhos e verificação dos atos administrativos no município;
- Coleta de dados efetivada por meio de anotações em campo e gravação (recurso audiovisual: celular/tablet) quando (permitido) a aplicação do formulário em uma amostra de conselheiros(as) nos diversos conselhos de meio ambiente e entrevista (tendo o formulário como roteiro semi-estruturado e sendo entrevistado pelo menos um conselheiro(a) em cada um dos CGPPs visitados). Como pode ser visto em virtude da complexidade do objeto de estudo, combinou-se um conjunto de técnicas como: observação em campo, aplicação de formulário e entrevista (SEVERINO, 2007, p. 124-125; VIANELO, 2013, p.35);
- Tabulação das informações coletadas em campo e cruzamento das informações disponíveis em sítios oficiais de órgãos públicos, bem como com as ações e metas previstas no PPA (2014-2017 e 2018-2021);
- Elaboração de um modelo interacional entre as instituições que exercem controle externo e social das contas públicas (ex.: receitas, despesas, alocação de recursos) e de políticas públicas (socioambientais) como um plano piloto indicado;

Todas as etapas foram realizadas no período compreendido entre 22 de agosto de 2017 a 10 de julho de 2018.

A apresentação do relatório final em banca examinadora no dia 13 de fevereiro de 2019, após as devidas alterações textuais feitas a partir das sugestões advindas em banca de qualificação do projeto na data de 14.11.2018.

2 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO - REGIÃO, INSTITUIÇÕES E ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

Este capítulo apresenta a caracterização da região, atores sociais e instituições envolvidas no processo de Controle Externo nas Administrações Públicas (Direta e Indireta) no município de São Paulo.

Inicialmente a pujança do município de São Paulo se expressa em sua área territorial de 1.521,11 Km², com uma população de 11.696.088 habitantes em 2017, com um grau de urbanização de 99,10%, abastecimento de água em nível de atendimento de 99,32%, esgoto sanitário em nível de atendimento de 92,26% e coleta de lixo em nível de atendimento de 99,81% (FSEADE, 2017), entre tantas outras questões socioambientais por serem ainda sinalizadas.

Como estrutura organizacional de sua Administração Pública Municipal Direta (APD)¹⁶ tem-se vinte e quatro Secretarias e uma Controladoria Geral, além de trinta e duas Prefeituras Regionais que estão descritas em Lei Orgânica Municipal de São Paulo e outras leis complementares.

Acoplada a esta estrutura, está a Administração Pública Indireta (APIND), descentralizada na qual se apresentam muitas relações contratuais com a APD e com outras instituições sob o regime de parcerias em sentido mais amplo (DI PIETRO, 2014; CARVALHO FILHO, 2015). Assim a APD busca promover a gestão dos serviços públicos e consecutivamente a execução de políticas públicas voltadas ao melhor atendimento aos cidadãos de todo município de São Paulo.

Acrescenta-se ainda, que o município se destaca pelo seu orçamento público. Em 2013 o município foi classificado como o sexto maior orçamento entre os outros orçamentos públicos do país (SILVA, 2017, p.24).

¹⁶ Cabe aqui destacar que estamos nos referindo aos órgãos e seus agentes que conforme Meirelles (1998, p.67), “são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem [...]. O autor afirma ser as “unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Di Pietro (2014), irão compor e manter os processos de planejamento, planos de ações, programas, ações. Por isso, Carvalho Filho (2015, p.11) destaca que não se pode confundir a função administrativa que é a ação do agente vinculado pela Administração Pública ao Estado.

E mesmo com todos os rumores de crises econômicas e/ou crises propriamente ditas como ética na política, de gestão em determinadas empresas públicas e organizações governamentais, etc., enfrentadas por todos os entes federativos desde 2014, o orçamento do município se mantém alto comparativamente entre os grandes orçamentos¹⁷ da Federação.

Permeando a toda esta estrutura administrativa, estão os órgãos de supervisão e de controle, como é o caso do Tribunal de Contas que visa auxiliar a análise de contas públicas apresentadas pelo poder executivo ao poder legislativo e ainda aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas entre as demais formas de conselhos, os quais foram constituídos ou reconhecidos em cada uma das diversas secretarias e prefeituras regionais para acompanhar e opinar sobre as ações de elaboração e implementação de políticas públicas para todo município.

De um lado, está o Tribunal de Contas do Município de São Paulo com a missão em linhas gerais de assegurar que os recursos públicos arrecadados, devidamente registrados, sejam utilizados, aplicados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, focando a plena satisfação do interesse público (TCM SP, 2013; MÉDICO, 2016; SILVA, 2017) executando assim o controle externo.

Por outro lado, os Conselhos de Políticas Públicas (conhecidos genericamente) têm por incumbência a participação da sociedade civil no acompanhamento, formulação e implementação de políticas públicas a partir do orçamento público (GOHN, 2002; PÓLIS, 2008; COSTA, 2014; SANTOS, 2016), uma vez que tais conselhos estabelecem em princípio o “diálogo entre governo e sociedade - em canais públicos e plurais - como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2005, p.209) primando assim pelo controle social.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é um órgão que atua em auxílio do poder legislativo na apreciação e fiscalização das contas do chefe do executivo e demais contas dos gestores públicos de sua gestão, bem como na emissão de pareceres técnicos, julgamento de contas de ordenadores de despesas e realização de inspeções¹⁸, auditorias, acompanhamentos, entre outros serviços.

¹⁷ Foi feito um levantamento empírico no final de 2017 nos sítios da União, de Estados e no Município de São Paulo para saber sobre seus os orçamentos públicos: 1º Orçamento Público é o da União, 2º Orçamento - Estado de São Paulo, 3º Orçamento - Minas Gerais, 4º Orçamento do Estado - Rio de Janeiro, 5º Orçamento - Rio Grande do Sul e 6º Orçamento - Município de São Paulo.

¹⁸ São as ações desenvolvidas pelos técnicos e especialistas do Tribunal de Contas em sentido de apurar denúncias, suprir omissões e eventuais lacunas de informações, esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame e certificar sobre o saneamento das irregularidades detectadas em trabalhos anteriores (TCM SP, 2017; LIMA, 2008; AGUIAR, ALBUQUERQUE, MEDEIROS, 2011).

Tais incumbências estão descritas e prescrita em seu regimento interno - RITCMSP (FERNANDES, 1999; TCM SP, 2013; SILVA, 2014; SILVA FILHO, 2016; TCM SP, 2017). Assim, este órgão tem buscado interagir com as demais instituições de controle como: Controladorias, Ouvidorias, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, entre outros tipos de conselhos municipais, e outras Organizações Sociais, Organizações não Governamentais, Organizações da Sociedade Civil de Comunicação de Interesse Público, etc. com finalidade de expansão e melhorias dos serviços que este presta a toda população do município de São Paulo.

Nisto estaria à finalidade das contas públicas se tornem cada vez mais e mais acessíveis a todos os cidadãos(ãs), com a transparência na prestação de serviços e na “entrega de bens aos munícipes de maneira efetiva, eficaz e eficiente sem distinção” (MÉDICO, 2016, p.25), tendo assim a implementação de políticas públicas para o bem-estar todo munícipe dos bairros paulistanos, seja na área central, seja nas ditas áreas periféricas.

Também, com a precípua tarefa finalística de verificação dos recursos orçamentários, financeiros já arrecadados e a serem empenhados ou já empenhados no processo de elaboração e implementação de políticas públicas conjuntamente aos serviços públicos, estão os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs) entre as 24 secretarias do município de São Paulo os quais inicialmente entrevemos não articulados entre si.

2.1 TEMÁTICA E PROBLEMÁTICA ABORDADAS NA ÁREA EM ESTUDO

Embora o município de São Paulo figure entre os cinco municípios¹⁹ mais transparentes na Escala Brasil Transparente - 3ª edição - pela terceira vez consecutivamente (CGU, 2017), controversamente, este se apresenta com certos limites no alcance, na verificação e controle das contas e gastos públicos, e ainda, em divulgá-las ao público paulistano em geral.

¹⁹ Altinópolis, Américo de Campos, Batatais, São Paulo e Tietê. Estes em sequência decrescente são os municípios mais transparentes.

De fato, ao consultarmos o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM)²⁰ promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, constatamos que o município não participa do mesmo (TCE SP, 2017).

Todavia, ao consultarmos o IEGM BRASIL, verificamos que o município foi classificado como “efetivo com nota B”²¹ em 2016 (IRB, 2018). Nota-se então, que embora as informações estejam disponíveis, muitas das vezes as mesmas não estão acessíveis diretamente, estando difusas em um ou outro portal de informações, ou até mesmo, divergem entre si, situações consideradas por muitos, como obstáculos ao acesso a informação.

Notamos ainda que muitas das ações administrativas já realizadas em anos anteriores não atingiram os objetivos propostos no Plano Plurianual 2014-2017 ou ficaram muito abaixo das metas previstas no Programa de Metas²² 2013-2016 conforme está demonstrado no Relatório de Execução Anual - 2017, mais especificamente no eixo Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SÃO PAULO, 2017, p.15).

E mais, quando examinamos o Relatório Anual de Fiscalização do TCMSP que aborda o PPA 2014-2017, a LDO e LOA 2017, especialmente nas fiscalizações, e mais precisamente no que se refere à função Gestão Ambiental, ações diretamente focadas nas ações da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, constatamos que:

TC 632/17-77: Auditoria Programada cujo objeto era a análise do Desempenho Operacional da SVMA, ou seja, dos **principais indicadores físicos, financeiros e orçamentários, englobando o Programa de Metas 2013- 2016, o PPA 2014-2017, a LDO e a LOA 2017. Os apontamentos indicam a realização da despesa abaixo dos valores previstos pelo PPA, tanto no caso das metas financeiras quanto no das metas físicas. Quanto ao Programa de Metas, observou-se que os resultados foram inexpressivos e que nenhuma das metas de responsabilidade da SVMA foi integralmente cumprida durante a gestão.** Estes apontamentos serão tratados em TC próprio (TCM SP, 2017, p. 448, grifo nosso).

²⁰ Esse índice é formado por uma combinação de 7 outros índices (quesitos) que por sua vez analisa um conjunto de indicadores que informam sobre: Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Meio Ambiente (i-Amb), Cidade (i-Cidade) e Governo (i-Gov). “É um mecanismo para avaliar a correspondência das ações dos governos às demandas das comunidades, o levantamento avalia sete áreas de atuação das administrações públicas” (TCE SP, 2017). O IEGM BRASIL está estruturado sob os mesmos índices do IEGM de São Paulo, todavia, faz ou permite uma análise comparativa entre municípios que não foram citados no IEGM SP, por exemplo, os dados da cidade de Rio Grande da Serra que não está registrado no primeiro, mas registrado no segundo.

²¹ A **Nota B** afirma o município como **EFETIVO**. As notas no IEGM BRASIL variam de A a C (CGU, 2017) e indicam a média ponderada entre os 7 quesitos já citados.

²² O Programa de Metas é o instrumento que organiza as prioridades da Prefeitura nos quatro anos de mandato, conforme exigido pela Lei Orgânica do Município desde 2008, no art. 69. Nele, as prioridades da Administração são traduzidas em metas, projetos, ações estratégicas e indicadores para cada órgão (PMSP, 2013, p.04; PMSP, 2017, p.03). Este é elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo através do Planeja Sampa.

Corroborando com essas análises, por sua vez expressa Médico (2016):

A imprensa falada e escrita, os relatórios de gestão examinados pelos Tribunais de Contas e os demais organismos de acompanhamento e controle da sociedade mostram, [...] que boa parte desses projetos e atividades não atingem as metas estabelecidas, o que em síntese significa dizer que os desejos e necessidades da população não foram satisfeitos (MÉDICO, 2016, p. 20, grifo nosso).

Portanto, apesar de todo o controle externo e controle social já estruturados, desenvolvidos no município, ainda assim, a grande mídia tem apresentado aos seus ouvintes, casos²³ escandalosos de irregularidades e de corrupção com desvios do erário e seus desdobramentos, eventos que permite-nos fazer reflexões sobre a existência de fato de uma articulação entre tais instituições de controle e de sua transparência difusa pelos meios de comunicação.

Diante dessas constatações iniciais, é possível proferir que inexista uma maior articulação entre TCMSP e os CGPPs, ou até mesmo um modelo de interação entre essas instituições para um "controle externo" mais abrangente.

Consequentemente entendemos que tal inexistência de articulação ou (em uma melhor hipótese) uma relação deficitária entre tais instituições de controle, caracteriza-se como uma lacuna de estudo a ser preenchida, sendo uma nova oportunidade de realização da pesquisa.

Certamente estas são indagações que procuramos, interpretar, compreender, esclarecer e respondê-las ao longo deste trabalho.

²³ Somente para exemplificar alguns casos veiculados pela grande mídia, temos desvios na compra de merenda escolar no município em 2015, o caso do Teatro Municipal com irregularidades em contratos em 2016, irregularidades em contratos para coleta de resíduos em 2017 e os mais recentes em 2018 os contratos sobre iluminação pública e a licitação de carnes para merenda escolar. Ainda, existem obras inacabadas com os valores totalmente discrepantes dos valores iniciais em seus processos de contratação. Todavia é importante ressaltar que, tais fatos e casos ainda estão sob apuração sigilosa do Poder Judiciário e do Ministério Público de São Paulo. Há que consideramos neste instante, a mídia tem apontado muitos fatos negativos, sem contudo, apresentar tantas outras realizações da Administração Pública em geral.

3 ESFERA PÚBLICA, DEMOCRACIA E AS INSTITUIÇÕES QUE EXERCEM A GESTÃO E O CONTROLE EM CONTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS EM GERAL

Neste capítulo apresentamos as conceituações e as relações entre a Esfera Pública e a Democracia nesta produzida, ou seja, as diversas relações entre sociedade civil e as instituições que exercem a gestão e o controle de contas públicas para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas diversas direcionadas as questões socioambientais entre outras.

3.1 ESFERA PÚBLICA, ESPAÇO PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL – CONCEITOS EM JÜRGEN HABERMAS

Nossa sociedade está estruturada em uma variabilidade de grupos e atores sociais que se encontram nas esferas e espaços sociais ditos “públicos”.

Habermas (1997, p. 92) definiu a “esfera ou espaço público como um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade”. Para o autor, “esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, uma vez que ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização”.

A esfera pública compreendida, demonstrada por Habermas seria “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*²⁴; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfiadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997) fatores que norteiam e regram comportamentos em sociedade. E mais, essa esfera pública forma uma “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana” (HABERMAS, 1997).

Para Santos (2005, p. 55) “os termos como ‘esfera pública’ e ‘espaço público’ são utilizados como sinônimos, [...], porém, cabe pontuar as diferenças entre as duas expressões”.

²⁴ Destaque feito pelo autor

A esfera pública deve ser entendida como um campo relacional mais amplo e situado entre a esfera privada, o Estado e o mercado, enquanto que espaço público designa instâncias mais específicas destinadas a tratar de determinados temas colocados em pauta na esfera pública (SANTOS, 2005, p. 56). Portanto, para o autor a esfera pública contém inúmeros espaços públicos gerados por diversos segmentos sociais que discutem interesses públicos comuns, como é o caso dos CGPPs.

Cabe ressaltar que a esfera pública é intrínseca a sociedade civil, e esta última é compreendida por Habermas como aquela composta de “movimentos, organizações e associações, as quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem a seguir para a esfera pública [...]” (HABERMAS, 1997, p.98).

Este conceito Habermasiano de sociedade civil aparenta ter sido recepcionado pelo Decreto n. 8.243/2014 - PNPS - em seu art. 2º, como está posto, que sociedade civil está definida como: *o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações* (BRASIL, 2014).

Entretanto, como a esfera pública possui múltiplas interpretações, para Costa (2014) a sociedade civil também possui multiplicidade de entendimento não existindo um consenso conceitual sobre a sociedade brasileira. O autor compreende a “sociedade civil dita ‘fortes’ como aquelas abastecidas com capital social denso, entendendo [este] capital social como a soma das associações, comunidade cívica, reciprocidade e confiança entre as pessoas e [suas] redes interpessoais” (COSTA, 2014, p.50). Por conseguinte, é na esfera pública e também nos espaços públicos, que toda a sociedade civil existe, interage e constrói-se a democracia sob as suas diferentes formas.

3.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA VS DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como vimos os grupos sociais se inserem nas esferas e espaços públicos e seriam nesses espaços públicos de convívio social e do interesse público, que todos os cidadãos devem exercer e experienciar a Democracia. É na esfera pública que segundo Habermas (1997, p.95) se “luta por influências”, por meio de debates de ideias, de ideais e de interação entre as instituições.

Para Habermas tais influências surgem e são produtos dessa mesma “esfera, não sendo só influências políticas, mas, também de prestígio de grupo de pessoas e de especialistas”.

Por isso é na esfera pública que devem ser realizadas as ações políticas, onde Sociedade Civil, Instituições Privadas e o Estado se mobilizam para o exercício da democracia visando o dito - interesse público.

Entretanto, cabe ressaltar que a democracia pode ser entendida também e tão somente, como um “regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais” (PMSP, 2015, p.14), logo, é imprescindível dizer que podem existir neste contexto, outros entendimentos e interesses diversos.

A democracia na atualidade se divide em duas formas: uma seria a democracia representativa ou democracia indireta, na qual a população elege seus representantes (voto direto) para defender, gerir, estabelecer e executar seus interesses sob a forma de governo. A outra seria a democracia participativa (TATAGIBA, 2005; GOHN, 2006) também conhecida como “democracia deliberativa” (conceito elaborado por Habermas) na qual se possibilita a intervenção direta dos cidadãos nas tomadas de decisão e de controle do Estado em seu exercício de poder (controle social). Esta última também permite à população o acesso direto aos seus representantes mediante mecanismos como: plebiscitos, referendos, audiências públicas e canais de escuta desenvolvidos por órgãos do Estado (ENAP, 2015).

