



FORÇA TAREFA
CIDADÃ

RESULTADOS **2022**

Compromisso pela

transparência
pública



Introdução

A participação cívica é a pedra fundamental da **democracia**. Desde a possibilidade de eleger representantes mediante o voto nas eleições à participação em audiências públicas, estão disponíveis meios para que as pessoas possam se engajar nos processos públicos de tomada de decisão e controle da gestão pública. Apesar disso, a interação é tradicionalmente limitada, o que resulta em baixos índices de **cooperação** entre a sociedade e órgãos de controle instituídos.

Mas para garantir a boa e regular gestão dos recursos públicos é necessária a presença de ambas as dimensões do controle: o **controle institucional**, exercido por agentes públicos instituídos por lei para tal função, e o **controle social**, exercido diretamente pela sociedade. A existência de arranjos institucionais e de atuação efetiva desses mecanismos pode **potencializar** o controle da gestão pública.

Do ponto de vista do controle formal, o arranjo institucional encontra-se estabelecido pela presença das Redes de Controle em todos os estados da federação. Trata-se de pactos formais, firmados entre diversas instituições públicas que assumem o compromisso de agirem de forma **colaborativa**, dentro de suas respectivas competências, para verificação de aspectos legais da gestão pública. Quanto ao controle social, manifesta-se de forma difusa e individual ou por meio de organizações privadas da sociedade civil, como o Observatório Social do Brasil (OSB).

Apesar da existência e atuação dos mecanismos formais e sociais de controle da gestão pública, diversos são os problemas ainda observados na atuação dos administradores públicos que prejudicam o pleno exercício da **participação cidadã**. Dentre eles, a baixa taxa de cooperação e interação entre o controle institucional e social que permita uma verificação dos atos da Administração de forma ampla e exponencial.

Diante desse cenário, representantes do controle institucional e do controle social decidiram unir forças e pensar em estratégias de atuação conjunta para potencializar o controle da administração pública. Dessa cooperação multi-atores surgiu a **Força Tarefa Cidadã (FTC)**.



O que é a Força Tarefa Cidadã?

A **Força Tarefa Cidadã (FTC)** é uma **ação colaborativa** entre as Redes de Controle da Gestão Pública (controle institucional) e a sociedade civil organizada (controle social). Essa união de esforços visa contribuir para a transparência municipal e a integração dos mecanismos de controle institucional e social.


As Redes de Controle são agrupamentos de órgãos de controle reunidos a partir de um acordo de cooperação em cada unidade da federação no Brasil. Fazem parte desse grupo o TCU, a CGU, os Tribunais de Contas Estaduais, o Ministério Público, entre outros. A sociedade civil organizada foi representada pelo Observatório Social do Brasil (OSB), uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, formada por voluntários.

A ação consiste basicamente num processo de avaliação dos portais de **transparência** municipais, com base em um questionário desenvolvido sob o ponto de vista do cidadão. A ideia é avaliar se uma pessoa consegue acompanhar todas as fases de uma despesa pública, como uma obra ou uma aquisição na área da saúde. O tema da transparência foi escolhido por ser pressuposto básico para que o controle social possa ser exercido.

Mais do que uma avaliação de portais de transparência, a FTC é um modelo de trabalho colaborativo que visa **integrar o controle institucional com o controle social**, fortalecendo a participação cidadã e ampliando a capacidade de fiscalização dos órgãos de controle.

Toda a estratégia de ação foi coproduzida entre os atores envolvidos. Formaram o grupo de coordenação desse projeto representantes do Tribunal de Contas da União (Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas e Secretaria do TCU em Santa Catarina), da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) e do Observatório Social do Brasil (OSB).

Além disso, as Redes de Controle de 8 unidades federativas se comprometeram a dar seguimento às ações da FTC nos seus respectivos âmbitos de atuação. Os estados participantes são os seguintes: Acre, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins.



Vamos falar de transparência?

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de **prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania**. No Brasil, em razão da sua extensão territorial (8.516.000 km²) e do grande número de municípios (5.570), a necessidade de se estabelecer um controle social forte e atuante é altamente relevante. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional.

A participação cidadã pressupõe um conjunto de instrumentos adequados à sua efetivação e que possibilite avaliar as ações dos gestores. O principal instrumento de controle social é a **transparência**, ou seja, a disponibilização de documentos e informações dos atos da administração pública. A informação divulgada aproxima a sociedade da gestão exercida por seus representantes.

