

LAURINALDO FÉLIX NASCIMENTO

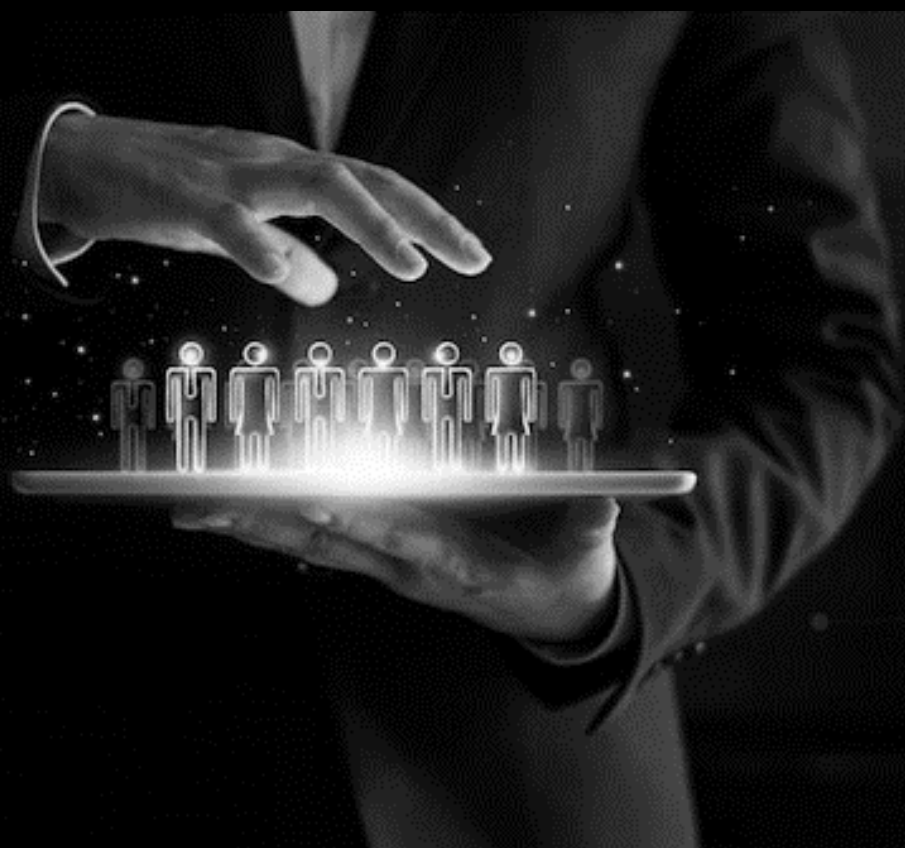
FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO



**INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO,
CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO**

LAURINALDO FÉLIX NASCIMENTO

FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO



**INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO,
CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO**

2022 – Editora Uniesmero

www.uniesmero.com.br

uniesmero@gmail.com

Autor

Laurinaldo Félix Nascimento

Editor Chefe: Jader Luís da Silveira

Editoração e Arte: Resiane Paula da Silveira

Imagens, Arte e Capa: Freepik/Uniesmero

Revisão: O autor

Conselho Editorial

Ma. Tatiany Michelle Gonçalves da Silva, Secretaria de Estado do Distrito Federal, SEE-DF

Ma. Jaciara Pinheiro de Souza, Universidade do Estado da Bahia, UNEB

Dra. Náyra de Oliveira Frederico Pinto, Universidade Federal do Ceará, UFC

Ma. Emile Ivana Fernandes Santos Costa, Universidade do Estado da Bahia, UNEB

Me. Rudvan Cicotti Alves de Jesus, Universidade Federal de Sergipe, UFS

Me. Heder Junior dos Santos, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP

Ma. Dayane Cristina Guarnieri, Universidade Estadual de Londrina, UEL

Me. Dirceu Manoel de Almeida Junior, Universidade de Brasília, UnB

Ma. Cinara Rejane Viana Oliveira, Universidade do Estado da Bahia, UNEB

Esp. Jader Luís da Silveira, Grupo MultiAtual Educacional

Esp. Resiane Paula da Silveira, Secretaria Municipal de Educação de Formiga, SMEF

Sr. Victor Matheus Marinho Dutra, Universidade do Estado do Pará, UEPA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N244f Nascimento, Laurinaldo Félix
Ferramentas de controle interno da controladoria geral da União: instrumentos de fiscalização da gestão, controle social e combate a corrupção / Laurinaldo Félix Nascimento. – Formiga (MG): Editora Uniesmero, 2022. 94 p. : il.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-84599-61-1

DOI: 10.5281/zenodo.6808841

1. Administração pública - Brasil. 2. Controle administrativo - Brasil. 3. Corrupção administrativa - Brasil. 4. Governança. 5. Controle social. 6. Direito Público. 7. Direito Administrativo. I. Nascimento, Laurinaldo Félix. II. Título.

CDD: 342.088

CDU: 342

Os artigos, seus conteúdos, textos e contextos que participam da presente obra apresentam responsabilidade de seus autores.

Downloads podem ser feitos com créditos aos autores. São proibidas as modificações e os fins comerciais.

Proibido plágio e todas as formas de cópias.

