



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Priscilla Nascimento de Britto

**O Papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na
promoção do Controle Social e Transparência da Administração
Pública**

Rio de Janeiro

2023

Priscilla Nascimento de Britto

O Papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do Controle Social e Transparência da Administração Pública

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira

Co-orientador: Prof^a. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

B862 Britto, Priscilla Nascimento de
O Papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na
promoção do controle social e transparência da Administração Pública /
Priscilla Nascimento de Britto. – 2023.
87 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira
Co-orientadora: Prof^a. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia

Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) –
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e
Finanças.

1. Administração pública – Rio de Janeiro (Estado) – Teses. 2. Controle
social - Teses. I. Oliveira, Carlyle Tadeu Falcão de. II. Gouveia, Tânia Maria
de Oliveira Almeida. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Ciências Econômicas. IV. Título.

CDU 351.9(815.3)

Bibliotecária: Lucia Andrade CRB7/5272

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial
desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Priscilla Nascimento de Britto

O Papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do Controle Social e Transparência da Administração Pública

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em: 01 de junho de 2023.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

Prof^a. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia (Coorientadora)
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dr. Fernando Padovani
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof^a. Dra. Déborah Moraes Zouain
Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

BRITTO, Priscilla Nascimento de. **O papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do controle social e transparência da Administração Pública.** 87f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Esta pesquisa aborda como a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro contribui para o controle social e transparência no Estado permitindo um fortalecimento da cidadania. O presente estudo tem por objetivo geral identificar a contribuição da Controladoria Geral do Estado do RJ para o controle social e transparência da Administração Pública do estado. Dessa forma, utilizou-se a abordagem metodológica qualitativa com finalidade exploratória e descritiva para compreender o problema de pesquisa. Como método de pesquisa, fez uso da pesquisa bibliográfica e documental e, posteriormente, o método comparativo para analisar os dados coletados por meio dos modelos adotados pelas Controladorias da União e do Estado do Rio de Janeiro buscando a semelhança e diferenças. A pesquisa permitiu identificar inúmeros instrumentos presentes no ordenamento jurídico atual e a atuação das instituições para a promoção do controle social, assim como a necessidade de aperfeiçoamento. Assim sendo, representando a defesa dos direitos do cidadão e dos princípios da administração pública.

Palavras-chave: Controle Social. Participação Social. Transparência. Controladoria.

ABSTRACT

BRITTO, Priscilla Nascimento de. **The role of the General Controllershship of Rio de Janeiro in the promotion of social management and transparency of Public Administration.** 87f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This paper approaches how the General Controllershship of Rio de Janeiro contributes for a social and open control in the State that allows a strengthening in the citizenship. The study aims to identify the contribution of the General Controllershship of Rio de Janeiro to social management and transparency in the Public Administration of the State. It used a qualitative methodological approach with an exploratory and descriptive aim to comprehend the issue of the research. The use of literature and records, in addition to the comparative method to analyze the collected data through the adopted models of General Controllershship of Rio de Janeiro on finding similarity and differences was the implemented research method of this paper. The work identified multiple instruments existent in the current legal system and the performance of institutions for the promotion of social control, as well as the need for improvement. Therefore representing the defense of civic rights and the principles of public administration.

Keywords: Social Control. Social Cooperation. Transparency. Controllershship

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Forma de Controle na Administração Pública	19
Figura 1 - Controle Social x Controle Institucional	21
Quadro 2 - Controle Social na Constituição Federal	24
Quadro 3 - Funções de Controladoria	38
Quadro 4 - Funções da Controladoria Governamental.....	41
Quadro 5 - Parâmetros para Análise Comparativa.....	48
Quadro 6 - Análise Comparativa das Controladorias (continua)	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CASP	Contabilidade Aplicada ao Setor Público
CF	Constituição Federal de 1988
CGE/RJ	Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
CGINDA	Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
CGU	Controladoria Geral da União
Consocial	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
DRCC	Disque Rio Contra a Corrupção
EBT	Escala Brasil Transparente
<i>Intosai</i>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGE/RJ	Ouvidoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
OGU	Ouvidoria Geral da União
PRODERTJ	Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro
RTA	Rede de Transparência e Acesso à Informação
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIOPE	Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	7
1.	REFERENCIAL TEÓRICO	11
1.1	O Sistema de controle e o controle externo na Administração Pública	11
1.2	Controle Social na Administração Pública	14
1.3	Controle Interno da Administração Pública	26
1.4	Transparência da Gestão Pública	29
1.5	Controladoria	34
2.	METODOLOGIA	43
3.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	49
3.1	A Controladoria Geral da União e a Participação Social	49
3.2	A controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do Controle Social e Transparência	61
3.3	O Comparativo das Controladorias	66
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
	REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

É de amplo conhecimento a importância de instrumentos que permitam a participação social em democracias modernas. A gestão pública participativa trata-se da dinâmica democrática, criada por meio do estabelecimento de um conjunto de mecanismos e atividades que buscam ampliar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas executadas pelo Estado; ou seja, um processo que visa incluir o povo na gestão pública.

Desde a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o papel da sociedade adquiriu novos contornos diante da tomada de decisões políticas e do controle das atividades governamentais (GUIMARÃES, 2010; VENTURA, 2016). Além do voto, há outros mecanismos que proporcionam a participação cidadã na Gestão Pública como: a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a ação popular, audiências públicas, os conselhos gestores e o orçamento participativo. Contudo, para que haja essa efetiva atuação social, a sociedade deve ter pleno acesso às informações da Administração Pública.

De acordo com as recomendações do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE sobre integridade pública, a administração deve possibilitar uma prestação de contas eficaz, por meio de inúmeras ações, viabilizadas através de mecanismos como a promoção da transparência e do governo aberto; a participação de todos no desenvolvimento e implementação de políticas públicas; impossibilitar a captura de políticas públicas com objetivos de interesses particulares por meio de uma gestão de conflito de interesses e promovendo a transparência nas atividades, e incentivando uma sociedade participativa com uma atuação mais independente. Destacando-se o incentivo a transparência e o envolvimento dos usuários da informação em todas as etapas do processo político e gerencial, promovendo, portanto, a prestação de contas e o interesse público (OCDE, 2017). Assim sendo, para que se tenha integridade na Administração Pública é necessário que se promova a transparência e a participação dos interessados na gestão e na tomada de decisão.

Ademais, o controle social se traduz na participação popular da gestão pública e pressupõe que os cidadãos tenham acesso à informação para que não persista a assimetria da informação e para que os resultados da ação dos agentes

públicos sejam fiscalizados, a fim de que se tornem mais efetivos e expressem desejo da sociedade a qual representam, além de prevenir a corrupção. É o compartilhamento das responsabilidades, buscando o aumento da eficiência, eficácia e efetividade das ações. (CGU, 2012; SALDANHA *et. al.*, 2017; CARVALHO E SANTOS, 2018).

A participação ativa dos cidadãos no controle social exige transparência nas ações governamentais. Para tanto, é necessário estabelecer uma gestão pública baseada na troca de informações e ações entre o governo e os cidadãos, para que a relação entre governo e sociedade seja privilegiada. De acordo com Neto “O governo deve proporcionar aos cidadãos a possibilidade de compreender os mecanismos de gestão para que possam influenciar o processo de tomada de decisão. O acesso dos cidadãos a informações simples e compreensíveis é o ponto de partida para aumentar a transparência” (NETO, 2018, Politize).

Nesse contexto, as ideias de transparência e controle social, intimamente relacionadas, tornam-se importantes instrumentos, capazes de incrementar e melhorar a gestão, conseqüentemente produzindo melhores resultados na organização. Portanto, os cidadãos poderão intervir na tomada da decisão administrativa, seja instruindo a Administração para que adote medidas que atendam verdadeiramente ao interesse público, seja exercendo o controle sobre a ação do Estado, exigindo que os gestores públicos prestem contas de suas atuações.

Pelas razões expostas, a presente pesquisa objetiva responder à seguinte questão: **Como as ações realizadas e mecanismos utilizados pela Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE/RJ são capazes de promover o Controle Social e a Transparência da Administração Pública Estadual?**

Este trabalho abordará como tema o papel de um Órgão de Controle Interno no fomento do Controle Social e Transparência mais especificamente, abordará a atuação efetiva da Controladoria Estadual do Rio de Janeiro.

Para responder à questão de pesquisa definiu-se o seguinte objetivo geral:

Identificar a contribuição da Controladoria Geral do Estado do RJ para o controle social e transparência da Administração Pública do estado.

Desdobrando este objetivo em objetivos específicos temos, então:

- a) Discutir os conceitos de transparência da gestão pública e controle social;

- b) Investigar como a Controladoria Geral da União – CGU promove o controle social;
- c) Analisar o papel da controladoria do Estado, comparando-a com a CGU, e à luz do conceito de transparência e controle social;
- d) Identificar os mecanismos e ferramentas utilizadas pela CGE para o controle social e a transparência da Administração do Estado do Rio de Janeiro e os fatores que restringem a sua efetividade.

Justifica-se a comparação com a CGU através do que Loureiro *et. al.* (2012) em seu estudo demonstra em que a Controladoria Geral da União foi a primeira agência estatal de controle a promover a transparência e o combate à corrupção. Desde de sua criação em 2003, ela começou a atuar como indutora e fortalecedora do controle social, ou seja, incluiu ações que promoviam o movimento social de democratização. E, portanto, com base no seu histórico a presente pesquisa utilizar-se-á da CGU como organização *benchmarking* no quesito controle social objetivando responder à questão apresentada.

Assim, o estudo pretende contribuir para o aprofundamento e aperfeiçoamento da atuação da controladoria no processo de promoção do controle social e da transparência das ações do Estado. Além de possibilitar o incentivo ao aprimoramento constante do papel da CGE /RJ junto à sociedade. Os *insights* gerados pela pesquisa podem ainda ajudar as organizações públicas como um todo a avaliarem seus mecanismos e ações de participação social, identificando pontos críticos e oportunidades de aperfeiçoamento para tornar os meios de acesso mais interativos e com as características necessárias para propiciar o envolvimento ativo da sociedade.

Além do mais, espera-se que esta pesquisa contribua para que as práticas de controle social disponibilizadas à sociedade ajudem no processo de tomada de decisões dos gestores públicos.

Como relevância teórica a presente pesquisa poderá contribuir para o aprofundamento dos estudos que abordam o tema de controle social e transparência focado na atuação do Governo em efetivamente permitir essa interação. A revisão da literatura demonstrou, que o poder público pode causar diversos impactos na democracia e, portanto, sua atuação para tornar a participação social efetiva se

torna extremamente relevante. Assim sendo, estudar as iniciativas que permitem a cidadania nos mais diferentes contextos sociais é de grande valia social.

Como estruturação da pesquisa, o presente trabalho está segmentado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção seguinte são abordados aspectos relacionados ao controle social, o controle interno e externo, a transparência na administração pública e controladoria. Na terceira seção é abordada a metodologia da pesquisa a qual caracteriza o estudo quanto à abordagem do problema, quanto aos objetivos e procedimentos utilizados. Na quarta seção serão coletados os dados e informações pertinentes da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro tendo como caso comparativo a Controladoria Geral da União. Na quinta seção será aplicado o método comparativo a fim de se responder à pergunta de pesquisa. Na última seção tratará das considerações finais da pesquisa, onde será apresentada a conclusão do estudo.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 O Sistema de controle e o controle externo na Administração Pública

Para compreensão do tema é necessário identificar as possíveis perspectivas dos objetos que desenham a pesquisa. Assim, antes mesmo de se falar em controle social na Administração Pública podemos observar de forma primária que ao longo da história de modernização do Estado democrático de direito, a administração pública adquiriu o dever de prestar contas dos atos de gestão e seus impactos; e conseqüentemente a isso foram criados mecanismos constitucionais que permitissem controlar o que foi apresentado (REIS; DACORSO; TENÓRIO, 2015).

Paludo (2018) demonstra que o regime de governo adotado no Brasil prevê que qualquer agente, tanto público quanto privado, está sujeito a diversas formas de controle, monitorando e avaliando a boa execução das políticas públicas, e aplicando as devidas penalidades e correção aos desvios encontrados. Ou seja, a administração pública como um todo, até mesmo aqueles que venham a gerenciar os recursos públicos, estão sujeitos ao controle fiscalização, correção e orientação. E, portanto, garantindo que as atividades desempenhadas pela Administração procedam com legalidade e de acordo com os interesses dos cidadãos.

Ungaro (2019) em sua tese de doutorado nos demonstra que há diferentes visões sobre o ângulo que podemos observar o controle, tanto do ponto de vista do Estado como sujeito ativo do controle com sua autoridade de legislar, fiscalizar, tributar, estando a sociedade do lado passivo. Ou pela perspectiva da sociedade ser o sujeito ativo do controle, por decorrência da soberania do povo.

Segundo Guerra (2019, p. 118) o ato de controlar pode ser definido como “fiscalizar e emitir um juízo de valor, caracterizando o exercício do poder uno estatal por meio de uma função”. Para o autor o controle é pertencente à função constitucional exercida pela administração de forma interna, por outros órgãos de forma externa ou pela sociedade, de forma social.

Assim sendo, o amplo controle existente das atividades estatais está intimamente relacionado com os princípios e valores democráticos, tendo em vista a vontade popular sobrepondo à estatal.

Para Albernaz e Gomes (2019) controle expressa o ato de conhecer a realidade, compará-la com o inicialmente planejado, perceber de forma tempestiva as divergências observadas na comparação e o motivo de sua origem, para em seguida intervir com o objetivo de corrigi-las.

Guerra, Albernaz e Gomes evidenciam que inicialmente, a palavra, veio do francês *contre-rôle*, ou da versão mais difundida, a do latim medieval “*contrarotulus*” que era o método de se verificar e observar as contas dos organismos; era a conferência da operação realizada pelo cobrador de tributos; representa o “ato ou poder de controlar, verificar, averiguar” (ALBERNAZ; GOMES, 2019; GUERRA, 2019).

Chiavenato (2006) apresenta, também, como sendo uma atividade limitada ou arbitrária realizada com o objetivo de limitar a atuação danosa ao Estado. Nesse contexto, ele assumia um cunho negativo, algo que inibe, delimita a atuação. Expõe ainda outra definição, sendo utilizado na função administrativa, originária da escola clássica da Administração, ou seja, parte do processo administrativo – planejamento, organização e direção, sendo uma das funções essenciais pois, permite monitorar e avaliar os resultados das atividades.

Ainda na mesma ciência, o controle pode ser subdividido em três níveis: institucional, intermediário e operacional. O primeiro refere-se ao controle mais estratégico e de longo prazo que visa a eficácia da organização, visando o futuro da mesma. Já o intermediário é o controle de médio prazo, tático, que visa à articulação entre os setores da organização. E o último nível sendo o controle de curto prazo, ele visa o processo das operações, sua eficiência (CHIAVENATO, 2006). Complementarmente, em um dos principais documentos da *International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai*, a Declaração de Lima, afirma que o controle é uma parte de um mecanismo regular que demonstra de forma oportuna os desvios normativos e transgressões aos princípios estabelecidos (LIMA, 2019).

Na área pública, o controle na administração, pode ser entendido segundo Albernaz e Gomes (2019 p. 118):

“Como o conjunto de atributos e processos necessários para o melhor conhecimento da realidade no âmbito da gestão, em todo o seu ciclo de atuação, com o propósito de gerar informações tempestivas para a tomada de decisão e de proteger o interesse público em sentido geral.”

Os autores ainda acrescentam que ele se origina da necessidade de transparência, ou seja, do acompanhamento pela sociedade do gerenciamento da coisa pública. Sua finalidade é garantir a atuação da administração conforme princípios estabelecidos pela sociedade.

Complementar ao entendimento, Costa (2021) esclarece que o crescimento dos sistemas de controle em todo o mundo decorreu do avanço da democracia e no desenvolvimento do Estado de Direito; e, portanto, ao aperfeiçoamento da relação do Estado com a sociedade, assim como do público e o privado.

Nesse sentido, baseando-se na classificação do sistema de controle existente no país, e partindo do posicionamento de Costa (2021) o controle externo é definido por um conjunto de procedimentos, atividades e recursos de uma estrutura organizacional alheia a estrutura controlada, que objetivam realizar ações de controle e correção dos desvios. Do mesmo modo, para Guerra (2019, p.122) “externo, é o controle exercido por um poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado”. Já Garcia (2011, p. 104), descreve o controle externo como “subsequente aos atos de execução orçamentária e financeira, voltado para a verificação das contas dos administradores públicos e da avaliação das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo dirigente”.

O controle externo deriva-se do princípio de repartição dos poderes, de freios e contrapesos na administração. É o acompanhamento para minimizar desvios, é a orientação de atuação, é a correção das falhas realizados por uma entidade externa, geralmente vinculada ao Poder Legislativo, sobre o gerenciamento dos recursos públicos. (Albernaz, Gomes, 2019).

Em vista disso, o controle externo pode ser entendido como o controle fora da organização controlada, ou seja, o controlador possui uma estrutura diferente da controlada, o que ajuda a melhorar a eficiência administrativa.

A CF/88, em seu artigo 70, determina que:

a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

E em seu art. 71 estabelece que “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União...”; e,

portanto, entende-se que o controle externo pertence ao Poder Legislativo que é exercido com auxílio do Tribunal de Contas.

Para Mello (2012, 956) “o controle externo compreende: (I) o controle parlamentar direto, (II) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão que auxilia o Legislativo nesta matéria), e (III) o controle jurisdicional”. Semelhantemente, Calixto e Velasquez (2005) compreendem ser exercido pelos órgãos fiscalizadores, que seguem estruturas hierárquicas, tais como os Tribunais de Contas, Ministério Público, entre outros.

Guerra (2019, p. 122) apresenta ainda uma classificação do controle externo onde:

Latu sensu, é externo o controle desempenhado pelo Poder Judiciário sobre os demais Poderes, bem como o cumprido pela Administração direta sobre as entidades da Administração indireta (denominado princípio de tutela). Em sentido estrito, o controle externo é aquele exercido pelo Poder Legislativo (controle político) e pelo Tribunal de Contas (controle técnico financeiro) sobre a Administração direta e indireta dos Poderes.

Para complementar a exposição sobre o controle externo, neste contexto, baseado nos ensinamentos de Di Pietro (2017), pode-se concluir que o controle externo é uma espécie do gênero que controla a Administração Pública, fazendo parte do Sistema de Controle existente no ordenamento jurídico brasileiro.

1.2 Controle Social na Administração Pública

Essa seção propõe-se a fazer um estudo sobre o controle social, pois se faz necessária e relevante a compreensão do conceito para referida pesquisa. A expressão “controle social” apresenta um sentido polissêmico, ou seja, possui diferentes conceitos a depender do campo de estudo.

Possuindo sua origem na sociologia, controle social é “todos os mecanismos formais e informais e controles internos e externos que funcionam para gerar conformidade; é o lado oposto do desvio” (GIDDENS; SUTTON, 2017, p. 276, 278). Nesse mesmo sentido, tem-se essa outra definição: “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (BOUDON; BOURRICAUD, 2000).

Contudo, segundo Alvarez (2004) mesmo na sociologia a expressão de “controle social” não apresenta consenso sobre suas formas de compreensão. Muito embora o conceito tenha sido trabalhado por diversos autores, em contextos teóricos e metodológicos distintos. O autor acrescenta que a utilização do termo ganhou espaço inclusive em debates políticos, na justiça e em políticas de segurança e, portanto, ultrapassando o universo acadêmico.