Mas a mera disponibilização de informações nos portais de transparência pode não ser suficiente. É necessário que o cidadão tenha acesso aos dados de receitas, despesas, contratos, pagamentos, e todas os documentos públicos a respeito do dia a dia da Administração Pública. Afinal, como a uma pessoa pode acompanhar, por exemplo, a obra em execução próxima à sua casa, se não tiver acesso integral ao processo licitatório, ao projeto da obra, à portaria de designação do fiscal, às medições e aos pagamentos?

Como a ação foi executada?

A ação colaborativa foi estruturada em **três fases**. Na **primeira fase**, um grupo de coordenação multi-atores desenvolveu a metodologia do projeto e buscou a adesão e apoio das Redes de Controle de oito Unidades da Federação: Acre, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins. O princípio basilar da FTC é que a avaliação seria realizada a partir do **ponto de vista do cidadão**, o que diferencia a ação das anteriores já realizadas no país. Isso significa que os itens avaliativos buscavam verificar se os portais de transparência continham as informações necessárias para o exercício do controle social.

Definiu-se que os portais de transparência dos municípios seriam avaliados sob os aspectos de **transparência ativa**, gerais e específicos, e **passiva**. A avaliação dos aspectos gerais de transparência ativa envolveu todos os municípios dos estados participantes, o que representa 2.376 municípios brasileiros; enquanto a avaliação dos aspectos específicos da transparência ativa e passiva envolveu apenas os municípios com mais de cinquenta mil habitantes, atendendo a critérios de relevância e materialidade, o que representa 236 municípios avaliáveis, conforme Figura 1.

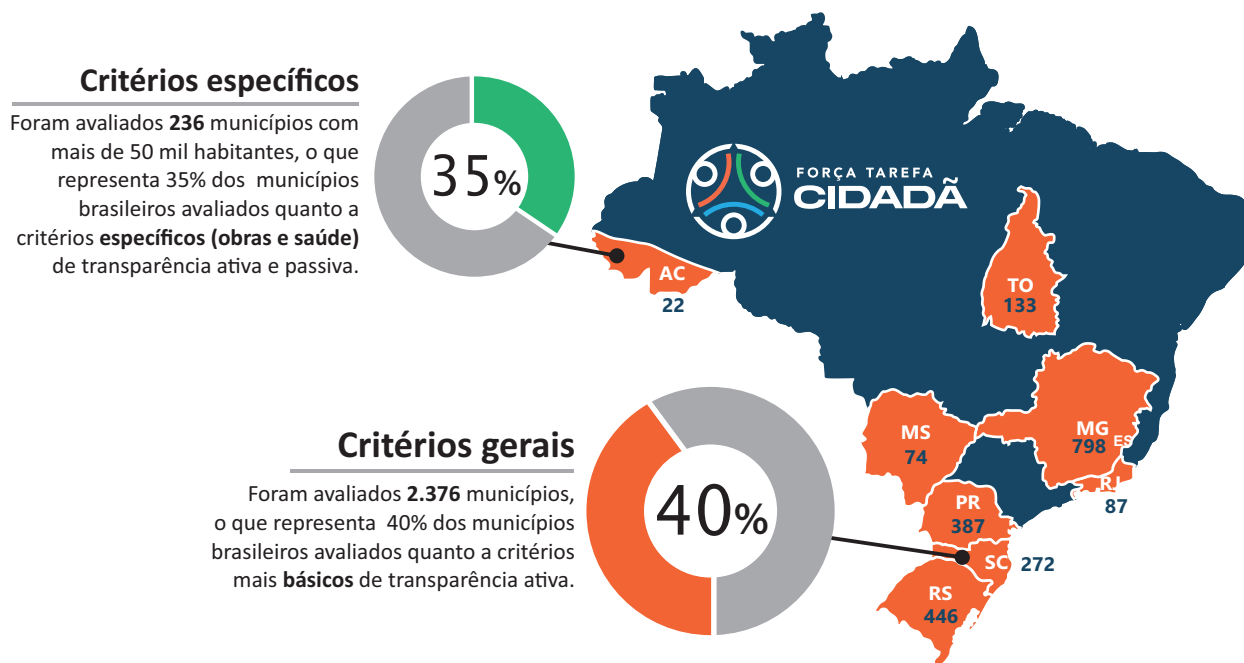


Figura 1. Quantidade de municípios avaliados por estado



Como a ação foi executada?