Editora Uniesmero
CNPJ: 35.335.163/0001-00
Telefone: +55 (37) 99855-6001

www.uniesmero.com.br

uniesmero@gmail.com

Formiga - MG

Catálogo Geral: <https://editoras.grupomultiatual.com.br/>

Acesse a obra originalmente publicada em:
<https://www.uniesmero.com.br/2022/07/ferramentas-de-controle-interno-da.html>



**FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: INSTRUMENTOS
DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO,
CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO**

LAURINALDO FÉLIX NASCIMENTO

**FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: INSTRUMENTOS
DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO,
CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO**

LAURINALDO FÉLIX NASCIMENTO

Trabalho final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem Ele, nada seria possível.

A minha mãe por ter me orientado na vida. Muito obrigado.

Agradeço também o apoio e incentivo de uma pessoa muito importante para mim, Coronel PM Mário Cavalcanti de Albuquerque, Chefe da Casa Militar de Pernambuco, agradeço eternamente por me ajudar a conquistar este sonho, viabilizando a participação neste curso.

A todos os professores do mestrado, pela oportunidade de viabilizar conhecimentos sem igual na minha vida, ajudando sobremaneira a superação das dificuldades e limitações, e, em especial, a Professora Dra. Débora Zouain, pela forma competente e tranquilizadora como conduziu a orientação.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha esposa Diana Valesca, companheira de lutas e conquistas na vida e na fé em Deus e a minha filha Maria Laura. Minhas Sertanejas que aguardaram com paciência os momentos de ausência e entenderam sempre os meus propósitos. Para elas eu dedico este trabalho.

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.

(Fernando Teixeira de Andrade)

RESUMO

A administração pública exerce o seu poder de fiscalização por intermédio dos controles externo e interno, nos níveis federal, estadual e municipal, atuando como representante do papel no lugar do cidadão na gestão dos bens públicos. A correta utilização dos recursos públicos tem sido motivo de preocupação da administração pública, não só quanto à existência de corrupção de agentes públicos e políticos, mas também pela má gestão, pela falta de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade quando da execução de recursos por meio das políticas públicas. O objetivo desta pesquisa foi analisar a questão da governança na administração pública, sua eficiência no sentido amplo, na vertente do controle interno e controle social como forma de combate à corrupção. Este estudo buscou analisar o controle social nas ações investigativas do governo federal brasileiro, realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), por intermédio das Demandas Externas que são instrumentos de controle interno desenvolvidos pela CGU, são ferramentas de auditoria utilizadas no controle que proporcionam a fiscalização imediata por representantes de entidades e cidadãos, gerando relatórios e pedidos de informações para que o gestor se manifeste sobre impropriedades e irregularidades na execução de políticas públicas. As demandas externas processadas pela Controladoria Geral da União e estão ligadas diretamente ao momento de fiscalização prévia e concomitante, também se relacionam com a questão do controle social enfatizando a participação popular, podendo ser iniciadas não somente a partir de denúncias formuladas pelos órgãos do poder público e imprensa, mas a partir do próprio cidadão que diretamente exerce seu poder de fiscalização, havendo o uso desse instrumento aumentado significativamente nos últimos anos, principalmente por meio da internet. A relevância do estudo é importante na verificação da iniciativa dessas demandas, outrora sempre feita por parte de órgãos da estrutura burocrática do Estado, começa a fomentar o cidadão à participação, isso aumenta o controle social e o *accountability* vertical.

Palavras chave: administração pública, gestão pública, governança, controle, controle social, *accountability* vertical, combate da corrupção.

ABSTRACT

The government exerts its power of supervision through the external and internal controls - the federal, state and municipal levels - acting as a representative of the citizens in the management of public goods. The correct use of public funds has been a concern of the public administration, not only in function of the existence of corruption in public agents and politicians sphere, but also by poor management, lack of effectiveness, efficiency, and economicity when resources run by through public policies. The objective of this research was to analyze the issue of governance in public administration, efficiency in the broad sense, using the social control as a means of opposing corruption. This study sought to analyze the social control in the investigative actions made by the Brazilian federal government, carried out by the Comptroller General of Federation (CGU), through the External Demands. These tools are used for the internal control, developed by CGU, as well as used for controlling and supervising representatives of entities and citizens. Thus, reports are generated and requested for managers to manifest on improprieties and irregularities in the implementation of public policies. External demands processed by the Comptroller General are connected directly to the time prior and concomitant control, and also are related to the issue of social and popular control. It may be initiated not only from complaints brought by government agencies and press, but from the very citizen who directly exercises its power of review. By the way, the use of this instrument increased significantly in recent years, especially through the Internet. The relevance of this study is important in verifying the initiative of these demands, once they were always made by organs of the state bureaucratic structure, and promote the citizen participation, increasing the social control and vertical accountability.