Essa democracia participativa ou deliberativa (GOHN, 2002), pode ser compreendida ainda como um tipo de regime de lei, e ainda político, com a pretensão de um controle realizado pela sociedade civil sobre a administração pública, a qual busca consolidar a participação social como método de governo, a qual promove, fomenta a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação nas políticas e em programas de governos, gerando a consolidação, respeito e autonomia entre as partes conforme os objetivos descritos no art. 4º da PNPS.

Nota-se então que só há regimes democráticos gerados e mantidos em espaços públicos, e daí decorre a importância da participação social e controle social na gestão pública.

3.3 TIPOLOGIA DE CONTROLES EFETIVADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

É fato, após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e da Emenda Constitucional n.19 (1998) conforme Carvalho Filho (2015), está em desenvolvimento uma transição da Administração Burocrática (rígida, dita ineficiente) para uma Administração Pública Gerencial, (flexível, eficiência), esta última, com foco em resultados, controle e qualidade.

Por conseguinte a palavra *controle* torna-se um referencial deste tipo de administração. Assim, a palavra controle se desdobra em muitos significados, podendo ser dominância de condutas, verificação de atos, de ações, de atividades sob um determinado padrão ou comando a ser efetivado entre superiores e seus subordinados.

Entretanto, quando nos referimos ao controle na administração pública, conforme (Meirelles, 1998) temos como definição “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exercida sobre a conduta funcional de outro”.

Ainda pela Controladoria Geral da União (2012, p. 16) temos que controle significaria a ação de verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem.

Por isso, os controles na APD Gerencial, devem pautar-se pelo planejar, coordenar e executar ações voltadas às demandas sociais e estes, devem estar sob princípios constitucionais e administrativos previstos no art. 37 da CF/1988. Também outras diretrizes e obrigações previstas no art. 6, inciso v do decreto federal de n. 200/1967, balizam formas de controles e são válidas para todas as entidades da Administração Pública Indireta de um modo geral, embora, existam raras exceções, como é o caso da sociedade de economia mista independente, a qual possui maior percentual do capital privado e o capital público por parte do governo é diminuto neste tipo de empreendimento.

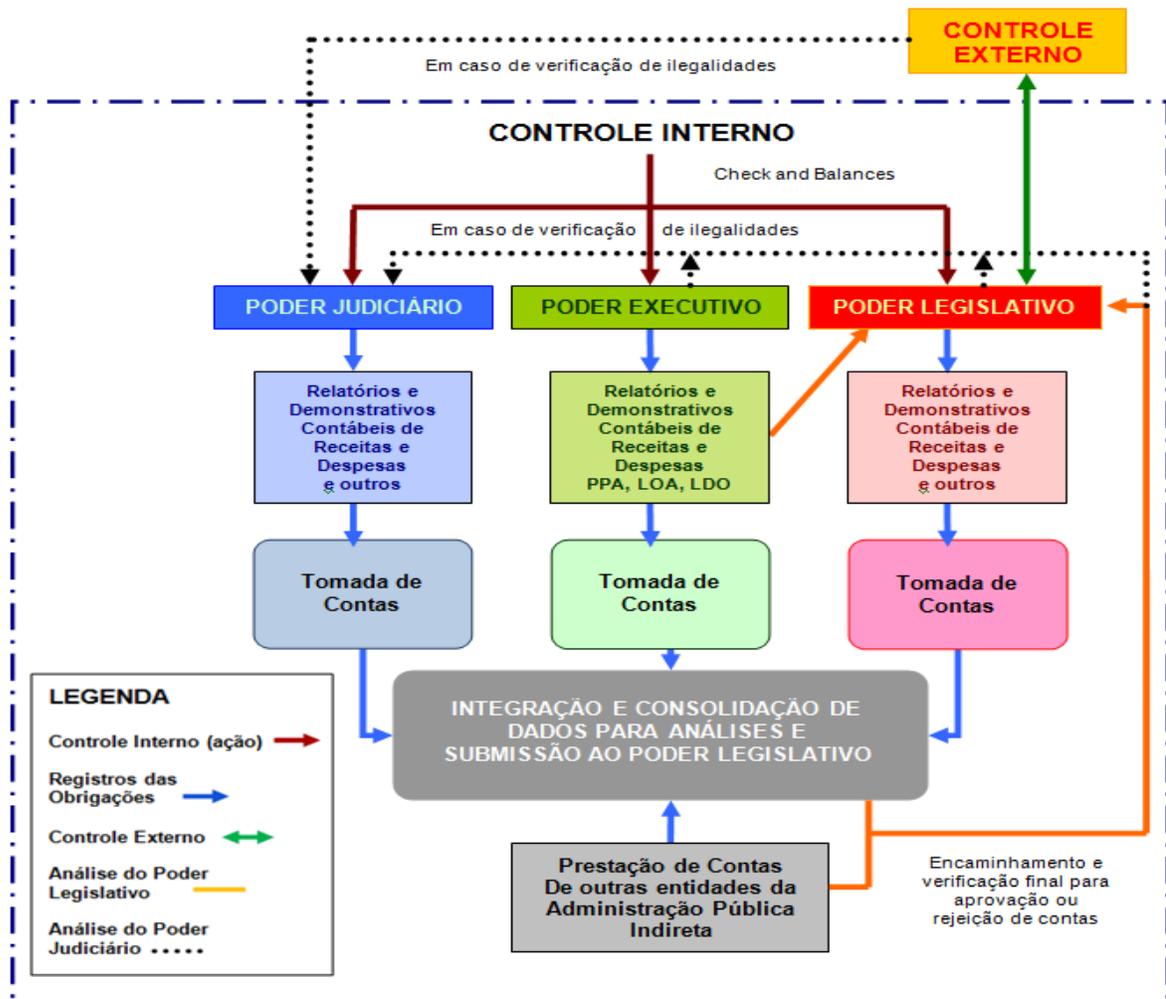
Cabe ressaltar que existem diferentes tipos e formas de controle na APD como é o caso do Controle Interno. Para a CGU (2010, p.13) “este é um importante instrumento de acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos públicos”. Este é também conhecido como “controle institucional” diretamente exercido pela APD (CGU, 2012, p. 16) estando este submetido às normas técnicas de contabilidade aplicada ao setor público, técnicas que também são aplicadas em determinadas organizações privadas que estabelecem vínculos contratuais com a APD (CFC, 2012).

Segundo Corbari & Medeiros (2012, p.96) o controle interno estaria voltado à observância das leis, de regulamentos e diretrizes visando à veracidade e fidelidade dos registros contábeis, a execução de ações e programas governamentais e conseqüentemente a conservação e preservação do patrimônio público. Dessa maneira, “o controle interno, objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo” (MEIRELLES, 1998, p.575).

Para ilustrar, o diagrama apresentado a seguir demonstra grosso modo as interações entre os poderes, cada um com os seus mecanismos de controle interno que são os registros das ações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais, patrimoniais em relatórios e outros documentos conforme está disposto na lei n.4.320/1964.

Assim não nos aprofundamos em outras relações mais complexas que existam implicitamente neste.

Figura 1. Diagrama do Controle Interno e suas relações com o Controle Externo



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017

Outro tipo de controle a margem da estrutura administrativa direta, é o Controle Externo. Este tipo de controle está previsto no art. 31, § 1º da CF/1988, sendo este “condicionado pela Câmara Municipal juntamente com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, ou ainda dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (BRASIL, 1988).

Os objetivos deste tipo de controle estão descritos nos arts. 81 e 82 da Lei n. 4.320/1964, sendo: o controle da execução orçamentária pelo Poder Legislativo visando à verificação da probidade da administração, a guarda e o legal emprego do dinheiro público. E ainda, o cumprimento da Lei de Orçamento e a prestação de contas anualmente feitas pelo poder executivo ao poder legislativo e indiretamente aos Tribunais de Contas que apreciarão e emitirão pareceres técnicos sobre tais contas ao poder legislativo para aprovação ou reprovação das mesmas apresentadas, objetivando dessa maneira a fiel execução do orçamento.

Nota-se então, que o Controle Externo pode ser reconhecido como um “controle realizados por terceiros [...]” (CORBARI & MACEDO, 2012, p. 142), um controle parlamentar direto (AGUIAR, ALBUQUERQUE & MEDEIROS, 2011; CORBARI & MACEDO, 2011), também conhecido como “controle político” (LIMA, 2008, p. 06), um controle técnico exercido pelos Tribunais de Contas em auxílio ao poder legislativo (FERNANDES, 1999; SILVA, 2017, p. 10) e o “controle jurisdicional, judicial ou judiciário que é realizado exclusivamente por órgãos do Poder Judiciário” (AGUIAR, ALBUQUERQUE & MEDEIROS, 2011, p. 151).

Para Lima (2008, p. 06) o controle jurisdicional descrito no art. 5º, XXXV da CF/1988, preconiza que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Nota-se que em casos de ilegalidade constatados pelo Tribunal de Contas ou por quaisquer terceiros, o poder judiciário poderá ser acionado. Porém, o “Poder Judiciário não pode agir de ofício, devendo, sempre, ser provocado. Essa provocação poderá ser feita pela sociedade civil [...], ou por intermédio do Ministério Público” (AGUIAR, ALBUQUERQUE & MEDEIROS, 2011) e ainda, por outros legitimados. Com efeito, os instrumentos para o controle jurisdicional são a ação civil, ação civil pública, mandado de segurança, entre outros (LIMA, 2008).

Cabe ressaltar que, existe ainda outro tipo de controle “externo” com ressalvas, todavia, de grande importância junto aos demais tipos de controle externo (LIMA, 2008; AGUIAR, ALBUQUERQUE & MEDEIROS, 2011) - o reconhecido Controle Social ou “Controle Externo Popular” (MEIRELLES, 1998, p. 546).

Neste tipo de controle quaisquer pessoas (individual ou coletivamente) ou ainda, associações, órgãos, podem efetuar-lo, uma vez que todo cidadão(ã) está “empoderado” constitucionalmente a “controlar” as atividades e gastos públicos efetivados pela administração pública direta ou indireta.

A Controladoria Geral da União (2010, p.20) destaca que o controle social complementa os demais tipos de controles realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos, uma vez que os órgãos de Controle Interno e Externo não dispõem em muitos casos, de número suficiente de fiscais e auditores para monitorar e verificar cada uma das despesas realizadas.

No caso do município de São Paulo, o controle social se insere em sua Lei Orgânica no art. 2º, incisos I, II e III nos quais temos: a organização municipal será desenvolvida por meio de práticas democráticas, [de] soberania e participação popular e pela transparência e controle popular na ação do governo (SÃO PAULO, 1990).

Inclusive no caput do art. 143, está preconizado que:

O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares (SÃO PAULO, 1990).

E mais, no § 3º deste mesmo artigo, tem-se assegurada à participação direta dos cidadãos, em todas as fases do planejamento municipal, na forma da lei, através das suas instâncias de representação, entidades e instrumentos de participação popular, constituindo dessa maneira o controle social. Formalmente está instituída a participação social na administração pública municipal de São Paulo.

Contudo, é importante frisar, que a participação ativa do cidadão no (e para o) controle social pressupõe a transparência das ações governamentais (CGU, 2010, p. 26). Em virtude disso, este tipo de controle só se concretiza “na medida em que haja transparência na Administração Pública” e que os cidadãos(ãs) tenham acesso às informações²⁵ públicas (CGU, 2012, p. 27).

Nota-se então que a “não divulgação de dados governamentais ou divulgação de dados inverídicos traz muitas dificuldades para a realização desse tipo de controle” (AGUIAR, ALBUQUERQUE & MEDEIROS, 2011, p.153). Por isso, Figueiredo, Santos (2013) afirma que “a informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum, é fundamental para o controle social”, sem estas todo o processo de controle social fica prejudicado.

²⁵ As informações públicas são todos os documentos, atos oficiais e decisões governamentais referentes à gestão pública que não sejam classificados, nos termos legais, como sigilosos, como a execução orçamentária e os contratos celebrados pelo setor público em suas várias esferas (CGU, 2010, p.41).

Igualmente Corbari (2004) expõe que “a qualidade da informação é preponderante para que essa participação ativa da sociedade se efetive”. Cabe ressaltar que, nisto está a responsabilidade direta do poder público em fornecer as informações fidedignas ao público em geral.

Pois como já previsto e assegurado no art. 3º da Lei de Acesso a Informação (LAI)²⁶, ter acesso à informação é direito fundamental [do cidadão] o qual deve ser executado em conformidade com os princípios da administração pública e sob certas diretrizes como consta no inc. II – “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”.

E mais, no art. 8º da referida lei tem-se a obrigatoriedade da divulgação de informações de interesse coletivo ou geral que produzidas ou custodiadas pelo APD em local de fácil acesso e no âmbito de suas competências (CGU, 2017).

Neste contexto, no município de São Paulo temos os conselhos gestores de políticas públicas, em especial, os de Meio Ambiente que precisam ter acesso a todos esses mecanismos de informações públicas para que de fato, exista o controle social (PÓLIS, 2008, p.04) de maneira funcional ocorrendo a partir da análise dos procedimentos, planos, registros, etc., e também, organizacional através dos diversos atores sociais e órgãos que se imiscuem, interagem em os negócios de interesse público.

Afinal, como está previsto no art. 81 da Lei Orgânica Municipal de São Paulo a Administração Pública Municipal Direta e Indireta, de maneira imperativa deverá obedecer:

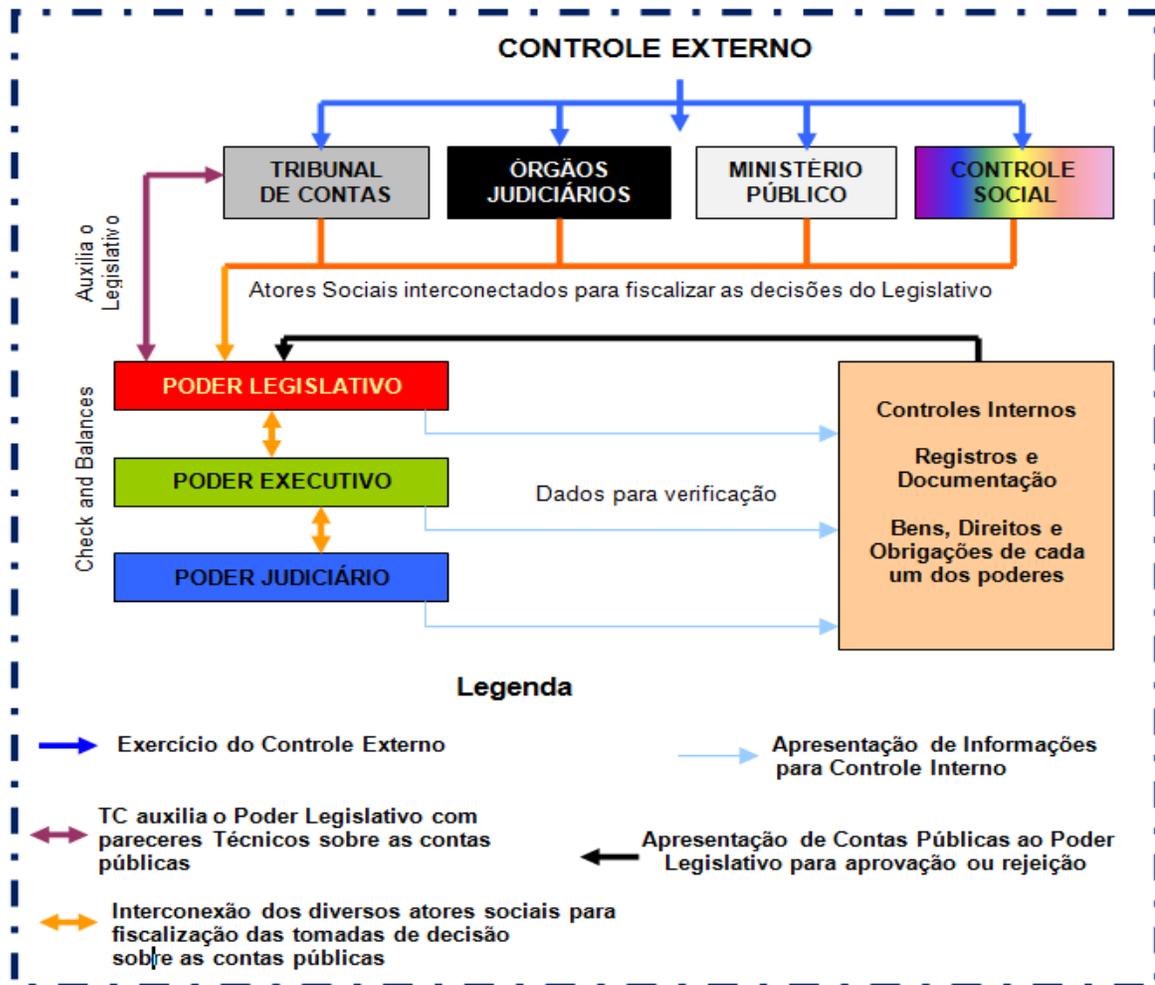
[...] aos princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos (SÃO PAULO, 1990).

Portanto, para ilustrar essa dinâmica, o diagrama a seguir demonstra grosso modo as interações possíveis entre o poder legislativo que exerce o controle externo com as demais instituições de vigilância que são os Tribunais de Contas, os órgãos do Poder Judiciário e ao Ministério Público, além de tantas outras instituições que exerçam o controle social.

Além disso, observa-se no diagrama abaixo que controle interno, grosso modo, está submetido ao crivo de análises de outras instituições de controle externo e de controle social, sendo assim, passível de vigilância a qualquer tempo.