Foram constituídos grupos de **auditores cidadãos**, compostos por cerca de 150 voluntários posteriormente capacitados pelos órgãos de controle participantes. A seleção dos voluntários foi conduzida pelo OSB, seguindo o cumprimento de formalidades de conduta ética, moral e funcional estipulados pela FTC e materializados em normativos do TCU e do próprio OSB. Apenas seis servidores públicos participaram da coordenação da ação, sendo quatro do TCU, uma da Controladoria-Geral da União e uma do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Na **segunda fase** teve início o processo de avaliação dos portais de transparência municipais propriamente dito, com foco na disponibilização de informações e documentos relativos às aquisições e contratações efetuadas pelos municípios. A avaliação dos portais foi instrumentalizada por meio de três questionários eletrônicos: um para os aspectos gerais da transparência ativa, um para os aspectos específicos da área de obras e outro para a área de saúde.

Neles havia questões que envolviam aspectos de **transparência ativa**, perpassando pela verificação da presença de portais ou sítios eletrônicos de disponibilização de informações até a apresentação de documentos da contratação, seja da sua fase interna, como as justificativas e estudos técnicos preliminares, seja da sua fase externa, como os empenhos e pagamentos. Também foram descritos os critérios que deviam ser analisados para fins de equalização das avaliações, cujos aspectos práticos e legais foram indicados no programa de capacitação a fim de uniformizar as avaliações e a coleta dos dados.

Após a conclusão das avaliações, o OSB encaminhava uma comunicação aos municípios relatando as inconformidades e irregularidades encontradas. A partir daí se espera a implementação de melhorias por parte dos gestores municipais após a comunicação do controle social. Conforme acordos previamente estabelecidos, caso não sejam implementadas melhorias, o OSB notificará as Redes de Controle indicando os municípios que não implementaram as melhorias, dando início à terceira fase da ação.

A **terceira fase**, portanto, envolve o **controle institucional**, com a adoção de ações de controle formal no caso da identificação de evidências de irregularidades que não tenham sido solucionadas pelos gestores públicos após notificação do controle social.



Quais os resultados?

A primeira etapa de avaliações conduzidas pela FTC abordou **aspectos gerais da transparência ativa** com questões que verificavam, por exemplo, o acesso ao sítio oficial/portal da transparência, a existência de ferramenta de pesquisa e o acesso aos dados gerais das obras e de dispensas de licitação (Lei 12.527/2011, art. 8º e Lei Complementar 101/2000, art. 48). Essa etapa foi realizada entre agosto de 2021 e julho de 2022, com a avaliação de 2.227 municípios, o que corresponde a 94% dos municípios dos estados participantes. A Figura 2 abaixo apresenta os resultados dessa primeira etapa.