Key words: public administration, public management, governance, control, social control, vertical accountability, opposing corruption.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Tema e problema de pesquisa	15
1.2 Objetivos	17
1.4 Relevância do Estudo	18
1.5 Definição dos Termos	19
2 REFERÊNCIAL TEÓRICO	21
2.1 A administração e administração pública	21
2.2 A governança como processo de controle social	26
2.2.1 A busca da governança do Estado em prol da efetividade	
Decreto nº 74.439	38
2.4 A Controladoria Geral da União	40
2.5 Controle Social - O cidadão na administração	48
2.6 A accountability vertical	53
2.6.1 A transparência como forma de accountability vertical	54
2.6.2 O acesso à informação como forma de accountability vertical	56
2.7 A corrupção na administração pública brasileira	59
3 METODOLOGIA	68
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	72
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	85
O AUTOR	94

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo traz em seu escopo, a apresentação geral deste trabalho, levando em consideração os aspectos que envolvem a pesquisa, desde o contexto em que o estudo está inserido, os problemas que levaram a justificativa para a pesquisa, seus objetivos e a dinâmica da organização que se estabeleceu para a apresentação deste, demonstrando assim, seu caráter científico, bem como, proporcionando ao leitor, uma visão geral do estudo.

O noticiário jornalístico atual por qualquer tipo de mídia: televisiva, falada, escrita e internet, dá ensejo, quase todos os dias a informações sobre “esquemas” e “máfias” que se locupletam de recursos públicos, com aplicações de fraudes nas licitações de obras, compra de bens e prestação de serviços, nos convênios e outras forma de execução da despesa pública.

Muitas dessas notícias têm cunho de denúncias, com rápida repercussão local e até nacional. Notadamente essas informações e denúncias trazidas a público são produzidas por várias fontes, e em alguns caso são iniciadas a partir de denúncias, manifestações e pedidos de informações do cidadão. O fato estimula o estudo e a pesquisa dos atuais mecanismos existentes de controle da gestão e como estes mecanismos se processam e da administração pública federal.

A atividade do manejo de recursos públicos é envolvida pela função administrativa do controle. A função do controle assegura que os objetivos estão sendo alcançados, estabelecendo medidas corretivas, no caso de se verificarem desvios significativos. Na administração pública, (MEIRELLES, 2010) controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

Na dimensão da execução orçamentária das políticas públicas, a administração pública, consoante expressa determinação constitucional o controle assume duas dimensões distintas: o controle interno e o externo (DI PIETRO, 2010).

Invertendo a lógica da sequencia anterior, na administração pública federal o controle externo é exercido diretamente pelo Congresso Nacional, por intermédio do Tribunal de Contas da União.

Na dimensão interna da administração pública federal, o controle é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU). Visualizaremos neste estudo apenas esta dimensão de controle, com a visão ampliada do controle, que é o controle social.

O Decreto Lei 200/1967, ainda em vigor, no seu artigo 10º informa que: “a execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada”. Assim como não pode executar diretamente todos os seus programas federais a União repassa aos Estados, Municípios e Terceiro Setor, recursos orçamentários necessários e execução de programas e projetos mediante convênios e instrumentos congêneres que vem sendo atualizadas suas denominações constantemente, desse modo esses entes federativos e associativos e comerciais passam a ser jurisdicionados, ou seja, fiscalizados pela CGU, colocando-se dentro da dimensão do controle interno.

Nesse sentido obriga-se o governante e o corpo burocrático no dever de prestar contas de suas ações, principalmente quando relacionadas e execução de políticas públicas com recebimento, execução e prestação de contas de fatias orçamentárias. A incorreta utilização desses recursos ou sua prestação irregular submetem os diversos setores ao processo de responsabilização, esta palavra está conceitualmente ligado a *accountability*, que se materializa por meio da obrigatoriedade de prestação de contas a sociedade.

O controle na administração pública é uma questão fundamental para a democracia e a participação e popular, sendo manifesto como um controle social. O controle social e a *accountability* vertical aumentam gradativamente seu espaço no Brasil.

Atualmente a ênfase do momento do controle dos gastos públicos relaciona-se a noção de controle posterior, consumando-se o seu momento no momento final da execução da despesa. Esta questão relaciona-se com o modelo de administração pública burocrática instituída e ainda arraigada no território brasileiro, na qual a ênfase está nos processos, sem observar propriamente os resultados, onde o lugar comum do controle ocorre quase sempre na prestação de contas, após a execução total da despesa, não sendo raro, muitos anos após esta execução.

Nesse modelo burocrático administração pública, quase não se promovem ações de controle prévio e concomitante, mais relacionadas a administração pública gerencial, contudo a partir dos conceitos ampliados de cidadania fundados na transparência e no acesso à informação, a gestão efetiva começa a adquirir um novo

contorno. Para este trabalho abordar-se-á, a questão do controle interno exercido de forma prévia e concomitante e posterior pela CGU, como forma de prevenir e combater a corrupção na forma de ações investigativas.

No rol dessas ações de controle interno estão três modalidades de ações investigativas: 1) auditorias especiais, 2) operações especiais e, 3) demandas externas.

Nosso objeto de estudo relaciona-se com a terceira modalidade, que são as demandas externas. As demandas externas são denúncias, requisições de ações de controle e pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais encaminhados à CGU por autoridades responsáveis por órgãos da Administração pública, representantes de entidades, cidadãos e outros interessados.

As demandas externas estão ligadas a fiscalização prévia e concomitante e posterior, também se relacionam com a questão do controle social enfatizando a participação popular, podendo ser iniciadas não somente a partir de denúncias formuladas pelos órgãos do poder público e imprensa, mas a partir do próprio cidadão que diretamente exerce seu poder de fiscalização, havendo o uso desse instrumento aumentado significativamente nos últimos anos, principalmente por meio da internet.