Na tentativa de definir o tema, constantemente busca-se na história sua origem. E conseqüentemente a isso, encontram-se nas ideias de Émile Durkheim raízes do controle social, estas seriam reflexões que antecedem as questões de “controle social”. Em suas análises o sociólogo aponta mecanismos que buscam a ordem social, fortalecendo a integração e/ou reafirmando a ordem que possa estar sofrendo ameaça. Suas discussões baseavam-se principalmente no coletivo, onde buscava-se organizar a sociedade com base em princípios morais, mas que para isso não fosse utilizado o poder de coerção (ALVAREZ, 2004). Percebe-se ainda, a origem do controle social em estudos de Karl Marx (O capital), Max Weber (Economia e Sociedade), apresentando uma relação de poder e dominação. (DE BONA DA SILVA, 2016). Crubellate (2004) demonstra que um dos primeiros estudiosos a definir o termo por método foi o sociólogo Edward Ross em 1956, baseando-se nos esforços para moldar as necessidades individuais ao interesse coletivo, em que as instituições reguladoras asseguram que o comportamento reflète o coletivo.

Segundo exposto por Alvarez (2004) o tema é desenvolvido posteriormente na sociologia norte-americana, onde se buscava compreender as raízes da coesão social oriundas da própria sociedade, sua ordem e harmonia.

Na teoria política, o significado de ‘controle social’ apresentar-se-á em sentidos distintos a depender da concepção de Estado e sociedade civil. Portanto, será empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado (SILVA, FERREIRA E BARROS, 2008).

Nos clássicos da política, Hobbes, Locke e Rousseau, filósofos contratualistas, que definem que para se formar uma sociedade civil há um acordo firmado, nomeado de “Contrato Social”, com uma instituição, o Estado, ou seja, a relação dos seres humanos e o Estado. Embora tais filósofos possuíssem como ponto em comum o conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política

contraposta ao estado de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade, a partir de um contrato social, eles se diferem quanto à concepção de 'contrato social' que funda o Estado. (SILVA, FERREIRA E BARROS, 2008)

Thomas Hobbes atribuiu ao Estado poder absoluto de controlar os membros da sociedade; segundo ele a sociedade civil é "antiética ao estado de natureza e só se torna possível se submetida a um Estado absolutista com poder ilimitado, em que os homens se tornam seus súditos" (SILVA, FERREIRA E BARROS, p. 27. 2008).

Löcke, filósofo inglês, considerado por muitos o "Pai do Iluminismo", limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e, principalmente, à propriedade. Na visão de Löcke, os indivíduos que têm direitos políticos são os proprietários e o Estado tem o poder auferido por esses proprietários para a proteção de sua propriedade e de si mesmos. Nesse entendimento o controle social sobre o poder político do Estado refere-se a limitar sua ação à garantia dos direitos naturais do indivíduo através da vigilância ao cumprimento das leis e, se tais leis forem desrespeitadas, deverá ser instituído um novo poder que as respeite (SILVA, FERREIRA E BARROS, 2008).

Rousseau atribuiu a soberania ao povo enquanto coletivo, capaz de decidir o que é melhor para o todo social. Em vista disso, desenvolve-se a concepção de democracia direta, em que o cidadão é ativo, participante. Em seu livro Rousseau expõe a tese de que o soberano deveria conduzir o Estado segundo a vontade geral de seu povo, sempre tendo em vista o atendimento do bem comum. Somente o Estado com bases democráticas teria condições de ofertar a sociedade igualdade jurídica. Em toda sua obra, perpassa a ideia do poder pertencente ao povo e/ou sob seu controle. O autor defendeu o governo republicano com legitimidade e sob controle do povo; considerava necessária uma grande vigilância para que se fosse evitado à usurpação e predomínio do interesse privado sobre o interesse público. Portanto para Rousseau, o Estado de direito teve como eixo o Estado Democrático, ou seja, um poder não somente limitado pela sociedade, mas governado segundo sua vontade (SILVA, FERREIRA E BARROS, 2008).

Diante do exposto, pode-se concluir que no entendimento do filósofo o controle social é do povo sobre o Estado para garantia da soberania popular, ou seja, o limite do poder está na essência da representatividade do povo.

Destaca-se ainda a Declaração do Homem e do Cidadão, proferida no período da Revolução Francesa, que já trazia dois dispositivos sobre o direito do cidadão exigir explicações sobre a utilização dos recursos do patrimônio público. São eles (EMBAIXADA DA FRANÇA NO BRASIL, 2017):

Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Em algumas interpretações marxistas tem-se o entendimento que “a burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1988, p. 108, *apud.* CARVALHO e SANTOS, 2018).

De acordo com teórico Martins (1989) o controle pode ser definido como o ato de controlar algo, considerando nessa prática a existência de dois lados – o controlador e o controlado. No cenário democrático, há o pressuposto que o poder soberano pertence ao povo e, portanto, é o povo que possui o poder de controlar, a função de controlador (MARTINS, 1989).

Para Martins (1989), não há o que se falar em incompatibilidade entre democracia e controle, todos os tipos de republica são compatíveis com a instituição de controle. Ressalta-se ainda que o controle não deve ser entendido como opressão; ele serve para garantir que os direitos e liberdades sejam respeitados.

A tese apresentada por Martins (1989) classifica o Controle Social em suas principais relações, em quatro categorias, a partir da dicotomia Estado-sociedade: Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma; Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado; Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade e Controle Social exercido pelo Estado sobre si¹.

Anjos e Caldas (2007, p. 153, *apud.* Silva et. al., 2017), compartilha com Martins (1989) o conceito do controle, também caracterizando o termo em dois conjuntos: o primeiro refere-se ao Controle Social exercido pelo Estado sobre os indivíduos, e o segundo, refere-se à situação inversa do primeiro, ou seja, a atuação

¹Descrito por Martins (1989) como o desdobramento do Controle do Estado sobre a sociedade e o Controle da sociedade sobre o Estado. Refere-se à incapacidade de superiores hierarquicamente supervisionarem seus subordinados o que consequentemente prejudica um dos controles apresentados anteriormente pelo autor.

da sociedade sobre alguma matéria geral ou específica de interesse coletivo. Assim como, Silva e Gouveia (2020) conceituam o controle social como o controle que visa exercer um monitoramento sobre as ações do Estado pela sociedade; sendo este o mais recente tipo de controle implementado na esfera pública.

Com base no artigo de Corbari (2004), para que haja um controle social efetivo deve existir a cidadania e a efetiva responsabilização dos gestores, buscando identificar os problemas e dificuldades que necessitam ser sanadas por meio dos mecanismos implementados pelo Estado e pelos próprios cidadãos, e que aquele possa efetivamente adotar ações que visem superação das referidas dificuldades, através de seus projetos sociais.

Tolêdo (2016) expõe que no Brasil, o processo de construção da cidadania é resultante dos movimentos sociais e organizações; a busca pelo direito de participar, o direito de incluir a demanda social. Desse modo, a cidadania atualmente desenhada representa um “quadro de referência complexo e aberto” que visa atender as mais diversas demandas que se encontra no desejo de igualdade e diferença.

Portanto, a cidadania traz consigo o direito de controlar, individualmente ou socialmente, a atuação da Administração Pública, exigindo conhecimento e acesso às informações disponíveis para avaliação de desempenho dos agentes públicos (BARROS, 2017). Ou seja, é a relação entre a sociedade e a Administração Pública, tendo a finalidade de fiscalizar a atuação dos governos na correta aplicação dos recursos públicos para as soluções dos problemas e deficiências que afligem a coletividade.

Até a década de 80, período que antecedeu a redemocratização estatal, o controle social praticado no Brasil era estritamente ditatorial, com o uso da força física, da política e do aparato militar, ou por políticas compensatórias vinculadas a cultura paternalista (SILVA *et. al.*, 2008).

Pires e Nogueira (2004) demonstram que o controle da Administração Pública se voltava para o princípio da legalidade, todavia, no Estado Democrático de Direito são necessários novas formas e mecanismos de atuação pois, a atividade estatal não encontra limites apenas na lei.

No mesmo contexto, Alexandrino e Paulo (2014) apresentam o controle da Administração Pública em diferentes segregações, como apresentado no Quadro abaixo:

Quadro 1- Forma de Controle na Administração Pública

A) Conforme a origem	<p>Controle Interno: Aquele exercido pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, dentro da própria administração.</p> <p>Controle Externo: Ocorre quando um Poder controla os atos administrativos praticados por outro Poder.</p> <p>Controle Externo Popular: Possibilita aos administrados a verificação da atuação da administração pública, quanto à legalidade na prática dos atos.</p>
B) Conforme o momento de exercício	<p>Controle prévio ou preventivo (a priori): Exercido antes do início ou conclusão do ato administrativo, sendo requisito para sua validade ou eficácia.</p> <p>Controle concomitante: Exercido durante a realização do ato, permitindo o acompanhamento e verificação de sua regularidade.</p> <p>Controle subsequente ou corretivo: Exercido após a conclusão do ato, necessário para conferir sua eficácia, correção de seus defeitos, declaração de sua nulidade, revogação, cassação.</p>
C) Quanto ao aspecto controlado	<p>Controle de legalidade ou legitimidade: Confirmação do ato quanto a sua prática conforme ordenamento jurídico. Confere compatibilidade do ato conforme norma legal e princípios administrativos.</p> <p>Controle de mérito: Objetivo de verificar a oportunidade, eficiência, conveniência e resultado administrativo do ato controlado.</p>
D) Quanto à amplitude	<p>Controle hierárquico: é aquele que resulta do escalonamento vertical dos órgãos, em que os inferiores estão subordinados aos superiores. Órgãos superiores com competência de controle e fiscalização perante atos executados por seus subordinados.</p> <p>Controle finalístico: Exercido pela Administração Direta perante pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta. Depende de regulamentação legal.</p>

Fonte: Dados extraídos de ALEXANDRINO E PAULO, 2014.

Segundo Di Pietro (2017) há ainda, a classificação do controle como legislativo e financeiro. Entende-se como controle legislativo o realizado pelo Poder Legislativo. Dividindo-se em político, em que se limita a controlar a legalidade dos atos normativos, mediante a provocação ou iniciativa própria. Em financeiro e orçamentário que podem ser evidenciados na Constituição Federal no inciso V e VI, art. 71 que estabelece como competência do Congresso Nacional:

“fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo e fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município” (DI PIETRO, 2017).

O Controle judicial realizado pelo Poder Judiciário tem competência para apreciar os atos administrativos que envolvam aspectos de legalidade e de moralidade (artigo 5º, LXXIII e 37 da CF), sendo que tais atos podem ser de

qualquer natureza: individuais, gerais, unilaterais, bilaterais, vinculados ou discricionários (DI PIETRO, 2017).

Quanto ao controle administrativo é o controle no exercício da função de Estado – a função administrativa; que se origina na própria Administração Pública com o poder de rever seus próprios atos – autotutela (CARVALHO FILHO, 2015, p.974).

Outro parâmetro de classificação é quanto ao pertencimento do controlador à estrutura da Administração Pública, subdividindo-se, nesse caso, em controle institucional e controle social. Corroborando com o conceito de controle correlacionado a estrutura administrativa, Siraque (2004) separa o controle institucional do controle social. Define o institucional como aquele em que o Estado controla o seu próprio poder, por meio do princípio da repartição dos poderes, isento da participação direta da sociedade, mas realizado pelos seus representantes eleitos ou pelas respectivas instituições públicas. Assim como Siraque, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP define o controle institucional como “aquele que a própria Administração Pública exerce sobre a atividade governamental. Trata-se do controle realizado por agentes públicos no exercício da função pública” (ENAP, 2015, p.5). Conclui-se então que o controle institucional é um controle endógeno, pois é pertencente à estrutura administrativa do Estado, possuindo como maior vantagem a sua sistematização e organização.

Paralelamente, o controle social não está vinculado a qualquer estrutura do Estado, sendo caracterizado o seu exercício de modo difuso e podendo ou não ser organizado, em outros termos é realizado de forma coletiva ou individual, estranha a estrutura administrativa do Estado, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar e auxiliar nas ações desenvolvidas (SIRAQUE, 2004). Para a CGU este pode ser compreendido como “[...] a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”. Porém é importante aludir que não há concorrência entre os controles, e sim um sistema de complementaridade, como apresentado na Figura 1:

Figura 1 - Controle Social x Controle Institucional



Fonte: BRASIL, Controladoria Geral da União - CGU, 2012, p. 17.

Há ainda a terminologia de controle horizontal e vertical. Essa, por seu turno, possui muita semelhança com a divisão acima levantada de controle social e controle institucional. Porém, o enfoque está na relação existente entre o sujeito ativo e o passivo. Isto é, no controle horizontal os sujeitos encontram-se na própria estrutura da Administração Pública, portanto um controle exercido pelo Estado sobre o Estado ou intragovernamental (TEXEIRA e CORDEIRO, 2013). Para Mota “são instâncias institucionais de controle e avaliação (*checkand balances*) mútuos entre os diferentes níveis de governo, e incluiria também outros tipos de controle exercidos por outros órgãos do Estado” (MOTA, 2006, p. 38). Já o controle vertical é atribuído às “pessoas, física e jurídicas, não pertencentes ao corpo estatal” (MOTA, 2006, p. 53).

Speck demonstra em seu estudo que o controle se apresenta de diversas formas e torna-se uma rede complexa a fim de garantir as necessidades da população.

[...] o modelo de controle era hierárquico e monocrático, hoje vivemos uma difusão dos mecanismos de controle. A burocracia não é mais apenas hierarquicamente responsável diante do seu superior imediato. Ela tem que prestar contas diretamente ao Legislativo, quando este solicita informação ou instala comissões de investigação para analisar a fundo determinadas denúncias. Da mesma forma, várias instituições mediadoras, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e as ouvidorias, se dirigem diretamente ao administrador, solicitando informações e responsabilizando-o por seus atos. E, finalmente, a sociedade, frequentemente representada pela mídia, mas também como grupo de interesse, cobra informações e decisões diretamente da administração, e não do seu responsável político. A administração, em muitos casos, não mais implementa decisões normativas de cima, mas negocia soluções com o segmento do público envolvido (SPECK, 2000, p.22).

Segundo Pederneiras *et. al.* (2018) a ideia por trás do conceito de controle social supõe no efetivo exercício da democracia direta pela sociedade, que dependerá muito mais de variáveis culturais e comportamentais, condicionadas a fatores econômicos, sociais e educacionais. A argumentação apresentada pelos autores remete a necessidade de um maior espaço do cidadão na esfera administrativa.

Neste sentido, Cruz Silva (2002) evidencia que a reforma gerencial da Administração Pública permitiu certa evolução do controle social, em que destaca uma maior participação, a descentralização da atuação e a governança. E, portanto, dando destaque ao controle de resultados (*a posteriori*) onde haja maior participação social na fiscalização da gestão pública e de seus respectivos gestores, atuando no controle social, uma forma do controle externo.

Para Ericléia Silva (2017), a transparência assegurada pela LRF, permite que a sociedade ganhe espaço para a participação e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração das leis orçamentárias, acompanhamento de sua execução, possibilidade de acompanhamento por meios eletrônicos. Acrescenta ainda, que a sociedade passou a contribuir com a alocação de recursos e elaboração de políticas públicas, após o advento da transparência e participação nas leis orçamentárias, não apenas a participação *a posteriori*, mencionada acima. Havendo, portanto, a corresponsabilidade entre governo e cidadão (SILVA, p. 6 e 7, 2017).

Destacam ainda, Pederneiras *et. al.* (2018), mecanismos participativos da sociedade através, a exemplo, das entidades do terceiro setor que fiscalizam a Administração e ainda, mais atual, o uso da internet, que favorece velocidade e tempestividade das informações públicas.

Neste contexto, pode-se destacar que o ordenamento jurídico, através da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou o Art. 37 da CF/88, estabelece uma perspectiva de controle exercido de maneira direta:

- § 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
- I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas à manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
 - II – o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
 - III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Posto isso, o controle social adquiriu força jurídica no Brasil com a publicação da Constituição Federal de 1988, pois ela favoreceu a participação social nos processos de tomada das decisões políticas fundamentais ao bem-estar da sociedade, através de mecanismos que possibilitaram a participação popular, particularmente nas áreas de políticas sociais e urbanas.

Porém, não se deve deixar de mencionar que um dos primeiros elementos disponíveis à sociedade para viabilizar sua fiscalização nas condutas lesivas ao patrimônio público adotado pela Administração Pública foi a ação popular prevista inicialmente na Constituição de 1824 e mantida nas constituições seguintes.

Pires e Nogueira (2004) esclarecem que o controle da Administração Pública encontra fundamentos em vários dispositivos da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), entre os quais se destaca do art. 70, que aborda tanto o controle interno de cada poder quanto o controle externo exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas. Destaca ainda que os “Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, bem como devem garantir a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicatos denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”(PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 251). Conclui-se, portanto, que a Constituição Federal é um marco na institucionalização de importantes instrumentos de fortalecimento da democracia direta; sendo conhecida como a “Constituição Cidadã”.

Barros (2017) afirma que a Administração Pública possui diversos órgãos de controle como as Controladorias e os Tribunais de Contas, mas ainda sim a existência desse sistema não exime os governantes a submeterem sua gestão a um controle mais direto exercido pela sociedade. Complementa, ainda, que deva ser uma prática usual a disponibilidade de acesso à informação e uma efetiva transparência do poder público, possibilitando a fiscalização. Deste modo, o acompanhamento das ações do governo pela sociedade, sua gestão e suas políticas públicas constituem o controle social da administração pública.

Para Matias-Pereira (2014) o exercício do controle social depende de acesso à informação, diminuindo as assimetrias de informações entre os agentes públicos e a sociedade, ou seja, conhecimento técnico político para gestão versus mobilização social.

A Carta Magna inova ao inserir o paradigma da democracia participativa e o estímulo da participação social na deliberação e fiscalização da gestão de políticas

públicas, aliado ao fato de serem impostos ao Estado transparência e dever de informação. Há, em seus dispositivos, inúmeros instrumentos de participação popular no Estado, garantindo ao cidadão, também, provocar o procedimento de controle dos atos que refletem seus direitos individuais, bem como em defesa do interesse público. Observa-se a participação direta da sociedade instituída no parágrafo único do artigo 1º da Lei Maior: “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CRFB, 1988).

A atuação do cidadão, exercendo o controle social, é prevista, por exemplo, no art. 74, § 2º (Brasil, 1988), quando traz a possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidade ao Tribunal de Contas da União, sem excluir a possibilidade de denúncias a outras instituições democráticas de controle.

Acrescentando ao exposto, Serra, Carvalho e Carneiro (2012) mencionam como método de fortalecimento do controle social, inserido pela CF/88, foi dispor as ferramentas de controle – ouvidorias, canais de recepção para denúncias, representações e consultas - junto ao controle interno e externo, fortalecendo todo o sistema.

Assim sendo, podemos demonstrar no quadro abaixo alguns dispositivos constitucionais que demonstram a participação social garantida pela CF/88:

Quadro 2- Controle Social na Constituição Federal (continua)

Título	Capítulo	Artigo	Dispositivo
I - Dos Princípios Fundamentais	-	Art. 1º- Parágrafo Único	Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
II- Dos Direitos e Garantias Fundamentais	IV Dos Direitos Políticos	Art. 14	A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular.
III- Organização do Estado	IV Dos Municípios	Art.29	O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, como interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:[...] XII- cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Quadro 2. Controle Social na Constituição Federal (continua)

Título	Capítulo	Artigo	Dispositivo
VII - Da Ordem Econômica e Financeira	III Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma	Art. 187	A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: [...]
VIII - Da Ordem Social	II Da Seguridade Social (Seção I- disposições gerais)	Art. 194, Parágrafo único, Inciso VII	Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizara seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...]VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
VIII - Da Ordem Social	IIDa Seguridade Social (Seção II- da saúde)	Art. 198, inciso III	As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III- participação da comunidade.
VIII - Da Ordem Social	IIDa Seguridade Social (Seção IV - Da assistência social)	Art. 204, inciso I e II	As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais á esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas ás esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
VIII - Da Ordem Social	III Da Educação, Da Cultura e Do Desporto	Art. 205	A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
VIII - Da Ordem Social	III Da Educação, Da Cultura e Do Desporto	Art. 206, inciso VI	O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Quadro 2 - Controle Social na Constituição Federal (conclusão)

Título	Capítulo	Artigo	Dispositivo
VIII - Da Ordem Social	VII Da Família, Da Criança, Adolescente e Do Idoso	Art.22,Parágrafo Primeiro	O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos [...]