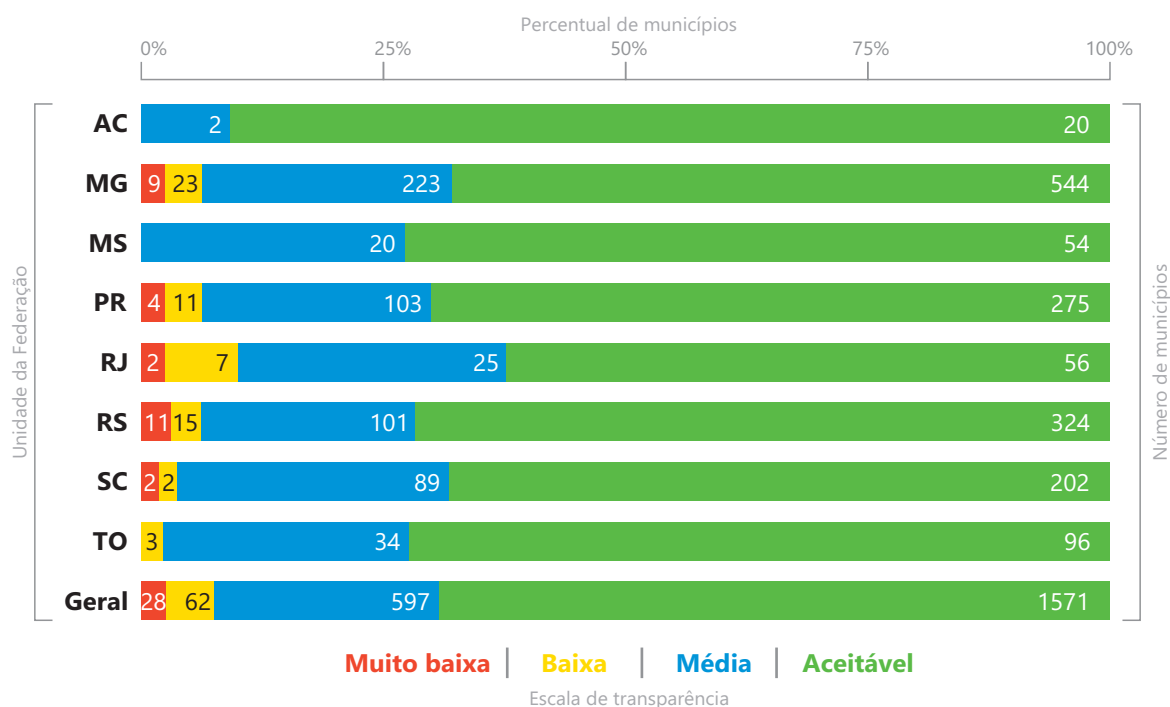


Figura 2. Avaliação da transparência ativa - Critérios gerais

Percebe-se que 2.013 municípios (90% dos avaliados) apresentam índice aceitável ou médio quanto aos aspectos gerais da transparência ativa. Os aspectos gerais aqui avaliados foram definidos a partir de requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Os resultados da avaliação indicam que a maioria dos municípios brasileiros atendem aos critérios mais **básicos** de transparência.



Quais os resultados?

A segunda etapa de avaliações abordou **aspectos específicos da transparência ativa**, por meio do exame de detalhes de uma contratação de obra pública e outro de dispensa de licitação na área de saúde, desde os documentos da fase interna até os pagamentos realizados. Essa escolha se justificou pela relevância e materialidade que a execução de **obras e gastos com saúde** representam no orçamento municipal. O objetivo era verificar se as informações dispostas permitiam o exercício do controle direto pela sociedade.

O critério legal adotado foi o art. 8º, §1º, inciso V, da Lei 12.527/2011 que prevê que a divulgação das informações deverá contemplar, no mínimo, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. Assim como o art. 4º, § 2º da Lei 13.979/2020 que dispõe que todas as contratações ou aquisições realizadas no período da pandemia seriam imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet). Essa etapa foi realizada entre outubro de 2021 e julho de 2022, com a avaliação de 236 municípios, o que corresponde a todos os municípios com mais de 50 mil habitantes nos estados participantes. A Figura 3 abaixo apresenta os resultados da transparência ativa de obra pública.