Sobre relevância do tema, conclui-se que é importante investigar a participação conjunta e cooperativa de todos os segmentos da administração pública, tornando relevante a participação do cidadão, cujo engajamento é a configuração da participação popular como premissa do controle social e combate a corrupção.

1.1 Tema e problema de pesquisa

Os trabalhos relacionados à verificação do cumprimento das metas fixadas nas leis orçamentárias, a comprovação da legalidade e avaliação da eficácia e eficiência da gestão orçamentária e ao cumprimento de processos de execução correta da despesa, são atribuídos ao controle interno na administração.

Essa verificação por parte do controle ocorre, via de regra, a *posteriori*, por sua vez a legislação básica orçamentária, a Lei 4.320/1964, expressa no seu art. 77

que a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

O estudo, ora realizado nesta pesquisa, pretende abordar as questões relativas ao controle interno no governo federal e a atividade da CGU na questão das demandas externas, sua relação com os processos de controle, accountability e controle social com foco no cidadão.

A obrigatoriedade do controle interno brasileiro do orçamento federal está atribuída constitucionalmente a CGU, no sentido jurídico, é o chamado ato de ofício. Ato de ofício é definido como a competência do órgão da administração pública em realizar ações para o qual está legalmente criado ou pela lei autorizado, estes atos constituem a finalidade da instituição, agindo fora desta autorização legal constitui-se o chamado desvio de finalidade ou abuso de autoridade.

Outros órgãos ligados ou não a esfera pública, mostram-se bastantes interessados em ampliar a atuação da CGU, fomentando a iniciativa de ações investigativas, colaborando conjuntamente e ampliando os resultados das auditorias realizadas, em especial das demandas externas.

Relevante torna-se o fato que muitas vezes essas auditorias realizadas apontam caso de desvio de valores e mau uso do erário público, em muitos casos, a realidade aponta para a corrupção de agentes públicos e empresas do setor privado.

O governo do Brasil então passou a se preocupar gradativamente com a corrupção e sua proximidade com a coisa pública. Com a constituição de 1988, novas garantias à cidadania foram dadas e a governança passou por um novo momento saindo da gestão burocrática e iniciando uma fase mais gerencial, muito embora o processo de reforma da administração pública somente veio se iniciar em meados da década de 90, com a Reforma do Aparelho do Estado¹.

Desse modo, houve investimento em transparência e controle, que reforçaram a confiança da sociedade nas instituições públicas, promovendo o aumento gradativo do controle social e da *accountability* vertical.

A questão do estudo, portanto, se configura através da seguinte pergunta: As demandas externas da CGU são ferramentas de controle interno que permitem

¹ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado em setembro de 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso

realizar adequadamente o controle social; O controle exercido (prévio e concomitante) no momento do exercício financeiro², é eficiente como ferramenta de salvaguarda de recurso públicos; esse tipo de controle além de feito por outros órgãos da estrutura do Estado estimulam a participação popular?

1.2 Objetivos

Desta feita, o objetivo geral, deste estudo foi de analisar o controle social nas ações investigativas de controle interno do governo federal brasileiro, realizadas pela CGU, por intermédio das demandas externas, que correspondem a instrumentos de fiscalização e combate a corrupção na utilização da despesa pública na execução de programas do governo federal.

No entanto, para que seja alcançado o objetivo geral do estudo, são necessários que alguns processos sejam seguidos. Esses processos, podem ser definidos e conceituados como objetivos específicos.

Os objetivos específicos deste estudo foram:

- ✓ Analisar o emprego do controle social como instrumento da *accountability* vertical;
- ✓ Pesquisar os relatórios das ações investigativas de demandas externas, como ferramenta de desenvolvimento do controle social fundado na participação popular;
- ✓ Investigar se esses instrumentos integrantes do sistema de controle interno são meios capazes de subsidiar e garantir a fiscalização da gestão pública responsável.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Na busca dos resultados é preciso proceder a análise da instrumentalização dos relatórios da CGU das demandas externas ocorridas em 2013.

² Exercício Financeiro na linguagem contábil corresponde ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de determinado ano

No que concerne à escolha desse período, ela repousa a natureza desse estudo uma vez que se cuida em observar o controle prévio e concomitante da utilização dos recursos, quando na verificação de irregularidades ou impropriedades torna-se mais prático a interrupção de repasses ou a correção de medidas.

A premissa de partida é de que os controles prévios e concomitantes são importantes para a consolidação da Administração pública gerencial e as ocorrências dessas formas de controle provocadas por iniciativas de diversos órgãos e do cidadão constituem também numa forma de consolidação da *accountability* vertical.

