

PROJETO GESTÃO CIDADÃ - PARCERIA ENTRE O BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (UFRPE) E UM ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO DO SETOR PÚBLICO DE PERNAMBUCO

Recife/PE Abril/2016

Rafaela Rodrigues Lins - Universidade Federal Rural do Pernambuco - UFRPE - faelalins20@hotmail.com

Elidiane Suane Dias de Melo Amaro - Universidade Federal Rural do Pernambuco - UFRPE - elidianemelo@gmail.com

Fernando Rafael de Albuquerque Silva - Universidade Federal Rural do Pernambuco - UFRPE - fernandodealbuquerque@gmail.com

Rodrigo Gayger Amaro - Universidade Federal Rural do Pernambuco - UFRPE - roamaro@gmail.com

Juliana Regueira Basto Diniz - Universidade Federal Rural do Pernambuco - UFRPE - julianabdiniz@gmail.com

Jorge da Silva Correia Neto - Universidade Federal Rural do Pernambuco - UFRPE - jorgecorreianeto@gmail.com

Tipo: RELATO DE EXPERIÊNCIA INOVADORA (EI)

Categoria: PESQUISA E AVALIAÇÃO

Setor Educacional: EDUCAÇÃO SUPERIOR

RESUMO

Este relato de experiência tem o objetivo de fazer reflexões sobre a parceria estabelecida entre o Bacharelado em Administração Pública, da Universidade Federal Rural de Pernambuco, com um órgão de controle interno do setor público de Pernambuco, por meio de um projeto de extensão. O projeto tem por objetivo a elaboração de material didático capaz de atender as necessidades transversais das disciplinas do curso, bem como proporcionar à sociedade material educativo de alto nível e que permita a compreensão sobre a gestão pública e as formas de participação do cidadão.

Palavras-chave: administração pública; controle interno; extensão

1. Introdução

Quando observamos o noticiário e os principais problemas enfrentados pelo Brasil na atualidade, nos deparamos com a administração pública em xeque e permeada por diversos escândalos relacionados à corrupção, improbidade administrativa e falta de zelo com a coisa pública. Inseridos no bojo dessa discussão e na ânsia de despertar nos estudantes do Bacharelado em Administração Pública (BAP) o devido conhecimento para compreender as formas de apoiar e fiscalizar governos, foi estabelecida uma parceria entre a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e um órgão de controle interno do Estado de Pernambuco, no intuito de (i) desenvolver material didático que venha encurtar a distância entre a universidade e seu principal objeto de estudo e (ii) proporcionar ao cidadão pernambucano a possibilidade de conhecer as ferramentas de fiscalização, compreendendo as principais nuances que permeiam as organizações públicas.

Estando ao lado do controle interno nos é facultado compreender o funcionamento dos principais processos inerentes à gestão pública de forma a evitar erros, fraudes, desperdícios. O Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, por exemplo, conceitua controle como “o conjunto de técnicas, procedimentos e comportamentos através das quais os processos, empreendimentos, programas e organização são mantidos direcionados para seus fins e objetivos.” (SANCHES, 2004, p. 394)

Do mesmo modo, é possível registrar, em Meirelles (2004, p. 64), que “o controle, em tema de Administração, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Neste sentido, o controle interno é o responsável por articular, junto ao gestor público, o dever de planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos humanos, técnicos e materiais postos à sua disposição, devendo, sobre esta gestão, prestar as devidas contas (accountability). Accountability significa, em primeira instância, o dever de prestar contas sobre a gestão. Koliver (2005, p. 17) afirma que “sabidamente, a palavra accountability deriva, precisamente, de Accounting, ou seja, de Contabilidade.”

Na Administração Pública é ainda mais forte do que na iniciativa privada o conceito de prestação de contas sobre a gestão, já que sempre são geridos recursos de terceiros, nunca próprios. O dever de prestar contas é inerente a toda atividade pública (Constituição da República, art. n.º 70) e, sendo assim, é de extrema importância os meios postos à disposição ou a serviço da sociedade, para o exercício do controle do poder. Assim, surge o conceito de accountability, que se aplica à gestão governamental.