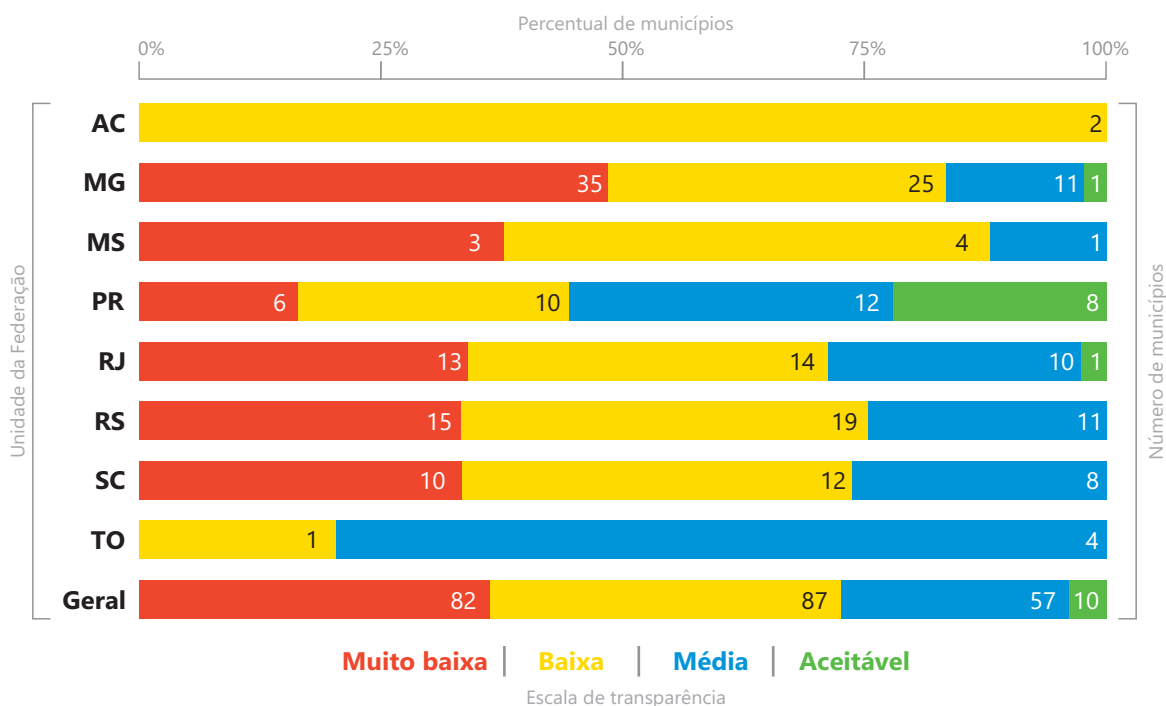


Figura 3. Avaliação da transparência ativa - Obras



Quais os resultados?

Percebe-se que os resultados da avaliação de aspectos específicos da transparência ativa de obra pública **contrastam** sensivelmente com os resultados dos aspectos gerais. Considerando todos os estados (Geral), 170 municípios (72% dos avaliados) apresentam índices de transparência baixa ou muito baixa para os aspectos avaliados, enquanto esse índice era de apenas 10% quando avaliados os aspectos gerais de transparência ativa. A Figura 4, a seguir, informa os resultados da transparência ativa relativa a dispensas de licitação na área da saúde.