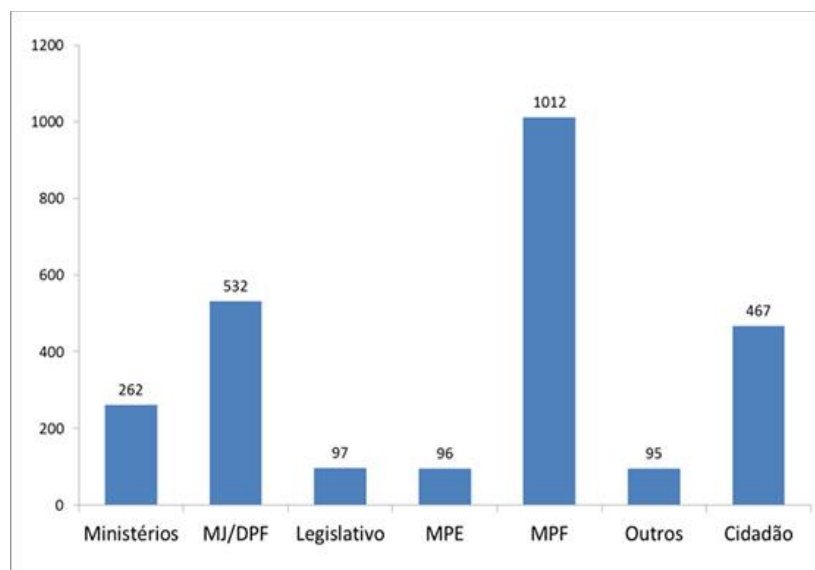
Serão processados os relatórios de fiscalização, auditoria e avaliação, do ano de 2013, constantes no endereço eletrônico da CGU, para verificação dos principais motivos geradores, de onde foram iniciados os pedidos e quais principais fatos e irregularidades encontrados.

1.4 Relevância do Estudo

As demandas externas são instrumentos de controle interno desenvolvidos pela CGU, são ferramentas de fiscalização que podem estar motivadas na denúncia por representantes de entidades e cidadãos, gerando relatórios e pedidos de informações para que o gestor responsável pela utilização dos recursos, se manifeste sobre impropriedades e irregularidades na execução de políticas públicas, na execução de orçamento. Esses instrumentos, conseqüentemente, podem melhorar a utilização de recursos públicos na aplicação das políticas de governo. A iniciativa dessas demandas, outrora sempre de órgãos da estrutura burocrática do Estado, começa a fomentar o cidadão à participação, isso aumenta o controle social e a *accountability* vertical.

O Ministério Público nas duas esferas federal e estadual, a Polícia Federal, os Ministérios do poder executivo, os detentores dos orçamentos e outras esferas de poder, além da imprensa, realizam a fiscalização e procedem a denúncias contra o desvio ou malversação de recursos públicos. Constata-se o cidadão, como um meio de iniciativa ao propor denúncias ou pedir informações sobre a execução de políticas públicas.

Gráfico 1 - Procedência das demandas de 2003 a 2012



Fonte: CGU

O gráfico 1 acima apresenta um universo de 2.561 demandas externas apuradas pela CGU, processadas entre os anos de 2003 e 2012, desse total 467, ou seja, 18,23% partiram do cidadão.

Conclui-se que é importante investigar a participação conjunta e cooperativa de todos os segmentos da administração pública, tornando relevante a participação do cidadão, cujo engajamento é a configuração participação popular como premissa do controle social.

1.5 Definição dos Termos

Apresenta-se neste item do projeto os termos-chaves com suas definições para melhor compreensão do problema apresentado, estas definições não pretendem exaurir o entendimento sobre os conceitos, mas servem de orientação quanto ao norteamiento de projeto.

- ✓ Accountability – é a função preventiva de responsabilização do indivíduo no setor público de fundada no dever de prestar contas em qualquer momento e por qualquer atividade;

- ✓ Accountability vertical – refere-se às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil que procuram estabelecer formas de controle ascendente sobre governantes e burocratas (CENEVIVA, 2006), é o fundamento da democracia, decorrente da constituição onde o poder emana do povo;
- ✓ Controle – na administração pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro (MEIRELLES, 2010);
- ✓ Controle social – é entendido como a ampla garantia de participação, fiscalização e acompanhamento da sociedade nas atividades da administração pública, é a convalidação das atividades do Estado perante o cidadão;
- ✓ Controle prévio – é aquele exercido antes do início da execução de despesas orçamentárias para a realização de políticas públicas;
- ✓ Controle concomitante – é aquele exercido durante a execução de despesas orçamentárias para a realização de políticas públicas;
- ✓ Controle posterior - aquele exercido após a execução de despesas orçamentárias para a realização de políticas públicas;
- ✓ Participação popular – é entendida como a materialização do controle social pela manifestação, individual ou coletiva, de cidadãos (LOCK, 2004) na iniciativa de provocar dos órgãos administrativos e de fiscalização a responder demandas;
- ✓ Governança pública - em sentido amplo, é a atividade de gerenciar o governo, conforme procedimentos voltados a eficiência na aplicação dos recursos e de forma transparente na relação entre sociedade e agentes públicos;
- ✓ Demandas externas - são denúncias, requisições de ações de controle e pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais encaminhados à CGU por autoridades responsáveis por órgãos da administração pública, representantes de entidades, cidadãos e outros (CGU).

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

Apresenta-se agora o referencial teórico pesquisado, este capítulo faz uma revisão da literatura existente, no que concerne não só ao acervo de teorias, como também a trabalhos realizados que as tomam como referência (Vergara, 2013).