²⁶ Lei federal 12.527/2011.

Figura 2. Diagrama do Controle Externo e suas relações com o Controle Interno



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017

3.4 TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – ATUAÇÕES, DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES

Como já citamos ao longo deste trabalho, os Tribunais de Contas têm por apanágio – a vigilância sobre o erário em suas respectivas esferas de competência, dentre elas: local (TCMSP), regional (TCESP) e nacional (TCU). Para o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1999):

O Tribunal de Contas, no Brasil, é uma instituição com raiz constitucional, deliberando de forma colegiada, incumbida de julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar do Poder Legislativo na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo (FERNANDES, 1999, p. 168).

Silva (2017) interpreta, define os Tribunais de Contas em geral, como “verdadeiras ilhas de excelência e guardião das contas públicas comparativamente ao Supremo Tribunal Federal sendo o guardião da constituição”.

No Portal do Tribunal de Contas da União encontramos a definição de que este é um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo (TCU, 2018), configuração que por simetria federativa ocorreria nos estados e municípios. Entretanto, o próprio Tribunal de Contas da União busca esclarecer aos usuários, com perguntas frequentes a este órgão, que de um lado estão alguns doutrinadores, juristas e professores de Direito Constitucional que entendem o Tribunal de Contas como órgão integrante do Poder Legislativo, pois a atribuição de fiscalizar faria parte das atribuições típicas do Poder Legislativo (TCU, 2018). De outro estão “aqueles que afirmam que o TCU não pertence a nenhum dos Poderes e entendem que ele é um órgão independente e autônomo, assim como [é] o Ministério Público e que, ao auxiliar o Poder Legislativo, a ele não se subordina” (TCU, 2018). Nota-se então, que existem divergências interpretativas por especialistas²⁷ do Direito (juristas, doutrinadores) quanto a essas questões de independência, autonomia e da prerrogativa de julgamentos dos TCs, mas, não nos deteremos aqui nesta questão.

Ao consultarmos o sítio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, este é definido como: órgão colegiado constituído por cinco conselheiros escolhidos de acordo com os critérios previstos em CF/88, juntamente com um corpo técnico de auditores, assessores e demais funcionários concursados. Este órgão afirma “gozar de independência e autonomia administrativa e financeira, tendo orçamento e quadro de funcionários²⁸ próprios, por meio dos quais realiza sua missão” (TCM SP, 2017).

Logo seus conselheiros por seu turno, fazem julgamentos de irregularidades apuradas em inspeções, auditorias, acompanhamentos em plenário, câmaras técnicas e por seus juízes singulares como está descrito no art. 44 do RITCMSP, emitindo ainda pareceres técnicos que visam auxiliar o poder legislativo na verificação do erário e sua destinação as políticas públicas, etc. (TCM SP, 2017).

²⁷ Alfredo Buzaid em seu artigo “Tribunais de Contas no Brasil” (1966), e em Tribunais de Contas – Autonomia – Prestação de Contas (1984) no qual expôs várias interpretações sobre autonomia, independência financeira e sobre julgamentos, demonstrando a evolução dos Tribunais de Contas no Brasil. Todavia, não aprofundaremos nestas questões divergentes, por que adotamos como referencial para este trabalho a CF/1988 que delinea outros parâmetros de atuação para os Tribunais de Contas em âmbito nacional.

²⁸ É o corpo técnico formado por advogados, engenheiros, economistas, contadores, administradores de empresa e analistas de sistema que contam com equipes de apoio administrativo segundo o próprio TCMSP informa.

Ademais, este órgão expressa que “não mantém relação de subordinação com nenhum dos Poderes para que assim tenha garantida sua liberdade de decidir sobre as questões referentes ao controle externo das contas públicas” (TCM SP, 2017).

Todavia, é possível observar no que tange ao seu orçamento, que o TCMSP tem parte de suas despesas registradas no orçamento público municipal conforme é verificável em demonstrativos de despesas orçamentárias consolidados em 2017, o que nos induz a refletir sobre a prestação de contas (*accountability*) e a um controle parlamentar.

Além disso, ainda há entendimentos de que o Tribunal de Contas (União) não se afasta do Controle Externo exercido por parlamentares, uma vez que a CF/1988 temos no art. 71, inc. XI, § 4º dispõe: “O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades” (BRASIL, 1988) e isto ocorreria por simetria federativa a outros tribunais de contas de maneira geral. Pois:

O tribunal de contas está obrigado, por expressa determinação constitucional (CF, art. 71, § 4º), aplicável ao plano local (CF, art. 75), **a encaminhar ao Poder Legislativo a que se acha institucionalmente vinculado tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor ao Legislativo a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais** em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo. [ADI 687, rel. min. Celso de Mello, j. 2-2-1995, P, DJ de 10-2-2006.] (BRASIL, 1988, p. 768, grifo nosso).

Vale refletir, entretanto, que existe o entendimento majoritário no sentido do TCU ser um órgão de extração constitucional, independente e autônomo que auxilia o Congresso Nacional no [...] controle externo (TCU, 2018) e o TCMSP em seu sítio recepciona este entendimento.

Observamos ainda, que o TCMSP atua em outras frentes relevantes, além do apoio técnico ao poder legislativo na verificação de gastos públicos, com pareceres advindos das auditorias, inspeções e acompanhamentos que podem ter origens em denúncias e reclamações de cidadãos, organizações, etc., e ainda, atua na capacitação técnica de servidores e outros cidadãos.

O TCMSP tem verificado, fiscalizado os gastos públicos por meio de inspeções a partir de denúncias e reclamações conforme descreve os arts. 43 e 44 do RITCMSP. Neste contexto temos os procedimentos necessários para que denúncias e reclamações advindas dos munícipes possam ser recepcionadas, e então, *a posteriori*, serem tomadas as devidas providências visando à guarda, proteção e defesa do erário quanto a abusos, desvios e a corrupção.

Conforme previsto legalmente na CF/1988 para o Tribunal de Contas da União e por simetria federativa a outros tribunais de contas em âmbito estadual e municipal, e especificamente como está descrito no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, compete a este:

a fiscalização e o controle da Receita e da Despesa do Município de São Paulo, com posterior análise, emitindo parecer sobre as Contas do Executivo e do próprio TCM e [...] [apreciação] das Contas do Legislativo, das Empresas Públicas, Autarquias e Sociedades de Economia Mista. Então, quando analisa as contas do Chefe do Poder Executivo o Tribunal de Contas emite parecer técnico, já que é a Câmara Municipal que julga. **Em relação aos demais casos, o Tribunal de Contas decide sobre a regularidade ou não dos gastos,** portanto, julga nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal (TCM SP, 2017, grifo nosso).

Em outra frente, este órgão investe na formação educacional complementar do cidadão a partir da Escola de Contas. Atualmente, nos chama a atenção à preocupação do TCMSP para com o aperfeiçoamento de funcionários e servidores públicos, e ainda, a formação e capacitação da coletividade pública de maneira inclusiva para atuarem nos conselhos. “As atividades da Escola estão direcionadas ao aprimoramento da gestão e do controle das contas públicas, compreendendo três linhas de pesquisa: Controle Externo, Direito Público e Políticas Públicas”²⁹ (TCMSP, 2016).

Através de sua Escola de Contas, o TCMSP tem demonstrado maior interesse na capacitação de cidadãos comuns para o exercício profissional e do controle social, haja vista, o número significativo de “cursos de formação, extensão e aperfeiçoamento”³⁰ que são ofertados na modalidade presencial.

Para Martins, et. al., (2008, p. 160) a capacitação dos membros de um Conselho é requisito fundamental para sua eficácia com vista ao exercício mais qualificado da gestão das políticas e controle social, haja vista, segundo Tatagiba (2005, p. 210) a grande maioria dos estudos realizados em conselhos apontaram a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil.

²⁹ Editorial da Revista Simetria, periódico do Tribunal de Contas n. 01/2016.

³⁰ Controle Social e o Orçamento Público; Controle Social das Políticas Públicas; Controle Social e Conselhos de Políticas Públicas; Controle Social e o Papel do Estado; Conselhos de Direitos e Função Pública dos Conselheiros; Desafios para o Controle Social na cidade de São Paulo; Indicadores Sociais como ferramenta de Controle Social e Planejamento em Saúde para Conselhos de Direito.

Também Gohn (2006, p. 09) afirma que “é preciso entender o espaço³¹ da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração”.

Tais constatações demonstram, ou refletem a importância que os cursos da Escola de Contas possam ter para a contribuição do controle social.

Em virtude disso, entendemos que o TCMSP tem contribuído para o exercício do controle social, visto que somente no ano de 2017, tais cursos presenciais tiveram 179 concluintes segundo registros acadêmicos da Escola de Contas (dados nos fornecidos após solicitação formal a secretaria da Escola).

3.5 OS CONSELHOS E O FOCO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - DEFINIÇÕES, TIPOLOGIAS E ATUAÇÕES

Para analisarmos os Conselhos Gestores de Políticas Públicas Socioambientais no município de São Paulo e suas atuações que é um dos enfoques desta pesquisa, iniciamos preliminarmente por algumas definições de maneira mais genérica e ampla.

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (2015) Conselho seria:

um instrumento para a concretização do controle social - **uma modalidade de exercício do direito à participação política, que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais e também durante a sua execução.** A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecer a participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas (ENAP, 2015, grifo nosso).

Logo, os conselhos estão diretamente ligados aquilo que é público. Conforme Santos (2005, p. 53) “Público” deve ser entendido como aqueles aspectos da vida social que não são nem privados e nem estatais e ao mesmo tempo, são de interesse da coletividade humana.

Portanto, a nomenclatura “Conselhos de Políticas Públicas” (CPP) é polissêmica, sob os mais variados aspectos, sejam eles: organizacionais, funcionais, interacionais, pelo interesse público, etc. Logo, é possível perceber que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas podem ser compreendidos por muitos pesquisadores sob a nomenclatura do CPP.

³¹ Entendido como funciona as arenas, as agendas, as formas de representações, processos de votações, etc. Pois esses são fatores que interferem quantitativa e qualitativamente no processo de representação popular em qualquer tipo de espaço público, seja ele institucionalizado ou não.

No entendimento de Vilela (2005, p. 03) os conselhos “podem receber diversas nomenclaturas como: conselhos gestores de políticas setoriais, conselhos de direitos, conselhos participativos, etc.” Nota-se que a autora, genericamente engloba todos os tipos de conselhos em uma só definição genérica, sem distinção entre uns e outros.

Gohn (2002) interpreta os conselhos gestores de políticas públicas como um instrumento de representação da sociedade civil e da sociedade política as quais lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais, sendo algo pensado pelos liberais. Também sendo “instrumentos ou mecanismos de colaboração [...] pela esquerda, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder” (GOHN, 2006, p. 06).

O Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas define os conselhos como “instrumentos fundamentais de controle social das políticas setoriais nos níveis municipal, estadual e federal” (PÓLIS, 2008, p.02). E mais, a estes é dada a prerrogativa de deliberação de políticas e aprovação de planos, fiscalização das ações e a utilização dos recursos, aprovação ou rejeição apresentação de contas apresentadas pelo poder público (PÓLIS, 2008).

Mas, segundo Nunes, Philippi Jr. & Fernandes (2012, p. 55) e Tatagiba (2005, p. 211) os Conselhos verdadeiros espaços de negociação em que os conselheiros buscariam soluções para os problemas locais de forma democrática. Pois os conselhos e seus conselheiros, por estarem próximos aos interesses da comunidade, acabariam por adquirir maior visibilidade no processo de formação, controle e avaliação de políticas públicas (VILELA, 2005, p. 3).

Já em âmbito federal, o Decreto 8.243/2014, em seu art. 2º, inc. II, os conselhos de políticas públicas, assim como está definido, são: “instância colegiada de temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (BRASIL, 2014).

Mas é preciso perceber e distinguir a existência de várias formas de conselhos como expõe Gohn (2002, p. 22), por exemplo: os conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais [...]. Estes na maioria das vezes são constituídos informalmente e exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e não possuem assento institucional junto ao poder público (GOHN, 2006, p.07; RUA, ROMANINI, 2013; SÃO PAULO, 2015; SÃO PAULO, 2017). Consequentemente, esses conselhos populares não necessitam de regulamentação do poder público, mesmo atuando diretamente junto à comunidade e/ou se organizando autonomamente (SÃO PAULO, 2017).

Também é preciso diferenciá-los dos “conselhos temáticos institucionalizados” (RUA, ROMANINI, 2013, p. 06). Pois existem os conselhos³² de direitos que são órgãos diretamente vinculados ao poder público, com sedes próprias, atendimento diário e constante ao público em geral. Estes zelam pelo cumprimento dos direitos e de garantias fundamentais previstos em estatutos³³ próprios para o exercício da cidadania, contribuindo assim para a implementação de uma política pública. É bem verdade que existem “características similares” entre estes e aqueles, talvez, por isso, a mesma interpretação usual para os diversos tipos de conselhos sem distinção por alguns autores como já mencionamos e pela população em geral.

Na cidade de São Paulo, assim como em outros entes federados, os conselhos de uma forma geral estão estruturados, como é o caso dos conselhos de educação, de saúde, de assistência social, entre outros. Entretanto, na tentativa de inovar e ampliar ainda mais o processo de participação da sociedade civil nas administrações regionais (subprefeituras) surgiu um novo tipo de colegiado - Conselho Participativo Municipal - (PMSP, 2014). Consequentemente é preciso pontuar que esta nova terminologia, abarca uma nova forma de participação e inclusão social nos negócios públicos bem peculiar e própria do município de São Paulo conforme afirma Antônia C. dos Santos³⁴.

Por meio do Decreto Municipal de São Paulo de n. 54.156/2013, em seu art. 2º, § 1º o Conselho Participativo Municipal está definido como um “organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido [...] [pelo] Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da cidade para o exercício dos direitos dos cidadãos ao controle social” (PMSP, 2014) a ser efetivado por meio de “fiscalização de ações dos gastos públicos, bem como de apresentação de demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência” (PMSP, 2014).

É possível notar algumas características marcantes nesse tipo de Conselho e os diferencia dos demais conselhos gestores de políticas públicas, como: sua composição, forma de atuação e funções, além de, sua articulação com outras instituições.

³² Maria das Graças Rua e Roberta Romanini abordam as diferenças marcantes entre um e outro tipo de conselho em seu trabalho investigativo: Mobilização, Organização e Participação Social nos processos de gestão das instituições estatais: Conselhos, conferências e outros fóruns, unidade que integra o curso para Aprender Políticas Públicas. Portanto, diferencia os diversos tipos de conselho como é o caso dos Conselhos de Criança e Adolescente (Conselho Tutelar), da Pessoa Idosa (Conselho Nacional dos Direitos do Idoso), de Assistência Social (Conselhos Nacional Assistência Social), Conselho de Direitos Humanos (Conselho de Direitos da Pessoa Humana), entre outros (RUA, ROMANINI, 2013).

³³ Estatuto da Criança e Adolescente, Estatuto do Idoso, Lei Orgânica de Assistência Social, etc.

³⁴ É assessora no TCMS e professora na Escola de Contas, tendo experiência na área de assistência social.

Pois, os Conselhos Participativos Municipais são *organismos autônomos da sociedade civil* (por isso, fora da APD), embora, sejam reconhecidos pelo poder público municipal como *espaço consultivo* e não *deliberativo* (portanto, não detentores de geração de resoluções), além de *representação* da sociedade sendo formado *exclusivamente por representantes da sociedade civil* (não tendo a inserção de representantes de governo nestes) eleitos pelos moradores de cada distrito da cidade de São Paulo, sendo *articulados com outros conselhos setoriais* (são articulados entre setores privados ou públicos e não somente com um ou com outro) para o exercício do controle social (PMSP, 2014).

Cabe ressaltar, que somente para os Conselhos Participativos do Município de São Paulo, no ano de “2013, foram eleitos 1133 conselheiros(as)” (PMSP, 2014).

Outra distinção entre os vários tipos de conselhos está na função que estes exercem podendo ser classificados como: os *fiscalizadores* de políticas públicas sendo aqueles que verificam *in lócus* o desenvolvimento de uma política pública; os *consultivos* que possuem caráter opinativo podendo ter ou não suas sugestões acatadas pelos gestores públicos; os *deliberativos* que tem por prerrogativa a discussão e encaminhamento de sugestões além de produzir resoluções que podem influenciar nas tomadas de decisões efetivadas pelos governantes. E ainda os *consultivos-deliberativos* que quando consultados opinam e também geram resoluções consecutivo e simultaneamente. Por fim, temos os conselhos *participativos* que acompanham, monitoram as ações e gastos públicos sugerindo ações para a inovação de políticas públicas, fomentando o controle social de forma participativa, sem contudo, gerir ou interferir diretamente na formulação de políticas em geral (ENAP, 2015; PMSP, 2017).

Cabe ressaltar que os conselhos também se distinguem, diferenciam-se pela sua forma de composição quanto aos percentuais dos membros que têm assentos no Conselho, podendo ser classificado como: *paritário* (percentuais igualitários de 1/2 dos segmentos de governo e 1/2 da sociedade civil), *tripartite* (percentuais de 1/3 por segmentos de governo, 1/3 sociedade civil e 1/3 para demais organizações sociais) (MARTINS, et. al., 2008), e ainda, em outras formas de composição definidas em regimento interno como demonstramos adiante.

No Município de São Paulo, verificamos no sítio da prefeitura municipal de São Paulo o registro de 61 conselhos sob as mais variadas formas de composição, funções e áreas de atuação. Alguns exemplos destes podem ser observados no quadro abaixo (amostra), mas, a lista completa pode ser conferida no sítio da prefeitura municipal de São Paulo.