Neste sentido, accountability reúne em si uma preocupação contínua com a vigilância em relação ao exercício do poder e aos resultados dessa tarefa, atuando de forma a preservar a democracia e indispensável para ativar a participação social na gestão pública.

Neste processo, então, a accountability deve proporcionar uma efetiva participação do cidadão, a partir do acesso às informações que permitam que este construa um quadro de conceitos e referências sobre a atuação deste ou daquele governo, pois “publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos.”(IPEA, 2010b, p. 194).

Pinho e Sacramento (2008, p. 2), procurando entender o melhor conceito de *accountability*, consultaram diversos dicionários de língua inglesa a fim de entender a origem da palavra, concluindo que:

Claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva.

Dentro desse escopo conceitual de desenvolver e ampliar no BAP as noções de controle interno e de *accountability*, nasceu o projeto de extensão Gestão Cidadã. O intuito precípua é articular entre governo e universidade uma força de conhecimento, unindo prática e pesquisa científica, capaz de gerar responsabilização dos gestores públicos, conhecimento para a sociedade sobre os modos e formas de fiscalização, e ampliação de conhecimento para os estudantes.

A partir da problemática apresentada, emergiu o seguinte objetivo: apresentar o projeto de extensão universitária Gestão Cidadã, realizado pelo BAP-UFRPE em parceria com um órgão de controle interno do setor público de Pernambuco e pelo setor de audiovisual da Unidade Acadêmica de Educação à Distância (UAEADTec).

2 Procedimentos metodológicos

A reflexão sobre o projeto de extensão Gestão Cidadã, no âmbito do processo de produção dos vídeos digitais, se embasou na teoria do discurso. Segundo Brait (2006), as ideias contidas nos textos escritos, falados e visuais são reflexo dos signos sociais já compartilhados e incorporados pela sociedade e seus setores específicos, em alguma medida.

A partir desse pressuposto foi possível identificar que os produtos multimídia arregimentados (escaletas, textos de apoio, vídeos de apoio, entre outros) são produtos, cujos frutos não são só suas pesquisas dedicadas à elaboração dos textos que seriam gravados, mas também resultado dos simbolismos expostos durante as vidas dos participantes, especificando o contexto discursivo dos processos de composição dos vídeos digitais.

A teoria dialógica de Bakhtin (apud BRAIT, 2000) descreve como significados de outros contextos e eventos (passados e presentes) manifestam-se em diálogo dinâmico com o contexto atual e modelam os processos atuais de produção de significado. Dessa forma pode-se observar como as produções estavam inter-relacionadas com outros “fios dialógicos” (Bakhtin, apud BRAIT, 2000) que eles estavam produzindo e acessando de maneira interdisciplinar.

Assim, nesse projeto de extensão percebe-se que os participantes estão situados em contextos sociais específicos e produzidos através de recursos semióticos, a partir dos quais os indivíduos constroem significados de acordo com os propósitos de suas produções. A teoria semiótica social amplia e desenvolve os conceitos da teoria semiótica, inserindo-os em um contexto discursivo e social, necessário para a percepção dos processos de construção do sujeito cidadão, com o apoio dos servidores estaduais, professores participantes e alunos bolsistas (Bakhtin, apud BRAIT, 2000).

A partir de uma perspectiva semiótica social, os processos de produção de significado usam vários “recursos semióticos” que estão disponíveis dentro de um contexto social em um processo contínuo de produção e comunicação de significados. A noção de recurso semiótico refere-se a um significado potencial (BRAIT, 2005) ou signo, na semiótica tradicional. Teóricos franceses apontam que “na semiótica social o termo recurso é preferido porque evita a impressão de que o signo é preestabelecido e não é afetado pelo seu uso. A partir da perspectiva da semiótica social, semiose é um processo contínuo de seleção e combinação de recursos semióticos, de acordo com a situação social que é enfatizada pelos textos. Em outras palavras, “o processo de semiose fica estampado momentaneamente sob forma textual (KRESS, 2003, p. 141).