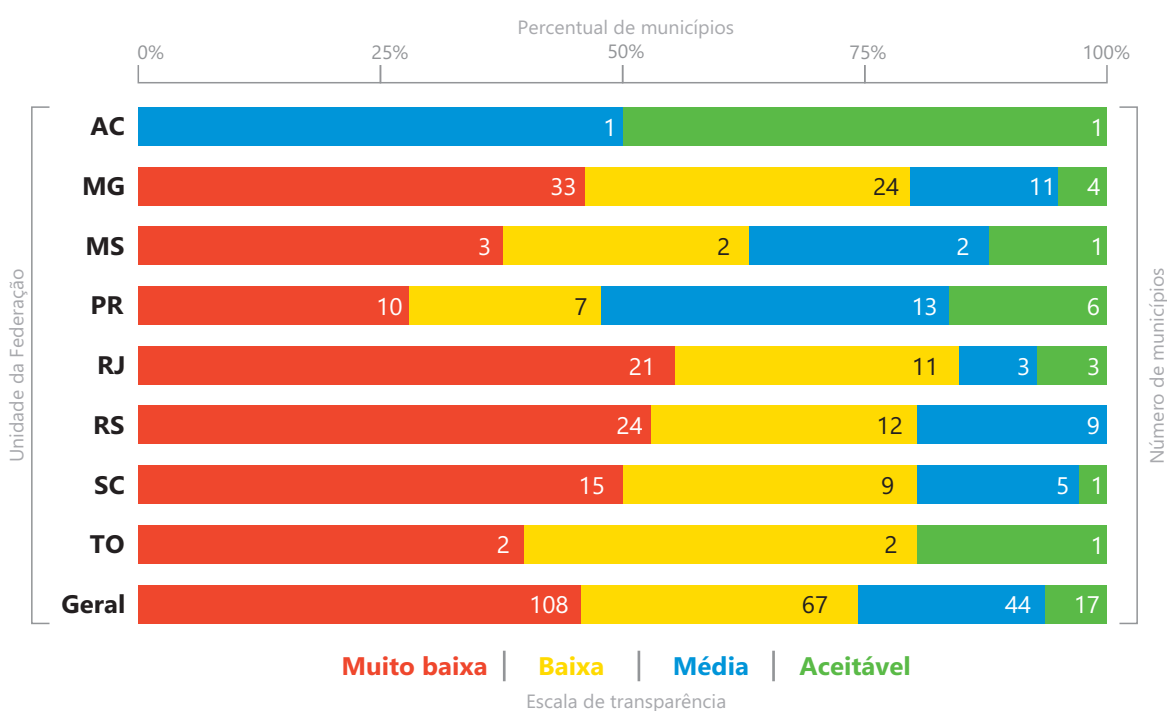


Figura 4. Avaliação da transparência ativa - Saúde

Nota-se, novamente, resultados sensivelmente piores que os da avaliação de aspectos gerais. Considerando todos os estados (Geral), 176 municípios (75% dos avaliados) apresentaram índices de transparência baixa ou muito baixa para os aspectos específicos da transparência ativa de saúde.



Quais os resultados?

Para avaliar a **transparência passiva**, foram solicitadas informações aos municípios e, conforme a resposta recebida, elas foram categorizadas. A Figura 5, a seguir, informa os resultados da transparência passiva. Cabe destacar que a escala é diferente dos gráficos anteriores.

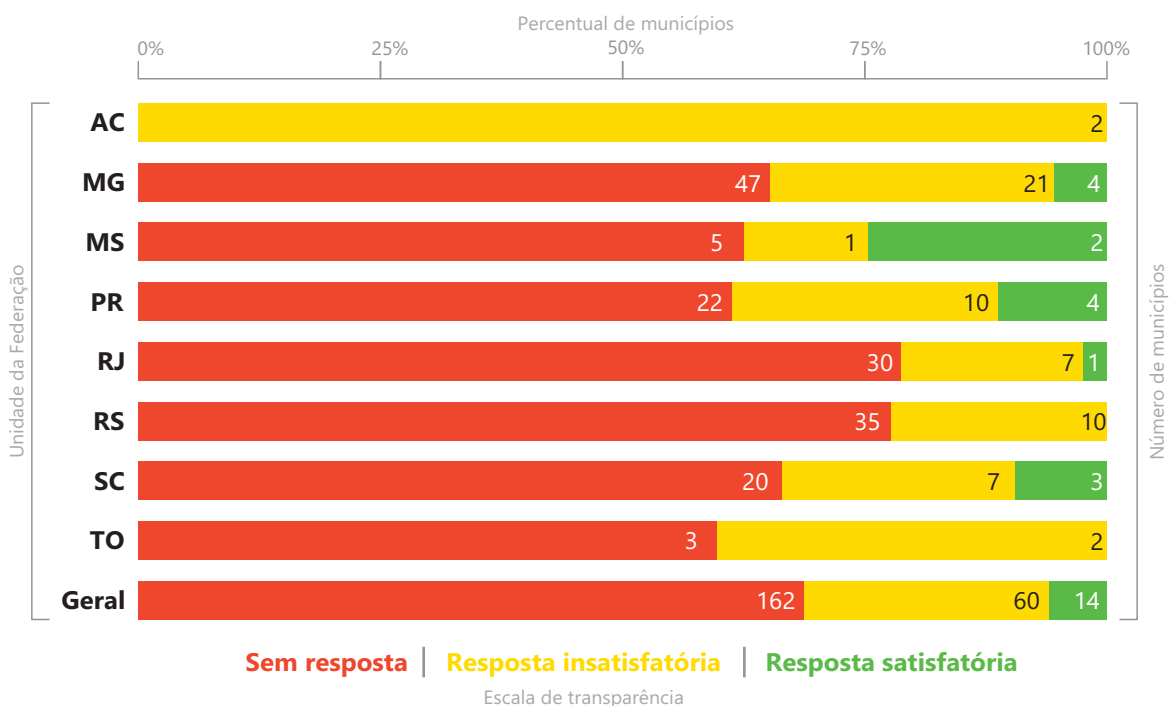


Figura 5. Avaliação da transparência passiva

O elevado número de ausência de resposta se deve à metodologia adotada: diante de uma resposta protocolar como 'as informações estão no portal de transparência', sem indicação de link de acesso, considerou-se como falta de resposta. Assim, verificou-se que os municípios buscam cumprir o prazo legal de resposta, mas com **pouca preocupação sobre o conteúdo solicitado**.

Quais os resultados?

Finalmente, a Figura 6 abaixo apresenta os **resultados gerais** comparados.