Figura 3. Quadro da Relação dos Conselhos de Políticas Públicas e outros tipos de Conselhos existentes no Município de São Paulo (tipologia)

N.	CONSELHOS (TIPOLOGIAS)	MARCO LEGAL	SECRETARIAS (vinculação)	FUNÇÕES (Consultivo, deliberativo, participativo, etc.).	COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS
1	CME – Conselho Municipal de Educação	Lei n. 10.429/1988	Educação	Caráter Deliberativo	9 titulares e 9 suplentes
2	Comusan – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto n. 55.867/2015	Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Caráter Deliberativo	42 titulares e 42 suplentes
3	CMCTI – Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação	Lei n. 15.247/2010	Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Caráter Deliberativo	23 titulares e 23 suplentes
4	CMDRSS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	Decreto n. 57.058/2016 (Lei n. 16.050/2014)	Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Caráter Deliberativo	5 titulares e 5 suplentes
5	Comas – Conselho Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	Lei n. 12.524/1997	Assistência e Desenvolvimento Social	Caráter Deliberativo, normativo, fiscalizador	18 titulares e 18 suplentes
6	Cades – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Lei n. 14.887/2009	Verde e Meio Ambiente	Caráter Consultivo/ Deliberativo	36 titulares e 36 suplentes e o presidente
7	Cades Regionais - Conselhos Regionais de Meio ambiente	Lei n. 14.887/2009	Verde e Meio Ambiente	Caráter Consultivo/ Deliberativo	16 titulares e 16 suplentes
8	Conselho Consultivo da UMAPAZ	Lei n. 14.887/2009	Verde e Meio Ambiente	Caráter Participativo/ Consultivo	13 titulares e 13 suplentes
09	Conselhos Gestores dos Parques Municipais	Lei n. 15.910/2013	Verde e Meio Ambiente	Caráter Consultivo/	8 titulares e 8 suplentes
10	Confema - Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Lei n. 14.887/2009	Verde e Meio Ambiente	Caráter Deliberativo	8 titulares e 8 suplentes

Fonte: Extraído e adaptado pelos autores do sítio:

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/ControleSocial.aspx>, e dos sítios dos conselhos - CADES, CADES REGIONAL (SÃO PAULO, 2017).

Ainda, segundo informa Silva Filho (2017) “o município de São Paulo possui 1300 Conselhos legalmente constituídos”³⁵ (acreditamos estar incluído nesta afirmação todas as formas de conselhos), e aqui cabe ressaltar, que os “conselhos gestores [especificamente] são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, **eles são dotados de potencial de transformação política**” (GOHN, 2006, p.03, grifo nosso).

Para Costa (2014, p.145) essas diversas formas de conselhos seriam na verdade arranjos participativos, os quais passaram a receber o status de instituições participativas com formas de atuação conjunta entre o Estado e sociedade civil.

³⁵ Palestra efetivada por João Antônio Silva Filho - Conselheiro do TCMSP, o qual abordou o tema: “Controle Externo e sua relação com o Controle Social” no 4º Encontro Estadual dos Observatórios Sociais do Sudeste 29 e 30 de setembro de 2017 em São Paulo – SP. Apontamentos pessoais de Marcos Scarpioni.

Tais dados nos permitem refletir sobre a importância de articulação desses conselhos em sentido amplo e o grande potencial de atuação na fiscalização de contratos, obras e informando *paripassu* e encaminhando as informações registradas ao TCMSP, e este último, por seu turno, orientando aos conselheiros(as) nos procedimentos de verificação dos atos públicos.

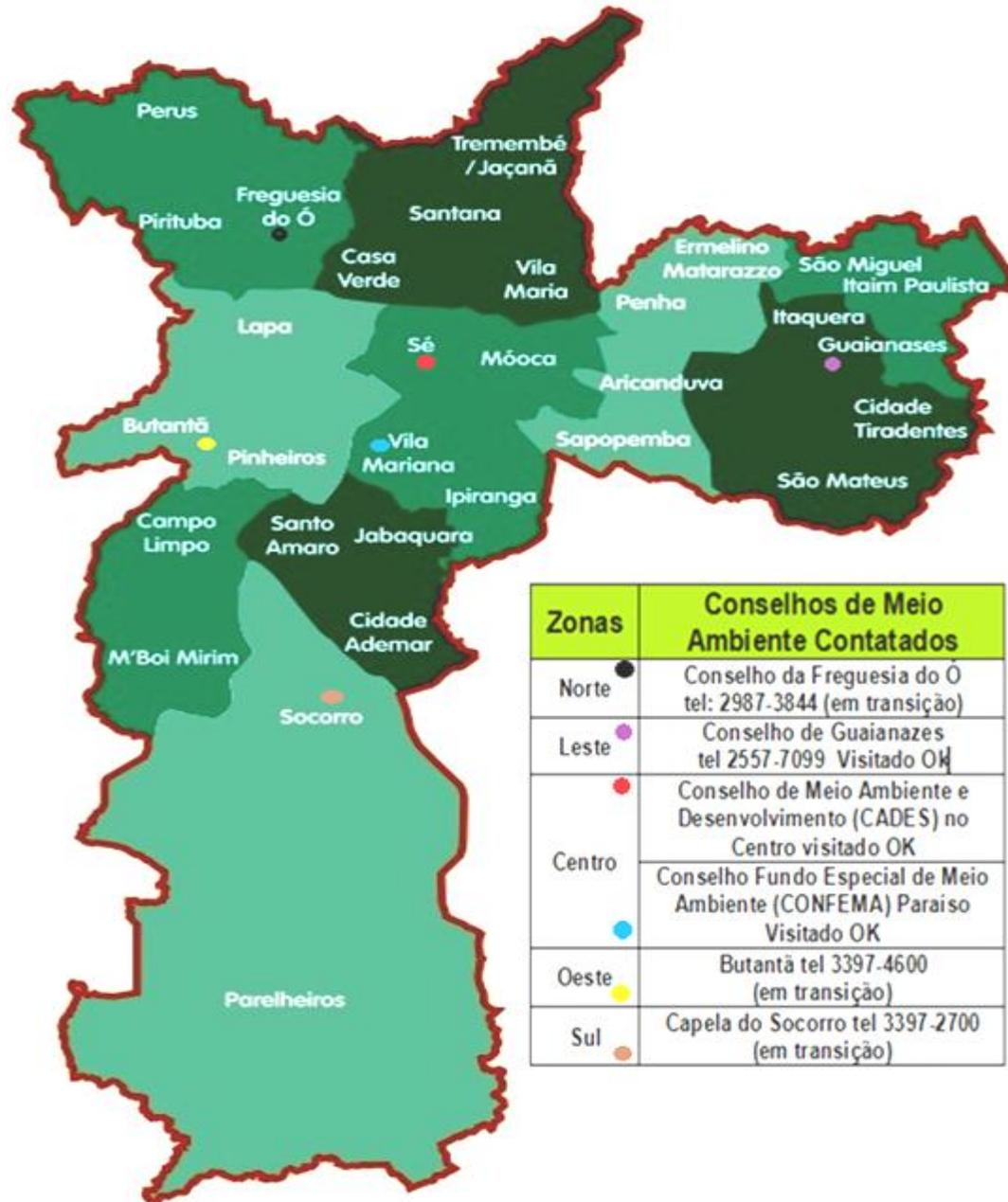
Como bem pontua Martins, et. al. (2008) “atualmente existem mais conselheiros do que vereadores em os municípios”. No município de São Paulo empiricamente o número já ultrapassa seguramente a casa de alguns milhares. Entretanto, não é possível precisar quantitativamente esse número, o que exigiria outra pesquisa além deste trabalho.

Por esses motivos, neste trabalho restringimo-nos nossa análise em uma amostra de CGPPs para a compreensão do funcionamento e da dinâmica destes, das ações dos conselheiros(as) e de representantes do governo municipal (técnicos(as), secretários(as)). Portanto, não abordamos as demais formas de conselhos de políticas públicas descritas anteriormente.

Delimitamos preferencialmente a abordagem dos CGPPs que são deliberativos e consultivo-deliberativos, portanto, não abordaremos outras modalidades de atuação. E ainda, atentamos para as ações e demais atividades desenvolvidas nesses Conselhos Gestores que diretamente relacionados às questões socioambientais, (Cades, Cades Regionais e Confema), ou seja, os conselhos que estão diretamente ligados ao Meio Ambiente.

O mapa permite-nos a identificação das regiões em que CGPPs socioambientais atuam, além disso, ficam disponíveis os contatos para consultas, esclarecimentos, etc.

Figura 4. Mapa de localização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Contatados e Visitados



Fonte: Adaptado pelos autores da Cartilha Meio Ambiente e Participação: Conselhos Regionais de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz, PMSP, 2010, p.08.

4 MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – INFLUÊNCIAS NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

Neste terceiro capítulo apresentamos algumas instâncias e mecanismos de controle externo e de participação social nas ações da Administração Pública Direta e Indireta, bem como estão caracterizado o controle externo exercido pelo TCMSP e o controle social exercido por diversos atores sociais e demais órgãos colegiados.

4.1 CONTROLE EXTERNO

Os mecanismos de controle externo efetivado pelo TCMSP estão diretamente relacionados às fiscalizações, inspeções, auditorias e acompanhamentos (TCM SP, 2013) os quais são realizados pelo corpo técnico (auditores e fiscais), procedimentos que tem suas origens nas denúncias e reclamações que podem ser efetivadas de maneira formal e presencial, ou até mesmo pela Ouvidoria (*on line*) do próprio Tribunal de Contas do Município.

Cabe ressaltar que, esses mecanismos de controle externo não se limitam somente ao Tribunal de Contas, uma vez que existem outros mecanismos complementares em outras instâncias como veremos a seguir.

4.2 CONTROLE SOCIAL – UM “CONTROLE EXTERNO” IN(E)STÁVEL

A Constituição Federal de 1988 surge em meio a um ambiente de efervescência dos movimentos sociais, dos trabalhadores, da igreja e de outros setores da sociedade, durante o período de luta pela redemocratização do país na década de 80 (MARTINS; et. al., 2008, p.151). Segundo os autores, tais pressões legitimaram propostas de descentralização do poder estatal, delegação administrativa e de democratização da participação no aparato do Estado, sendo responsáveis pelas mudanças comportamentais e estruturais na sociedade brasileira.

Em virtude disto, a legislação brasileira elenca dispositivos que trazem fundamentos, finalidades e diretrizes que devem ser seguidos para o exercício do controle social (LIMA, 2008, p. 20; CGU, 2010, p. 29). O controle social em sua forma mais elementar (individualmente) tem sua fundamentação no art. 5º, inc. LXXIII da Carta Magna, sendo assim um dos direitos e garantias fundamentais, tanto individual quanto coletivamente, pois:

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Já no art. 31, § 3º da CF/88 temos a garantia de que as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, portanto, a coletividade pública, para exame e apreciação, o qual poderá questionar a sua legitimidade.

No art. 74, § 2º da CF/88 está preconizado que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades, ilegalidades ou ilicitudes perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988). Mas o direito fundamental do controle social efetivado pelos conselhos nos municípios se desvela, ainda que timidamente no § 1º do art. 31 da CF/88 pois: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou **dos Conselhos** ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Esses são direitos e obrigações que por simetria federativa ocorre entre todos os entes³⁶ federados conforme o art. 75 da CF/88 (SILVA, 2017). Dessa maneira, está garantida e fundamentada, formalmente na constituição, as diversas formas de participação popular na gestão da *res publicae*, e conseqüentemente, o controle social sobre as ações de governo.

Di Pietro (2014) afirma que já na década 90 a participação democrática de vários atores sociais que compõe a sociedade civil nas diversas ações administrativas, gerou melhorias significativas na gestão pública com inúmeras contribuições e reivindicações sociais que foram assistidas.

Além desses dispositivos constitucionais, Vilela (2005); CGU (2012); Santos (2017) fazem referência a muitos outros dispositivos jurídicos sobre participação e controle social. Mas, Carvalho Filho (2015) referencia um conjunto de outros dispositivos contidos em leis complementares e leis infraconstitucionais que apontam a participação direta de cidadãos(ãs) nas ações administrativas com enfoque socioambiental.

³⁶ Distrito Federal, Estados e nos Municípios

Segundo este autor, dentre essas leis estariam: Lei n. 9.784/1999³⁷, Lei n. 10.257/2001³⁸, Lei n. 11.445/2007³⁹; e a Lei n. 12.587/2012⁴⁰.

A CGU (2010, p.23) destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.101/2000) em seus arts. 48 e 49 e também na Lei n. 9.452/97 em seus arts. 1º e 2º e na Lei n. 8.666/93 em seus art. 4º; art. 7º, § 8º; art. 41º, § 1º; art. 3º, § 3º, tratam diretamente sobre as contratações e licitações públicas permitindo assim, a fiscalização destes processos em suas várias etapas.

Considerando, que todas as leis supracitadas estejam diretamente relacionadas às questões socioambientais e ao meio ambiente urbano, não se pode excluir, entretanto, o ambiente natural em seu entorno, muito menos, os ambientes de trabalho e culturais os quais estão deveras por estas englobados.

Para Vilela (2005, p. 03) essa capacidade conferida à sociedade organizada⁴¹ de interagir com o Estado na definição de prioridades e conseqüentemente na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, gera o controle social de forma democrática e, seria neste contexto, político-jurídico que teriam emergidos os conselhos gestores focados na reivindicação, inserção e sua participação na elaboração de políticas públicas.

Entretanto, esta seria uma dentre as diversas formas de participação social na gestão das ações públicas, pois “as pessoas podem participar no controle social de maneira individual ou a partir da ingressão em os conselhos gestores públicos, ou também, pela em audiências, conferências, auditorias, etc.” (PÓLIS, 2001).

O Controle Social pode ser interpretado então como um conjunto de ações de acompanhamento, fiscalização e participação nas tomadas de decisões das ações administrativas e verificação dos gastos públicos na gestão pública. Di Pietro (2014) o define como o “controle popular”. Pois é o controle exercido pela sociedade civil em geral, ou seja, por qualquer cidadã ou cidadão independentemente de estar(em) vinculado(s) a uma ou outra forma de organização, ou até em os espaços institucionalizados (PÓLIS, 2001; LIMA, 2008; CGU, 2012; SANTOS, 2017).

³⁷ Lei sobre consulta pública e a audiência pública como instrumentos relevantes de controle social e participação comunitária nas atividades da Administração.

³⁸ Conclama a todos a participarem de uma gestão democrática.

³⁹ Elaboração e o acompanhamento de políticas de saneamento básico.

⁴⁰ A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através de (a) órgãos colegiados [...].

⁴¹ Entendida pela autora como os movimentos sociais, organizações sociais e profissionais, militância política.

Assim, o controle social tem como principal objetivo se imiscuir nos atos da administração pública para verificar, fiscalizar e vir a legitimar ações administrativas que estão em conformidade com parâmetros técnicos e legais conforme Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011), sendo um “controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais” (CARVALHO FILHO, 2015).

Como é possível de se perceber, esse tipo de controle pode ocorrer tanto no início do planejamento como na execução das ações do governo (CGU, 2012, p.18). Nisto é fundamental (re)afirmar que a transparência na gestão da coisa pública é primordial para o exercício eficaz do controle social.

Para Corbari & Macedo (2012, p. 62) “a transparência na gestão fiscal constitui um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF que tem como princípio estimular o controle social e a participação popular”. Para os autores seria na transparência prevista na LRF, que tem-se a segurança e o incentivo a participação popular, com realização de audiências públicas no processo de elaboração e de “execução da lei de diretrizes orçamentárias e de todo o orçamento público” (SILVA, 2015). E mais, evocando o art.70 - Parágrafo único da CF/88 Silva expõe que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...] (EC 19/1998) (SILVA, 2014, p. 44), ou seja, qualquer ato administrativo que envolva recursos financeiros deve estar sob o crivo do controle social ainda que em conjunto com o controle externo.

Dessa forma, Corbari (2004, p.102) afirma que em todo “processo democrático, a publicidade das ações de governo não pode ser entendida como a publicação de atos carregados de termos técnicos, como uma prestação de contas formal, mas ser entendida como a transparência das ações públicas”.

Vemos que autora, “refere-se a informações inteligíveis, tempestivas e confiáveis, para que a sociedade possa avaliar de forma crítica o desempenho e os resultados alcançados pelo Órgão Público” (CORBARI, 2004), como também prescreve a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei n. 12.527/2011) e também as normas de brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público (CFC, 2012).

Logo ética pública e conduta pública devem ser norteadas pelos princípios da Administração Pública que estão previstos no art. 37 da CF/88. Conforme a Controladoria Geral da União (2010) quando se fala em promover um padrão ético para o setor público, significa promover um serviço público em sua essência original, a qual seja, “servir ao público”. Em vista disso, “o padrão ético do serviço público deve refletir, assim, em seus valores, princípios, ideais e regras, a necessidade de honrar a confiança depositada no Estado pela sociedade” (CGU, 2010, p. 30).

Para tanto, segundo ENAP (2015) existem iniciativas propostas pelo ente público e as iniciativas privadas ou populares. Como já descrito anteriormente, foi a partir da década de 90 que houve um aumento significativo das instituições e das “instâncias para a participação direta do cidadão nas diversas etapas das políticas públicas – desde sua elaboração, passando pela implementação até o monitoramento e a avaliação” (OGU, 2017).

Também é perceptível que a participação social tem diversos benefícios, dentre eles, estariam o reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos, e não somente um dos elementos constitutivos das políticas públicas, mas, alguém que pode e deve opinar sobre elas (OGU, 2017).
Pois,

a participação também melhora as decisões dos gestores, pois lhes dá acesso a informações mais qualificadas. Além de mais acertadas, as decisões são mais legítimas e podem ser melhor implementadas por contarem com maior apoio da população. Há grande diversidade entre as instâncias e mecanismos de participação, variando em relação a quem pode participar, quando e como. As ouvidorias estão entre os mais acessíveis desses canais, pois, em geral, são permanentes e abertas a qualquer interessado (OGU, 2017, p. 3, grifo nosso).