As novas categorias de análise que foram surgindo durante o desenvolvimento deste estudo são: (1) o aprendizado cooperativo; (2) o desenvolvimento de habilidades de planejamento, coesão e coerência de textos escritos e falados; (3) as habilidades técnicas, relacionadas à manipulação dos equipamentos de filmagem e edição. Essas categorias estão sendo interpretadas à luz dos conceitos desenvolvidos por Bakhtin (1979), que acreditava que a atividade externa deveria ser considerada como processos sociais mediatizados semioticamente.

3. Resultados e discussões

3.1 Projeto de extensão Gestão Cidadã

A extensão universitária é a principal responsável por levar o conhecimento científico produzido nas universidades públicas brasileiras à sociedade. Ela também pode ser vista como elemento inovador do ensino de graduação, resultando na democratização do conhecimento e na participação efetiva da comunidade próxima à universidade (JEZINE, 2004).

Corroborando com o exposto, o projeto de extensão Gestão Cidadã, desenvolvido pelo BAP-UFRPE, em parceria com um órgão de controle interno do Estado de Pernambuco, visa elaborar materiais audiovisuais que tratam dos temas referentes à Ouvidoria, à Transparência e ao Controle Social, à Execução Orçamentário Financeira, à Regularidade Estadual e ao Controle Interno, a fim de proporcionar aos estudantes a condição e a possibilidade de identificar e refletir sobre o papel ativo que o cidadão pode desempenhar na gestão pública.

Para tal, o projeto buscava identificar temas e desenvolver material audiovisual a respeito do fomento ao controle social, divulgar o material produzido por meio de ferramentas eletrônicas de comunicação e redes sociais, além de palestras, minicursos e/ou workshops, disponibilizar o material produzido para utilização nas disciplinas do curso de Bacharelado em Administração Pública e para uso nas ações realizadas pela instituição parceira.

3.2 Participantes do projeto

O projeto contou com dois grupos de atores: os ligados à UFRPE e os ligados ao Estado de Pernambuco, a seguir apresentados.

3.2.1 Bacharelado em Administração Pública

O Curso de Bacharelado em Administração Pública da UFRPE, faz parte da Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia e foi aprovado pela Resolução nº

386/2009, de 02 de setembro de 2009, tendo iniciado suas atividades em março de 2010, com todas as vagas na modalidade semi presencial (EaD).

O BAP vem ao encontro das necessidades das organizações públicas contemporâneas que buscam gestores com visão holística das ações administrativas e políticas governamentais, capacitados para exercer a gestão na esfera regional, nacional e internacional, contribuindo para o alcance dos objetivos da nação (PPC BAP, 2014).

Para atender a demanda pela formação superior de gestores públicos no Estado de Pernambuco, incluindo seus mais distantes municípios, a UFRPE oferta o BAP na modalidade a distância (EaD), como forma eficaz para ampliar o número de beneficiários da formação superior gratuita e de qualidade, cumprindo sua missão e colaborando com o desenvolvimento da sociedade brasileira (PPC BAP, 2014).

Buscando oportunizar a formação de profissionais para atuarem como gestores em áreas específicas da administração pública, o curso oferece três Linhas de Formação Específica (LFE), ampliando competências e agregando ao egresso habilidades para o exercício da gestão pública na área por ele escolhida. Acenando para a educação continuada, por meio de um elo entre graduação e pós-graduação, são ofertadas três LFE's:

- Linha de formação em Gestão Pública da Saúde;
- Linha de formação em Gestão Municipal;
- Linha de formação em Gestão Governamental.