Fonte: BRASIL, Constituição Federal, 1988.

O controle social apresenta-se como mecanismo de cidadania ativa, que se materializa através de participação popular no processo de fiscalização das atividades desempenhadas pelos órgãos e agentes públicos, o que proporciona o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e conseqüentemente em um maior nível de confiabilidade da gestão da coisa pública.

Ademais, importante mencionar que as recomendações pela OCDE sobre a implementação de um Governo Aberto, definido como “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, *accountability* e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo”, destacando como uma área de atuação dos países a participação cidadã inovadora, um de seus princípios (2020). Portanto, visando que os países implementem uma cultura mais transparente e participativa com o objetivo de atender a sociedade atual.

1.3 Controle Interno da Administração Pública

Nesta seção iremos conceituar o controle interno da Administração Pública, pois como veremos adiante, é a principal função realizada pelas controladorias e, portanto, é de extrema importância o seu entendimento para presente pesquisa.

Como já apresentado anteriormente, no Brasil houve mudanças institucionais na gestão pública com o objetivo de aprimorar as práticas gerencias; introduzindo mecanismos de controle da gestão, responsabilização fiscal e práticas de transparência. Portanto, o marco inicial do controle interno no Brasil foi com o advento da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 que introduziu os conceitos de controle interno e externo e definiu como competência do Poder Executivo, o controle interno e do Poder Legislativo, o controle externo (CALIXTO; VELASQUEZ,

2005). Desse modo, a lei determinou que o controle fosse exercido sobre todos os Atos da Administração, além de recair sobre os agentes públicos bem como a possibilidade de controle sobre os resultados da Administração, indo além do mero controle legal. (CALIXTO; VELASQUEZ, 2005). No mesmo período, a Constituição de 1967 determinava um sistema de controle interno responsável por garantir o controle externo e avaliar o processo e resultados das instituições. Assim como, o Decreto nº 67.090 de 1970 que estabeleceu normas de controle interno (BALBE, 2019)

Posteriormente, a CF/88 e o Decreto nº 93.874/86 disciplinam sobre um sistema de controle, onde um sistema de controle interno de cada Poder - Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário - atuaria juntamente com o controle externo e o auxílio do Tribunal de Contas da União, representando um avanço na temática tendo em vista a atuação conjunta. A fiscalização deixaria de se restringir à temática financeira e orçamentária; passaria a abranger as áreas contábil, operacional e patrimonial; permitindo um controle sobre a legitimidade e economicidade dos gastos (CF, 88; DECRETO Nº 93.874/86).

E, portanto, conforme o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, os órgãos de controle interno devem trabalhar no sentido de garantir o cumprimento das metas previstas nos planos orçamentários e programas de governo, comprovar a legalidade, exercerem o controle, e avaliarem os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, quanto a sua eficácia e eficiência. Destacando, também, o apoio ao exercício do controle externo.

Cabe-nos citar, também, a Lei 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Art. 102 e 112, Lei 8.666/93) e a Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que através da exigência de publicação de relatórios resumidos, da execução orçamentária e de gestão fiscal, destaca a transparência da gestão fiscal, decorrente do princípio da publicidade do art. 37 da CF/88 – ou seja, não apenas a divulgação, mas sua exposição de forma clara e compreensiva - e sobre o monitoramento dos recursos, que reforçam e estimulam o controle da Administração (Art. 52, 53, 54 e 55 da LRF, 2000).

Para Garcia (2011, p. 103) o controle interno é “exercido pelo Poder Executivo, de forma prévia, concomitante e subsequente, sobre a sua execução orçamentária e financeira, abrangendo as dimensões da legalidade, fidelidade e cumprimento de metas, prevendo, assim, o controle do mérito dos atos

administrativos.” E, portanto, compreende um autocontrole das ações e gestão do ente público (CALIXTO; VELASQUEZ, 2005). Ainda, Castro (2008, p. 33-4) esclarece que esse conceito compreende “[...] a defesa da organização e de seus dirigentes, sem prejuízo do respeito às normas e ao interesse público”.

Logo, o controle interno é parte integrante do sistema de controle, como determinado pelo o ordenamento jurídico brasileiro, e já exposto na presente pesquisa, objetivando uma melhor atuação da Administração. Em vista disso, Castro (2010), define o sistema controle interno como o agrupamento de vários subsistemas, ou melhor, unidades de controle descentralizadas que objetivam estimular através de suas informações operacionais a unidade central de controle interno de modo integrado, tendo como norteadores as normas e legislações comuns. Assim, as unidades setoriais responsáveis pelo controle interno em cada órgão desenvolveriam atividades integradas, formando um sistema.

Reforçando o conceito, a Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização - INTOSAI, uma organização autônoma e não governamental, que orienta sobre a auditoria governamental, traz como definição pelo sistema de controle interno:

[...] um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*²;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano. (TCE/BAHIA, 2007, p.19).

Coelho (2019) acrescenta a esse entendimento que deverá o controle interno apresentar-se bem estruturado, preparado e independente. Um colaborador do aperfeiçoamento das políticas públicas, um reforço da atuação pública.

Portanto, o controle interno entende-se como uma série de ações integradas, de forma sistêmica, em um processo dinâmico que visa à missão institucional e o alcance dos objetivos, conforme os princípios básicos da administração pública, como a economicidade; e conseqüentemente complementa a atuação da sociedade face ao controle a ser exercido sobre o Estado.

²Accountability é o processo através do qual as organizações públicas e os indivíduos que as integram tornam-se responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e todos os aspectos de seu desempenho (TCE/BAHIA, 2007)

1.4 Transparência da Gestão Pública

Com a finalidade de auxiliar na construção teórica para os temas interligados com o objetivo do trabalho, buscou-se a apresentar um panorama sobre a transparência. Muito embora o conceito de transparência possa aparentar ser simples e óbvio, ele é um tema com múltiplas definições na literatura, possuindo vários significados, tipos e classificações (LIMA et. al, 2019).

Todavia antes de compreender o termo, de acordo com Barros (2017), para uma melhor compreensão dos conceitos de transparência, da responsabilização e da prestação de contas dos agentes públicos face à sociedade, se faz necessário sua inserção no contexto da evolução do papel do Estado, no fortalecimento das democracias e na evolução dos modelos administrativos.

Para Chaves (2011) a gestão pública consiste em um processo organizado de atividades que tem por finalidade atender de forma satisfatória a prestação de serviços indispensáveis à sociedade. Historicamente, a gestão pública evoluiu por meio de três modelos básicos: administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Importante destacar que os modelos, na prática, nunca foram abandonados por completo.

Gonçalves (2012) corrobora com este entendimento de que grandes mudanças na administração pública buscaram e buscam garantir as necessidades da sociedade, no campo da política pública, culturais e sociais. A administração pública que era vista como ineficaz e burocrática, vai dando espaço a ações menos burocráticas e mais gerenciais para resultados mais satisfatórios.

Ainda nesse contexto, Bresser-Pereira evidencia que o modelo gerencial surge como proposta de redefinição do papel do Estado, tornando-o mais dinâmico e eficiente para enfrentar a crise fiscal, reduzir os custos governamentais, ampliar a qualidade dos serviços fornecidos pelo Estado e combater o *rent-seeking*³. Ele define sendo uma administração voltada para o cidadão e para obtenção de resultados (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Ademais, Kovač, P.; Gajdushek, G. (2015, p. 10) afirmam que:

³Rent-seeking é a busca por rendas dentro do aparato governamental via corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2001).

É indiscutível que mudanças complexas e profundas nos padrões de ambiente social e governança pública são um incentivo fundamental e resultado das reformas da administração pública. A dinâmica do ambiente social demanda respostas. Boa governança pública, nesse contexto, como a conciliação de interesses e a regulação das relações entre diferentes pessoas, organizações e outros atores em uma sociedade com o objetivo de perseguir (mais) valores e interesses gerais amplamente reconhecidos, está se tornando cada vez mais importante.

Assim sendo, as reformas da Administração Pública passaram a se pautar pela demanda da sociedade e pela defesa das políticas públicas baseadas no interesse público, com a transparência, a participação social, a *accountability*, a *responsiveness*, na busca pela promoção do desenvolvimento social.

Em vista disso, a necessidade de participação popular e a ação coletiva que visam diminuir as irregularidades e solucionar problemas, trazendo mais clareza e transparência nos serviços ofertados pelo setor público, são materializadas, por exemplo, através do instrumento controle social.

Nessa perspectiva, a gestão pública transparente assume a responsabilidade pelos bens e recursos públicos e está sujeita a justificativas e sanções. Ao mesmo tempo, esta gestão deve criar mecanismos que permitam a “participação social” ativa na tomada de decisão, desde o debate sobre questões sociais relevantes até a(re)definição e (re)implementação de política. Essa relação bilateral está relacionada à prática de *accountability*, que compreende a divulgação de informações públicas, promoção de mecanismos que possibilitem a participação na ação política e no controle dos resultados, e de outro lado, o estímulo de uma atuação mais ativa da sociedade. (AKUTSU; PINHO, 2002; CLÈVE; FRANZONI, 2013).

A transparência surge como uma ferramenta de fomento à democracia, uma vez que possibilita aos cidadãos acompanhar as ações de seus representantes, diminuindo a assimetria de informação (SOUZA e FISCHER, 2020). Souza e Fischer acrescentam que “devido à divergência conceitual na literatura geral sobre o tema, ela é frequentemente confundida com a “boa governança, *accountability*, publicidade e governo aberto” (SOUZA e FISCHER, 2020, p. 02).

De acordo com Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 139), a amplitude e a discutível definição da transparência ocasionam “... um alongamento conceitual e a um neologismo impreciso e incomunicável”.

Neste contexto, Marques (2014) salienta que há uma concordância, mesmo que mínima, sobre a essencialidade da transparência para democracia, pois ela

permite que a sociedade obtenha informações que a auxiliem no controle da coisa pública. Conceitua, portanto, como:

[...] à condução aberta da administração da *res publica*, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo (MARQUES, 2014, p. 6).

Segundo Cunha Filho (2018) a informação proporcionada pela transparência só será útil se for completa, de fácil acesso e dedutível, possibilitando através delas uma análise. Complementarmente, a transparência no setor público possibilita uma menor assimetria das informações desde que sejam garantidas condições de publicidade e *accountability* (MURILLO, 2015).

De acordo com Souza e Fischer (2020), os diferentes e mais tradicionais conceitos baseiam-se essencialmente no entendimento de mensurar e avaliar as práticas de transparência, tendo como linhas principais a disponibilidade, o acesso e o fluxo de informações. Ela nasce das reformas administrativas internacionais e no combate à corrupção dos governos, além do incentivo do setor privado pela supervisão pela sociedade (SOUZA e FISCHER, 2020).

Assim, acrescenta-se que no processo pelo atendimento às demandas sociais e busca pelo bem comum de forma igualitária, viabilizado pelo Estado; o cidadão é o ator que melhor poderá fiscalizar e monitorar as políticas públicas e os serviços prestados, pois é o diretamente afetado. E desta forma a fim de tornar possível essa atuação, a transparência possibilitaria uma melhor eficácia do controle social e eficiência dos recursos públicos, ou seja, políticas públicas efetivas (MELLO E BITENCOURT, 2019).

Nesse sentido, pode-se inferir que a participação desempenhada pelo cidadão se origina da efetiva transparência das políticas públicas e atuação do Estado. Além do contexto democrático vivido pelo Brasil, a evolução tecnológica, o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC's e o avanço da internet possibilitam a divulgação, pesquisas, acompanhamentos por parte da sociedade, de modo ágil, econômico e eficiente. Desta maneira a relação Estado e sociedade é ampliado e fortalecido (OLIVEIRA, 2018).

A pesquisa de Heald (2006) é bastante utilizada por outros pesquisadores como fundamento ao conceituar a transparência. O referido autor propõe que há diversas direções para análise, classificadas como: transparência vertical - para cima e para baixo, e horizontal - para fora e para dentro.

De acordo com Lima et. al.(2019) a classificação vertical para cima diz respeito à hierarquia em que o supervisor hierárquico observa seus subordinados; já vertical para baixo ocorre na relação dos governados para com os governantes, ou seja, a prestação de contas dos representantes da sociedade; ocorre em sociedades democráticas.

Na vertente horizontal, para dentro, o subordinado hierárquico observa além da organização; enquanto o para fora diz respeito a aqueles que estão fora da organização com percepção do seu interior, a exemplo temos a Lei de Acesso a Informação.

Lima (2019) ainda demonstra que após a Carta Constitucional de 1988, diversos normativos passaram a regulamentar sobre transparência assim como ações foram implementadas que possibilitaram mais informações e ferramentas à disposição do cidadão para o exercício de sua cidadania. Foi apenas a partir da edição da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011, que ficou conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), que se teve a possibilidade de efetivar os normativos legais da CF/88, regulando e detalhando o mínimo de mecanismos a serem obedecidos pela Administração (SILVA, 2017).

No México, por exemplo, embora a Constituição do país prevê-se o direito à informação, apenas em 2002 o direito foi normatizado através da lei de transparência e acesso à informação (MARTINEZ; ROMERO; RODRIGUEZ, 2015). Ou seja, não basta previsão legal sem que regras e mecanismos sejam estabelecidos de modo a possibilitar o real acesso a sociedade, observando assim a importância de instrumentos que possibilitem a atuação cidadã, como o entendimento da informação disponibilizada e seu acesso.

No Relatório Final da Consocial - Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (2012, p. 17) afirmou que:

O Brasil tem avançado significativamente na promoção da transparência pública. Tanto o Governo Federal como diversos governos estaduais e municipais já possuem portais de transparência com informações sobre a gestão pública, acessíveis a qualquer cidadão. Recentemente, entrou em vigor uma lei específica que regulamenta o direito de acesso a informações e dados públicos, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Lei de Acesso à Informação - LAI ocasionou mudanças no Estado. A Administração Pública precisou se adaptar as novas demandas sociais, promovendo a implementação e divulgação de informações à sociedade sobre sua gestão.

Ferreira (2012, p. 186) afirma que a LAI dispõe que “a Administração Pública deverá possibilitar o controle social e desenvolver a cultura da transparência no Estado”.

O autor acrescenta que embora a transparência fosse garantida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ela não permitia a compreensão de maneira clara e precisa, pois, se preocupava apenas na divulgação dos dados, em sua publicidade, independentemente de sua compreensibilidade. E, portanto, limitava-se a participação social quanto à ação da administração em divulgar, publicar seus atos. Porém com a LAI, as informações divulgadas pelo poder público precisam ser compreensíveis, permitindo um amplo acesso (FERREIRA, 2012).

O Art. 5º da LAI trouxe com propriedade a clareza e compreensibilidade da informação como evidenciado: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Ainda, prevê que o acesso à informação seja a regra e o sigilo a exceção.

Posto isso, pode-se demonstrar que a legislação brasileira procurou-se alinhar aos preceitos internacionais. Por exemplo, no relatório desenvolvido pela Organização dos Estados Americanos – OEA – em que dados e conhecimentos sobre o direito ao acesso à informação, assim como as orientações para os marcos regulatórios foram reunidos, em seu capítulo que aborda princípios balizadores do direito, determinando que: “*El derecho de acceso a La información es La regla y el secreto La excepción*”. OEA (2012, p. 07).

Vale destacar que embora haja uma importância significativa da necessidade de uma legislação garantidora da transparência, isso não a torna efetiva. Yang, Lo e Shiang (2015), demonstram em sua pesquisa fatores que influenciam na transparência pública em Taiwan; perceberam a fragilidade quanto à utilidade dos dados disponíveis, assim como a dificuldade encontrada para disponibilizar determinados dados devido à cultura organizacional, por exemplo.

Em seguida, observa-se que estudiosos da área, ainda, categorizam a transparência como ativa e passiva como demonstra Araújo e Romero (2016, p. 329, traduzido, *apud* SILVA, 2017, p. 32) ao escreverem:

“Essa é uma grande definição que abrange tanto a atividade de divulgação “ativa”, realizada de forma proativa pelas organizações públicas, quanto às formas “passivas” de transparência, em que as mesmas organizações respondem de forma reativa às demandas externas (por exemplo, através do direito de pedido de informação)”.

Neste mesmo contexto, segundo a CGU (2019, p. 08): “A Transparência Ativa ocorre quando há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa). É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer interessado possa acessá-las diretamente”. Por outro lado, a CGU (2019, p. 09) define: “A Transparência Passiva, [...] depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre por meio dos pedidos de acesso à informação. Desse modo, o órgão ou entidade deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda”.

E, portanto, pode-se inferir que tanto a Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei nº 12.527/2011 abordam a transparência ativa. Em contrapartida, na transparência passiva se aplica apenas a LAI, na perspectiva de divulgar informações mais completas. Assim sendo, elas se complementam para que haja uma efetiva publicidade da Gestão Pública.

Dado o exposto no presente tópico, percebe-se que a transparência é base para uma boa gestão pública, tendo como objetivo principal a informação da sociedade. Dessa forma, uma sociedade bem informada, por meio de boas práticas de transparência, consiste em uma democracia mais consolidada, representando um diálogo constante entre os diversos atores sociais e o Estado.

1.5 **Controladoria**

Objetivando conceituar a área de controladoria para compreender a atuação da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, nesta seção trataremos aspectos que permitirão agregar a presente pesquisa informações que contribuam para o entendimento de sua atuação.

A Controladoria como é conhecida atualmente é um modelo recente na gestão. Mas evidências demonstram que o controle da Administração Pública acontece há muito tempo. Há registros que “Na Roma antiga, os imperadores nomeavam funcionários de alto escalão para ficarem encarregados de supervisionar a administração pública nas províncias, e seus administradores provinciais tinham que lhes prestar contas verbalmente” (CREPALDI, 2006, apud. SILVA e GOUVEIA, 2020). E no Brasil, existia a figura do juiz colonial, que tinha como objetivo conferir os impostos arrecadados pela Coroa, evitando os possíveis desvios e punindo quando necessário (CREPALDI, 2006 apud. SILVA e GOUVEIA, 2020).

Schmidt e Monteiro et. al. (2002; 2015) esclarece que o modelo mais recente de controladoria surgiu no século XX, em um período correspondente ao surgimento de grandes instituições que objetivavam controles rigorosos. Igualmente, Krein et. al. (2020) expressa que a mesma surgiu em um ambiente globalizado, e encontra-se em evolução contínua, objetivando suprir as necessidades de planejamento e controle das empresas. Nesse contexto, Durigon e Diehl (2013) apresentam que há uma correlação existente entre o desenvolvimento da controladoria e o crescimento das organizações internacionais no Brasil. Em que as instituições, cada vez mais complexas, necessitam de instrumentos gerenciais aptos a permitirem uma melhor tomada de decisão pelos gestores, que é proporcionado pela controladoria.

Assim sendo, a controladoria pode contribuir para a gestão organizacional por meio de ferramentas de gestão que vinculam os processos de planejamento e tomada de decisão, assim como no setor público, embora haja algumas características mais complexas que as da iniciativa privada (KREIN et. al.,2020). Para Monteiro et. al. (2015) há vinculação da controladoria à construção e suporte do sistema de informações de gestão da entidade, além de ser responsável por gerar informações adequadas para a tomada de decisão. Visando a continuidade da organização e otimização do resultado.

Silva e Gouveia (2020) definem como um departamento responsável pelas informações que irão subsidiar os gestores na tomada de decisões, embora possa possuir variações de uma instituição para outra, porém manterá como núcleo a responsabilidade de fornecer informações necessárias aos processos.