Todavia, tais benefícios para gestores e munícipes em virtude da participação social (entendida como a influência direta da população nos processos decisórios do Estado), só acontece(m) de fato se as manifestações de direito apresentadas pela população, influenciar(em) a tomada de decisões dos agentes públicos (OGU, 2017, p.3), o quê em muitos casos, em muitas instituições, ainda hoje não se concretiza, e isso é fato.

Deste modo, as ouvidorias precisam ser mais do que somente receber e responder as manifestações dos portadores de reivindicações, denúncias. Estas devem utilizar estes tais registros como indicadores para subsidiar os gestores públicos na alteração de processos na Administração Pública conforme afirma a própria Ouvidoria Geral da União.

Outros mecanismos de participação estão descritos na PNPS que devem ser promovidas pelo poder público nos quais as pessoas podem e/ou devem ser participantes, dentre eles estão: Audiências Públicas, Conferências Públicas⁴², Orçamentos Participativos, Consultas Públicas, Diálogos Públicos, Mesas de Diálogo e Negociação, Fóruns de Debates, além dos Conselhos de Políticas Públicas [em geral], Portal da Transparência, Ouvidorias, Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) e o Serviço de Informação ao Cidadão eletrônico (*e-SIC*) (BRASIL, 2014, ENAP, 2015).

Tais iniciativas permitem não só verificar as informações disponibilizadas pelos órgãos, setores públicos, mas, também, interpretá-las e utilizá-las sob as mais variadas formas e múltiplos fins.

É preciso ressaltar que existem ainda as iniciativas de entes privados e/ou populares, sendo desenvolvidas de maneira coletiva. Conforme ENAP (2015) as iniciativas privadas ou populares seriam as manifestações de cidadãos coletivas e populares, pelas entidades dos movimentos populares, entidades empresariais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades de trabalhadores, Organizações Não Governamentais, Redes Sociais, Fóruns temáticos, etc. Como um exemplo destas iniciativas temos: as manifestações de rua realizadas ou protestos contra os aumentos abusivos de tarifas de transporte público.

Por conseguinte é possível perceber que existem inúmeras oportunidades e momentos para a realização do controle social. Os momentos e mecanismos de controle são importantes por que podem ser exercidos em três instantes diferentes, a saber: prévio (preventivo ou *a priori*), concomitante (*paripassu*) e posterior (*a posteriori*) (AGUIAR, ALBUQUERQUE & MEDEIROS, 2011, p. 160-162).

O controle preventivo é o exercido antes da administração direta ou indireta efetivar os atos para determinados fins que deverão ir ao encontro das demandas das comunidades, da população em geral. No caso do controle *paripassu*, temos que o controle se dá em paralelo as ações em desenvolvimento, pois este controle para Aguiar, Albuquerque & Medeiros (2011, p. 162) é considerado de alta efetividade já que garante correções em ações administrativas caso isso seja necessário evitando assim malversação ou irregularidades no emprego das verbas públicas.

⁴² Conferências das Cidades, de Meio Ambiente, Saúde, entre outras.

Por fim, de acordo com Silva (2017) o controle feito a posteriori é o controle efetivado pela apreciação das contas prestadas, tomadas dos ordenadores de despesas, ou seja, dos administradores públicos e ainda, na verificação de conclusão de obras, entrega de bens e serviços, etc. Mas, é preciso atenção, cautela nesta última forma de controle, uma vez que requer uma conferência eficaz para a conclusão do processo feito pela própria administração pública.

No caso do município de São Paulo “a prefeitura deve comunicar por escrito aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no município a chegada da verba federal em um prazo máximo de dois dias úteis”⁴³ (PMSP, 2017). Caso esses deveres não estejam sendo cumpridos, o cidadão poderá acionar a Câmara Municipal, o Tribunal de Contas que tem por obrigações expressas em lei vigente, de fiscalizar aos atos da Prefeitura, ou até mesmo os órgãos do poder judiciário para demonstrar tais irregularidades. Nesta situação está descrita a atuação do controle social desenvolvido a posteriori.

Nota-se então que os CGPPs são um dentre os múltiplos espaços públicos existentes na esfera pública e, portanto, deve haver nestes, o envolvimento de ações de mobilização social, negociação, resoluções de conflitos e construções de acordos (SANTOS, 2005, p.49) para o controle social em seus múltiplos instantes como já explanado anteriormente.

Dessa forma, o papel e obrigação do conselheiro neste espaço público é, portanto, o de representar a sociedade civil local quanto às suas demandas e propostas no que diz respeito às questões ambientais para a formulação das políticas públicas [...] no âmbito de cada prefeitura regional, estabelecendo assim um diálogo permanentemente com os representantes do poder público (PMSP, 2010). Por isto, está sob sua responsabilidade (ainda que em parte e de cada conselheiro(a)) à verificação de licitações, contratos, repasses e convênios firmados entre poder público e parcerias com instituições particulares/privadas para o fornecimento de serviços e bens a população em virtude de suas demandas.

Daí a necessidade dos conselheiro(a)s (especialmente aqueles que não estejam diretamente inseridos na estrutura do controle interno da Administração Pública Direta ou Indireta) se apropriarem e de aprimorarem seus conhecimentos sobre o ciclo orçamentário, planejamento integrado compreendido como os programas, atividades, ações a serem desenvolvidas ou já em curso, ou seja, o ciclo de políticas públicas, etc.

⁴³ Conforme o art. 2º da Lei Federal de n. 9.452/1997.

Afinal, nos conselhos de meio ambiente o que está em jogo e deve prevalecer, são os interesses públicos sobre os interesses de alguns grupos ou mesmo pessoais, individuais, tendo como foco a sustentabilidade humana e ambiental municipal em acordo com a conservação e preservação do meio ambiente citadino para todos como preconiza no art. 225 da CF/88.

Portanto, cabe ressaltar que a cidadania não pode ser resumida só no direito ao voto e a na escolha de representantes, mas, pelo exercício da própria cidadania que é, a qual deve ser um agir constante, que se coloca a debater, discutir continuamente os assuntos de interesse público, por conseguinte, aquilo que diz respeito aos coletivos em suas múltiplas vertentes de maneira equânime.

Para Corbari (2004, p.104) “é necessário entender que exercer o direito de cidadão é acompanhar a gestão pública, participar das diretrizes das políticas públicas, organizar-se politicamente para definir suas prioridades e principais demandas e, por fim, ter acesso aos resultados das ações governamentais”.

Ademais os conselhos devem ser considerados como instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública e podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria (CGU, 2012). Logo, os conselheiros(as) nestes espaços reproduzem o modelo de democracia representativa, seja mediante o cumprimento do mandato de conselheiro(a), seja mediante a responsabilidade de cumprir a legislação e as imensas tarefas burocráticas (SANTOS, 2016).

Todavia, isto se dá em parte nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Socioambientais como foi possível de ser observado em sua dinâmica interna de funcionamento, bem como na atuação de conselheiros(as) e demais representantes da sociedade civil. Nota-se nesse espaço institucional a presença do 1º setor (poder público), 2º (representantes do poder privado), 3º setor (ONGs, Associações, entre outros grupos) e ainda, uma plateia composta por populares que não podem se manifestarem, estando restritamente a observação das discussões previstas em pauta.

Desta forma é preciso considerar a clara supremacia do poder público sobre os demais atores sociais ali presentes.

É importante compreender que toda essa dinâmica dos Conselhos Gestores está diretamente atrelada ao orçamento público distribuído entre as secretarias, que por sua vez, repassam, destinam uma pequena parcela deste para fomentar o funcionamento dos conselhos.

Para a realização da pesquisa e compreensão da dinâmica dos conselhos gestores, verificaremos o Demonstrativo de Despesa por Órgão e Categorias Econômicas que está em Anexo à Lei Orçamentária Anual da cidade de São Paulo no ano de 2017 e também os valores descritos na LDO de 2018. Com os cálculos percentuais comparativos, pode-se observar a dinâmica intra conselho e a influência do orçamento público sobre os mesmos.

Para tanto, apuramos um percentual disponível para cada órgão e/ou setores da Administração Pública Municipal de São Paulo sendo em muitos casos, muito desigual e muito baixo para algumas secretarias, como é o caso da Secretaria do Verde e Meio Ambiente como se pode conferir a seguir.

A tabela abaixo permite-nos comparar os valores que sofreram maiores variações e analisar indiretamente a influência deste na dinâmica dos conselhos.

Figura 5. Tabela - Fragmento do Orçamento Público - Cálculos Percentuais Distribuídos às Secretarias e demais Órgãos e Setores referentes aos exercícios de 2017 e 2018 (LDO).

ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS EM ANÁLISE	VALORES PREVISTOS PARA O ÓRGÃO	MÉDIA (%) 2017	VALORES PREVISTOS PARA O ÓRGÃO	MÉDIA (%) 2018
Secretaria Municipal de Educação	10.985.422.304	20,39	11.673.750.638	20,74
Fundo Municipal da Saúde	8.052.053.545	14,11	8.138.907.881	14,46
Encargos Gerais do Município (Contém, entre outros itens, as despesas com a dívida, tanto amortizações quanto o serviço da dívida)	7.847.081.119	13,03	8.043.066.274	14,29
Autoridade Municipal de Limpeza Urbana/ Fundo Municipal de Limpeza Urbana	1.998.261.657	3,62	2.098.459.267	3,73
Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras	1.132.027.357	3,36	770.015.250	1,39
Secretaria Municipal de Habitação	746.585.435	1,36	494.771.610	0,88
Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura	390.264.000	0,71	421.215.283	0,75
Fundo de Desenvolvimento Urbano	264.973.455	0,48	195.360.000	0,35
Secretaria do Verde e do Meio Ambiente	216.238.518	0,39	205.740.408	0,36

Cont...

Fonte: Dados extraídos e adaptados pelos autores da Lei n. 16.608/2016 (PMSP, 2016, p.2-3) e do PL 0686/2017 (PMSP, 2018, p. 137-138).

Cont...

Secretaria Municipal de Licenciamento	75.905.905	0,13	784.118.085	1,39
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	58.930.350	0,10	85.412.975	0,15
Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	24.700.000	0,04	30.751.000	0,05
Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano	2.330.000	~ 0,004	434.000	~ 0,0008
ORÇAMENTO PARA O CÁLCULO	54.694.563.143	100%	56.260.564.579	100%

Fonte: Dados extraídos e adaptados pelos autores da Lei n. 16.608/2016 (PMSP, 2016, p.2-3) e do PL 0686/2017 (PMSP, 2018, p. 137-138).

Ressaltamos a seleção aleatoriamente de alguns valores distribuídos entre as secretarias, órgãos e demais setores, e então, calculamos seus percentuais para fins de composição de um quadro analítico. Todo o orçamento pode ser consultado no sítio da prefeitura de São Paulo.

Os Conselhos de Meio Ambiente em pesquisa, embora não façam parte da estrutura do controle interno administrativo direto, mesmo assim, estão vinculados e dependentes diretamente a esta estrutura administrativa (SANTOS, 2016, p.101). Pois se utilizam dos recursos humanos ((secretárias(os) na confecção de atas, relatórios, etc.), recursos materiais/patrimoniais (salas, equipamentos audiovisuais) e financeiros da administração direta ao não possuírem recursos próprios em alguns casos.

Logo são dos recursos financeiros distribuídos as secretarias e respectivamente a seus órgãos e setores, que o funcionamento dos Conselhos são estruturados. No caso dos conselhos diretamente relacionados ao meio ambiente, nota-se o grande desafio pela escassez de recurso financeiro disponível a Secretaria do Verde e Meio Ambiente e a outros órgãos e demais setores vinculados à esta, como foi possível de se constatar no que está inscrito em LOA e LDO consultadas em 2017.

Portanto, transparece-nos a necessidade de enfrentamento de se gerir muito bem o erário na Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, direcionando-o para cumprimento das metas propostas em programas e atividades, além de aludir à grande tarefa dos conselheiros(as) em seus respectivos conselhos gestores no que tange em analisar a arrecadação de recursos financeiros e nos gastos destes com atividades, ações, planos e programas para a efetivação de políticas socioambientais conforme preceitua o art. 9º inciso II da Lei Orgânica Municipal de São Paulo (LOMSP), e ainda, em programas de metas como o de 2014-2017 e o de 2017-2020.

Afinal, conforme Médico afirma:

Na prática, os recursos aplicados [...] [nas] organizações⁴⁴ têm a mesma origem, que são as famílias. Tanto as organizações privadas como as públicas existem para gerar bens ou serviços que atendam às necessidades das famílias. Os recursos nelas aplicados devem, portanto, ser empregados de maneira eficiente, eficaz e efetiva sem distinção (MÉDICO, 2016, grifo nosso).

E mais, o autor afirma que sem um sistema de controle interno e externo, e sem indicadores que demonstrem claramente o grau de eficiência, eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas pelo poder público, a avaliação da gestão não se conclui [...]” (MÉDICO, 2016).

Diante disso, para Silva Filho (2016) destaca que “é imprescindível uma cidadania ativa, uma vigilância permanente e uma avaliação crítica dos atos dos governos e de instituições estatais”. Além disso, o “aperfeiçoamento da democracia” pressupõe o “fortalecimento dos diversos tipos de controles, sendo cada vez mais necessária uma ação articulada entre os órgãos de controle do Estado e o controle institucional exercido diretamente por meio da cidadania” (SILVA FILHO, 2016).

Daí a importância do *empowerment*⁴⁵ dos conselheiros(as) em articulação com o Tribunal de Contas.

Todavia, Santos (2016) afirma que são vários os fatores que interferem na partilha do poder nesses conselhos tais como: elaboração de pautas, relações pessoais, políticas e/ou partidárias com o governo e seus representantes, sendo que muitas vezes, tais relações levam a cooptação dos conselheiros(as) complementando os desafios internos em um conselho.

⁴⁴ Empresa, Setor Público e Resto do Mundo conforme descreve Médico, aliás uma expressão muito utilizada pelo autor é “esse dinheiro é o mesmo dinheiro que sai do meu, do seu, do nosso bolso”. Daí é importante ressaltar que o conselheiro (a) é o papel social exercido pelo contribuinte-consumidor que também contribui para o orçamento público e que consome os serviços e políticas públicas gerados e geridos pela Administração Pública Gerencial. Logo, nestes estão implícitos as necessidades, desejos, interesses que poderão ser contemplados (ou não) pelo Poder Público por meio das políticas públicas mais assertivas.

⁴⁵ Significa a descentralização do poder, ou seja, maior participação dos atores sociais que estão envolvidos em uma organização seja ela pública ou privada. No caso específico do estudo, seria um incremento na força de atuação dos conselheiros para a garantia da liberdade, autonomia para a tomada de decisões dentro e fora dos conselhos e em conjunto com o TCMSP por exemplo.

Muitas das afirmações e conclusões descritas anteriormente embasando-nos em relação à dinâmica dos conselhos, e nos permitem confrontar a realidade atual dos conselhos visitados. Embora a aplicação de formulário e técnica de entrevista como instrumentos de coleta de informações tenham se mostrado pouco eficazes em virtude da indisponibilidade por parte dos conselheiros(as) (mesmo depois de ter lhes informado a finalidade do formulário e da entrevista, seus objetivos, etc., e também pelo pequeno número de participantes disponíveis que puderam ser entrevistados⁴⁶), mesmo assim foi possível aproveitar o material coletado.

Os três conselheiros abordados, nos dão pistas sobre inúmeros fatores que influenciam nas discussões intra-conselho, as quais também permite-nos verificar certo grau de fragilidade no acompanhamento das informações apresentadas em plenário e nas tomadas de decisão. Observe os trechos *ipsis verbis*⁴⁷ extraídos de entrevistas, entretanto, com nomes fictícios para preservar a integridade moral e física dos entrevistados, nem mesmo comprometer suas atividades nos Conselhos:

(BANNER. D - HULK, 64 anos, engenheiro aposentado) Eu acho que conheço pouco o Tribunal de Contas, conheço pela minha conversa com essa colega (advogada que trabalha no TCMSP) que faz caminhada comigo no parque Ibirapuera, eu acho que deveria ter uma ponte, uma ligação entre aqui e lá né, prá que o Tribunal pudesse, investigar, verificar, não investigar, acompanha as deliberações que aqui são tomadas. É estranho por exemplo o Tribunal de Contas não estar presente aqui, e deveria estar. Uma outra coisa que está se tornando ruim é que não é mais um órgão deliberativo né, o ano passado era um órgão que aprovava projeto, e tal, hoje não! se vê que é um órgão expositivo, isso tornou ah... desinteressante a presença de pessoas da sociedade civil né, então ah... acredito mesmo que os funcionários que vem aqui são puramente por que são obrigados né, então o CADES perdeu muito do atrativo que tinha, eu mesmo estou pensando em ir embora...

(ROGERS, S. - Capitão América, 58 anos, professor universitário) Eu tenho estranhado que a gente não propõe projetos, a gente analisa os projetos que chegam pra viabilizar é... se os recursos a gente aprova ou não. Não existe nenhuma ligação com o Tribunal de Contas, eu não conheço. [...] Conheço o Tribunal de Contas, [...] a escola não conheço [...] não conheço nem uma ligação do Conselho com o Tribunal de Contas.

(STARK.T – Homem de Ferro, 37 anos, representante de ONG) As vezes os conselheiros aprovam um determinado projeto, mas quando vê o orçamento, se não tiver verba, o projeto acaba não saindo do papel, isso eu entendo, assim como um problema, mesmo não sendo isso uma constante. Só para citar um exemplo existia um projeto de ações para os ODS que todos nós ficamos contentes, mas ele foi suspenso. Em função da aprovação do Projeto de Lei sancionado pelo Prefeito agora fevereiro, a Comissão Municipal do ODS teve o seu processo suspenso e não se sabe quando vai ser retomado.