A oferta do BAP atualmente contempla 10 municípios brasileiros, sendo eles: Recife (PE), Jaboatão (PE), Olinda (PE), Carpina (PE), Limoeiro (PE), Surubim (PE), Gravatá (PE), Pesqueira (PE), Afrânio (PE) e Camarajuru (BA).

3.2.2 Órgão de Controle Interno do Estado de Pernambuco

De forma ampla, os órgãos de controle interno compreendem a soma das principais ações que compreendem os temas e procedimentos em torno da temática do controle. Nessa perspectiva a eficiência na gestão pública está diretamente atrelada ao desempenho do controle interno, cuja atuação é avaliativa e propositiva.

A conceituação de controle interno, atualmente, está solidificada entre os organismos e os profissionais que exercem esse tipo de atividade nas principais macro atividades de controle: auditoria, ouvidoria, controladoria, correição e corregedoria (CONACI, 2010). Seus profissionais devem exercer, com exatidão e confiabilidade, o desenvolvimento e análise das informações de natureza contábil. Manejam, ainda, as principais informações geradas na ouvidoria pública e na Lei de Acesso à Informação.

Em Pernambuco, a implantação de um organismo de controle interno se deu com a Lei nº 13.205, de 19 de Janeiro de 2007. A instalação do novo órgão na estrutura do Governo do Estado está relacionada à modernização da gestão pública implantada em Pernambuco a partir de 2007, tendo como principal objetivo ampliar o controle do uso dos recursos e do patrimônio do Estado, incrementar a transparência da gestão pública e oferecer ferramentas para o controle social das ações em Pernambuco.

Assim, o órgão de controle interno de Pernambuco atua nas atividades de defesa do patrimônio público, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção e o fomento ao controle social, por meio da transparência estadual e das ações de ouvidoria. Essas atribuições são realizadas por meio da avaliação e fiscalização dos resultados das ações dos governos e também a aplicação de recursos públicos, seja ela feita por órgãos e entidades de direito público ou privado ou por pessoas físicas.

Nesse escopo de atuação, o órgão de controle interno mantém ativo o monitoramento da receita e das despesas do Estado para subsidiar as decisões de alocação dos recursos na administração estadual, o acompanhamento das ações de racionalização dos gastos públicos, proporcionando economias no custeio da máquina pública, que são revertidas em investimentos para aumentar benefícios para a sociedade pernambucana.

3.3 Temas Abordados no Projeto Gestão Cidadã

O projeto Gestão Cidadã aborda os seguintes temas: ouvidoria, controle social, corregedoria e auditoria (CONACI, 2010):

- **Controladoria:** é a função do controle interno que tem o objetivo máximo de orientar e acompanhar as ações da gestão pública. Sua atuação procura analisar as informações geradas e apoiar a tomada de decisão a partir da gestão de informações estratégicas, orientando o dia a dia do servidor a fim de garantir integridade do patrimônio público;
- **Ouvidoria:** sua principal função é fomentar o controle social e a participação social. Recebendo e tratando manifestações do cidadão sobre os serviços prestados e a correta aplicação dos recursos, procura, sempre, a melhoria da qualidade;
- **Controle Social:** visa promover a redução do distanciamento entre a sociedade e a administração pública, proporcionando a articulação e a mediação da participação social, otimizando a gestão pública;
- **Corregedoria:** consiste na função de apurar possíveis indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização por meio da adoção de procedimentos administrativos que objetivem o ressarcimento nos casos em que houver dano aos cofres públicos;
- **Auditoria:** seu principal objetivo é a avaliação dos procedimentos na administração pública, avaliando seus controles em todos os órgãos subordinados. Procura examinar a legalidade, a legitimidade, os resultados, a execução financeira, operacional bem como a aplicação dos recursos públicos.

4. Resultados

A seguir são apresentados os principais produtos gerados neste projeto.