Nesse sentido, Suzart, et. al. (2011) descreve que há uma relação entre a controladoria e a contabilidade financeira, pois ambas apuram e armazenam informações, além de possibilitar a evidências dos mesmos, assegurando a realização dos objetivos das entidades. A diferença principal entre estas áreas é o suporte na tomada de decisões garantido pela controladoria.

À vista disso, para que haja uma otimização na gestão pública, proporcionando resultados eficientes para sociedade, é preciso compreender a contabilidade do setor público e sua relação com o controle, uma vez que aquela fornece informações para atuação do controlador (ARRUDA, 2020).

Hochmüller (2009, p. 4) aponta a relação existente ao descrever que:

A Contabilidade⁴, como ciência social aplicada, na Controladoria é aproveitada integralmente, pois permite o desenvolvimento de mecanismos gerenciais eficazes no processo organizacional, promovendo a inserção no processo de controle como diferencial da gestão focada em otimizar o resultado das políticas públicas ao cidadão.

Complementar ao exposto, Kohama (2016,p. 36) enfatiza que “A contabilidade pública é o ramo da contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra à organização e execução da Fazenda Pública, o Patrimônio Público e suas variações”. A contabilidade aplicada ao setor público, conhecida como CASP, está diretamente ligada à responsabilização da forma de gerir os recursos públicos e promover os serviços, pois ela integra a transparência e a evidenciação necessárias e indispensáveis para o controle da sociedade (ARRUDA, 2020).

Portanto, a CASP gerencia as informações das entidades públicas objetivando disseminar os resultados apurados, a fim de possibilitar a compreensão da forma como o patrimônio público se encontra, assim como as atividades e seus custos realizados. Além disso, sendo ela um mecanismo de transparência contribui para as tomadas de decisão dos gestores públicos assim como o controle social desenvolvido pela sociedade; ela possui o papel de fornecedora de informações (FARIAS et. al., 2017).

Como apresentado na seção anterior, a transparência é imprescindível para o controle social e a gestão eficiente da Administração e, portanto, a contabilidade pública possui um papel fundamental, pois possibilita aquela ao produzir dados e informações necessárias para governança.

Nesse contexto, a controladoria utiliza-se dos dados produzidos pela contabilidade de modo a permitir o planejamento da entidade. Arruda (2020) entende que a controladoria evoluiu da contabilidade para auxiliar na tomada de decisão, sendo uma ferramenta utilizada para o desenvolvimento organizacional.

A Controladoria, de acordo com Queiroz et al. (2012, p. 4) é

[...] baseada numa visão multidisciplinar e na Teoria da Contabilidade, é responsável pelo estabelecimento das bases teóricas e conceituais necessárias para a modelagem, elaboração e manutenção de Sistemas de Informações e Modelo de Gestão Econômica, que supram adequadamente as necessidades informativas dos gestores e os induzam durante o processo de gestão, quando requerido, a tomar decisões corretas.

“Contabilidade tem o objetivo de armazenar informações acerca das condições econômico-financeiras de uma entidade para os mais diversos interessados. Os usuários desses dados contábeis podem ser tanto internos (administradores) quanto externos (clientes, bancos, concorrentes, etc.) que os utilizam para avaliação da entidade e para tomadas de decisões, entre outros aspectos”(OLIVO & BOSCHILIA, 2012 apud. ARRUDA, 2020).

Na mesma linha de pensamento, Borinelli (2006) reforça a ideia da visão multidisciplinar da controladoria, sendo norteadada pela gestão tanto financeira quanto operacional, e representando uma função de apoio à alta administração. Apresenta, ainda, que a mesma pode ser definida com base em propósitos, como: de processos de gestão, controle, estabelecimento de metas, aperfeiçoamento do sistema de informações e necessidades de demanda de seus atores. Seguindo o mesmo contexto, Padoveze (2016) afirma que a controladoria é a ciência do controle, responsável por coordenar as informações, ela engloba todos os aspectos temporais – presente, passado e futuro; descrita pelo autor como a evolução da ciência contábil.

Borinelli (2006, p. 105) consolida seu entendimento que a Controladoria é “um conjunto de conhecimentos que se constituem em bases teóricas e conceituais de ordens operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao controle do processo de gestão organizacional”.

Ela ganha grande relevância no setor público, tendo em vista a maior conscientização da sociedade ao longo dos anos, tornando necessária a implementação de mecanismos que possibilitem o diálogo com a Administração. Evoluindo para sua função estratégica, possibilitando a compreensão total dos processos. (ASSIS; SILVA; CATAPAN, 2016)

Catelli (2001) apresenta-se a controladoria em dois enfoques: a do conhecimento humano e o órgão administrativo. No aspecto do conhecimento a controladoria define bases conceituais e teóricas necessárias para os sistemas de informações e modelos de gestão que objetivam subsidiar as tomadas de decisões dos gestores; já no aspecto de órgão administrativo, é a responsável pela execução dos conceitos e teorias dos sistemas de informação, conduzindo esforços para potencializar os resultados da organização.

O autor apresenta ainda cinco funções principais da controladoria: Assessoramento no processo de gestão; apoio na avaliação de desempenho assim como de resultado; gestão dos sistemas de informações e resposta aos agentes do mercado (CATELLI, 2001).

Acrescenta-se ao entendimento de controladoria sua missão, conceituada por Pinho (2017) após análise das diversas visões de outros autores, que é relacionada a garantir subsídios que permitam uma gestão eficiente e eficaz, por meio do fornecimento de informações. Complementa ainda, que possui como objetivo o

atingimento dos resultados almejados por meio de parâmetros estabelecidos e atividades monitoradas.

Ainda com relação às suas funções, Pinho (2017) apresenta que as funções da controladoria, também, têm suas definições na Teoria Clássica da Administração - planejamento, organização, direção e controle. Já Borinelli (2006) apresenta conforme o quadro nº 3, as funções típicas na área de conhecimento da controladoria:

Quadro 3 - Funções de Controladoria

Funções	Definições
Contábil	Desenvolver procedimentos contábeis e de controle; Apoio aos <i>Stakeholders</i> ; Gerenciar as atividades de contabilidade; Elaborar as demonstrações contábeis.
Gerencial e Estratégica	Controladoria-estratégica - Uma visão estratégica de futuro da empresa; Possui o escopo de coordenar os gestores para concretização dos objetivos organizacionais.
Custos	Registra, mensura, controla, analisa e avalia os custos e a viabilidade dos produtos e serviços.
Tributária	Atender as obrigações fiscais e tributárias previstas na legislação brasileira.
Proteção e controle dos ativos	Registrar, controlar e proteger os bens da organização.
Controle Interno	Estabelecer e monitorar o sistema de controle interno.
Controle de Riscos	Identificar, mensurar, analisar, avaliar, divulgar e controlar os diversos riscos existentes no negócio.
Gestão da Informação	Compreende gerenciar as informações da organização.
Outras Funções	Como tesouraria e auditoria.

Fonte: BORINELLI, 2006.

Arruda (2020) elucida que os profissionais que atuam na área, denominados de controlador ou *controller* possuem como atribuições o dever de direcionar a organização – pública ou privada – para os objetivos, ou seja, atua diretamente no planejamento da entidade. Sua função esta relacionada à função gerencial e, portanto, necessitando de um alto nível de conhecimento da controladoria, e uma visão multidisciplinar. Ainda, acrescenta que a controladoria não representa uma área tomadora de decisão; sua função é de apoio, portanto não é responsável pela escolha das ações que serão tomadas a fim de atingir os objetivos.

Corroborando ao entendimento do conceito de *controller*, Monteiro et. al. (2015) define como o profissional que fornece informações sobre as funções gerenciais, econômicas e financeiras, garantindo que sejam claras, confiáveis e tempestivas.

Isto posto, Magalhães e Coelho (2018) evidenciam que nas últimas décadas, estabeleceu-se um processo popular de reforma do setor público, por meio do qual ocorreu a transição da administração pública tradicional para uma gestão condizente com o mundo empresarial.

No entanto, a controladoria no setor público é relativamente nova, e diante do crescente gasto público e da transparência na gestão das contas, o grande desafio que os profissionais dessa área enfrentam é maximizar o uso dos recursos disponíveis (muitas vezes escassos). Portanto, a controladoria não é apenas uma resposta aos requisitos de transparência do sistema de prestação de contas, mas também atende aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (KREIN et. al.,2020).

De acordo com Santos e Braga (2019) devido às diversas experiências administrativas da Administração Pública, foi criado um modelo no Brasil de controladoria com arranjo institucional que veio atender as novas demandas sociais e gerenciais de maneira conjunta. As ações da controladoria permitem monitorar a atividade da Administração através de quatro funções básicas que se relacionam de forma independente: a ouvidoria, auditoria, correição e prevenção.

O referido controle se faz necessário para continuidade e efetividade dos serviços públicos prestados. Confrontar o planejado com a efetiva execução através do controle permite evidenciar a transparência dos gastos públicos.

Silva (2013, p. 01) acrescenta ao tema que a controladoria é “[...]Muito confundida com a auditoria, a Controladoria oportuniza ao gestor a melhor alternativa para o gasto e para a excelência de cada área do órgão no desempenho de suas atividades, visando qualidade do gasto, transparência e probidade administrativa”.

Neste aspecto Hochmüller (2009, p. 18) expõe que representa uma “[...] unidade administrativa dentro da Entidade Pública que, através da Ciência Contábil e do Sistema de Informação de Controladoria, é responsável pela coordenação da gestão econômica no sistema organizacional”.

Martins et.al (2012) acrescenta que as atividades desenvolvidas pela controladoria no setor público são similares ao do setor privado, e, portanto, sua implantação não é diferente; menciona ainda que possui como finalidade de subsidiar o gestor público para uma correta avaliação do desempenho econômico-financeiro da Administração e conseqüentemente reduzir a assimetria informacional entre a sociedade e o Estado, auxiliando dessa forma na transparência pública.

O papel da controladoria no setor público, assim como no privado, visa aprimorar os resultados, como já elucidado, mas destaca-se que no setor público a contribuição à população vem de sua função de propiciar transparência as informações e ações públicas dos agentes. Conforme destacam Suzart et. al. (p. 45, 2011) “As controladorias públicas no Brasil foram criadas com o objetivo de auxiliar na gestão dos recursos públicos, produzindo um instrumental para a diminuição da assimetria informacional entre os gestores do erário e a sociedade”.

Assim como na privada, a controladoria governamental apresenta funções como a responsabilidade de orientar e expandir as ações regulatórias relativas às atividades do Sistema de Controle Interno Integrado; assim como supervisionar e fiscalizar suas atividades a fim de consolidar as informações gerenciais, complementarmente promovendo apuração de denúncias formais, relativas a irregularidades ou ilegalidade praticadas em qualquer órgão ou entidade da administração, dando ciência ao titular do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas, ao interessado e ao titular do órgão, ou autoridade equivalente, a quem se subordina o autor do ato objeto da denúncia, sob a responsabilidade solidária; a realização de auditorias operacionais e de gestão; divulgar periodicamente os demonstrativos de acompanhamento de despesas e receitas conforme determina a Lei 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal; como também, aplicar penalidades conforme legislação e criar normas orientadoras. Ademais, tem como atribuição programar, coordenar, acompanhar e avaliar a atuação setorial do Governo. (PEIXE, 2008 *apud*. HOCHMÜLLER, 2009, p. 20-1)

Em sua pesquisa Pinho (2017) pontua funções como a de aperfeiçoamento de sistemas de planejamento e financeiro, assim como a integração entre sistemas de controle e informação; de gerenciar a Contabilidade e Auditoria; além de atender aos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal – planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Santos e Braga (2019) em seu artigo *“Do paradoxo à efetividade: A controladoria pública como instrumento de um estudo mais eficiente e uma sociedade mais participativa”* apresenta o modelo mais recente das funções da Controladoria no Setor Público e suas correlações, embora não sejam contrárias as funções de estudos anteriores:

Quadro 4- Funções da Controladoria Governamental

Função Destino				
Função Origem	Ouvidoria	Auditoria	Correição	Prevenção
Ouvidoria		Recebe insumos da população para balizar ações de controle	Recebe insumos da população para balizar ações correccionais	Retroalimenta a transparência com as impressões da interação com a população
Auditoria	Retorna à população demandante o resultado da ação de controle		Alimenta-se de indícios de falhas disciplinares dos agentes públicos	Retroalimenta a transparência com os resultados das ações de controle
Correição	Retorna à população demandante o resultado da apuração correccional	Empodera-se pela responsabilização dos agentes apontados pela auditoria		Retroalimenta a transparência com os resultados das ações correccionais
Prevenção	Promove a transparência, o que melhora e instrumentaliza a interação com a população	Empodera-se pela publicidade das ações de controle	Empodera-se pela publicidade das ações correccionais	

Fonte: SILVA; BRAGA, p. 388, 2019

A perspectiva estritamente contábil e operacional, reproduzida do setor privado, focada apenas em registros de atos e fatos, além de apresentar diagnósticos, sem uma visão preventiva, não é mais suficiente para as demandas sociais da atualidade (SANTOS; BRAGA, 2019).

Portanto, ao analisarmos o modelo apresentado pelos autores podemos perceber que essa nova estrutura representa uma resposta às novas demandas da sociedade mais democrática e múltipla, produzindo mais informações que permitam uma interação melhor; atuando para uma gestão de excelência e atendimento das demandas sociais.

Corroborando ao exposto, na pesquisa intitulada “A contribuição da controladoria no setor público como aporte de uma gestão eficiente”, pelos autores Paiva, et. al (2019) constatou-se em seu resultado que a controladoria no setor

público possui uma função mais ampla pois, é responsável, também, pela função social dos atos do governo. Complementarmente, apesar de existir uma estrutura legal que visa garantir transparência e eficiência, e uma prestação de contas mais clara, há ineficiências que impedem o alcance dos objetivos da Administração.

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa está baseada na taxionomia de Vergara (2016), que classifica a pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a presente pesquisa é predominantemente qualitativa, com finalidade exploratória e descritiva. Entende-se como pesquisa qualitativa àquela que trabalha em um universo amplo de fenômenos e processos que não podem ser operacionalizados por variáveis (MINAYO, 1994).

A pesquisa descritiva é definida por Vergara (2016) como aquela que “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno”, em vista disso a presente pesquisa é assim classificada por ter como objetivo de descrever o fomento do controle e participação da sociedade na gestão pública através da Controladoria do Estado do Rio de Janeiro. E exploratória porque, não se verificou a existência de estudos que abordem a relação da Controladoria Estadual e, o Controle Social e transparência. De acordo com Vergara (2016) é um estudo que se dá na área onde há pouco conhecimento acumulado e sistematizado.

Quanto aos meios, é aplicado o método comparativo, pois esse estudo analisa os modelos adotados pelas controladorias para promoção do controle social, tendo como caso de comparação a Controladoria Geral da União - CGU; buscando evidenciar suas diferenças e semelhanças, e avaliar a capacidade dos órgãos em garantir a política participativa.

Para melhor entendimento do método que é aplicado na referida pesquisa, buscou-se a origem do mesmo. Através do levantamento realizado observou-se conforme apresentado por Rebouças *et. al.*(2016, p. 25) “os estudos com maior descrição sobre a pesquisa comparativa vão aparecer na literatura especializada da ciência política, especialmente relacionada à política comparada”.

Além disso, a partir da revisão sobre o conceito, verificou-se que o desenvolvimento da ideia do método comparativo deve-se ao trabalho desenvolvido pelo filósofo John Stuart Mill em sua obra denominada: Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva, de 1843.

Conforme consta no artigo “*Comparação, história e interpretação*” de Perissinotto (2013), Mill identificou cinco técnicas comparativas; cinco métodos indutivos experimentais, possuindo características próprias, limitações e potenciais, sendo elas: *agrément method* - método de semelhança, *method of difference* -

método da diferença, *indirect method of difference* - método indireto da diferença, *methods of residues* - método dos resíduos e *method of concomitante variations* - método das variações concomitantes. (Mill, 1886, pp. 254-259, apud. Perissinotto)

Perissinotto (2013) elucida sobre os métodos apresentados por Mill em seu artigo, esclarecendo que o método de semelhança compara casos que embora sejam muito diferentes entre si, possuem dois pontos que se assemelham. O primeiro ponto em questão seria possuírem fenômenos a serem compreendidos; o segundo, todos os casos possuem uma condição em comum, supondo-se ser a causa do fenômeno em questão. Portanto, são casos que se assemelham entre si pelo fenômeno que se deseja compreender e pelo fato que a circunstância comum poderia explicar àquele estar presente em ambos, e, portanto, qualquer outra circunstância que não seja comum poderia ser suprimida e não afetar o fenômeno.

No método da diferença, com uma ideia inversa da anterior, compara-se casos que se diferenciam em dois aspectos. No primeiro aspecto, os casos positivos, assim identificados, contém o fenômeno a ser compreendido, enquanto os casos negativos não possuem. Segundo, os casos positivos possuem, compartilham condições de causa que não estão presentes nos negativos.

Em vista disso, podemos compreender que o método da diferença são os casos que embora possuam similaridades em muitos aspectos, diferenciam-se na presença do fenômeno, causado pela circunstância comum, presente nos casos positivos.

Perissinotto (2013, p. 152) complementa que o método é

“procedimento típico do método experimental. Um experimento consiste exatamente na produção arbitrária pelo investigador de situações distintas que lhe permitam comparar o impacto produzido por uma variável, presente ou ausente, de acordo com a manipulação conduzida por ele.

(...) esse método é muito exigente quanto à capacidade de controle sobre as variáveis”.

No decorrer do artigo de Perissinotto, o autor explica o método indireto da diferença apresentado por Mill; onde o investigador a partir de uma série de casos que possuem um determinado fenômeno que se pretendem explicar, isola a variável comum entre eles. Posteriormente, o investigador analisa os casos negativos procurando identificar se a variável isolada encontra-se presente ou não. Assim sendo, o pesquisador analisará tantos os casos positivos quanto os negativos da forma como aparecem na natureza. O método é denominado de “indireto”, pois a

diferença independe dos experimentos realizados pelo pesquisador, é por meio apenas da comparação entre os casos, positivos e negativos. O método também é conhecido como “método conjunto da semelhança e da diferença” (Mill *apud* Perissinotto, 2013).

Corroborando com o que foi apresentado por Perissinotto, Gonzalez (2008) conceitua, com base nos métodos definidos por Mill, o método da concordância e o método da diferença; sendo aquele em que os casos concordem em um determinado ponto, mas discordam nos demais, e este sendo casos idênticos, porém com diferença no fenômeno a ser estudado.

Complementar ao exposto pelos autores, Mill em sua definição no método comparativo sobre a causa do fenômeno apresenta:

Se dois ou mais casos do fenômeno objeto de investigação têm apenas uma circunstância em comum, essa circunstância única em que todos os casos concordam é a causa (ou efeito) do fenômeno (Mill, 1984, p.198 *apud*. Gonzalez, 2008).

Ainda, Mill conclui que quando a experimentação artificial pelo investigador é possível, deve ser empregado o método da diferença; quando não é possível, deve ser empregado o método da concordância (*apud* Gonzalez, 2008). O filósofo ainda acrescenta a possibilidade de utilizar os métodos de maneira conjunta; e ainda o método de resíduos, como já mencionado.

Gonzalez (2008) ressalta a importância do método concomitante para as ciências sociais, tendo em vista a impossibilidade de isolar o fenômeno por se tratar de uma causa natural.

Semelhantemente, Weber (1974) apresenta um estudo com uma outra forma de comparação, aplicado às religiões. No estudo, Weber não propõe analisar de forma completa as culturas, ao contrário pretende-se destacar em cada uma os aspectos que os diferenciam. Assim, de acordo com alguns estudiosos o tipo de comparação realizada pelo economista seria no campo histórico (GONZALEZ, 2008).

Gonzalez (2008) complementa que o uso da comparação como método também é utilizado no estudo da Política, influenciado pelo campo do Direito.