⁴⁶ Foram três conselheiros entrevistados, uma vez que os outros conselhos se encontravam em transição.

⁴⁷ Traduzindo do latim que significa: Palavra por palavra.

Além disso, pudemos identificar em uma das seis atas⁴⁸ de reuniões selecionadas e analisadas, um problema que perdura há anos sem que tenha sido tomada nenhuma providência, pelo menos, até a formalização da ata efetivada pelo conselho.

Observe o trecho extraído da ata de reunião ordinária do Confema de n. 128 de 24 de novembro de 2017, disponível para consulta no site do Confema:

eu identifiquei uma questão bastante preocupante, como gestor público, porque eu identifiquei - ainda eu estou identificando - com as dificuldades que tem de uma administração recente de que nós temos dinheiro, deveriam estar vindo de multas ambientais e de inspeção veicular, que, pasmem, pasmem os Senhores que são do Conselho. Nós temos hoje represado um bilhão de reais, que nós não cobramos ou que estão sendo prescritos aqui dentro. Doutor, estão prescrevendo na Administração Pública um bilhão de reais. E é atribuição, inclusive responsabilidade do Confema, do Conselho, de cuidar desse dinheiro. Por que é que não foi cobrado? Existe uma inoperância da Administração Pública? Existe, isso é de sabedoria geral, todos nós temos esse conhecimento que existe essa inoperância. Uma inoperância por falta de servidor, por falta de maquinário, acredito, mas, Doutor, prescrição, para mim cheira à má fé. O que é má fé? Determinada empresa foi autuada e multada, ela tem um prazo para que a multa seja inscrita na dívida e ela pague. Se ela não pagar, prescreve. Ela deixou de pagar. Por que será que ela deixou de pagar? Alguém tinha algum interesse? Quais ações que os gestores públicos empreenderam no sentido de controlar isso? É nefasto, é difícil?

Neste trecho da ata, podemos perceber que nesse caso foram inobservados todos os princípios da Administração Pública os quais estão previstos no art. 37 caput da CF/88 os quais devem nortear as ações dos gestores e demais agentes públicos, bem como os princípios da legalidade, eficiência, razoabilidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, previstos art. 81 da Lei Orgânica Municipal de São Paulo.

Embora exista atualmente um *animus* no sentido de tomada de providências na ata de n.129/2017 p. 05-07 em organizar uma equipe técnica para se apurarem valores e apontar responsabilidades de maneira objetiva, em anos anteriores os conselheiros(as) não teriam conseguido identificar tal situação e a dimensão do problema pela ineficiência do processo de lançamento, arrecadação e recolhimento das multas com perdas financeiras para a secretaria e seus conselhos respectivamente, ou seja, os impactos diretos e os indiretos nos diversos setores da Secretaria do Verde e Meio Ambiente.

⁴⁸ Atas de n. (126, 127, 128, 129, 130, 131) Reunião Plenária Ordinária CONFEMA.

É preciso pontuar que mesmo com todas essas situações ocorridas ou apontadas, em algumas atas lidas do ano anterior, não encontramos nenhuma contestação desses atos, fatos e eventos, nem mesmo uma sugestão mais criteriosa para as ações, planejamento das discussões futuras sobre este assunto por parte dos conselheiros(as) nos conselhos. Além disso, as atas foram aprovadas por unanimidade.

Também, como foi possível confrontar na função Gestão Ambiental do Relatório Anual de Fiscalização 2016 que engloba também o Programa de Metas 2013-2016, PPA 2014-2017, LOA 2017 e LDO 2017, especificamente no que tange as informações sobre inspeção veicular, não se capturou tais irregularidades para apuração. Observamos tão somente, o apontamento de que a atividade inspecional estava paralisada e que a ausência de controle na emissão de poluentes por veículos tem seus impactos diretos na qualidade do ar e conseqüente, prejuízos à saúde da população (TCM SP, 2016, p.436), nota-se o foco e registro somente nos impactos ambientais.

Outras informações que não foram ou têm sido discutidas com maior profundidade nos conselhos gestores, é a avaliação das políticas públicas socioambientais sob os parâmetros da Agenda 2030.

Embora, no Programa de Metas de 2017-2020 e no PPA 2018-2021 já contenham toda a simbologia dos ODS em seus eixos temáticos, e tais instrumentos para gestão já estão divulgados a população, não observamos nenhum projeto ou ação que esteja sob um conjunto de metas selecionadas ou de uma meta específica de um ODS para formular tais políticas públicas socioambientais a ser implementadas ou que já estão em implementação nos bairros paulistanos.

Nem mesmo foi possível registrarmos maiores discussões sobre as metas dos ODS que foram mencionadas intra conselho, o que causou-nos estranheza, uma vez que os ODS são na verdade, ou pelo menos deveriam ser (como o proposto pela ONU) as diretrizes-bases orientadoras para a elaboração, implementação e avaliação das políticas socioambientais até 2030 e o município de São Paulo é signatário entre aqueles que assumiram este compromisso internacional em âmbito municipal.

Como pode ser observado na ata de n. 127/2017 do Confema temos o cancelamento de projetos, que em tese, já estariam sobre os parâmetros das metas e indicadores da Agenda 2030. Mas, contraditoriamente, segundo um funcionário da própria SVMA nesta reunião afirma:

Temos o projeto de ações para a implantação, difusão e monitoramento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os ODS, no Município de São Paulo. Esse projeto se encontra cancelado por conta da falta de Ata de Registro de Preços, que está vencida e não há tempo hábil para uma nova, no caso (PMSP, 2017).

Ora, registra-se que o projeto foi cancelado e pelas explicações do coordenador de reunião do Conselho em resposta a outros questionamentos advindos de outras conselheiras sobre os problemas que envolveria este projeto, o mesmo afirma que: “qual é o problema desse projeto, o projeto em si não foi cancelado. As reuniões, os eventos dos ODS permanecem”. Nota-se aí uma explicação subjetiva, evasiva que pouco explica a real situação e transparência do desenvolvimento deste tipo de projeto para os demais conselheiros(as). Tais informações estão registradas em ata e podem ser verificadas no próprio sítio do conselho.

Por isso, fica patente que sem informações públicas, transparentes, precisas e disponíveis diretamente para todos os atores sociais presentes nos conselhos de meio ambiente sem nenhuma obliteração de fatos e atos, não ter-se-á de maneira concreta o controle social, conforme (CORBARI, 2004; AGUIAR, MEDEIROS & ALBUQUERQUE, 2011; FIGUEIREDO & SANTOS, 2013).

Ademais, registramos nesses conselhos que o espaço temporal das reuniões é de 90 minutos, 120 minutos em média, fato que não permite maiores discussões sobre um único tema, ações, programas e de suas relações entre si. E ainda, uma única reunião mensal para acompanhar os feitos da Administração Pública nos dá margem para a reflexão, tais reuniões seriam mesmo o suficiente para apresentação e debates dos projetos, programas, ações, etc?

Tais comportamentos detectados nos conselhos que visitamos, enseja a reflexão aos comportamentos já diagnosticados em outros conselhos conforme expõe Tatagiba (2005): “a centralidade do Estado na elaboração da pauta, problemas com a representatividade” e uma [necessidade de] melhor capacitação dos conselheiros(as)” para o exercício pleno, objetivo do controle social.

Para Santos (2016, p. 101-102) os conselheiros perdem sua autonomia na medida em que os interesses corporativos, partidários e a pressão do próprio governo tendem a alterar as discussões no âmbito mais amplo dos interesses comuns, o que entendemos que nos conselhos gestores visitados tal heteronomia é veraz e a autonomia dos conselheiros torna-se fugaz em alguns instantes.

Diante das informações coletadas, das observações empíricas e entrevistas efetivadas em campo, nota-se que não há uma autonomia plena dos conselheiros(as), uma vez que existem vínculos partidários que podem permear todas as decisões internas. Entretanto, para Santos (2016) os vínculos partidários podem existir e são aceitáveis desde que tais atores ajam com ética e respeito pelos interesses públicos.

5 MODELAGEM INTERACIONAL ENTRE AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE DE CONTAS E POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS

Após verificarmos e analisarmos todos os órgãos colegiados e demais instituições de controle envolvidas na fiscalização do erário nesta pesquisa, seus regimentos internos, suas competências e esferas de atuações, planos de metas e atas de reunião, bem como a análise do teor das entrevistas realizadas, permitiu-nos refletir sobre o tema da articulação entre as instituições de controle, e assim, elaborar e apresentar um modelo piloto de articulação.

Por conseguinte, este último capítulo aborda a modelagem interacional a partir das ações desenvolvidas pelos CGPPs e TCMSP.

5.1 MODELO PILOTO DA ARTICULAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES EM ESTUDO E O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Nota-se que os CGPPs e TCMSP, podem e/ou precisam se reorganizar perante uma sociedade cada vez mais tecnológica e com maiores demandas socioambientais. Isto é posto em evidência quando se consulta e analisa atenciosamente as agendas, ações, atividades, programas e os planos de governo já efetivados no ano de 2017 e as ações que ainda serão desenvolvidas ao longo do ano de 2018.

Portanto, entende-se que “reorganizar parece ser uma prática comum em toda organização, pois arranjos dinâmicos das estruturas organizacionais sujeitam-se a uma série de condicionamentos” (MARINI & MARTINS, 2006), seja isto motivado por suas forças e fraquezas internas, seja pelas ameaças ou oportunidades externas.

Mas, conforme Marini & Martins (2006) toda alteração estrutural de uma organização:

a) depende de um tramite legal; b) desperta resistências internas e externas (as quais refletem medos e a dinâmica de poder nas organizações); c) é limitada por padrões preestabelecidos (conforme o tipo e a disponibilidade dos cargos que compõem as estruturas); d) está sujeita a formalismos (nos casos em que as estruturas reais se diferem das estruturas formais) (MARINI & MARTINS, 2006, p. 07).

Por isto sugerimos pequenas alterações em regimento e estatuto das instituições em pesquisa, com a finalidade de trazer aperfeiçoamentos para suas estruturas organizacionais, visando assim a melhoria das atividades fiscalizatórias nestas instituições, agregando consequentemente valores aos seus serviços e produtos.

Para Marini & Martins (2006) a Estrutura Organizacional está descrita como:

o conjunto recorrente de relacionamentos entre os membros da organização [...] o que inclui (sem se restringir a isto) os relacionamentos de autoridade e de subordinação [...], os comportamentos requeridos pelos regulamentos da organização e os padrões adotados na tomada de decisão, como descentralização, padrões de comunicação e outros padrões de comportamento” (MARINI & MARTINS, 2006, p.11, grifo nosso).

Em virtude dos relacionamentos institucionais, identificamos um conjunto de oportunidades de melhorias. A primeira oportunidade de melhoria estaria na oferta de cursos da Escola de Contas do TCMSP (EC TCMSP) para os CGPPs. Afinal, conforme Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p. 146) essa atuação pedagógica desenvolvidas pelos TCs, reverte-se em favor da missão dos órgãos de controle, diminuindo como reflexo da prevenção, o número de processos por conta de falhas [...].

Embora tenhamos constatado vários cursos sobre controle social na modalidade EaD em outras instituições, notamos que cursos direcionados à conselheiros(as) na Escola de Contas só existem na modalidade presencial. Ofertá-los na modalidade EaD se configuraria em um incremento para a EC TCMSP na sua atuação neste tipo de capacitação, portanto, nisto já se apresenta uma nova modelagem de interação entre TCMSP e os CGPPs. Isto fica patente em conversas informais com cinco conselheiros(as) participantes de curso de Controle Social realizados na EC TCMSP e com outros três conselheiros dos conselhos visitados, estes afirmaram que em muitas situações, muitas pessoas desejam participarem dos cursos no TCMSP, mas, deixam de frequentar um curso presencial por vários motivos: horário de trabalho, custos com transporte, pela distância, falta de maior flexibilidade em efetivar o estudo, entre outros fatores.

Logo, cursos de capacitação à conselheiros(as) ofertados nessa modalidade EaD permitiria de fato, a ampliação da atuação do Tribunal de Contas frente as necessidades do exercício do controle social, afinal, outros TCs de outros Estados já ofertam esses cursos nesta modalidade e a EC TCM poderá se adaptar a esta nova modalidade de ensino.

5.2 CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS – GARANTINDO EFETIVIDADE NAS DE DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES NO TCMSP

Toda a dinâmica de participação dos representantes no conselho está regulamentada pela legislação Lei municipal n.14.887/2009, Decreto n.52.153/2011 e Res. n.140/2011 Cades.

Nesta resolução que é o regimento interno de alguns conselhos gestores de políticas públicas socioambientais que selecionamos e visitamos, pudemos atentar que a atuação dos conselheiros(as) está garantida legalmente no plenário, nas comissões técnicas e em comissões especiais.

No entanto, não encontramos nesse regimento nenhum dispositivo jurídico que permita ou dê garantias aos conselheiros(as) que ao encontrarem indícios de irregularidades quanto aos gastos do erário, quanto aos projetos, licitações e/ou demais ações governamentais, possam consecutivamente ser pontuadas e ser encaminhadas ao Tribunal de Contas, aos órgãos do Poder Judiciário ou até mesmo ao Ministério Público posteriormente as discussões intra conselho.

Nesse processo dinâmico conforme Santos (2005); Santos (2016), muitos conselheiros(as) podem tornarem-se reféns de vínculos partidários e de acordos políticos sendo cooptados por interesses diversos e diferentes dos interesses públicos, limitando suas discussões somente no âmbito do Conselho e conseqüentemente, obstando o exercício do controle social de maneira mais ampla e com a máxima transparência.

Esta dinâmica intra-conselho pode ser um fator limitante na atuação do “serviço relevante prestado pelos conselheiros(as)”⁴⁹ (principalmente por aqueles que não integram diretamente nenhum órgão da (APD) e nem da (APIND), ou até mesmo, para aqueles que exercem a função pública ainda que transitoriamente, os quais também participam em outras instâncias de decisão dos interesses públicos), e que ainda são representantes nos conselhos.

Por isso, cabe ressaltar que tais conselheiros(as) têm uma grande oportunidade de fazer intervenções tanto de apoio, quanto de oposição em projetos, programas e atividades governamentais (PMSP, 2014; BRASIL, 2014), ou seja, os mesmos gozam de prerrogativas de fazerem tais reclamações, denúncias e representações aos órgãos de controle externo.

Diante de toda a dinâmica dos conselhos visitados influímos alterações nos regimentos internos dos CGPPs ao incrementar um dispositivo jurídico nas atribuições dos conselheiros(as) quanto às possíveis representações e denúncias perante o Tribunal de Contas e aos órgãos do Poder Judiciário e também ao Ministério Público quando já esgotadas as discussões, negociações e reivindicações no plenário, nas câmaras técnicas e comissões especiais e mesmo assim persistirem as dúvidas, divergências (ainda que positivas) e conflitos.

⁴⁹ De acordo com a CF/88 e a PNPS em seu art. 10º, inc. VII, § 1º pois a participação dos membros no Conselho é prestação de Serviço Público Relevante, Não Remunerado.

Para tanto, selecionamos a Res. n.140/2011 CADES, uma vez que em seu art. 52 enseja a possibilidade de alteração desta, reforma ou até substituição do regimento quando aprovadas em plenário. É importante ressaltar que as competências dos conselhos devem ser mantidas, e as intervenções do TCMSP só ocorrerão por meio de solicitação pelos próprios conselheiros(as) e com justificativas para qualquer situação. Portanto, não se trata aqui de invasão de competências, perda de fronteiras institucionais, mas, de articulação das atuações institucionais propriamente dita. Afinal, um “funcionário público” só pode fazer aquilo que está previsto em lei.

Figura 6. Quadro das Alterações sugeridas para a Resolução n.140/2011 CADES, incrementos para o empoderamento dos conselheiros(as)

REDAÇÃO ATUAL (ONDE SE LÊ)	REDAÇÃO MODIFICADA (LER-SE-Á)
Do Uso da Palavra em Plenário	Do Uso da Palavra em Plenário
Art. 44 - Durante a sessão plenária do CADES os conselheiros poderão manifestar-se, respeitados os termos regimentais imbuídos dos princípios do respeito ao outro e às diferenças culturais. § 1º - O conselheiro poderá: I - Fazer comunicações; II - Discutir as proposições integrantes da pauta; III - Levantar questões de ordem; IV - Apresentar proposições, requerimentos, moções e minutas de resolução; V - Declarar voto.	Art. 44 - Durante a sessão plenária do CADES os conselheiros poderão manifestar-se, respeitados os termos regimentais imbuídos dos princípios do respeito ao outro e às diferenças culturais. § 1º - O conselheiro poderá: I - Fazer comunicações; II - Discutir as proposições integrantes da pauta; III - Levantar questões de ordem; IV - Apresentar proposições, requerimentos, moções e minutas de resolução; V - Declarar voto. <u>VI – Em caso de dúvidas referentes aos gastos públicos, à projetos e licitações, quando esgotadas as discussões intra-conselho, e ainda assim, permanecer dúvidas entre os conselheiros(as), estes poderão solicitar diretamente acompanhamentos e pareceres técnicos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo para orientações sobre a questão e/ou apuração dos atos e fatos por meio de inspeções e auditorias. E ainda acionar diretamente aos Órgãos do Poder Judiciário e consecutivamente ao Ministério Público por meio de ação civil, ação civil pública, etc.</u>

Fonte: Extraído e adaptado pelos autores da Res. n. 140/2011 Cades - PMSP, 2017.