2.1 A administração e administração pública

Os primórdios da administração pública surgiram a partir dos séculos XVII e XIX, ainda que não existisse um termo significativo para expressar tal atividade, uma vez que esse período era dominado pelos Estados Absolutistas, nos quais o poder era totalmente centralizado no monarca e, de certa forma, impediam que o desenvolvimento público ocorresse de maneira ampla. Dessa maneira, a administração não se caracterizava com os princípios que a regem na atualidade, mas o surgimento de algumas obras, nesse período, principalmente sob a influência dos estudiosos iluministas, proporcionou as primeiras noções a respeito do Direito Administrativo (PROCOPIUCK, 2013).

Com a criação do Estado de Direito, trazendo, também, a consolidação do direito constitucional, forjou-se o meio adequado para que o direito administrativo se desenvolvesse de maneira apropriada, aproveitando-se da disponibilidade e possibilidades de formação. A partir desses eventos, surgiu também a partição dos poderes do Estado, pela influência de Montesquieu, além do Princípio da Legalidade, que proporcionava a garantia de segurança aos direitos do povo, independentemente do âmbito particular ou público das relações (MEIRELLES, 2010).

A Revolução Francesa trouxe, então, a consolidação desses princípios, a partir de seus pilares democráticos, trazendo uma nova demanda: a necessidade da delimitação de novas regras, responsáveis por regulamentar a administração pública. Sendo assim, a promoção do bem-estar social tornou-se uma área de

atuação do Estado, que passou a atuar em atividades que, outrora, haviam sido exclusivas do direito privado (MEIRELLES, 2010).

As esferas políticas, sociais e econômicas sofreram intensas modificações com o passar dos séculos, principalmente entre meados do século XX, a partir das novas tecnologias advindas da era globalizada. A força de trabalho foi radicalmente transformada, abandonando sua organização anterior, para seguir o igualmente readaptado mercado mundial, que afetou as organizações públicas e privadas. Apesar dessas influências, a administração pública enfrentou a necessidade de desenvolver características específicas, em razão da grande distinção entre a gestão do âmbito público e privado (MATOS, 2013).

A administração pública sempre constituiu parte da história, contribuindo para o desenvolvimento de todas as sociedades. Em um contexto específico, na concepção do Estado moderno, a administração pode ser considerada como uma das partes mais óbvias do governo, isto é, o governo em ação, propriamente, considerando-se como o lado executivo e operativo (LORENZI; PROCOPIUCK; QUANDT, 2009).

A antiga dicotomia entre essas duas frentes da ciência e objeto de pesquisa não será abordada neste trabalho para efeito de ciência ou campo, na discussão dos antigos paradigmas entre as duas disciplinas. A visão a ser apontada é voltada para o gerencialismo da administração pública. A prática administrativa no serviço público deve ser voltada para o aperfeiçoamento da capacidade de obtenção de ações de valor público que apontem melhores resultados.

No setor privado a administração volta-se para dois eixos: a redução de custos e maximização do lucro. No campo do interesse público, a prática administrativa deve ser voltada para o aperfeiçoamento da capacidade de obtenção de ações que apontem melhores resultados na criação de valor público.

A participação social no controle dos atos de gestão deve ser um fio condutor que leve as boas práticas e a obtenção desses resultados.

Maximiano (2000) define a administração como um processo de tomar decisões e realizar ações, que compreende quatro processos principais interligados: planejamento, organização, execução e controle. Para o autor, o processo de administrar é tido como importante não apenas para as organizações, mas em qualquer escala de utilização de recursos, pois toda atividade possui algum

conteúdo de cunho administrativo. Em suma, todas as pessoas administram nas mais variadas escalas de utilização de recursos, para atingir seus objetivos.

Segundo Di Pietro (2010), o vocábulo administração abrange tanto a parte superior composta de planejar, dirigir e comandar, assim como a atividade subordinada de executar as tarefas. Por isso, é comum no direito público o termo administração pública, no sentido amplo, abranger simultaneamente a legislação e a execução.

As conceituações sobre administração e administração pública envolvem muitas teorizações a propósito a atividade estatal no termo da função administrativa propriamente dita e a função da atividade governamental devem ser entendidas como uns sistemas de natureza diferente, que não pode ser reduzida ao padrão de atuação do setor privado, pois tem objetivos diversos deste.

Em um sentido estrito, a administração pública consiste em um conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo. Em sentido material, por sua vez, consiste em um conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral. Entende-se também, por esse conceito, como um desempenho sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, ou aqueles que o Estado assume em benefício da coletividade (MEIRELLES, 2010).

Através de uma visão mais ampla e global, a administração é vista como todo o aparelhamento do Estado para a realização de seus serviços, em busca da satisfação das demandas e necessidades do coletivo. A administração, por si própria, não pratica os atos de governo, ela pratica, apenas, atos de execução, cuja autonomia é variante de acordo com a competência dos órgãos e seus respectivos agentes, ou seja, também conhecidos como atos administrativos (MEIRELLES, 2010).

O vocábulo “administração pública” normalmente é atribuído a dois conceitos principais, um em sentido amplo e outro em sentido estrito. Quanto ao sentido estrito, a definição quando a administração pública concentra apenas a função executiva e administrativa. Em relação ao sentido amplo do termo, de acordo com Matias-Pereira (2010), pode ser definido como todo o sistema do governo envolvendo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam como distribui e se exerce a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos. A administração pública, de

acordo com Matias-Pereira (2010), pode ser vista como a estrutura do poder executivo, que possui a missão de coordenar e programar as políticas públicas.