Destaca ainda que a discussão do método por diversos autores diverge frequentemente no uso de linguagens distintas para expor o mesmo conteúdo. Discordâncias desde epistemológicas a objetivos de pesquisas, produzindo

diversidade nos objetivos pelo uso do método comparativo. Todavia, a base de comparação é a desenvolvida por Jonh Stuart Mill (GONZALEZ, 2008).

Por outro lado, Schneider e Schmitt (1998) demonstram que é por meio das obras de Durkheim e Weber que o método tem um tratamento mais aprofundado nos quesitos epistemológicos e metodológicos associado ao conhecimento em ciências sociais.

Para os autores “a comparação pode ser considerada inerente ao processo de construção do conhecimento nas Ciências Sociais” (Schneider e Schmitt 1998 p. 01). Segundo eles, através do método é possível construir modelos e tipologias que permitam identificar semelhanças e diferenças, continuidades e descontinuidades, e explicitando os fenômenos sociais.

Corroborando, Markoni e Lakatos (2003) apontam que o método tem por finalidade investigar semelhanças e/ou explicar diferenças, analisando dados concretos, concluindo uma análise mais detalhada sobre as investigações.

Para Gonzalez (2008) o método é adequado quando não se pode controlar de forma experimental os dados e, o número de casos é pequeno; sendo um dos métodos das ciências sociais e das ciências políticas; portanto possuiria vantagem por não precisar de um numero extenso de casos para sua aplicação.

Fachin (2006) demonstra como um método de investigação de coisas ou fatos com o objetivo de explicá-los através de suas semelhanças e/ou suas diferenças. Complementa que o referido mecanismo possui a finalidade de detectar o que é comum nas sérias ou fatos a serem comparados.

Acrescenta ainda,

é aplicado nas mais diversas áreas de ciências,... ao explicar fenômenos, fatos, objetos etc., o método comparativo permite a análise de dados concretos e, então, a dedução dos elementos constantes, abstratos e gerais. É um método que propicia investigações de caráter indireto(FACHIN, 2006, p. 40).

Schneider e Schmitt (1998), a partir do estudo de Skocpol e Somers, identificam três tipos de análise comparativa:

o primeiro tipo engloba estudos focados no exame sistemático da covariação existente entre casos, buscando gerar e controlar hipóteses; no segundo tipo, o pesquisador analisa uma série de dados sem um controle efetivo da teoria, mas com uma espécie de demonstração paralela; o terceiro tipo, identificado como ‘contraste de contextos’, consiste na comparação de dois ou mais casos, com vistas a evidenciar suas diferenças.

Apresentam ainda os momentos inerentes ao método com base no que é conceituado por Marc Bloch, o momento analógico relacionado à identificação das similaridades entre os fenômenos e posteriormente um momento em que são trabalhadas as diferenças, contrastivos.

Portanto o método comparativo gera uma série de etapas que se articulam conforme orientações metodológicas. Segundo Rebouças et.al(2016) o método nas ciências sociais exige do pesquisador atenção quanto a tarefa de seleção dos casos, necessitando seguir critérios metodológicos onde apresentarão semelhanças, podendo ser constantes ou não, e variáveis interessantes para serem comparadas. Acrescenta-se ainda, a utilização correta dos conceitos para definir eixos de análise, evitando erros no método.

Schneider e Schmitt (1998) sistematizaram de forma ampla o processo. Assim sendo, os procedimentos norteadores para o método seriam: a seleção de duas ou mais séries de fenômenos que sejam efetivamente comparáveis; a definição dos elementos a serem comparados e a generalização.

Como já dito, este estudo procura evidenciar as diferenças apresentadas nos aspectos internos de gestão assim como, das políticas adotadas por cada uma das controladorias, aproximando-se do terceiro tipo de análise comparativa apresentado por Schneider e Schmitt, mas também as semelhanças entre eles.

Portanto podemos concluir que o método comparativo é um método utilizado nas ciências sociais e na ciência política.

Fundamentado em uma pesquisa documental, da análise de documentos pertinentes à pesquisa, como relatórios, normas, sites e legislações; conjugado a pesquisa bibliográfica, como em livros, artigos científicos, teses, dissertações, redes eletrônicas e revistas especializadas, que permitiram embasamento teórico adequado ao estudo e a coleta de dados das informações disponibilizadas sobre a atuação das controladorias, a fim de atingir os objetivos da presente pesquisa.

A escolha da Controladoria do Estado do Rio de Janeiro deve-se ao fato da pesquisadora ser servidora do estado e, portanto, visa contribuir por meio do estudo melhorias significativas a sociedade. Acrescenta-se o fato do Rio de Janeiro, no ranking de transparência, realizado pela Controladoria Geral da União – que será melhor detalhado ao longo da análise - possuir uma nota 7,8, ocupando o 22º lugar no ranking dos estados (CGU, mar/2021).

Assim sendo, muito embora a transparência seja uma proporcionadora do controle social, outras medidas e mecanismos de gestão precisam fortalecer esse controle e participação da sociedade, o que se leva ao objetivo desta pesquisa.

Os dois órgãos são abordados em seus respectivos capítulos e no capítulo comparativo, a fim de possibilitar uma melhor análise. A identificação dos processos, dos mecanismos e dos espaços nos quais se organizam as controladorias serão abordados por meio dos seguintes parâmetros de análise como demonstrado no quadro nº 5:

Quadro 5- Parâmetros para Análise Comparativa

Parâmetros de Análise	Descrição
Composição do Sistema de Gestão, controle e execução da política de acesso à informação e participação social	Demonstrar os organismos responsáveis pela Gestão do acesso a informação no Governo assim como, se as diretrizes dispostas na Lei de acesso à informação são seguidas
Organização Administrativa	Observar a estrutura interna da Organização a fim de se observar sua atuação
Grau de Autonomia	Demonstrar o grau de autonomia de atuação das entidades em relação ao Estado
Recursos Tecnológicos	As inovações tecnológicas apresentadas em benefício social
Canais de Interação	Mecanismos utilizados para interação com a sociedade com o objetivo de mudar a realidade, verificando se há uma interação efetiva (Governo x sociedade e sociedade x Governo)
Critérios de Transparência	Os critérios de avaliação de transparência disponibilizados no manual da CGU
Uniformidade de Política	Coerência e uniformidade com as políticas públicas do Estado e mundial

Fonte: A autora, 2022 com base no manual da CGU; OCDE; OEA, 2011, 2020; Balbe, 2019; Coelho, 2019; Santos e Braga, 2019.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo disserta sobre os resultados desta pesquisa. Assim, a cada seção são expostos os resultados alcançados por meio da pesquisa com base nos parâmetros de análise definidos.

Dessa forma, a primeira seção abordará o segundo objetivo específico desta dissertação, sendo: Investigar como a Controladoria Geral da União – CGU promove o controle social. Nessa seção apresenta-se a forma de gestão e atuação da CGU para que haja uma maior disseminação da informação objetivando a participação social e a democracia.

Importante destacar que o primeiro objetivo específico da presente dissertação foi desenvolvido através de pesquisas bibliográficas e documentais que contribuíram para o entendimento da temática.

Prosseguindo, na segunda seção trata-se do objetivo específico de: Identificar os mecanismos e ferramentas utilizadas pela CGE para o controle social e a transparência da Administração do Estado do Rio de Janeiro e os fatores que restringem a sua efetividade. Demonstrando sua forma organizacional e modelo de atuação. Por fim, a última seção trata do objetivo específico dessa dissertação de: Analisar o papel da controladoria do Estado, comparando-a com a CGU, e à luz do conceito de transparência e controle social. Visa descrever a atuação da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção da participação social e transparência, de forma comparativa.

3.1 A Controladoria Geral da União e a Participação Social

Nessa seção abordamos a Controladoria Geral da União como *benchmarking* do processo de Controle Social que ocorre no Estado brasileiro.

Objetivando demonstrar sua atuação apresenta-se um breve histórico de sua criação. A partir da apresentação da seção do referencial bibliográfico ficou evidente que na atual ordem constitucional o controle interno tem sua atuação direcionada para verificação da eficiência e eficácia da ação governamental. Todavia, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 ainda observa-se a necessidade de avanços na atuação do controle no Brasil o que justifica a importância do tema na presente pesquisa.

Em 1994 foi criada a Secretaria Federal de Controle Interno - SFC pela Medida Provisória nº 480, com a finalidade de executar atividades de auditoria e fiscalização para avaliação da gestão pública, no âmbito do Poder Executivo. Sua criação teve como objetivo dar cumprimento ao artigo 74 da Constituição de 1988.

A partir de sua criação houve uma separação da atividade de controle interno daquela atividade de administração financeira e contábil. Com o novo desenho estrutural, devido à criação da SFC, o controle interno então passa a desenvolver uma postura voltada para a avaliação gerencial da Administração Pública, contribuindo assim para que a atividade de controle necessitasse cada vez mais de autonomia para sua melhor execução.

Em sua criação, a SFC ficou vinculada à estrutura do Ministério da Fazenda e, aos poucos, algumas críticas ganharam força para que passasse a ser ligada à autoridade máxima do Poder Executivo federal, em consonância com as boas práticas de auditoria interna.

Foi por meio do Tribunal de Contas da União em 2001, após uma auditoria operacional, em que deliberou por recomendar que a Casa Civil da Presidência da República desenvolvesse estudos técnicos para buscar reposicionar a Secretaria Federal de Controle de modo a conferir-lhe maior autonomia e independência funcional. Em 2002 foi então publicado o Decreto federal nº 4.113 transferindo a SFC para a Casa Civil. Naquele mesmo ano o Decreto federal nº 4.177, de 28 de março de 2002, transferiu a estrutura da SFC para a Corregedoria-Geral da União, órgão de correição que havia sido criado para combater a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público, o que representou a visão de foco da atividade de controle interno para a avaliação da gestão pública.

Ainda no ano de 2002 foi editada a Medida Provisória nº 37 transformando a Corregedoria-Geral da União na Controladoria-Geral da União (CGU), sendo que em 23 de setembro de 2002 fora publicada a lei nº 10.539 retornando a nomenclatura de Corregedoria Geral da União.

Em 2003 é publicada a Lei nº 10.683 e a Corregedoria-Geral da União voltou, mais uma vez, a chamar-se Controladoria-Geral da União, com a novidade de que as atividades de controle interno, de correição e de ouvidoria passaram a ser exercidas todas nesse órgão, de forma concentrada. A controladoria então emerge como instituição fomentadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção. Vale destacar que anteriormente à lei as atividades de ouvidoria no

âmbito do Poder Executivo Federal eram desempenhadas pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), subordinada ao Ministério da Justiça.

Na posse do primeiro ministro chefe da Controladoria, em 2003, Waldir Pires, em seu discurso deixou clara a nova visão do governo sobre a atuação da CGU na busca pela plenitude da cidadania e do Estado Democrático de Direito, ou seja, romper com a tradição do exercício do controle como instrumento de imposição pelos governantes de normas rígidas e conservadoras e associar a atividade de controle às demandas e princípios democráticos: bom uso do dinheiro público e transparência (LOUREIRO et. al, 2012).

A partir de então a CGU começou a desenvolver importantes iniciativas voltadas ao Controle e Transparência como o Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos, o Portal da Transparência, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

O programa de fiscalização por meio de sorteio tornou-se um exemplo de transparência. Realizava-se um sorteio dos municípios a serem fiscalizados e davam publicidades aos relatórios gerados no site da CGU. Desde então, os relatórios são divulgados em formato *pdf*, embora relativamente sucinto, cada relatório apresenta de forma muito clara as irregularidades identificadas na fiscalização (LOUREIRO et. al, 2012).

Através das irregularidades encontradas nas fiscalizações a partir de setembro de 2003 a CGU, entre as suas ações de prevenção da corrupção, iniciou o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais. Era uma iniciativa que visava dar conhecimento aos gestores sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a correta aplicação dos recursos públicos, bem como contribuir para o fortalecimento e o desenvolvimento do controle social (SANTANA, 2009). As capacitações eram estritamente técnicas e, portanto era observado que a Controladoria não obtinha capacidade institucional necessária para o enfrentamento da realidade diagnosticada pelas fiscalizações. Foi então que a CGU identificou uma organização não-governamental, a Avante – Educação e Mobilização Social, com experiência na capacitação e mobilização. Em 2003 celebrou uma parceria que tinha como objetos a realização de um vídeo educativo e uma cartilha de orientação aos cidadãos; a formatação de ações de fomento ao controle social e à capacitação de agentes públicos municipais; a execução de projetos-piloto com o objetivo de aplicar e testar

a metodologia desenvolvida; e a realização de ações de capacitação interna para disseminar a experiência entre os servidores da CGU, com a transferência do know-how para a institucionalização e continuidade das ações pela Controladoria. (SANTANA, 2009).

No ano de 2016, por uma decisão política do então Presidente da República, que assumira o mandato após processo de impeachment da titular à época, a CGU fora extinta e em seu lugar criado o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, mudança essa promovida por meio da Lei nº 13.341, de 30 de setembro de 2016.

Em 1º de novembro de 2017 fora publicada a Lei nº 13.502 e a CGU mantém suas atribuições e competências, com destaque para missão da promoção da cultura da transparência pública e a defesa do patrimônio público, mediante a execução de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção. É, porém, com a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que a CGU volta a ter seu nome de origem (Controladoria-Geral da União). Sua estrutura organizacional e de seus cargos foi estabelecida por meio do Decreto federal nº 9.681/2019, tendo sido criada a Secretaria de Combate à Corrupção, ficando essa responsável pela execução de atividades de inteligência, supervisão dos acordos de leniência, operações especiais e desenvolvimento de outras atividades relacionadas ao combate à corrupção.

A CGU centraliza o controle interno da Administração Pública Federal e tem desempenhado um papel de grande importância na construção da democracia brasileira, com uma atuação que vai além do controle interno, abrangendo funções como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes, ou seja, um órgão indutor e fortalecedor do controle social, contribuindo para o estabelecimento desse processo através de várias iniciativas, como a iniciativa da organização de eventos sobre controle social.

Ainda, observa-se que a tendência mundial dos órgãos de controle é se expandirem não só no combate a corrupção, mas igualmente na melhoria do desempenho da gestão pública.

Isso posto, essa pesquisa destaca algumas iniciativas da Controladoria para o exercício do controle social. Em 2004 a CGU disponibiliza seu Portal da

Transparência. Essa iniciativa da Controladoria visou aumentar o controle social da gestão pública, através do acompanhamento dos gastos dos recursos e contribuindo assim em sua fiscalização. Qualquer cidadão, sem necessidade de cadastro, pode acompanhar os gastos do governo federal. Atualmente o portal possui o recurso de “Notificações” que permite os usuários receberem por e-mail informações desejadas sem que precisem acessar o portal. A criação do portal representa um avanço na política pública pois, permite o livre acesso por parte de qualquer cidadão, não só a imprensa, a milhares de informações relativas ao Governo Federal. Informações sobre obras, licitações, políticas públicas, beneficiários dos programas sociais, despesas e receitas, salário dos servidores, despesas com diárias, transferências realizadas aos estados e municípios, ou seja, toda e qualquer gestão do recurso público. (Portal da Transparência, 2022).

O portal tem como objetivo aumentar o controle social da coisa pública, permitindo que o cidadão acompanhe e fiscalize a gestão dos gastos. Ao todo, o Portal reúne 32 bases de dados governamentais integradas, oferecendo consultas relativas a 18 temas do Governo Federal, como: despesas, transferências de recursos, licitações, contratos, convênios, cartões de pagamento, imóveis funcionais, viagens a serviço, entre outros.

Em 2018 a Controladoria lançou melhorias no Portal da Transparência tendo como objetivo proporcionar melhores condições de controle e participação do cidadão nos processos decisórios governamentais. A reestruturação buscou tornar o canal mais eficiente e proativo na divulgação de dados, aperfeiçoar a sua usabilidade, adequando-o aos princípios de dados abertos; e torná-lo mais interativo e acessível, com uma navegação rápida, objetiva e intuitiva a sociedade. Assim sendo, começou a priorizar:

- **A Integração dos dados:** permitiu a partir dessa reestruturação acessar dados de diferentes bases governamentais diretamente do Portal, ou seja, por meio do portal o cidadão tem acesso a todas informações de um determinado órgão de sua escolha para consulta.
- **Linguagem cidadã:** informações são disponibilizadas em um formato mais claro e objetivo para as ações e programas de governo, utilizando também a visualização gráfica para facilitar o entendimento dos dados. Além disso, a CGU investiu em ferramentas interativas objetivando sanar as dúvidas ou explicar termos orçamentários de forma célere.

- **Melhor usabilidade:** Apresentou um novo layout, que possibilita de forma mais intuitivo e responsivo, o acesso ao portal, inclusive por meio de celulares e tablets; oferecendo uma poderosa ferramenta de busca, e permitindo navegar por tabelas interativas que agregam dados e geram seus próprios gráficos.
- **Mais interatividade:** Realizou a integração com redes sociais, geração de QR Codes, ferramentas de notificação do usuário em caso de atualizações.
- **Dados abertos:** Os mesmos dados que alimentam o portal estão disponíveis para que a sociedade crie suas próprias ferramentas e aplicativos, além dos dados em tabelas para quem quer fazer estudos e análises.

O Portal da Transparência é o mais abrangente banco de dados disponível à população do Governo Federal, sobre a aplicação dos recursos públicos, ao oferecer num único ambiente consultas como: transferências de recursos; execução orçamentária e financeira; receitas e convênios; informações sobre servidores (civis e militares); imóveis funcionais; consultas temáticas (Bolsa Família, diárias, Cartão de Pagamento, transparência nos Estados e Municípios); Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas; Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas; dentre outros.

Desde sua instalação, em 2004, o número de visitantes tem crescido: iniciou-se com pouco mais de 64 mil e em 2019, por exemplo, atingiu a quantidade de 17,5 milhões de acessos. Até visitantes originários de outros países acessam o portal como americanos e poloneses.

Quanto a premiações, o portal se consolidou como referência mundial pela quantidade e qualidade de informações apresentadas em transparência ativa, conquistando importantes prêmios e reconhecimentos nacionais e internacionais, como o Prêmio UNODC de Prevenção e Combate à Corrupção (2008), da ONU, por apresentar uma das cinco melhores práticas de gestão pública mundial.

Em 2019 o portal teve um crescimento, aperfeiçoamento, onde consultas aos dados começaram a ser feitas por máquinas e aplicativos por meio de API – *Application Programming Interface*, ou seja, conjunto de rotinas, protocolos e comandos que permite a comunicação entre softwares para que compartilhem funcionalidades e recursos. API é uma ferramenta específica para usuários técnicos que desejem obter informações sem navegar pelo site, inclusive por meio do desenvolvimento de programas que se conectam diretamente às bases de dados.

As APIs permitem, por exemplo, que máquinas ou robôs obtenham acesso automático aos dados do Portal para a criação de aplicativos, análises de dados e outros usos.

Dentro do portal existe uma seção denominada Rede de Transparência, uma outra ação do órgão visando a promoção da transparência e objetivando facilitar o acesso do cidadão. Em um único local, as informações e dados relativos a projetos e ações relevantes ao Controle Social são compiladas, um conjunto de links são disponibilizados nessa seção.

A Controladoria através dos seus mecanismos e iniciativas na promoção da democracia possibilita outras unidades administrativas, entes federativos, em melhorias. É o caso que podemos citar da Controladoria Geral do Distrito Federal, vale destacar na presente pesquisa a inovação criada por ela. Recentemente a CGDF apresentou o Novo Índice de Transparência Ativa e Passiva do DF (ITA), divulgado em 04/2023. O novo índice avaliará a transparência ativa, ou seja, as informações disponibilizadas pela Administração Pública, além de averiguar como está a transparência passiva, ou seja, também serão analisadas as informações solicitadas pelo cidadão através do e-SIC, no Participa DF. Inicialmente o índice foi criado objetivando avaliar pontos de melhoria e incentivar os órgãos na manutenção das informações em seus sites; assim como, no monitoramento dos órgãos, a capacitação dos servidores responsáveis, a elaboração de guias e até um canal de *WhatsApp* por onde é possível sanar dúvidas (AGENCIA BRASILIA, 2023).