Dessa forma, cada conselheiro(a), terá maior êxito em fazer representações e denúncias perante o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, seja de maneira presencial, seja à distância (*on line*). Ademais, sugerimos que cada conselheiro(a) e conselhos gestores sejam também cadastrados no TCMSP.

O cadastramento dos conselhos seria efetivado a partir de uma senha única e própria atribuída pelo TCMSP de maneira randômica, aleatória, para cada um dos conselhos. Todos os conselheiros(as) utilizarão a senha única do conselho para acessarem o link de reclamação e denúncias na Ouvidoria do TCMSP. Isso permitirá ao TCMSP identificar rapidamente o epicentro da reclamação e/ou denúncia sem identificar em um primeiro instante o conselheiro(a).

Em outro momento ocorrerá o cadastramento dos conselheiros(as) o qual será efetivado por consequência de sua capacitação em cursos de formação, extensão, aperfeiçoamento e/ou especialização em controle social na Escola de Contas, garantindo-lhes além da certificação, um credenciamento específico como: “*Conselheiro Dinâmico de Controle Social*”.

Assim, na medida em que for acessado o link da Ouvidoria do TCMSP por um conselheiro(a) já cadastrado, o sistema ao registrar a senha do Conselho e o denunciante e/ou reclamante como um Conselheiro(a) Dinâmico de Controle Social, inicialmente, lhe permitirá fazer sua escolha opcional, por exemplo: a) identificação espontânea; b) identificação com restrições e; c) não ser identificado.

Tais opções similares já podem ser conferidas na Ouvidoria Geral da União no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União. Aliás, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União divulgou em 2017 um relatório sobre o crescimento significativo das denúncias, reclamações, solicitações, ou manifestações em geral feitas através das ouvidorias online tendo um aumento de 95% em relação ao ano de 2016 (MTCGU, 2017).

Desta maneira, acreditamos que a denúncia sendo reconhecida como advinda de um Conselheiro(a) Dinâmico de Controle Social, permitirá e/ou contribuirá para a maior celeridade em sua análise pelo presidente, encaminhamento ao relator e consecutivamente, o impulso, ganhos nos processos de diligências e fiscalização a serem efetivados pela Secretaria da Fiscalização e Controle através da VI Coordenadoria de Infraestrutura e Meio Ambiente.

Consequentemente, o TCMSP ampliará sua escuta ativa das representações, denúncias, reclamações do cidadão de maneira mais assertiva, com um diálogo permanente com diversos atores sociais, afinal, como afirma Silva Filho (2016, p.16) “não é concebível uma democracia consistente sem a participação ativa da sociedade” e sem o controle social de maneira efetiva.

5.3 O TCMSP E A RECEPÇÃO DE DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES ADVINDAS DOS CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE

No caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, notamos que em seu RITCMSP existe uma formalidade quanto às representações e denúncias efetivadas por quaisquer munícipes. Assim, toda e qualquer representação ou denúncia endereçadas ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo deverá obedecer aos seguintes requisitos previstos no art. 55 do regimento interno do TCMSP:

I – ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo; II – referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; III – estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; IV – conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.

§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável aprova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.

§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade (TCM SP, 2013, grifo nosso).

Nota-se que a exigência da assinatura, prova de cidadania do denunciante nesta forma de denúncia/reclamação só é possível por meio de pessoa física e documento formal interposto no TCMSP.

Já no art. 56, observa-se que a petição inicial deverá ser dirigida ao Presidente do TCMSP, que determinará a sua autuação, sendo encaminhada em seguida, à apreciação do Conselheiro Relator. Qualquer denúncia, representação estará sujeita ao arquivamento se não preencher todos os requisitos formalmente estabelecidos no artigo 55.

Porém, se a representação ou denúncia for recepcionada o Relator determinará a imediata apuração dos fatos denunciados, autorizando, inclusive, as inspeções e diligências que entender necessárias de acordo com § 2º e posteriormente apurados os atos e fatos que originaram a denúncia/representação, os autos serão submetidos ao julgamento em plenário conforme o art. 57 (TCM SP, 2013). É importante ressaltar que todo esse processo físico para se efetivar uma reclamação e/ou denúncia demonstra, passa a ser muito burocrático para qualquer cidadão(ã) com pouco ou baixo grau de instrução e vale ressaltar que estes cidadãos também integram os conselhos atualmente.

Ademais, observamos que além das formalidades de petição e/ou termos, existe uma obrigatoriedade de identificação dos proponentes das mesmas, fator que entendemos ser inibidor a muitos munícipes ao efetivarem suas comunicações, o quê pode ser um entrave na articulação entre representantes dos conselhos(as) gestores e os conselheiros do Tribunal de Contas.

Tais exigências, ainda que hipoteticamente, podem inibir aqueles que ao presenciarem e/ou tomarem ciência de irregularidades ou ilegalidades em ações administrativas, deixarem de fazê-las pela sua identificação diretamente e posteriormente, ter de enfrentar as potenciais retaliações de agentes públicos que partilham do mesmo espaço público. Por isso a recomendação de que exista uma alteração do dispositivo jurídico de n. 54 no RITCMSP.

Figura 7. Quadro das Alterações sugeridas para a Redação do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo no art. 54

REDAÇÃO ATUAL (ONDE SE LÊ)	REDAÇÃO MODIFICADA (LER-SE-Á)
Art. 54 - “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal”	Art. 54 - “Qualquer cidadão, partido político, associação, instâncias e órgãos colegiados ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal”.

Fonte: Dados extraídos e adaptados pelos autores do RITCMSP, 2017.

Entendemos que embora artigo 54 já descreva o termo associação, inserir os termos *instâncias e órgãos colegiados* neste artigo se faz importante, uma vez que os termos possuem peculiaridades distintas uns dos outros, quiçá em relação às associações referidas no artigo supracitado, aliás, o termo associação é por demais genérico. Daí tal inserção de novos termos sendo dessa maneira pertinente e bem direcionada à articulação entre os órgãos colegiados (conselhos gestores).

No artigo 55, inc. IV também entendemos a necessidade de inclusão e nova redação do texto do dispositivo jurídico. Que exista um recepcionamento e encaminhamento diferenciado das denúncias e/ou reclamações advindas de conselheiros(as), pois os mesmos prestam trabalhos de grande relevância pública para toda a sociedade, além de participarem mais diretamente dos atos governamentais, o quê por si só, já os qualifica em relação aos demais cidadãos(ãs) comuns, embora, não os privilegie em detrimentos dos demais atores sociais, nem desprestígie qualquer denúncia advinda da sociedade civil como um todo.

Vale dizer que esse tipo de representação e/ou denúncia são efetivadas pessoalmente no Tribunal, uma vez que é exigido assinatura em documento físico, bem como prova de cidadania através de comprovante de voto em eleição juntados ao termo, exigência para qualquer cidadão comum (RITCM SP, 2013). Também se for feita por algum tipo de associação, sindicato, partido político ou entidade é necessário prova da existência legal da entidade (RITCM SP, 2013).

Cabe ainda frisar que embora a Secretaria de Fiscalização e Controle (SFC) do TCMSP seja a responsável pelo recebimento e procedimentos a serem tomados em relação às denúncias, reclamações, tais informações não constam no RITCMSP, somente é possível conhecê-las e interpretá-las informalmente quando acessado, visitado o link da própria SFC. Assim compreendemos a necessidade de inserir tais informações no RITCMSP no art. 40 para maiores esclarecimentos ao público em geral, gerando maior transparência no trâmite de recebimento de denúncias e reclamações entre outras manifestações.

Figura 8. Quadro das Alterações sugeridas para a Redação do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo no art. 55

REDAÇÃO ATUAL (ONDE SE LÊ)	REDAÇÃO MODIFICADA (LER-SE-Á)
<p>Art. 55 - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:</p> <p>I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo</p> <p>[...]</p> <p>IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.</p> <p>§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.</p> <p>§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.</p>	<p>Art. 55 - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:</p> <p>I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo, <u>sendo protocolada na Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a qual deverá ser direcionada a Coordenadoria incumbida de tratar do assunto.</u></p> <p>[...]</p> <p>IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, <u>quando advinda do munícipe.</u></p> <p>§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.</p> <p>§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.</p> <p><u>V- Se a representação e/ou denúncia advir de conselheiros(as) de políticas públicas, haverá sigilo inicial quanto a identificação e qualificação do representante ou denunciante, mantendo inalterado os § 1º e 2º do referido inciso do art. 55.</u></p> <p><u>VI – Instaurado o processo, o conselheiro(a) deverá ser identificado(a).</u></p>

Fonte: Dados extraídos e adaptados pelos autores do RITCMSP, 2017.

E ainda existe a possibilidade de se fazer denúncias e representações através da Ouvidoria do Tribunal de Contas de maneira online, já que a mesma não possui as mesmas exigências contidas nos artigos 55, 56, 57 do RITCMSP.

Neste caso, observamos que, embora exista a resolução 06/2014 de criação da Ouvidoria online (RNSP, 2015) na sessão ordinária 2.724/2014 (TCM SP, 2017), todavia, não existe nenhum dispositivo jurídico da ouvidoria no RITCMSP, nem mesmo quanto aos seus procedimentos. Tais informações não estão presentes nem mesmo no organograma da Secretaria de Fiscalização e Controle, ou ainda, nem há a apresentação da ouvidoria como um setor.

Destarte, entendemos que seja oportuno a inclusão de um dispositivo no RITCMSP especificamente na seção III referente à ouvidoria e seus procedimentos visando orientar os usuários, ainda que, esta seja virtual e receba as reclamações, denúncias, solicitações de orientações, etc., por meio eletrônico, demonstrando assim que a mesma está diretamente vinculada a Subsecretaria de Fiscalização e Controle a qual está referenciada no RITCMSP.

Também no próprio sítio da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo sugerimos pequenas alterações no seu display desta, que atualmente se apresenta da seguinte maneira:

Figura 9. Display atual da Ouvidoria do TCMSP



Fale com a Ouvidoria

Tipo de Manifestação	<input type="text" value="Escolha uma opção..."/>	Tipo Pessoa	<input type="text" value="Pessoa Física"/>
Nome	<input type="text"/>		
CPF	<input type="text"/>	RG	<input type="text"/>
CEP	<input type="text" value="99999999"/>	Endereço	<input type="text"/>
Bairro	<input type="text"/>	Cidade	<input type="text"/>
		UF	<input type="text"/>
Telefone	<input type="text" value="Ex: (XX) 9999-9999"/>	Celular	<input type="text" value="Ex: (XX) 99999-9999"/>
E-mail	<input type="text"/>		
Confirme o seu e-mail	<input type="text"/>		
Assunto	<input type="text"/>		
Mensagem	<input type="text"/>		

Fonte: Extraído do sítio do TCMSP, 2017

No link de reclamações e denúncias (Ouvidoria do TCMSP), podem ser inclusos no sistema, algumas informações que permitam ao reclamante, ao denunciante conselheiro(a) efetivar o procedimento sem ter sua identificação propriamente dita, ou seja, ser diretamente identificado em um primeiro instante, todavia, sendo identificado somente o Conselho e a localização de onde ocorrem os fatos garantindo assim sua não identificação temporariamente, até que seja efetivada a abertura do processo de fiscalização.

Figura 10. Alterações sugeridas no Display do sítio da Ouvidoria do TCMSP para melhorias de acessibilidade as informações, formulação e encaminhamento de denúncias e reclamações feitas por conselheiros(as)

A inserção das Opções para Identificação do Proponente

Tribunal de Contas
do Município de São Paulo

Esta Ouvidoria garante que suas informações serão para melhorias de políticas públicas para o bem estar social dos paulistanos. Por isso, escolha uma das opções abaixo:

NÃO DESEJO ME IDENTIFICAR () **DESEJO ME IDENTIFICAR ()** **DESEJO ME IDENTIFICAR ()**
 Mas não permito o acesso aos meus dados Permito o acesso aos meus dados

Tipo de Manifestação: Escolha uma opção... Tipo Pessoa: Pessoa Física

Nome:

CPF: RG:

CEP: Endereço:

Bairro: Cidade: UF:

Telefone: Celular:

E-mail:

Confirme o seu e-mail:

Assunto:

Mensagem:

Anexos: Nenhum arquivo selecionado

Fonte: Extraído e Adaptado pelos autores do sítio TCM SP, 2017.

Uma vez declarada o tipo de pessoa - “Conselheiro(a)” - todo o sistema permite a denúncia/reclamação ser efetivada sem os dados pessoais divulgados inicialmente.

Ratificando, tal procedimento quanto ao tratamento e guarda do sigilo de dados do manifestante já existe na Ouvidoria da Controladoria Geral da União, a qual possui em seu portal de transparência essas opções disponíveis para todos aqueles que desejam fazer reclamações, denúncias, elogios, receber informações em absoluto sigilo. Assim, como esse tipo de procedimento é possível dar maior clareza de informações e contribuir para a transparência dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Aliás, como já exposto anteriormente as manifestações neste tipo de sistema ampliaram-se nos últimos anos.

Cabe frisar neste instante, que todas as alterações no sistema operacional da ouvidoria do TCMSP ficarão a cargo da Secretaria da Informática conforme está preconizado no art.41 do RITCMSP sem custos externos.

Afinal, Marini, Martins (2006, p. 15) são francos em expor que se faz necessário estabelecer um alinhamento entre programas de ações e organizações (não apenas as organizações da estrutura do governo, mas, também entre outras, como: entes federativos, ONGs, Organismos Internacionais, Parcerias público privada, e inseridas neste contexto, as ouvidorias então, poderão ser um canal importante para a verificação dessas convergências e/ou dissonâncias.

Uma vez implementadas tais mudanças tanto no Tribunal de Contas do Município de São Paulo quanto nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Socioambientais, será possível cotejar, aferir os aperfeiçoamentos e seus resultados posteriormente, e assim, analisar mais profundamente os avanços que tais transformações trouxeram a partir de indicadores e de metas preestabelecidas em cada uma das instituições.

Por isso, Médico (2017, p. 29) afirma que está posto ao gestor público a necessidade de medidas que demonstrem explicitamente o desempenho da atividade pública na produção dos bens e serviços planejados, através do estabelecimento de metas e de indicadores. E mais, seriam esses indicadores que permitiriam verificar a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade no processo de gestão de recursos e implementação das políticas públicas.

Por isto, refletimos sobre o processo de recepção e apuração das denúncias no diagrama apresentado abaixo:

Figura 11. Diagrama do Processo de Denúncias e Representações recebidas no TCMSP



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018

Procuramos ilustrar com o diagrama (grosso modo) uma sequência linear do caminho percorrido por uma denúncia até sua apuração final e seus impactos direto e indireto, e ainda, outros retornos imateriais que se podem ser alcançados.

Por isso, formulamos alguns indicadores operacionais que permitirão a verificação dos resultados e impactos gerados pelas mudanças interacionais sugeridas neste trabalho:

- 1) Quantidade de denúncias apuradas/Quantidade de denúncias recepcionadas/30 dias
- 2) Número de denúncias recebidas de conselheiros dos CGPPs
- 3) Número de denúncias recebidas de munícipes ou de outros atores sociais (ONGs, Associações, Sindicatos, etc).
- 4) Quantidade de denúncias recepcionadas e arquivadas
- 5) Quantidades de denúncias recepcionadas e que aguardam uma destinação
- 6) Coeficiente de Apuração Efetiva em Denúncias ou Representações (CAEDR)

Onde:

$CAEDR \rightarrow \frac{(NDRA - NDRNA)}{DRCPP - DARQ} \times 100 =$	Escalas: ◆ 0-25%; ◆ 26-50%; ◆ 51-75%; ◆ 76-100% (escala ideal: acima de 50)
--	---

CAEDR = COEFICIENTE DE APURAÇÃO EFETIVA EM DENÚNCIAS OU REPRESENTAÇÕES

NDRA = número de denúncias ou representações encaminhadas para apuração

NDRNA = número de denúncias ou representações não apuradas (aguardando destinação)

DRCPP = número de denúncias ou representações recebidas de Conselheiros de Políticas Públicas (no período de 30 dias) via on-line ou por escrito.

DARQ = denúncias arquivadas

Uma vez que o modelo interacional - plano piloto - estiver implantado, tais indicadores servirão para análises quantitativa e qualitativa das denúncias recebidas, apuradas, arquivadas, enfim, informações que também contribuirão para celeridade nas inspeções efetivadas pelo TCMSP, e ainda, para uma melhor comunicação desta para com todos da sociedade paulistana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o estudo pudemos concluir que uma nova modelagem interacional entre TCMSP e os CGPPs é possível e viável na medida em que tendencia a ampliação das interações entre estas instituições de controle. Certamente, os conselheiros gestores poderão ter melhores *performances* na participação direta de tomadas de decisões em reuniões e o controle externo efetivado pelo TCMSP, que por sua vez, se estenderá em suas ações fiscalizatórias (inspeções) sobre os gastos públicos a partir das denúncias e/ou reclamações advindas dos conselhos gestores de políticas públicas. Nota-se então, um potencial de agregação de valores em serviços e produtos das múltiplas instituições articuladas, estabelecendo assim o fortalecimento mútuo destas em uma relação essencial de “ganha-ganha”, a qual se reverte em benefícios a população de maneira geral.

Também, se confirma que para uma gestão democrática, participativa nos espaços públicos como é o caso dos CGPPs, é preciso muito mais que a simples presença de membros da sociedade e/ou conselheiros(as) em reuniões nesses espaços institucionalizados, sob meras formalidades. Faz-se necessário muito mais que aprovação de atas ou de projetos advindos do governo sem discussões mais profundas como pudemos observar em um ou outro conselho daqueles visitados.