4.1 Produção de vídeos

O projeto de extensão Gestão Cidadã foi desenvolvido com servidores públicos do Governo de Pernambuco e da UFRPE. No decorrer do processo, com a participação ativa dos profissionais e professores do BAP, foi possível identificar os principais debates sobre

controle interno no Estado e no Brasil. Foram desenvolvidos diversos produtos, como as escaletas (formato de texto que abriga o que será dito e os recursos utilizados nos vídeos), material escrito, storyboards, entre outros.

Os participantes foram aglutinados de acordo com a área de interesse e a atuação profissional; cada grupo sugeriu um tema sobre controle interno e cidadania a ser trabalhado, a partir do qual foi pesquisado o conteúdo e formulado um roteiro para posterior filmagem e produção de vídeo. O processo de produção foi trabalhado em três etapas:

Etapa 1 - Fase de pré-produção do vídeo

- 1. Formação dos grupos de profissionais aglutinados por tema e área de trabalho.**
- 2. Apresentação e discussão de temas sobre controle interno e sociedade.**
- 3. Definição dos temas, estudo de aprofundamento e planejamento.**
- 4. Oficina de edição de vídeos com profissionais do laboratório de vídeos da UFRPE.**
- 5. Edição do roteiro elaborado por profissional da área de produção.**
- 6. Elaboração do roteiro final.**
- 7. Levantamento de materiais de apoio à gravação.**

Etapa 2 - Fase de produção

Nessa fase ocorreram as reuniões de produção e as filmagens. A etapa de produção envolveu estratégias delineadas na fase de planejamento. Dependendo do planejamento ocorreram visitas ao laboratório de edição para debate dos conteúdos, reuniões internas entre os profissionais do órgão de controle interno para levantamento da melhor abordagem de temas áridos como auditoria, por exemplo. As filmagens foram realizadas por 13 servidores públicos, contando com o apoio de cinco professores.

Etapa 3 - Fase de pós-produção: edição do material gravado e publicação

A fase de pós-produção foi realizada no laboratório de edição da UAEADTec, com o auxílio de um software de edição de vídeos. Nessa fase foi possível observar de forma latente, nos profissionais do órgão de controle interno, o envolvimento com a produção do material, bem como uma miríade de ações que vão proporcionar uma plena educação dos cidadãos e alunos do BAP sobre a participação na gestão pública e seus mecanismos de controle.

Houve uma intensa interação entre os profissionais do órgão de controle interno em todas as etapas de produção, inclusive em conjunto com os profissionais do BAP e da UAEADTec. Chama a atenção o fato de que profissionais do órgão de controle interno, com pouca experiência em elaboração de vídeos, a partir das oficinas e das orientações puderam construir seus roteiros, debatendo exaustivamente seu conteúdo. Todos também estavam sempre alertas à necessidade de transpor suas falas sobre os conceitos e procedimentos adotados na administração pública para uma linguagem mais simples.

Assim, os produtos finais evidenciam a montagem de conceitos veiculados por diversas mídias, especialmente a televisão. Nas produções estão presentes, ainda, suas opiniões e crenças pessoais acerca da administração pública. Desta feita, resta claro que o mosaico de conceitos, em todas as produções, foi elaborado com o claro intuito de influenciar a opinião do espectador, educando o olhar e incentivando a participação do cidadão na gestão.

4.2 Realização de Palestras

A partir da parceria realizada com a organização de controle interno do Estado de Pernambuco foi possível organizar palestras em instituições públicas e privadas, divulgando as ferramentas de controle ao cidadão, incentivando a educação a distância, o Bacharelado em Administração Pública e a Universidade Federal Rural de Pernambuco, como mostra o quadro 1.