Outra segregação conceitual bastante importante é discorrida por Di Pietro (2010), referente ao sentido objetivo e o sentido subjetivo da administração pública. O sentido objetivo (também conhecido como material ou funcional) designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes. A administração pública é a própria função administrativa, cuja responsabilidade majoritariamente fica a cargo do Poder Executivo. Em relação ao sentido subjetivo (também conhecido como formal ou orgânico), designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de realizar funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.

Segundo Sanabio, Santos e David (2013), a expressão “administração pública” pode ser empregada em diferentes contextos, com diferentes significados. Essa afirmação pode ser ilustrada por meio das três frases seguintes:

- a) A administração pública brasileira passa por um processo de ajuste estrutural;
- b) As filas nos postos de saúde são produto da ineficiente administração pública;
- c) Pretendo aprofundar meus estudos em administração pública.

No primeiro caso, a expressão se refere ao aparelho do Estado, isto é, ao conjunto formado por um governo, por um corpo de funcionários que se ocupa da gestão e por uma força policial e militar que busca assegurar a proteção contra inimigos externos, bem como a ordem interna. Quando o aparelho do Estado é complementado por um ordenamento jurídico que o regula e que regula toda a sociedade, se tem o Estado. No segundo caso, a expressão denota um processo ou atividade da administração dos negócios públicos. Trata-se da gestão propriamente dita, de uma prática social tão antiga quanto o manuseio de bens coletivos. No terceiro caso, a expressão se refere a uma área de investigação intelectual, isto é, a uma parte do saber humano (como a biologia, a história ou a matemática), que podemos conhecer e que evolui com o passar do tempo, por meio da prática e do método científico (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013).

O Estado em um todo, depois de organizado soberanamente, acaba instituindo poderes de componentes do governo, passando assim a se organizar administrativamente, ou seja, legalmente estruturar entidades ou órgãos que

desempenhem funções em seu nome. Sendo assim, a administração pública acaba abrangendo todos os entes ou sujeitos que exercem a função administrativa, mesmo sendo acessório secundário. Assim a administração pública não é sinônimo de Poder Executivo, pois todos os poderes exercem um tipo de atividade administrativa, não só na União, como também nos Estados e Municípios (LINCZUK, 2012).

A administração pública, mesmo de um modo subjacente, sempre esteve fazendo parte da história, contribuindo para o desenvolvimento, em uma escala maior ou menor de toda a sociedade. Em seu contexto específico, na execução de funções do Estado Moderno, a administração acaba sendo a parte mais óbvia do governo, pois acaba sendo o governo em ação. Ele também é o lado mais executivo e operativo visível no governo e naturalmente é mais antigo do que o próprio governo. Numa perspectiva de longo prazo de desenvolvimento da administração pública a sua própria história é contada a partir do surgimento, crescimento e declínio de instituições e políticas públicas que são administradas desde períodos históricos prévios aos tempos bíblicos (PROCOPIUCK, 2013).

Segundo Pascarelli Filho (2011) a administração pública, através do Estado, deve sistematicamente aplicar as oportunidades individuais no âmbito federal, estadual e municipal. Deve também visar o estímulo de incorporação e de novos tipos de tecnologias e inovações no setor público, para melhorar o atendimento nas demandas da sociedade contemporânea. Sendo assim a administração pública tem que atender as necessidades da sociedade com serviços públicos de qualidade e com um grande nível de transparência e de profissionalização para poder atuar, desta forma, com criatividade, eficácia, eficiência e efetividade, resultado através disso, a melhor qualidade de vida possível para com a sociedade em um todo.

De acordo com Secchi (2013, p. 19), um problema é público quando: “o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”. Partindo do pressuposto inicial, o problema público é a diferença entre a situação atual, que por algum motivo necessita de uma melhora pela visão popular, com a situação ideal, quando o melhor resultado é alcançado, dentro do possível. É importante ressaltar que para ser considerado problema de natureza pública, a situação deve ser relevante para um número considerável de pessoas.

A forma como a administração pública se realiza varia de acordo com cada País, assim como seus processos de reforma. Elas refletem diferentes circunstâncias, necessidades e filosofias sobre o papel do governo na sociedade.

Para a autora Bourgon (2006), as futuras reformas do setor público terão cada vez mais um foco maior no cidadão, pois eles querem, podem e, em muitos casos, devem ter uma relação mais expansiva com o governo. As futuras reformas moverão os governos para uma mudança dos seus papéis convencionais como prestadores de serviços aos cidadãos e reguladores do seu comportamento, evoluindo para governos que podem trabalhar com os cidadãos como criadores de valor e agentes ativos para produzir resultados de alta qualidade e de grande valor público, de forma que o cidadão é colocado como o centro de toda a ação.

2.2 A governança como processo de controle social

O entendimento da administração pública neste momento que o Brasil se encontra passa por diversas análises de como a *res pública* é gerida. Nesse diapasão são comumente usados diversos conceitos e certos modismo para apresentar certa aparência de modernidade perante a sociedade, um desses rótulos usuais tem sido o gerencialismo por meio da palavra governança.