Essa inovação se deu a fato dos órgãos da CGDF ter realizado um feito histórico de conseguir a nota máxima de avaliação de transparência ativa prevista na LAI.

Após análise do site da Controladoria Geral da União, objetivando conhecer as informações apresentadas pela Administração, observou-se que de forma compilada as informações de serviços mais procurados pelos cidadãos são apresentadas na página inicial permitindo um panorama geral das necessidades assim como de pesquisas realizadas pelo próprio pesquisador. Além disso, em sua pagina principal há destaques de sua atuação, notícias em geral, transparência das informações governamentais que permitem o acompanhamento das políticas publicas realizadas, ícones de canais de atendimento que viabilizam um acesso mais rápido as necessidades dos usuários, serviços como portal das corregedorias; a transparência das agendas que objetiva aperfeiçoar ações de integridade do Poder

Executivo Federal e, portanto, avançar na prevenção ao conflito de interesses, no controle social, na promoção da ética e dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade na Administração Pública; o portal de acesso à informação; serviço de e-Patri (declaração de bens e de conflito de interesses); o Fala.br serviço de ouvidoria e acesso à informação em uma única plataforma; Acordo de Leniência, Portal da transparência, resultado da ação governamental compilado em uma única plataforma, em que é possível obter informações sobre a aplicação dos recursos públicos e sua gestão e, o Time Brasil – transparência e integridade em municípios e estados. Destacando o último pois, o Time Brasil visa o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, integridade e participação social conforme determina o Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019 em que designa à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC essa competência. Além de orientar a implementação das diretrizes por parte dos Municípios e Estado. Quanto ao Fala.Br em que o cidadão possui em uma única plataforma a possibilidade de solicitar informações e realizar serviços de ouvidoria em mais de 310 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O que permite também estar em conformidade com a Lei de Acesso a Informação, permitindo uma otimização do serviço e um acompanhamento mais eficiente.

Destaca-se que a Controladoria Federal possui diversos painéis, como ferramentas de controle que permitem o acompanhamento e monitoramento das mais variadas informações que o cidadão precisa para o fortalecimento de sua cidadania. Dentre eles: o Painel da Lei de Acesso a Informação em que permite acompanhar e monitorar se o Poder Executivo Federal está cumprindo a LAI; Painel Resolveu? Que reúne informações sobre as manifestações recebidas pela Ouvidoria permitindo uma maior transparência e viabilizando dados que auxiliam os gestores no diagnóstico do serviço prestado e o exercício do controle social pelo cidadão, e o Painel de Dados Abertos em que é possível a população verificar se os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional estão cumprindo as disposições da Política de Dados Abertos, instituída pelos Decretos 8.777/2016 e 9.903/2019 e pela Resolução nº 03/2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA); Painel benefícios previdenciários, Painel Bolsa Família, Painel de Recomendações de Foros Internacionais, Painel Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE; Painel InfoAgendas.

A controladoria atualmente utiliza-se de outros meios de comunicação como *Facebook*, *Telegram*, *Twitter* e *Instagram* na divulgação de informações a sociedade. Diante de um público jovem essa se torna uma excelente ferramenta. Uma inovação realizada pelo órgão, idealizado pela Ouvidoria em 2018, voltada para as mídias sociais foi a criação de um *Chatbot* Interativo de Atendimento Cidadão, apelidado de “Cida” visando atendimento automatizado de ouvidoria nas redes sociais que até então era realizado pelos servidores da equipe que gerenciavam as redes. Atualmente o “robô Cida” protocola automaticamente as solicitações no sistema de ouvidoria do Poder Executivo Federal (e-Ouv) (ZENITE, 2018).

Em complemento a atuação da Controladoria frente às mídias modernas, a notícia mais recente divulgada que demonstra caminhos mais participativos na sociedade brasileira foi o lançamento da iniciativa de plenárias estaduais para o Plano Plurianual Participativo do Governo Federal, assim qualquer cidadão ou sociedade civil organizada, através da conta Gov.br - plataforma digital que reúne os canais digitais do Governo -, poderá participar desse processo que norteará a atuação governamental nos próximos quatro anos (*post do Instagram*).

A CGU participa, também, de redes que promovem a participação social assim como a transparência objetivando a troca de informação para um desenvolvimento da cidadania mais efetivo. A exemplo, em abril de 2023, a Controladoria representou o Brasil na XXIV Reunião da Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA), realizada em Buenos Aires, na Argentina. Esse encontro com abrangência internacional que teve como objetivo acompanhar os avanços dos compromissos da rede ibero-americana de transparência e acesso à informação, bem como seus projetos estratégicos e de cooperação entre os países membros (CGU, 2023).

A RTA foi criada em 2011, com o apoio do Banco Mundial e de cinco países. Os membros da rede são responsáveis por garantir o direito de acesso à informação pública. A RTA tem como propósito ter um espaço de diálogo permanente e formal, um ambiente de cooperação, de troca de conhecimentos e experiências entre seus membros. Atualmente a Rede é composta por 38 países da América Latina e a Espanha além de contar com apoio do EUROsociAL+, um programa de cooperação entre a União Europeia e a América Latina que contribui para a redução de desigualdades, a melhoria dos níveis de coesão social e o fortalecimento institucional em 19 países da América Latina.

Importante destacar que a Controladoria Geral da União é membro do Conselho Diretivo da RTA por meio da Ouvidoria-Geral da União (OGU), e possui um projeto de promoção de direito de acesso à informação para populações em situação de vulnerabilidade, do qual é coordenadora, com apoio do Programa EUROsociAL+. Uma demanda muito importante da sociedade brasileira que visa buscar desenvolver uma metodologia para promover e implementar ações que garantam condições de acessibilidade para que grupos vulneráveis possam exercer, de forma igualitária, o direito de acesso à informação. O projeto piloto da Controladoria está sendo a população Quilombola (Boletim CGU, 2021).

Ademais, a CGU realiza avaliações sobre o nível de transparência no Brasil. A chamada “Escala Brasil Transparente - EBT” uma metodologia criada para mensurar a transparência pública em estados e municípios, desenvolvida para subsidiar o Ministério da transparência e a Controladoria Geral da União, possibilitando o exercício das competências que lhe atribuem a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Acesso à Informação, assim como o Decreto nº 7.724/2012 e o Decreto nº 8.910/2016. Isso permite um melhor monitoramento das ações implementadas pelos estados e municípios que objetivam a promoção ao acesso à informação. Originalmente a ferramenta avaliava a transparência passiva dos entes públicos, e por meio dele era realizado o monitoramento da transparência pública, avaliando o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Sua metodologia de avaliação atualmente abrange tanto a transparência ativa quanto a passiva. Nesta avaliação foram incorporados aspectos da transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas e outras. Com a aplicação da EBT como prática institucional, a CGU pretende consolidar o monitoramento da transparência pública e possibilitar o acompanhamento das ações implementadas por estados e municípios na promoção do acesso à informação e fortalecimento da cidadania.

A CGU apresenta como quesitos em sua avaliação os tópicos:

- Transparência Ativa – Existência de site oficial, informações sobre a estrutura organizacional e unidades, existência de Portal de Transparência, informações sobre receitas e despesas, informações sobre licitações e contratos, possibilidade de acompanhamento de obras públicas, informações sobre diárias, informações sobre os servidores públicos, divulgação da

regulamentação da LAI e seus respectivos relatório estatístico de atendimento, existência de catálogo ou inventários dos dados aberto.

- Transparência Passiva – Divulgação do SIC físico, existência de ferramenta eletrônica para envio de pedidos, inexistência de procedimentos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso à informações, assim como seu acompanhamento, resposta no prazo legal e em conformidade com a solicitação, indicação da possibilidade de recurso.

Todos esses itens são avaliados objetivando avaliar a atuação dos estados e municípios na promoção da transparência e conseqüentemente da participação social. A controladoria orienta os demais entes para que o foco seja sempre no cidadão, através de uma cartilha apresentando os procedimentos a serem realizados, permitindo um maior controle e monitoramento por parte da sociedade.

Complementarmente com a política de Dados Abertos, ou seja, dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa estabelecida pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, pode-se observar que a gestão e o monitoramento da mesma são realizados pela Controladoria conforme determina o Decreto nº 9.903/2019.

Outra ferramenta modelo criada pela controladoria que fortalece a cidadania é o Espaço do Pesquisador, criado em 2021, dedicado aos pesquisadores que desejam estudar temas relacionados aos trabalhos desenvolvidos pelo órgão. A seção reúne conteúdos em diferentes formatos: dados abertos, painéis, relatórios, e pesquisas divulgadas na Revista CGU e na Base de Conhecimento. O objetivo é aperfeiçoar o trabalho da instituição e adotar uma visão baseada em evidências científicas nos segmentos em que atua. Obtendo, portanto uma melhor relação com a academia, um trabalho conjunto para o aperfeiçoamento.

Com foco no público jovem a CGU possui um projeto que visa estimular o comportamento ético e cidadão nesse nicho de público, o “Game da Cidadania”. Portanto, esse projeto busca desenvolver a consciência crítica quanto aos atos de corrupção. É uma iniciativa gratuita e desenvolvida pela mesma. Ele é dividido em duas fases, a primeira consiste na participação individual de cada candidato inscrito no programa que deverá vencer desafios éticos. A segunda etapa consiste nos finalistas apresentarem um vídeo autoral abordando assuntos tratados na primeira etapa. O jogo pode ser baixado gratuitamente no celular, *tablet* ou computador. Atualmente o jogo encontra-se em sua segunda edição.

Observa-se que a Controladoria possui um projeto denominado “O Diálogos em Controle Social” que tem como objetivo promover o diálogo entre organizações da sociedade civil que atuem no combate à corrupção e no estímulo à participação social, fomentando a participação da sociedade na gestão pública. O projeto permite uma troca de experiência e o desenvolvimento de planos de atuação em conjunto.

A primeira edição que ocorreu em 2017, onde possibilitou que diversas organizações participassem de oficinas que permitiram troca de conhecimento assim como a elaboração de projetos a serem executados de forma colaborativa. Já a segunda edição teve como temática três segmentos: “Dados abertos e aprimoramento de políticas públicas”, “Monitoramento da Lei de Acesso à Informação” e “Ações de Segurança Alimentar e Nutricional: Estado e Sociedade”.

Em 2021 ocorreu a terceira edição, de forma virtual, com destaque a temática “O enfrentamento à COVID-19 e a participação social.” E em 2022 o projeto teve como foco temas como Controle Social das ações policiais e a proteção do espaço cívico; Desafios da organização do Estado para enfrentar efeitos duradouros da Covid-19; Formas de incentivar a participação das mulheres para as questões que envolvem o controle social e a transparência pública.

Alem da atuação descrita, a controladoria promove audiências e consultas públicas assim como, realiza pesquisas através de questionários para melhorias no serviço.

Desde Janeiro de 2023, a Controladoria Geral da União passou a contar com uma nova estrutura conforme definido na Medida Provisória nº 1.154/2023 (estrutura de governo) e no Decreto nº 11.330/2023 (estrutura da CGU). Sua reestruturação visa uma melhor organização dos assuntos sobre sua competência. Agregou-se, por exemplo, assuntos similares que era pulverizados em diferentes unidades, permitindo uma maior capacidade de coordenação. Ficando estruturada da seguinte forma: Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) – Atuará com o objetivo de reaproximar a CGU do cidadão, e no aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados, além de fiscalizar a execução dos programas governamentais; Ouvidoria Geral da União (OGU) – Coordenará o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv) e contribuirá para formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas a partir das informações obtidas por meio dos cidadãos; Corregedoria Geral da União – Atuará na responsabilização dos servidores públicos federais; Secretaria de Integridade Privada – Promoverá a integridade na esfera privada assim como,

será responsável pelos acordos de leniência; Secretaria de Integridade Pública – Atuação de forma preventiva no setor público, promovendo a gestão de riscos, *compliance* e programas de integridade e Secretaria Nacional de Acesso à Informação – Aprimorar o Sistema de Acesso à Informação; e órgãos colegiados - Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e Comissão de Coordenação de Controle Interno.

3.2 A controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do Controle Social e Transparência

Nessa seção é abordada a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE) e sua atuação para promover o Controle Social no Estado.

A controladoria como é conhecida atualmente foi criada por meio da Lei número 7.989, de 14 de Junho de 2018 e está ligada diretamente ao Chefe do Poder Executivo. Esse modelo criado em 2018 contemplou macrofunções de Auditoria Governamental – Visa avaliar os controles interno e gerenciar riscos, orientando e acompanhando a gestão governamental; Ouvidoria – Possuindo como finalidade o fomento ao controle social e a participação popular por meio das manifestações recebidas pela sociedade; Transparência – Também objetiva o fomento do controle e participação social, porém através de ferramentas que possibilitem acessibilidade e clareza nas informações e Corregedoria - Tem como finalidade prevenir e apurar os ilícitos disciplinares praticados no âmbito da Administração Pública, assim como promover a responsabilização.

No segmento para promover a participação social a CGE/RJ possui uma ação chamada “Carta de Serviços”, sua criação foi instituída pela Lei Federal 13.460 de 26 de Junho de 2017, e Lei Estadual 6.052 de 23 de setembro de 2011 e regulamentada pelo Decreto nº 46.836/2019 que dispõe sobre os direitos dos usuários dos serviços públicos. Essa carta de serviços tem como objetivo esclarecer os usuários dos serviços públicos prestados as formas de acesso e os compromissos e padrões de qualidade para esse atendimento. Isso auxilia o usuário na relação Estado x cidadão permitindo um *feedback* dos serviços. A Ouvidoria Geral do Estado – OGE é responsável por orientar todos os órgãos e entidades quanto à elaboração da Carta de Serviços dos mesmos.

Em abril de 2023 por meio do Decreto nº 48.449, o Governo Estadual estabeleceu a política de gestão e controle do programa de dados abertos do Estado que visa dar transparência as ações e estratégias do estado. A gestão do Programa, que será adotado pelo período de dois anos, será de responsabilidade do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro – PRODERJ e monitorado pela Controladoria Geral do Estado.

No levantamento dos documentos estaduais observou-se que foi estabelecido uma política de Governança no governo do Rio através do Decreto nº 47.053 de 29 de abril de 2022 que possui como princípios: a efetividade, integridade, confiabilidade, transparência, prestação de contas e responsabilidade, capacidade de liderança e vínculo de estratégia. Esses princípios corroboram com o controle social. Assim, foi criado um Comitê no qual a CGE faz parte com o objetivo de fortalecer e fomentar a Governança na Administração Pública. Portanto, observa-se uma atuação da CGE frente ao fomento da transparência e prestação de contas que permitem a participação e controle por parte da sociedade.

Ao se navegar pelo Portal da Controladoria pode-se observar que o site apresenta-se com subdivisões para navegação, com links das informações e serviços mais procurados, um deles se destaca quanto a importância no tema da presente pesquisa, a seção destinada a Ouvidoria.

A ouvidoria e transparência do Estado do Rio de Janeiro – OGE/RJ foi criada pela Lei 7.989/2018 e pertencente à estrutura da CGE. Desenvolve a macro função de ouvidoria e transparência e, é o órgão central da Rede de Ouvidorias do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro. Além disso, elabora relatórios gerenciais de forma periódica que subsidiam os gestores no processo de tomada de decisões, além de possibilitar uma maior publicidade e transparência do direito de acesso à informação e ao controle social. A Ouvidoria é responsável, também, por receber, tratar e responder manifestações de ouvidoria (sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias).

O contato com a OGE/RJ pode ser realizado através do telefone, de forma presencial ou modo *online* pelo Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Estadual - Fala.Br. O Fala.Br estadual é um Sistema Integrado de Ouvidorias, e é o canal utilizado para encaminhamento das manifestações de ouvidoria a órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Importante destacar que é necessário um

cadastro no sistema para realizar as manifestações exceto quanto a denúncia e reclamação.

Nessa mesma seção verifica-se manuais que visam orientar os demais órgãos e entidades estaduais quanto a elaboração da Carta Serviços, a transparência ativa e passiva no Rio de Janeiro, além de um manual do sistema e-Sic.

Faz-se necessário esclarecer que o Estado do Rio de Janeiro regulamentou o direito de acesso à informação por meio do Decreto nº 46.475 de 25 de outubro de 2018 e criou o Sistema eletrônico de informação ao cidadão (e-Sic RJ) onde os pedidos de dados e informações podem ser realizados de forma eletrônica. Essa normativa da CGE se dá pelo fato da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 estabelecer diretrizes de transparência e regulamentar o direito da sociedade de acesso à informação possibilitando o acompanhamento da gestão.

A OGE/RJ disponibiliza relatórios gerenciais que tem por objetivo demonstrar suas atividades e subsidiar a tomada de decisão dos gestores. Através do relatório Gerencial do quarto trimestre de 2022, essa pesquisa destaca a ação do “Disque Rio Contra a Corrupção – DRCC”, instituído pela Resolução CGE nº 37, de 07 de agosto de 2019, é um canal telefônico, específico para recebimento de denúncias de corrupção praticadas no âmbito do Poder Executivo Estadual do Rio de Janeiro, objetivando o conhecimento e a adoção de medidas preventivas e corretivas associadas aos atos que possam causar prejuízos aos cofres públicos, tais como: fraudes em licitações, contratação de funcionários fantasmas, recebimento de propinas, dentre outros. Embora seja uma notável iniciativa dentre as 427 ligações recebidas apenas 16 tiveram elementos suficientes que permitissem seu encaminhamento para avaliação.

Ainda são realizadas capacitações e eventos, como capacitação referente aos sistemas Fala.Br, DRCC e o e-SIC, e o “Encontro da Rede de Ouvidorias e Transparência”, com o propósito de obter o fortalecimento da Rede de Ouvidoria e Transparência do ERJ e no último evento com a finalidade de divulgar o resultado do Ranking de Transparência 2022 da Controladoria Geral do Estado – CGE/RJ.

Verifica-se que a CGE realiza um projeto idealizado pela OGE para fortalecer a relação Administração Pública e sociedade. O projeto permite o acompanhamento das ações de gestão e políticas públicas do Estado através da divulgação de mensagens e informativos para os servidores da rede de ouvidoria e transparência,

assim como para os cidadãos por meio de canais como mídias, redes sociais da CGE, *e-mail* e *Whatsapp* para que sejam avaliados os objetivos e resultados alcançados.

A CGE apresenta desde 2019 uma iniciativa voltada ao Poder Executivo Estadual que premia ações focadas ao aperfeiçoamento da gestão pública. O prêmio denominado “Controle da Vanguarda” destina-se a estimular, reconhecer e disseminar iniciativas dos órgãos e entidades estaduais do Rio de Janeiro por meio do concurso que promovam o fortalecimento da gestão, aprimoramento do controle social e transparência e, dos canais e espaços de participação social, além do aprimoramento das políticas de integridade e prevenção da corrupção. (POLITEIACOPRODUÇÃO, 2019).

Em atuações recentes a Controladoria participou do seminário “A Ouvidoria Pública como Ferramenta de Participação Social”, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), por meio de sua Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE-RJ), e em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB). O evento teve o propósito de estimular a importância das ouvidorias para o Controle Social, do desenvolvimento de canais com o cidadão. As palestras apresentadas no evento abordaram temas como direito fundamental à informação, comunicação pública, *Compliance* e Lei de Acesso à Informação. (CONACI. mar,2023).

Como destaque a CGE recebeu em 2022 o prêmio “Visão Cidadã” pelo desenvolvimento de uma gestão voltada para o aperfeiçoamento e melhorias de ouvidoria e atendimento da sociedade, o que nos permite observar uma atuação que visa uma maior participação social.