Entretanto, é preciso abandonar a discussão rasa, ideológica, tendenciosa de que os conselhos funcionam (ou não), mas, destacar cada vez mais a atuação de maneira efetiva dos atores nesses espaços públicos no que tange ao processo de vigilância dos gastos do erário para a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

Também é patente e de extrema importância, a instrução dos conselheiros(as) (especialmente daqueles que não estão inseridos diretamente em nenhum órgão da APD ou APIND) na compreensão do ciclo orçamentário⁵⁰, dos processos de licitações e contratações de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações efetivadas pela Administração Pública quando contratadas com terceiros conforme já constatado pela Controladoria Geral da União desde 2012.

⁵⁰ (PPA, LOA, LDO)

Além disso, é preciso melhorar os conhecimentos dos conselheiros(as) no que tange aos estágios⁵¹ das receitas e despesas públicas e, nos usos de ferramentas e plataformas⁵² informativas para que os mesmos possam debater criticamente as ações de governo quando necessário, intervir e/ou propor sugestões, encaminhar demandas públicas e denunciar ações governamentais irregulares, ilegais, mobilizando e dinamizando assim sua participação na gestão pública de maneira irrestrita.

Faz necessário, portanto, afastar as discussões superficiais daquilo que de fato é o interesse público nesses espaços públicos.

Dessa forma, é primaz uma ampliação da partilha de poder, entre governo e os representantes da sociedade civil (especialmente com aqueles que não estão inseridos em órgãos públicos, ou em associações em geral, mas, com aquele que está sensível e disponível a compreender e debater os interesses públicos - o cidadão comum) principalmente os mais necessitados das políticas socioambientais para que dessa forma haja e se promova justiça social e ambiental. Afinal, somente desta maneira, existirá de direito e de fato o controle social e não somente a legitimação do poder administrativo, até porque, muitos interesses governamentais e de mercado não estão expostos diretamente ou são transparentes, sendo muitos deles translúcidos, distanciando-se daquilo que é o interesse público.

Transparece-nos que o modelo de governo para o desenvolvimento de políticas públicas intra-conselho, ainda se mantém de cima para baixo. Haja vista, que prevalece nos conselhos pesquisados uma dependência no uso dos recursos financeiros, humanos, infraestruturais da Administração Pública Direta e Indireta, fatos que interferem diretamente ou indiretamente na dinâmica da marcação de reuniões, composição de atas, temáticas para discussões, nas discussões em plenário, decisões e consecutivamente na elaboração das resoluções para determinadas questões socioambientais.

⁵¹ Os de Previsão, Lançamento, Arrecadação, e recolhimento (receitas), Empenho, Liquidação e Pagamento (despesas) previsto Lei n. 4.320/1964.

⁵² IRIS – É uma plataforma de Informação de Relatório de Interesses Sociais que disponibiliza relatórios e informações que são constituídas por três visões: a orçamentária, que apresenta, de forma simplificada, o orçamento do município; a regional, que traz para o cidadão informações sobre as despesas de cada Prefeitura Regional; e a visão das licitações, que relaciona informações detalhadas sobre as contratações da cidade de São Paulo (TCM SP, 2017). Ouvidorias, Bigdatas (bancos de dados como: IBGE, Datasus, Portais de Transparência, entre outros), Sites de Georreferenciamento disponíveis pela prefeitura e outros.

Visualizamos uma relação de poder intra conselho totalmente desigual nos conselhos visitados, pois os consensos ali gerados, escondem, disfarçam conflitos que merecerem maior atenção, afinal, tal consenso se atinge pela maioria de votos que sublima a voz daqueles cidadãos não técnicos que questionam sobre os assuntos técnicos que lhes causam dúvidas por meio das vozes advindas das câmaras técnicas e especiais.

Embora os conselhos gestores de meio ambiente discutam as questões socioambientais, os mesmos são muitos segmentados, com questões bastante diversas e as relações entre os próprios conselhos se apresentam deficitárias (pelo menos no que pudemos observar) pela falta de maior interação entre desenvolvimento de projetos, planos e metas a serem cumpridas aqui, ali, lá e cá em cada bairro da cidade.

Como registrado nas entrevistas, os conselhos de meio ambiente na interpretação de alguns conselheiros, estariam ameaçados ao esvaziamento por não cumprirem ou não retornarem a sua missão primordial, a qual é a participação direta dos atores sociais nas ações, atividades, negócios da Administração Pública nesta cidade.

Por isto, o pensamento Habermasiano impõe-nos a reflexão uma vez que os “resultados da política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente, o qual concorre com o potencial de poder de atores que têm condições de fazer ameaças [...] com o poder administrativo que se encontra nas mãos de [seus] funcionários”⁵³.

Urge então que conselheiros(as) não sejam somente coadjuvantes, mas, protagonistas de direito e de fato nas tomadas de decisão melhorando assim a sinergia entre os diversos atores sociais em cada conselho para a condução de políticas públicas socioambientais para o município como um todo.

No que diz respeito ao TCM, observamos que este órgão tem atuado nas diversas frentes de combate a ilegalidades, irregularidades por meio de apoio técnico ao legislativo, na vigilância de gastos do erário e capacitação e aperfeiçoamento daqueles que se interessam pela atuação no controle social. Por isso, acreditamos que as recomendações de melhorias a serem realizadas em seu regimento interno, na recepção de reclamações e denúncias advindas dos conselheiros(as), sejam elas feitas de maneira presencial ou online através da ouvidoria, resultarão em melhorias nos processos internos da Secretaria de Fiscalização e Controle visando uma maior celeridade em apuração dos fatos de forma mais assertiva e precisa.

⁵³ Habermas (1997, p.73).

Cabe ressaltar que este trabalho não tem a pretensão de ser o único referencial para as articulações entre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, uma vez que este não se esgota nas discussões e achados aqui apresentados. Contudo, o mesmo constitui e serve de material de consulta ou de apoio para tantas outras discussões pertinentes ao assunto, seu aperfeiçoamento e ampliação que se fizerem necessárias.

Mas, é fato, a articulação das instituições de controle “externo” estará cada vez mais suscetível as intervenções advindas da sociedade civil (individualmente/coletivamente) que tem sido atraída e mobilizada para uma nova forma de controle - os governos abertos.

Abre-se então, um novo horizonte para outras frentes de atuações em pesquisas nos “controles externos”.

7 REFERÊNCIAS

AGUIAR, U. D. de; ALBUQUERQUE, M. A. S.; MEDEIROS, P. H. R. **A Administração Pública sob a Perspectiva do Controle Externo**. 1 ed. [1ª reimpressão]. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. **Decreto n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm> Acesso em: 05 out.2017.

_____. **A Constituição e o Supremo**. 5. ed. [atual. até a EC 90/2015]. Brasília: STF/ Secretaria de Documentação, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/aconstituicao/eosupremo/>> Acesso em: 03 fev.2017.

_____. **Decreto n. 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm> Acesso em: 19 abr. 2017.

BUZUID, A. (1966). **O Tribunal de Contas do Brasil**. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514>> Acesso em: 16 nov. 2018.

_____. (1984). **Tribunal de Contas – Autonomia – Prestações de Contas**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44393/43179>> Acesso em: 16 nov. 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO [CMSP]. **Projeto de Emenda à Lei Orgânica. n. 0001/2018**, de 07 de março de 2018. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PLO0001-2018.pdf>> Acesso em: 17 mar. 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. [rev. ampl. e atual. até 31.12.2014]. São Paulo: Atlas, 2015. p. 984-985.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE [CFC]. **Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11/ Conselho Federal de Contabilidade**. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO [CGU]. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o Gestor Municipal**. 2ª ed. Brasília: CGU, 2010. p. 20-53.

_____. **Escala Brasil Transparente – Panorama dos Governos Municipais**. Disponível em: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22#Pb525fe850c0840529189a3e90c866652_3_oHit0> Acesso em: 27 abr. 2017.

_____. **Controle Social.** Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2012. (Coleção Olho Vivo).

CORBARI, E. C.. *Accountability* e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil.** v.1, n.2, p.99-111, jan./jun. 2004.

CORBARI, E. C.; MACEDO, J. J. **Controle Interno e Externo na Administração Pública.** Curitiba: Intersaberes, 2012.

COSTA, A. G. **Conselhos de Políticas Públicas e Associação de Moradores:** Estudo de Caso do Orçamento Participativo do Município de São Carlos. 2014. 164p. Dissertação (Mestrado em Ciências). São Paulo. Universidade de São Paulo, 2014.

DEMING, W. E. **A frase que é uma consultoria.** Disponível em: <www.pensamentoonline.com> Acesso em: 07 dez. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 27 ed. [atual. até 20.12.2013]. São Paulo: Atlas, 2014.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA [ENAP]. **Controle Social e Cidadania I.** Brasília - DF: ENAP, 2015. Curso Controle Social.

FERNANDES, J.U.J. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília. a. 36, n. 142, p. 167-190, abr./jun. 1999.

FIGUEIREDO, V. S; SANTOS, W. J. L. **Transparência e controle social na administração pública.** Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-dasilva-figueiredo.pdf>> Acesso em: 25 abr./2017.

FUNDAÇÃO SEADE [FSEADE]. **Perfil do Município de São Paulo.** Disponível em: <<http://www.perfil.seade.gov.br/#>> Acesso em: 03 nov.2017.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole.** n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

_____. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos.** São Paulo. n. 42, v.1, p.5-11, jan./abr. 2006.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia** - Entre Facticidade e Validade. [trad. Flávio B. Siebeneichler]. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.II. p. 59-106.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS – [PÓLIS]. **Repente - Controle Social sobre o Orçamento Público (2001).** Disponível em: <www.polis.org.br> Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. **Repente - Controle Social das Políticas Públicas (2008).** Disponível em: <www.polis.org.br> Acesso em: 23 abr. 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA [IRB]. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal Brasil**. Disponível em: <<http://iegm.irbcontas.org.br/>> Acesso em: 03 fev. 2018.

LIMA, L. H. **Controle Externo**: Teoria, Jurisprudência e mais de 450 questões. 2 ed. [rev. ampl. e atual. até a súmula vinculante n. 3 – STF e a Emenda Constitucional n. 55/2007]. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. **O Tribunal de Contas da União e o Controle Externo da Gestão Ambiental**. 2009. 342p. Tese [Doutorado em Planejamento Ambiental]. Instituto Alberto Luiz Coimbra (COPPE) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. **Guia de Modelagem de Estruturas Organizacionais**. São Paulo: Fundap, 2006. p.07-25.

MARTINS, M. F.; & et. al. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**. Brasília. n.59, v.2, p. 151-185, abr./jun. 2008.

MÉDICO, W. D. Teoria Geral da Administração e Processos de Gestão dos Recursos na Área Pública. **Simetria**. São Paulo, ano 1, n.1, p.18-31, jun./dez 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 ed. [atual. Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. B. Filho]. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. [MTCGU]. **Sistema de Ouvidorias recebe recorde de manifestações no primeiro trimestre de 2017**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/04/sistema-de-ouvidorias-recebe-recorde-de-manifestacoes-no-primeiro-trimestre-de-2017>> Acesso em: 05 mai 2018.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR. A. & FERNANDES, V. A Atuação de Conselhos do Meio Ambiente na Gestão Ambiental Local. **Revista Saúde Social**. São Paulo, v.21, supl.3, p.48-60, 2012.

OLIVEIRA, J. M. A Reforma dos Tribunais de Contas. **Controle Externo Brasileiro em Revista**. Porto Alegre - RS, ano I, n.2, p. 14-15, out./ 2017.

ORGANIZAÇÃO CIDADES SUSTENTÁVEIS [OCS]. **GUIA GPS** – Gestão Pública Sustentável. Disponível em: <www.CidadesSustentaveis.org.br> Acesso em: 25 abr. 2017.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO [OGU]. Encontro Gestão Transparente. In: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Encontro Município Transparente**. São Paulo: CGU, 2017. 1 CD Rom.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO [PMSP]. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. Promulgada em 4 de abril de 1990. Lei Orgânica, que constitui a Lei Fundamental do Município de São Paulo, com o objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana. Disponível em: <www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom_t1.htm> Acesso em: 05 abr. 2018.

_____. **Lei n. 14.173**, promulgada em 26 de junho de 2006. Estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27062006L%20141730000>"juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27062006L%2014173000" Acesso em: 29 out. 2017.

_____. **Meio Ambiente e Participação**: Conselhos Regionais de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz. São Paulo: SVMA, 2010. Cartilha.

_____. **Resolução n. 140/CADES**, de 20 de julho de 2011. Dispõe sobre nova redação do Regimento Interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/res_140_cades_2011_1314380673.pdf> Acesso em: 17 out. 2017.

_____. **Conselhos Participativos Municipais**. São Paulo - SP: PMSP, 2014. Cadernos de Formação.

_____. **Plano Plurianual 2014-2017**. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/PlanoPlurianual.aspx>> Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. **Relatório de Execução Anual – 2017**. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/RelatoriodeExecucaoAnual-2017.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. **Os Conselhos Municipais Participativos**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_governamentais/noticias/?p=1798> Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. **Plano Plurianual 2018-2021**. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/PlanoPlurianual.aspx>> Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. **Controle Social**. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/ControleSocial.aspx>> Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. **Programa de Metas 2013-2016**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgramadeMetas2Fase.pdf> Acesso em: 09 nov. 2017.

_____. **Programa de Metas 2017-2020**. Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf> Acesso em: 02 jan.2018.

_____. **Decreto n. 57.718**, de 5 de junho de 2017. Cria a Comissão Municipal para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/participacao_social/conselhos_e_organos_colegiados/index.php?p=237119> Acesso em: 01 out. 2017.

PRODANOV, C.C., FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2 ed. Nova Hamburgo – RS: FEEVALE, 2013.

REDE NOSSA SÃO PAULO [RNSP]. **Foco de atenção no país, tribunais de contas precisam estar mais próximos da sociedade**. Disponível em: <[www.http://observatoriosc.org.br/noticia/foco-de-atencao-no-pais-tribunais-de-contas-precisam-estar-mais-proximos-da-sociedade/](http://observatoriosc.org.br/noticia/foco-de-atencao-no-pais-tribunais-de-contas-precisam-estar-mais-proximos-da-sociedade/)> Acesso em: 01 abr. 2018.

RUA, M. G., ROMANINI, R. **Mobilização, Organização e Participação Social nos Processos de Gestão das Instituições Estatais: Conselhos, Conferências e outros Fóruns**. In: _____ . Para Aprender Políticas Públicas. Brasília: IGEPP, 2013. p. 1-34.

SANTOS, A. D. (Org.). **Metodologias Participativas: Caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, A. C. Controle Social: sua importância no binômio “Políticas Públicas e Cidadania”. **Simetria**. São Paulo, ano 1, n.1, p.94-102, jun./dez 2016.

SCARPIONI, M. **Os Desafios do Controle Externo em Periferias Urbanas**. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/615-os-desafios-do-controle-externo-em-parcerias-urbanas>> Acesso em: 29 mar. 2018.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 ed. [rev. ampl.]. São Paulo: Cortez Editora. 2007.

SILVA, M. M.. Descomplicando o conceito e práticas de custo para o gestor. In: SALES, Ulisses. (Coord.) **Administração Gerencial: Uma revolução na área pública**. São Paulo: Ripress, 2010. p. 94-106.

_____. **Controle Externo das Contas Públicas – O processo nos Tribunais de Contas do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal para Concursos Públicos**. Teoria e Prática. São Paulo: Verbatim, 2015. p. 31-40.

_____. **Controle Externo de Contas Públicas (2017)**. Disponível em: <[https://webgiz.aix.com.br/webgizTCMSP/index.php?option=com_%20aixaluno&view=%20repositorio%20arquivos"view=repositorioarquivos](https://webgiz.aix.com.br/webgizTCMSP/index.php?option=com_%20aixaluno&view=%20repositorio%20arquivos)> Acesso em: 23 abr./2017.

SILVA FILHO, J. A. Ética, Valores, Transparência e Cidadania. **Simetria**, São Paulo, ano I, n.1, p.13-17, 2016.

_____. O Controle Externo e sua relação com o Controle Social. In: **4º Encontro Estadual dos Observatórios Sociais do Sudeste - Observatório Social do Brasil**, 2017, São Paulo: 29 de setembro de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo** [5ª. ed. atual. até a EC 90/2015]. Brasília: STF/Secretaria de Documentação, 2016.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.25, p. 209-213, nov. 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO [TCM SP]. **Regimento Interno**: (Res. n. 03, de 3/7/02 atual. até a Res. n. 01, de 30/1/13). São Paulo: TCM SP, 2013.

_____. **Relatório de Anual de Fiscalização** – Prefeitura Municipal de São Paulo 2016. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>> Acesso em: 03 nov.2017.

_____. **O que é o TCM SP**. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91>> Acesso em: 27 abr./2017.

_____. **Escola de Contas investe na ampliação de mecanismos de Controle Social**. Disponível em: <<http://www.tcm.sp.gov.br/%20PaginaModelo.asp?%20pag=n&Id=240>> Acesso em: 26 nov. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO [TCE SP]. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (2016)**. Disponível em: <<http://iegm.tce.sp.gov.br/>> Acesso em: 03 jan.2018.

_____. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (2017)**. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/anuario_-_iegm-2017_0.pdf> Acesso em: 03 jan.2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO [TCU] (2018). **O Tribunal de Contas da União é vinculado ao Poder Legislativo ou é um órgão independente dos poderes da República?** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>> Acesso em: 19 nov.2018.

VIANELO, L. P. **Métodos e Técnicas de Pesquisa**. Disponível em: <[www. http://disciplinas.nucleoad.com.br/pdf/Livro_mtp.pdf](http://disciplinas.nucleoad.com.br/pdf/Livro_mtp.pdf)> Acesso em: 15 set.2017.

VILELA, M. D. A. **Legislação que disciplina os Conselhos de Políticas Públicas**. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 07 ago. 2017.