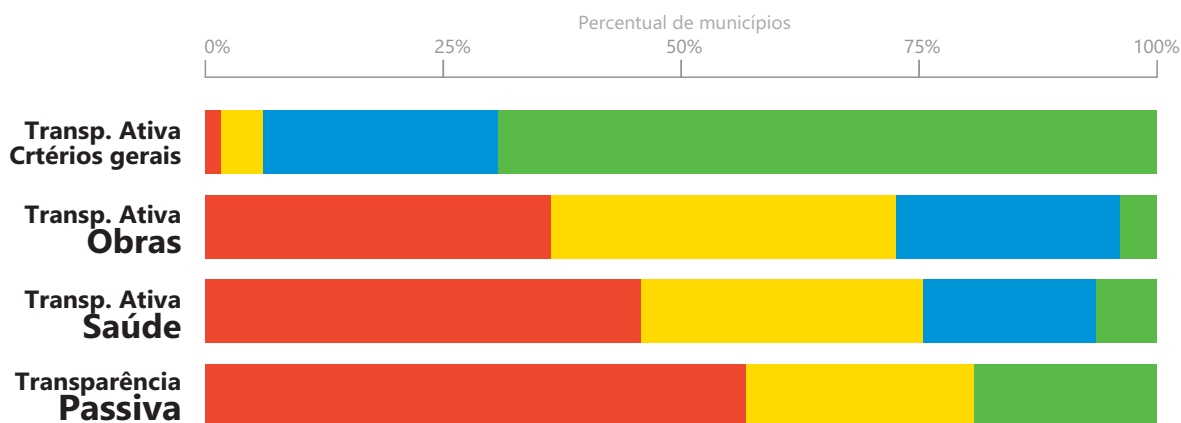


Figura 6. Resultado geral comparado

Os resultados trazidos pela FTC mostram uma boa avaliação para os aspectos mais **básicos** da transparência ativa, mas esse resultado não se repete para os aspectos específicos da transparência passiva e ativa de obras públicas e de dispensas de licitação em saúde, numa lógica inversamente proporcional à necessidade de acesso por parte do cidadão. Isso implica dizer que **o cidadão não consegue consultar de forma objetiva** informações como valores, períodos de execução, contratos, objeto, origem de recursos, empenhos realizados, relatório de fiscalização efetuada e as autorizações de pagamentos efetivadas. Esse contexto **prejudica o controle efetivo** sobre as ações dos gestores públicos, reduzindo a expectativa de controle e combate à corrupção.

Destaca-se que essas 236 cidades estão dentre aquelas com mais de cinquenta mil habitantes, o que, a princípio, denotaria maior capacidade e estrutura para disponibilização de instrumentos de transparência ativa mais efetivos. A despeito de várias iniciativas de incentivo à transparência, a FTC revela que o tema ainda se mostra prioritário e carece de medidas estruturantes, como a definição de critérios claros sobre como os instrumentos devem funcionar em prol do controle institucional e, principalmente, social.



O que vem agora?

A partir de agora o Observatório Social do Brasil (OSB) promoverá reuniões de aproximação com as Redes de Controle participantes, momento em que a base de dados contendo os resultados da avaliação será disponibilizada aos órgãos de controle. Cumpre ressaltar que a **integração entre controle institucional e social** não é somente um subproduto da FTC, mas um objetivo explícito desde sua concepção.

Tendo a avaliação realizada pela FTC como insumo, espera-se que as Redes de Controle prossigam com a cobrança coercitiva dos gestores municipais cujos portais de transparência foram considerados não aderentes aos critérios avaliativos. **O apoio constante do controle institucional é imprescindível para que o controle social possa exercer seu papel.**



FORÇA TAREFA
CIDADÃ

Tem alguma **dúvida** ou **sugestão**?

Fale conosco através do e-mail
correspondente ao seu estado:

forcatarefa.ac@osbrasil.org.br

forcatarefa.mg@osbrasil.org.br

forcatarefa.ms@osbrasil.org.br

forcatarefa.pr@osbrasil.org.br

forcatarefa.rj@osbrasil.org.br

forcatarefa.rs@osbrasil.org.br

forcatarefa.sc@osbrasil.org.br

forcatarefa.to@osbrasil.org.br



Rede de Controle da Gestão Pública
Construindo parcerias para o controle público efetivo



Observatório[®]
SOCIAL DO BRASIL