No que tange o Portal de Transparência, instrumento que permite um controle social sobre as ações da Administração Pública, assim como colaborar na prevenção e combate à corrupção, identifica-se que a gestão da iniciativa do Governo compete a Controladoria que disponibiliza dados públicos do Poder Executivo Estadual onde o cidadão encontra elementos sobre a utilização dos recursos. O Portal atende de maneira ativa a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/11 e ao Decreto Estadual nº 46.475/18, que regulamenta o direito constitucional do cidadão a acessar as informações públicas, permitindo acompanhar e fiscalizar o uso dos recursos públicos.

Os dados divulgados são colhidos dos sistemas informatizados do Estado, entre eles o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do

Rio de Janeiro – SIAFE-Rio, Sistema de Gestão de Recursos Humanos -SIGRH e o Sítio Eletrônico do Portal de Compras do Governo do Estado do Rio de Janeiro – SIGA (compras.rj.gov.br). O acesso ao Portal não necessita de cadastro para os usuários e, portanto qualquer cidadão consegue de forma simples e livre navegar pelo site para verificar assim como utilizar os dados disponíveis da melhor forma.

Isso posto, a CGE possui um ranking da transparência que visa o aperfeiçoamento das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos assim como, das solicitações por meio dos recursos de acesso às informações. Portanto, é um recurso que avalia a transparência ativa e passiva do Poder Executivo estadual possibilitando, também, acompanhar a implementação da Lei de Acesso à informação pelos órgãos e entidades. A metodologia utilizada nessa avaliação consiste em: no quesito “transparência ativa” se os sítios eletrônicos oficiais possuem um rol mínimo de dados de forma padronizada, conforme orientado pelo guia de transparência ativa, inseridos no menu denominado “transparência” objetivando a padronização; quanto ao quesito “transparência passiva” são avaliados os índices relacionados ao acesso à informação. A Resolução CGE nº 140 de 09 de maio de 2022 demonstra a forma de avaliação, em que estabelece determinados parâmetros com um intervalo de pontuação, a nota de avaliação será dada por meio da soma dos pontos de ambos os quesitos.

Outra iniciativa gerida pela Controladoria é o Portal do Governo Aberto. Entende-se como conceito de Governo Aberto a Transparência com Responsabilidade e à Prestação de Contas. O Governo Aberto é um portal que reúne informações sobre atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro, bem como serviços que podem ser prestados ao cidadão. A gestão desse site é realizada pela Coordenadoria do Governo Aberto da Ouvidoria e Transparência Geral do Estado. Infelizmente o site encontra-se em manutenção durante toda a pesquisa realizada. (CGE, 2022).

Um serviço prestado pela Controladoria, identificado em sua “Carta de Serviços”, que auxilia no conhecimento da sociedade sobre seus direitos no processo participativo são as ouvidorias itinerantes. As ouvidorias itinerantes são um evento realizado em locais públicos no Estado do Rio de Janeiro que tem como finalidade a divulgação das ouvidorias como instrumento de participação do usuário no serviço público, no exercício do controle social, assim como apresentar ferramentas como o Fala.Br e e-SIC, onde o usuário como demonstrado na presente

pesquisa possa registrar sua manifestação ou solicitar seu acesso à informações públicas. Difundindo o conhecimento legal das legislações garantidoras dos direitos como a Lei Federal 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informação e a Lei 13.460/2017 – Lei de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos. Complementarmente são oferecidos outros serviços como 02º via de documentos e encaminhamento para empregos. Uma ação social que conta com a participação de diversos atores do Estado. (CGE, 2023).

Dessa forma apresentou-se mediante ao levantamento realizado a Controladoria Estadual e suas diversas frentes de atuação que possibilitem o controle social por parte do cidadão.

3.3 O Comparativo das Controladorias

Essa seção visa realizar o método comparativo descrito no capítulo 3 da presente pesquisa.

Através do método de comparação temos como objetivo encontrar semelhanças e diferenças que nos permita responder a questão de pesquisa. Assim como, demonstrar como o Governo brasileiro se mostra estruturado de modo a fortalecer a democracia.

A partir dos dados levantados e apresentados anteriormente obteve-se um quadro comparativo entre as controladorias com base nos parâmetros estabelecidos na metodologia.

Quadro 6 - Análise Comparativa das Controladorias (continua)

Parâmetros da Análise	CGU	CGE/RJ
Composição do Sistema de Gestão, controle e execução da política de acesso à informação e participação social	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão do Portal da Transparência • Gestão e monitoramento dos dados abertos • Compatível com as diretrizes da LAI 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão do Portal de Transparência • Monitorar os Dados Abertos • Compatível com as diretrizes da LAI, necessitando de aperfeiçoamento e regulamentação

Quadro 6 – Análise Comparativa das Controladoria (conclusão)

Organização Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Subdividida em seis áreas 	<ul style="list-style-type: none"> • Subdividida em quatro áreas
Grau de autonomia	<ul style="list-style-type: none"> • Ligada diretamente ao Chefe de Governo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ligada diretamente ao Chefe de Governo
Recursos Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Possui ações com uso da tecnologia 	<ul style="list-style-type: none"> • Possui ações com uso da tecnologia
Canais de Interação	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza de redes sociais e sítios eletrônicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza de redes sociais e sítios eletrônicos
Crítérios de Transparência	<ul style="list-style-type: none"> • Segue parcialmente aos critérios 	<ul style="list-style-type: none"> • Segue parcialmente aos critérios
Uniformidade de Política	<ul style="list-style-type: none"> • Segue orientações internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Não identificado

Fonte: A autora, 2023.

A Lei nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011 - LAI, em seu art. 3, têm como diretriz principal a transparência como regra e o sigilo como exceção. As informações sigilosas são categorizadas e cada categoria determina o tempo em que a informação deverá voltar a estar disponível ao público, tendo como categorias as seguintes:

- **Reservado:** as informações ficam sigilosas durante 5 anos, sem possibilidade de prorrogação;
- **Secreto:** as informações são guardadas por 15 anos, sem possibilidade de prorrogação;
- **Ultrasecreto:** as informações não são reveladas por 25 anos, sendo que nesse caso pode se prorrogar por mais 25 anos, se for necessário. Quem pode prorrogar esse período é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

Da mesma maneira, as informações de interesse público devem ser disponibilizadas, independente de solicitação. Assim, a Lei orienta que essas informações devem ser disponibilizadas de fácil acesso por meio da tecnologia da informação, ou seja, de fácil acesso por todos. Outra diretriz seria o fomento a cultura de transparência na administração pública, e conseqüentemente o controle social da administração pública, ou seja, uma cultura voltada ao *accountability*

social, o que se observou a ser praticado pela CGU na análise realizada na presente pesquisa.

Ao analisar a Controladoria Geral do Estado do RJ observou-se que assim como a CGU, ela possui a gestão de sítio eletrônico do Portal de Transparência que permitem os cidadãos terem acesso a informações pertinentes aos recursos geridos conforme orienta a Legislação. Porém, cabe destacar que o sítio do sistema de consulta de dados abertos da CGE é pouco desenvolvido e não apresenta layout facilitador ao usuário.

Destaca-se que a política de Dados Abertos do Estado apenas foi regulamentada em abril deste ano através do Decreto 48.449/2023, em que estabeleceu a política de gestão e controle do programa de dados abertos. Diferentemente do Federal, em que o Decreto nº 9.903 de 08 de julho de 2019 estabeleceu a gestão da política a CGU, a gestão da política estadual ficará a cargo da Secretaria responsável pela Tecnologia do Estado como descrito anteriormente, o PRODERJ; cabendo a CGE apenas o monitoramento. As normas complementares ainda serão regulamentadas pelo PRODERJ.

Quanto aos parâmetros da organização administrativa e seu grau de autonomia, a Controladoria-Geral da União está estruturada em seis unidades finalísticas, como apresentado na seção destinada a ela, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si: Secretaria Federal de Controle Interno, Ouvidoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, Secretaria de Integridade Privada, Secretaria de Integridade Pública e Secretaria Nacional de Acesso à Informação. A CGU é diretamente ligada ao Presidente da República com *status* de Ministério conforme a Medida Provisória nº 1.154 de 2023 que Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

Quanto a CGE, de acordo com a Lei número 7.989, de 14 de Junho de 2018 que a criou, está ligada diretamente ao Chefe do Poder Executivo como a CGU. Estruturada em macrofunções de Auditoria Governamental, Ouvidoria, Transparência e Corregedoria, como detalhada em sua seção.

Conforme os critérios recursos tecnológicos e canais de interação, a CGU apresenta o uso da tecnologia da informação com o objetivo de fomentar a controle e participação social. A Controladoria possui canais no *Facebook*, *Instagram*, *Telegram*, *Twitter*, *Youtube*; ainda realiza seminários e eventos virtuais tudo para tornar a relação com o cidadão mais próxima possível. Além, de apresentar acesso

ao cidadão estipulado pelas normas como a ouvidoria, a plataforma Fala.Br. A Controladoria do Estado utiliza-se de redes sociais como *Facebook*, *Instagram*, *Youtube* e *Linkedin*, assim como da plataforma do Fala.Br e Ouvidoria. Destaque para CGE com seu projeto de Ouvidoria Itinerante que possibilita qualquer cidadão sem acesso a tecnologia ter conhecimento dos seus direitos e participar da gestão governamental. E, portanto, utilizam-se de maneira geral dos mesmos mecanismos.

Quanto aos critérios de transparência orientados pelo manual de transparência na divulgação de informações se dará em menu de primeiro nível, denominado “Acesso à Informação”, assegurando o cumprimento da LAI. O menu deverá ser subdividido em submenus apresentando-se da seguinte forma: 1. Institucional 2. Ações e Programas 3. Participação Social 4. Auditorias 5. Convênios e Transferências 6. Receitas e Despesas 7. Licitações e Contratos 8. Servidores (ou Empregados Públicos) 9. Informações Classificadas 10. Serviço de Informação ao Cidadão – SIC 11. Perguntas Frequentes 12. Dados Abertos 13. Sanções Administrativas 14. Ferramentas e aspectos tecnológicos. Poderão os órgãos e entidades disponibilizar outros submenus que entendam que são importantes e muito demandados desde que se apresente após o rol obrigatório.

A CGE apresenta o menu “Acesso à Informação” denominado como “Transparência” o que difere do orientado pelo Manual. Dentre os 14 subitens do menu a Controladoria não apresenta as “Sanções Administrativas” e as “Ferramentas e aspectos Tecnológicos”; embora esse último seja apresentada a ferramenta de pesquisa na página inicial, e acrescenta as despesas com o Corona vírus por entender que são de importância à sociedade (CGE, 2023). Já a CGU apresenta os 13 submenus orientados pelo Manual, porém as sanções administrativas não são identificadas no menu “Acesso à informação”. Acrescido ainda de assuntos relevantes como: Governança, Demonstrações Contábeis, Transparência e Prestação de Contas e Privacidade e Proteção de Dados.

Em relação à uniformidade política internacional que podemos mencionar as orientações apresentadas pela OCDE, de Governo Aberto, Acesso à Informação, promover uma cultura que os cidadãos sejam capazes de colaborar ativamente na gestão governamental, aumentar os mecanismos participativos, a transparência e a *accountability*; a Controladoria Geral da União apresenta-se caminhando nessa perspectiva, por meio de seus normativos, orientações, participação em redes, dentre outros. A CGE demonstra-se um pouco mais iniciante quando o tema está

relacionado a isso. Verificou-se que ela espelha-se muito mais em como o Governo Federal apresenta-se do que procurar realizar essa convergência com política internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como objetivo principal identificar a contribuição da Controladoria Geral do Estado do RJ para o controle social e transparência da Administração Pública do estado, procurando compreender desde a concepção de controle e transparência até a sua interface com a instituição das controladorias.

Pode-se concluir que os conceitos de transparência da gestão pública e controle social, que desenharam a pesquisa, foram apresentados conforme a literatura, por meio da seção do referencial teórico.

Demonstrou-se que na CGU, os trabalhos da Ouvidoria, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, o Portal da Transparência, os Painéis de acesso à informação, as ações educativas voltadas à sociedade, as parcerias com instituições de ensino, as redes colaborativas internacionais retrataram o fomento e fortalecimento da relação da instituição com o cidadão.

Verificou-se que as determinações legais acerca do aumento da transparência e da construção de canais com o controle social vêm ocorrendo de fato e não apenas em suas legislações, mediante todos os instrumentos típicos do controle social, seja ministrando cursos e seminários, distribuindo cartilhas e manuais, desenvolvendo ferramentas tecnológicas.

A pesquisa evidenciou que a estrutura e o histórico da Controladoria Geral da União, ao longo dos seus 20 anos de existência, contribuíram para que se tenha aprimorado sua atuação no tema.

Pode-se perceber que apesar deste cenário favorável na esfera Federal, a pesquisa revela, que na área estadual ainda há muito a se fazer, fato é que a criação da Controladoria com esse aspecto de Governança só surgiu no Estado em 2018, em comparação com a história evolutiva da União desde 2003.

Discutiu-se ao longo da pesquisa as políticas públicas voltadas ao Controle Social e Transparência e as ações de fomento que estão sendo realizadas pelas Controladorias em estudo. Nesse contexto, descreve a luz dos conceitos discutidos no referencial teórico, a atuação da Controladoria Geral da União – CGU e a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE/RJ por meio de um estudo comparativo, cujos parâmetros foram delimitados com base na pesquisa bibliográfica realizada.

Face ao exposto, conclui-se que os objetivos previamente propostos pela pesquisa foram alcançados, uma vez que conseguiu identificar a atuação da CGE no fomento do Controle Social e Transparência; e demonstrar como a CGU atua como *benchmarking* dentro do ordenamento brasileiro. Quanto à resposta a questão levantada observou-se após análise comparativa realizada e toda a pesquisa documental e bibliográfica que embora ela caminhe para que sejam realizadas ações voltadas ao fortalecimento da democracia, a CGE/RJ necessita de aperfeiçoamento de suas ações, uma política mais robusta quanto ao tema e gestores que tenha isso como prioridade de governo.

Cabe mencionar que no ranking de transparência, na Escala Brasil Transparente - Avaliação 360° - 2ª Edição, realizado pela CGU o Rio de Janeiro encontra-se no 22º lugar com nota 7.8. (CGU, 2020). Isso corrobora para o entendimento de que alguns aspectos ainda precisam ser aperfeiçoados pelo Estado.

Evidenciou-se, no decorrer da pesquisa, a importância do instrumento de ouvidoria enquanto instrumento democrático de controle social que viabiliza a efetiva participação do cidadão na gestão pública. Pode-se afirmar, ainda, com base na pesquisa, que tanto o controle externo quanto o controle interno têm, na União, o modelo mais completo e bem estruturado.

Os desafios que se apresentam, conforme a pesquisa, referem-se à implementação de políticas de longo prazo que não sejam modificadas a cada novo governo; assegurar a prática de transparência das ações de forma mais ampla possível, salvaguarda apenas os sigilos especificados por lei; a necessidade de ampliação de uma educação social voltada à cidadania plena, por meio da conscientização de direitos e deveres do cidadão e da sociedade, acerca do papel que lhes cabem no exercício do controle social, realizar campanhas de divulgação dos portais em canais de comunicação de massa para conhecimento mais amplo da sociedade; e realizar consultas de satisfação junto à sociedade sobre as necessidades de informações e avaliação de qualidade dos portais da transparência, para fins de orientar alterações nos formatos dos sítios eletrônicos e dos dados disponibilizados.

Enfim, não obstante a importância do tema em questão, existe uma lacuna na literatura brasileira quanto a efetiva atuação das Controladorias Estaduais na promoção da participação social dada à escassez de obras que abordam o assunto.

Nesse sentido, pretende-se, pois, com este trabalho contribuir para a ampliação do debate tanto no meio acadêmico como na gestão governamental, e subsidiar novas pesquisas sobre esta temática, assim como a realização de estudos voltados a outro público alvo.

Assim sendo, esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar o conteúdo sobre o controle social, mas fazer uma abordagem inicial sobre a forma como um ente público estadual pode levar a sociedade a participar, fiscalizar, cobrar e denunciar os atos dos gestores públicos para que sejam atendidas as demandas sociais com uma efetiva utilização dos recursos públicos.

Portanto, sugere-se que outras pesquisas sobre controle social e transparência nas controladorias estaduais sejam realizadas por meio de entrevistas com os atores envolvidos na política de participação, e a realização de uma pesquisa quantitativa que demonstre a percepção dos usuários das informações e serviços quanto à atuação da instituição para promoção do controle; visando esclarecer questões não contempladas no presente estudo. Recomenda-se ainda, avaliar a política de participação no ordenamento jurídico brasileiro a fim de identificar razões e compreender os motivos pelo qual ainda não se encontra difundida e implementada de forma plena.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12421/sociedade-da-informacao--accountability-e-democracia-delegativa--investigacao-em-portais-de-governo-no-brasil/i/pt-br>. Acesso em: 23 fev. 2022.
- ALBERNAZ, L. R.; GOMES, M. B. *Governança pública e controle*. Controladoria no setor público. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 117–131.
- ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado* - 22. ed. rev., atual. ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- ALVAREZ, Marcos Cézar. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em perspectiva*, v.18, n.1, p. 168-176, 2004.
- ARRUDA, Cristiane Rodrigues. O Papel da Controladoria na Administração Pública. *In.*: USP International Conference Accounting, 20, São Paulo, 2020. *Anais....* São Paulo: USP, 2020. p. 29-31. Disponível em: www.congressousp.fipecafi.org. Acesso em: 23 mai. 2022.
- ASSIS, Luana de; SILVA, Christian Luiz da, CATAPAN, Anderson. As funções da controladoria e sua aplicabilidade na administração pública: Uma análise da gestão dos órgãos de controle. *Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)* – ISSN 2177-4153, v. 14, n.3, Jul/Set. 2016.
- BALBE, Ronald da Silva. Controle interno no Brasil: uma visão histórica. *In.*: BLIACHERIENE, Ana Clara; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). *Controladoria no setor público*. 2. Ed. Belo Horizonte, 2019. P. 41-65.
- BALBE, Ronald da Silva. *O resultado da atuação Controle Interno no contexto da Administração Pública Federal brasileira*. 2010. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2010.
- BARROS, A.C.; *Curso transparência na gestão pública: controle cidadão /coordenação*, Cliff Villar; ilustração, Carlus Campos. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/TCE, 2017. 96p. (Curso em 06 Fascículos). Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/gestao_publica/fasciculo_5_.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.
- BARROS, Flávia Lessa de. Redes e participação social em campos políticos da cooperação internacional: a experiência brasileira. *Sociedade e Estado* [online]. 2011, v. 26, n. 2, pp. 301-327. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000200014>>. Acesso em: 29 ago.2022.

BATISTA, D. G. *Manual de Controle e Auditoria: com ênfase na gestão de recursos públicos*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BORINELLI, Márcio Luiz. *Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis*. 341p. Tese (Doutorado) - Departamento de Contabilidade e Atuária. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL, Controladoria Geral da União – CGU. *Relatório final da 1ª conferência nacional sobre transparência e controle social*. Brasília: CGU, 2011.

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

BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. *Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>> Acesso em: 22 fev. 2021

BRASIL. Controladoria-Geral Da União. *CGU – Guia de Orientações para os entes federados – Escala Brasil Transparente –2018*

BRASIL. Controladoria-Geral Da União. *CGU - no lançamento do Manual da OCDE sobre Integridade Pública em espanhol*. Brasil, Governo Federal, julho, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/cgu-no-lancamento-do-manual-da-ocde-sobre-integridade-publica-em-espanhol>>Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Decreto 93.874, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93874.htm. Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.113, de 05 de fevereiro de 2002. Transfere da estrutura do Ministério da Fazenda para a da Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4113.htm. Acesso em 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4177.htm. Acesso em 12 jan 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216

da Constituição. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 18 dez 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8910.htm. Acesso em: 12 jan 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.903, de 08 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm. Acesso em: 18 dez 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 15 jul 2022.

BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso: 20 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 20 dez 2022.

BRASIL. Lei ° 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. Resolução n ° 3, de 13 de outubro de 2017. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº8.777, de 11 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes/resolucao-n-o-3-de-13-de-outubro-de-2017#:~:text=Aprova%20as%20normas%20sobre%20elabora%C3%A7%C3%A3o,11%20de%20maio%20de%202016.&text=OUTUBRO%20DE%202017-,Aprova%20as%20normas%20sobre%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20e%20publica%C3%A7%C3%A3o%20de%20Planos%20de,conforme%20disposto%20no%20Decreto%20n%C2%BA8>. Acesso em: 18 dez 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. *ENAP*, n. 9, p. 1–28, 2001. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9texto.pdf>. Acesso em: 02 jul.2021.

CALIXTO, G. E.; VELASQUEZ, M. D. P. Sistema de controle interno na administração pública federal. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 81, 2012. DOI: 10.5902/198109466153. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/63>. Acesso em: 04 abr. 2022

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Controle Social, Aparato Regulatório e Práticas Emancipatórias. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BH, 5., 1996. *Cadernos e Textos*, Belo Horizonte, 1996.

CARVALHO, Marília Gabriela; SANTOS, Luam Leiverton Pereira dos. O Controle Social na Efetivação das Políticas Públicas com ênfase na Assistência Social. *Id onLine Rev. Mult. Psic.*, v.12, n. 41, p. 760-773, 2018 - ISSN 1981-1179 Disponível em: <http://idonline.emnuvens.com.br/id>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CASTRO, Domingos P. *Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONG*. São Paulo: Atlas, 2008.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CATELLI, Armando (Coord.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CHAVES, Renato Santos. *Auditoria e Controladoria no setor público: fortalecimento dos controles internos*. 1.ed.(ano 2009), 2.reimpr.Curitiba: Juruá: 2011.

CHIAVENATO, I. *Administração geral e pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CHUDZIJ, Luísa Fófano. Controle das políticas públicas: uma apreciação sob a ótica do poder legislativo, poder judiciário e tribunal de contas. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 1, p. 275-296, 2020. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda>>. Acesso em: 15 ago.2021.

CLÈVE, C. M.; FRANZONI, J. A. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. *Interesse Público*, Belo Horizonte, MG, v. 15, n. 79, p. 15-40, mai./jun. 2013. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/DireitoPublico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2022.

COELHO, Jerri Eddie Xavier. O Controle interno na perspectiva constitucional. In: BLIACHERIENE, Ana Clara; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). *Controladoria no setor público*. 2. Ed. Belo Horizonte, 2019. P. 67-79.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. Segunda edição. = El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición. p. ; cm. (OEA documentos oficiais; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF) (OAS official records; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF).2011. ISBN 97800827059108

CORBARI, E. C. Accountability e controle social: Desafio à construção da cidadania. *Cadernos da Escola de Negócio da UniBrasil* – Jan/Jun 2004.

COSTA, Fernanda Pereira. O controle externo da administração pública no Brasil. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*. 2021. Disponível em:<<https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/view/17>>. Acesso em 04 ago 2022.

CRUBELLATE, João Marcelo. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. *RAE-eletrônica*, v. 3, n. 2, Art. 20, jul./dez. 2004. Disponível em:<<https://doi.org/10.1590/S1676-56482004000200004>>. Acesso em 13 ago.2022.

CRUZ SILVA, Francisco Carlos da. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade* [online]. 2002, v. 9, n. 24, pp. 115-137. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000200008>.. Acesso em: 08 ago 2022.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica.

Revista CGU, DF, 2018. V. 10, n. 16, p. 878-907, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34493>>. Acesso em: 26 out. 2021.

DE BONA DA SILVA, R. Sociedade e Estado: quem controla quem? diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações sociedade-estado. *Revista da CGU*, [s. l.], v. 8, n. 13, p. 20, 2016. doi: 10.36428/revistadacgu.v8i13.64. disponível em: https://revista.cgu.gov.br/revista_da_cgu/article/view/17. Acesso em: 30 ago. 2022.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. Embaixada da França no Brasil, 2017. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acesso em 11 jul. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30.ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DURIGON, Almir Rodrigues; DIEHL, Carlos Alberto. Controladoria no setor público: uma análise dos artigos publicados no congresso USP de controladoria e contabilidade - período de 2001 a 2011. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, ISSN 0103-734X, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 91-109, abr./jun. 2013.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). *Controle Social. Módulo Controle Institucional*. 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/3/MODULO%20CONTROLE_SOCIAL.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. 5 ed. [rev.] – São Paulo: Saraiva, 2006

FARIAS, Ivaneide Ferreira; SILVA, José Wanderson Lima da; CABRAL, Augusto César de Aquino; SANTOS, Sandra Maria dos; PESSOA, Maria Naiula Monteiro. Contabilidade Aplicada ao Setor Público: o Estado da Arte da Produção de Dissertações e Teses Brasileiras. *Revista de Contabilidade & Controladoria*; Curitiba, v. 9, ed.3, set-dez 2017. : 89105. DOI:10.5380/rcc.v9i3.50085

FERNANDES, E. L. *Transparência e controle social: o caso do Conselho de Alimentação Escolar de Mato Grosso do Sul*. Brasília: ESAF-DIREC, 2010.

FERREIRA, Luciano Carlos. A Lei de Acesso à Informação como meio de esclarecer as leis orçamentárias e a execução destas. *Revista Esmat*, Palmas, ano 4, n 4, p. 179–191. jan-dez 2012. DOI: 10.34060/reesmat.v4i4.89.

GARCIA, Leice Maria. *Análise do controle interno do poder executivo federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes*. 2011. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/BUOS-8UDGG5>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. *Conceitos essenciais da sociologia*. Tradução Cláudia Freire. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017

GIL, Antônio Carlos *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisas*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002;

GONÇALVES, Maria Denise Abeijon. *A Gestão Pública sob o novo paradigma da eficiência*. Conteúdo Jurídico, Brasília, 23 abr. 2012.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n 1, jan-jun2008.

GUERRA, Evandro Martins. *Controle externo da Administração Pública*. 4 Ed. Belo Horizonte : Fórum, 2019.

GUIMARÃES, J. Culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, L. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte/São Paulo: UFMG/Cortez, 2010. 13-26 p.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). *Transparency. The key to better governance*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

HOCHMÜLLER, André Bloise. *A controladoria governamental no âmbito da gestão pública*. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Contabilidade, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2009.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática – 15. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.*

KOVAČ, P.; GAJDUSCHEK, G. Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe. NISPAcee Annual Conference May 22–24, 2014. Disponível em: <http://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-proceedings-budapest-2014.pdf>. Acesso em: 01 Ago. 2021.

KREIN, Viviane; WERNKE, Rodney; ZANIN, Antônio. Controladoria na Gestão Pública: a percepção de gestores públicos em municípios da região da Amerios. *RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*. v. 11, n. 3, p. 1-18, 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo : Atlas 2003.

LIMA, L. H. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 8. ed. São Paulo: Método, 2019.

LIMA, Melina Pompeu de. Um panorama sobre a construção da transparência no Brasil pós Constituição Federal de 1988. In.: ENCONTRO DA ANPAD, 43., São Paulo 2019. *Anais...* São Paulo: EnAnpad -SP, 2019.

LIMA, Melina Pompeu de; ABDALLA, Márcio Moutinho; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas

federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista do serviço público*. Brasília 71 (especial - 3): 232 – 263 dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4662>.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação social no controle da administração pública: um estudo exploratório. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, Santa Maria, v. 1, n. 1, p.134, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>>. Acesso em: 15 fev 2021.

MAGALHÃES, Bruno Dias; Coelho, Fernando de Souza (2018). Imbricações entre governança pública e governabilidade para a implementação da reforma administrativa: o caso da gestão para a cidadania em Minas Gerais (2011-2014). *Gestão & Planejamento*, v. 19, 10(1), 350-366; jan-dez, 2018.

MARQUES, F. P. J. A. Internet e transparência política. In.: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 23, Universidade Federal do Pará, 2014. *Anais...* Belem: COMPOS, 2014. p. 1–18,.

MARTINEZ, M. C. V; ROMERO, D. R.; RODRIGUEZ, M. C. M. El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Revista de Ciências Sociales*, Quito, ed 53, p. 85-103., 2015.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

MARTINS, Pablo Luiz; ASSIS, Ana Aparecida da Costa; OLIVEIRA, Emanuela Machado de; CAMPOS, Eveline Silva; CARVALHO, Janice Alessandra. Práticas de controladoria nas organizações públicas municipais. In.: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA. 9, 2012. *Gestão e Inovação*. Resende: AEDB, 2012. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/28816526.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2021.

MASSELLA, Alexandre Braga. Stuart Mill, Durkheim e a prova de relações causais em Sociologia. *Ciência e filosofia*, n.6, p. 61-158, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil. *GIGAPP Estudos/ Working Papers*, v. 32, p. 1-21, mar. 2014. Disponível em: <http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2014-33.pdf>. Acesso em 08 ago. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discrecionalidade e controle jurisdicional*. 2. ed. Malheiros: São Paulo, 2012

MELLO, Vinicius Manfio Cezar Souza de; BITENCOURT, Caroline Muller. *Informação, transparência e controle social no Estado democrático de direito*. XVI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/issue/view/127>. Acesso em 02 nov 2021.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. (Organizadora). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. 80 p. ISBN: 8532611451.

MONTEIRO, E. L. M.; YUKOTAGAMI, M; COSTA, P. C.; GOMES, A.; LAMEU, M. A.; LIMA, I. G. A Controladoria e o Controller no Processo de Gestão Organizacional. *Revista Gestão em foco*, Amparo, São Paulo, 1, 66-74, 2015.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus institucionais de controle dos representantes*. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007141025/publico/tese_ana_carolina_yoshida_hirano_andrade_mota.pdf. Acesso em: 23 mai. 2022

MURILLO, Martin J. Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. *International Political Science Review*, Londres, v.36, p. 42-59, 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512114541163> >. Acesso em: 02 nov 2021.

NETO, Eduardo Belem de Andrade. Controle Social: O que você tem a ver com isso? *Politize*, 2018. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/controle-social-o-que-voce-tem-a-ver/#:~:text=SEM%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20N%C3%83O%20H%C3%81%20CONTROLE%20SOCIAL&text=Dessa%20forma%2C%20o%20governo%20deve,partida%20para%20uma%20transpar%C3%Aancia%20efetiva.>>. Acesso em: 10 out. 2021.

OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. *Participação social no setor público por meio de canais digitais: um estudo de caso sobre a Controladoria-Geral da União*. 2018. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. *El derecho de acceso a la información pública en las Américas* : Estándares interamericanos y comparación de marcos legales = The right to access to public information in the Americas : Inter-American standards and comparison of legal frameworks. [S.l.]: OEA; CID, 2012. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L).

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Lei Modelo sobre Acesso à Informação Pública 2.0*. Preparado pelo Departamento de Direito Internacional da Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA. [S.l.]: OEA, 2020. (OAS. Documentos oficiais)

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES - INTOSAI. *Diretrizes para as normas de controle interno do setor público*; Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. *Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública*. [S.l.]: OECD, 2022. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>> Acesso em: 18 dez. 2022.

PADOVEZE, C.L. *Controladoria básica*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

PAIVA, Fernanda Helena Cearense; SOUZA, Josiane Ramos de; RIBEIRO, Rosana; TEIXEIRA, Cássia Regina Bianchini; SILVA, Alessandra. A contribuição da controladoria para o setor público como aporte para uma gestão mais eficiente. In: Simpósio de Tecnologia da Fatec de Sertãozinho – SITEFA/Stz. v.2 n.1 (2019): Revolução digital: tendências tecnológicas no mundo moderno. Disponível em: <https://doi.org/10.33635/sitefa.v2i1>. Acesso em: out. 2021

PALUDO, A. *Administração pública*. 7. ed. São Paulo: Método, 2018.

PEDERNEIRAS, Macedo Marcleide Maria; DE GUSMÃO LOPES, Jorge Expedito; LIBERALQUINOFERREIRA, Joaquim Osório; MACIEL DOS SANTOS, Vitor; RIBEIRO FILHO, José Francisco. Marcos regulatórios do controle interno: um estudo na ambientação com o controle externo e o controle social no Brasil. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, v. 15, n 1, 2018. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337258164002>. Acesso em: set. 2021.

PERES, Luciano Nurnberget al. Transparência Passiva Do Governo Federal Brasileiro: O Mesmo Acesso Para Todos?. *Revista Universo Contábil*, [S.l.], v. 16, n. 3, p. 140-159, jun. 2021. ISSN 1809-3337. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/8641>>. Acesso em: 08 jul. 2022..

PERISSINOTTO, Renato. Comparação, história e interpretação por uma ciência política histórico interpretativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.28 n° 83 out. 2013.

PINHO, José Gumercindo dos Santos. *Controladoria governamental nos municípios da região metropolitana de fortaleza*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2017.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle na Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 45, p. 243-282, 2004. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1296>>. Acesso em 16 ago. 2021.

QUEIROZ, M. A. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; GOMES, A. O.; RODRIGUES, M. D. N. Controle interno e controladoria na administração pública: estudo nas universidades federais brasileiras. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 19., 2012, Bento Gonçalves. *Anais [...]*. [S. l.: s. n.], 2012. p. 1-15. Disponível em: <https://bit.ly/2NVSk1r>. Acesso em: 02 nov. 2021

REBOUÇAS, Gabriela Maia; LEITE, Martha Franco; MARQUES, Verônica Teixeira. Pesquisa em direito comparado: um panorama de seus usos nas ciências sociais e humanas. *Interfaces Científicas - Humanas e Sociais*, Aracaju, v.5, n.2, p. 21 – 32, out. 2016.

REIS, A. F., Dacorso, A. L. R., & Tenório, F. A. G. *Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais* - um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 231-251, jan./fev.2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/42991/41689>. Acesso em: 02 dez 2021

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 46.836, de 22 de novembro de 2019*. Dispõe sobre a carta de serviços ao cidadão, e dá outras providências. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3AWCC42000003707>. Acesso em: 15 jan 2023.

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 48.449, de 04 de abril de 2023*. Que estabelece a política de Gestão e Controle do Programa de Dados Abertos. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/decreto-no-48-449-de-04-de-abril-de-2023-programa-de-dados-abertos/>. Acesso em: 02 mai. 2023.

RIO DE JANEIRO. *Lei nº 6.052, de 23 de setembro de 2011*. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e a autenticação em documentos produzidos no Brasil, institui a "carta de serviços ao cidadão" e a "pesquisa de satisfação do usuário de serviços públicos" e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/26381667/lei-n-6052-de-23-de-setembro-de-2011-do-rio-de-janeiro#:~:text=Rio%20de%20janeiro-,Lei%20n%C2%BA%206.052%20de%202023%20de%20Setembro%20de%202011,P%C3%9ABLICOS%22%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIALAS>. Acesso em: 12 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. *Lei nº 7.989, de 14 de junho de 2018*. Dispõe sobre o sistema de controle interno do poder executivo do estado do Rio de Janeiro, cria a controladoria geral do estado do Rio de Janeiro e o fundo de aprimoramento de controle interno, organiza as carreiras de controle interno, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/b66e1562bf96225f832582b1005bdf5?OpenDocument>. Acesso em: 8 jan 2023.

SALDANHA, G. S.; MACHADO, R. LISZBINSKI, B. B. *Desafios da participação e controle social no município de Santana Do Livramento* – RS. João Pessoa- PB. 24-25 mai 2017. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública.

SANTA CRUZ MONTEIRO, Rita de Cássia. *Ouvidoria da Superintendência Regional do Departamento Nacional da Paraíba: Olhar dos servidores e usuários*. 73f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SANTOS, Franklin Brasil; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. Do paradoxo à efetividade: a controladoria pública como um instrumento de um Estado mais eficiente e uma sociedade mais participativa. *In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.) Controladoria no setor público*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 381-397.

SCHMIDT, P. (org.). *Controladoria: agregando valor para a empresa*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHOMMER, J. A. *Modelos de gestão pública: uma análise de cinco municípios do COREDE Missões no Rio Grande do Sul*. 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) - Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as ouvidorias. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, edição especial: Transparência e controle social, v. 2012, p. 135-153, 2012.

SILVA, Carlos Rubens Moreira da; GOUVEIA, Luis Borges. O papel das controladorias na transparência das informações: seu contexto e atuação dentro do poder público. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 18, n. 1, p. 170-195, 2020.

SILVA, Elderson Ferreira da. *Controladoria na administração pública: manual prático para implementação*. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, Ericléia Sergio Cordeiro e. *O controle interno municipal como agente fomentador do controle social: uma análise no município de João Pessoa/PB*. João Pessoa, 2017.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.24-58>>. Acesso em 08 mar. 2021

SILVA, Heloísa Helena Corrêa da; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lúcia. Estado/sociedade e o controle social. *Divers@ Rev. Elet. Interdisc.*, Matinhos, v. 1, n. 1, p. 23-39, jul./dez. 2008.

SILVA, ViniRabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de; FONSECA, Fernanda Fonseca da; PESTANO, Cintia Ribes. Controle social no Sistema Único de

Assistência Social: propostas, concepções e desafios. *Revista Textos & Contextos* Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira e. *Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros*. 2017. Dissertação (Mestrado) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SIRAQUE, Vanderlei. *O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidade e Limites na Constituição de 1988*. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SKOCPOL, T. , SOMERS, M. The use of comparative history in macro-social inquiry. *Comparative studies. Society and History*, v.22, n. 2, abr., 1980, p. 174-197. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici=0010-4175%281980004%2922%3A2%3C174%3ATUOCHI%3E2.0.CO%3B2-P>. Acesso em: 15 jan. 2023.

SOUZA, Erik Persson Souza; FISCHER, Sulivan Desir. Transparência Com Cidadania: Enfatizando o Potencial Emancipatório da Transparência. In.: ENCONTRO DA ANPAD – EnANPAD, 44., 2020. Evento on-line - 14 a 16 de outubro de 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2000.

SUZART, J. A. S.; MARCELINO, C. V.; ROCHA, J. S. As instituições brasileiras de controladoria pública – teoria versus prática. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 1, p. 44-56, 2011.

TAVARES, Paulino Varela; ROMÃO, Ana Lúcia. Accountability e a Importância do Controle Social na administração Pública: Uma Análise Qualitativa. *Business. Braz. J. of Bus.*, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 236-254 jan. /mar. 2021. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJB/article/view/23530>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

TEIXEIRA, L. R.; CORDEIRO, R. M. Accountability Horizontal no Brasil: uma Análise do programa de fiscalização dos Sorteios Públicos no Estado da Bahia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37, 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

TOLÊDO, Hercúlio Pereira; "Lutas Sociais E Cidadania: Reflexões Sobre Os Movimentos Sociais Como Elementos De Resistência E Posicionamento Político Da Sociedade Brasileira", p. 1130-1138 . In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM CIENCIAS HUMANAS, 11. [=Blucher Social Science Proceedings, n.4 v.2]. *Anais do...*São Paulo: Blucher, 2016. DOI 10.5151/sosci-xisepech-gt12_116

UNGARO, Gustavo Gonçalves. *Controle interno da administração pública sob a constituição de 1988 e sua eficiência para a transparência e o enfrentamento da corrupção*. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-07082020-005136/pt-br.php>. Acesso em: 06 ago. 2022.

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, p. 705-720, 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* – 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Tradução Augustin Wement. Ed. UNICAMP, 2001.

YANG, Tung-Mou; LO, Jin; SHIANG, Jing. To open or not to open? Determinants of open government data. *Journal of Information Science*, Londres, v.41, p. 596-612, 2015. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0165551515586715> . Acesso em: 15 fev.2022.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan-abr. 2015.