Quadro 01 - Palestras Ministradas

Produtos	Descritivo
Palestra	"Ferramentas do Plano de Contingenciamento de Gastos no Governo de Pernambuco"
Palestra	"Ouvidoria e controle social aplicado à administração pública"
Palestra	"Os desafios do controle interno no enfrentamento da corrupção"

Fonte: Própria (2016)

4.3 Elaboração de Relatórios

Com a divulgação dos Editais de Monitoria e Extensão n.º 001/2015, no primeiro semestre de 2015 e n.º 003/2015, no segundo semestre do mesmo ano, foram selecionados cinco estudantes do BAP, dos polos Olinda, Recife, Afrânio e Limoeiro, para atuar como bolsistas de extensão, durante três meses, no projeto Gestão Cidadã. A principal atuação dos alunos esteve atrelada à necessidade de manejar o processo de divulgação dos produtos, apoiando a elaboração dos roteiros, realizando pesquisas e apoiando a adequação dos temas tratados às diversas disciplinas do curso. Estes alunos pesquisaram os temas do projeto, orientados por um professor do curso e, ao final, elaboraram relatórios (Quadro 2).

Quadro 02 - Relatórios Elaborados

Produtos	Descritivo
Relatório A	Transparência nos municípios pernambucanos: mapeamento de municípios com ferramentas de transparência disponíveis aos cidadãos
Relatório B	Promoção do controle social: cartografia dos municípios pernambucanos com ouvidorias implantadas
Relatório C	Instâncias pedagógicas: adequação dos vídeos instrucionais à grade de disciplina do

Relatório D	Bacharelado em Administração Pública
Relatório E	Mapeamento de eventos para apresentação e divulgação dos vídeos.
	Mapeamento de ONGs para divulgação do material audiovisual elaborado

Fonte: Própria (2016)

5. Considerações Finais

O Projeto Gestão Cidadã proporcionou ao curso e aos participantes uma experiência inovadora de produção de informações no campo da gestão pública. Uma importante fase já foi concluída, compreendendo a gravação, edição e renderização do material. Até o momento, pode-se afirmar que as produções estão se tornando um referencial positivo na vida dos participantes em relação à utilização de novas tecnologias, bem como são produtos inovadores e que buscam a educação do cidadão e dos alunos do Bacharelado em Administração Pública.

Pode-se concluir que o processo de produção de vídeo digital, quando utilizado em atividades de ensino, pode trazer vários benefícios aos participantes, como por exemplo: desenvolvimento do pensamento crítico, promoção da expressão e da comunicação, favorecimento de uma visão interdisciplinar, integração de diferentes capacidades e inteligências e valorização do trabalho em grupo.

A parceria com um órgão de controle interno do Estado de Pernambuco foi de extrema importância, possibilitando fazer o encontro da teoria e da prática nos temas relacionados à gestão pública. A relação estabelecida entre agentes ativos da conscientização da sociedade, Universidade e Governo, torna-se benéfica à medida que proporciona a ambos o encurtamento da distância entre a informação e o cidadão, promovendo assim a efetiva participação dos stakeholders da coisa pública.

6. Referências

BRAIT, B. (org). Baktin: conceitos-chave. São Paulo: Contexto, 2005.

_____. **Bakhtin: outros conceitos-chave. São Paulo: Contexto, 2006.**

_____. **Anotações em sala de aula. São Paulo: PUC, 2000.**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL. Diretrizes para o controle interno no setor público. 2010.

JEZINE, E. As Práticas Curriculares e a Extensão Universitária. Anais... II Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. 2004.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). Estado, Instituições e Democracia:

República. Livro 9, v. 2. Brasília, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_pdf.

KOLIVER, O. A Contabilidade e a Controladoria, tema atual e de alta relevância para profissão contábil. Revista do Conselho Regional do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, v. 15, n. 8, p.15-39, mar./abr. 2005.

KRESS, G. Literacy in the new media age. London: Routledge. 2003.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NAKAGAWA, M. Introdução à Controladoria. São Paulo: Atlas. 1993.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability já podemos traduzi-la para o Português? Anais... Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração. Salvador, BA, Brasil. 2008.

PPC BAP UFRPE. UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO. Projeto pedagógico do curso de Bacharelado em Administração Pública. Recife, 2014.

SANCHES, Osvaldo M. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áres Afins. 2.ª Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004.