A governança neste trabalho é voltada para apresentar a capacidade do Estado em formatar políticas públicas voltadas para as necessidades de seus cidadãos, de forma transparente no uso efetivo dos recursos públicos, com a colaboração dos cidadãos em todas as fases da ação do Estado. Para se alcançar tal objetivo, é necessário a implementação de políticas públicas dentro de critérios de eficiência, eficácia e efetividade produzindo resultado valor público.

A palavra governança costuma ser usada para tratar de vários assuntos, tornando-se um conceito guarda-chuva e sinônimo para vários fenômenos. Visitando a literatura nacional e internacional a respeito, é possível observar diversas perspectivas e abordagens dadas a ela, indicando, inclusive, a existência de muita confusão na literatura. O termo “governança” acaba por possibilitar, ao mesmo tempo, a disseminação do seu uso e a confusão reconhecida (DIAS; CARIO, 2014).

A governança é um conceito chave que tem como significado original um entendimento que está associado ao debate político desenvolvimentista, o termo era usado para se referir a políticas de desenvolvimento que eram orientadas por

pressupostos, determinados de elementos estruturais como a gestão, responsabilidade, transparência e a legalidade no setor público, que são considerados de necessária importância para o desenvolvimento de toda a sociedade. A definição de governança também veio de algumas pesquisas regionais que afirmam que em uma primeira instância, ela poderá ser entendida simplesmente como estruturas e pelas formas que as regiões das cidades estão organizadas, em administrativo, público, privado, local, nacional e europeu (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Osborne (2010) define o novo modelo como New Public Governance, dividindo o conceito de governança pública em cinco vertentes distintas que são apresentadas a seguir:

- ✓ Governança de políticas sociais: preocupa-se com o excesso de relações institucionais dentro da sociedade, que devem ser entendidas com o intuito de subsidiar o processo de criação e implementação de políticas públicas.
- ✓ Governança de políticas públicas: orienta como os políticos e redes devem interagir para criar e governar o processo de políticas públicas.
- ✓ Governança administrativa: verifica a aplicação efetiva da administração pública burocrática e o reposicionamento deste modelo para lidar com as complexidades do Estado contemporâneo.
- ✓ Governança contratual: Relacionada com o funcionamento interno da New Public Management e particularmente com a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos.
- ✓ Governança de rede: conduzida por meio de redes estatais e não-estatais engajadas na elaboração de políticas públicas e na melhoria da prestação de serviços públicos.

A visão da governança coloca a sociedade como ator do processo e não somente como alvo dos projetos governamentais. Para Dias e Cario (2014), a concepção teórico-analítica sobre esse tema vem sendo significativamente adotado nas ciências sociais e precisa ter destaque a sua relação com uma maior

democratização dos processos que constroem soluções para as questões sociais, ou seja, a sua relação com a construção do público, pelo público e para o público.

A governança, originalmente, é compreendida como as formas de adquirir e distribuir o poder na sociedade. Nos casos em que ela é aplicada ao âmbito corporativo, reflete a maneira como as corporações são geridas. As novas formas de administração dos bens públicos costumam pensar a governança corporativa aplicada ao setor público. Tal entendimento referencia a administração das agências do setor público, utilizando-se de princípios originários da governança corporativa do setor privado, que acabam possuindo aplicação no setor estatal (MELLO, 2006).

Ansell e Gash (2007) compreendem que, ao longo das últimas décadas, surgiu uma nova forma de governança pública para substituir os modos contraditórios da gestão de formulação e implementação de políticas públicas.

A governança pode, também, ser considerada como uma alternativa ao controle em quando enquadrado de forma hierárquica no processo de formulação de políticas públicas. Isso compõe um novo modelo de governo, que se diferencia através de sua caracterização enquanto possibilitador da cooperação, buscando maior interação entre o Estado e os atores não estatais, nas relações do público e o privado (MATOS; DIAS, 2013).

Dentro da literatura, existem autores que pensam o conceito de governança corporativa como indissolivelmente associado a *accountability*, espécie de responsabilidade de prestação de contas, que varia a depender da natureza de cada entidade envolvida. A organização do setor público compromete-se a assegurar a integridade do que fazem, para evitar a ocorrência de comportamentos antiéticos.

Além disso, a governança corporativa no setor público também é compreendida como a governança governamental, em uma relação entre proteção, administração, controle e supervisão, responsabilidade da organização governamental e pelas autoridades do governo, buscando uma forma eficaz de se comunicar e providenciar a prestação de contas para a sociedade (MELLO, 2006).

A tendência de adotar práticas de governança corporativa no setor público tem aumentado, nos últimos anos, como é o caso da incorporação dos princípios de *accountability* e transparência. Ambos consistem em elementos essenciais nas organizações públicas, para que tanto o controle social quanto a avaliação dos resultados sejam efetuados de maneira eficaz e eficiente (SLOMSKI, 2005).

A governança pública também é compreendida com a responsabilidade de solucionar os conflitos de interesses comuns entre atores que participam da elaboração de políticas públicas. Para tanto, a governança representaria um sistema determinante para o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos, sejam eles governantes, gestores, servidores, cidadãos, para que o bem comum sempre prevaleça. Assim, a organização é capaz de atingir níveis de maior desenvolvimento, obtendo melhores desempenhos, resultando em satisfação para todos os participantes do processo (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No âmbito da gestão pública, a governança é considerada uma forma de resolução dos problemas, para superação dos mecanismos rígidos de controle baseados na lei, como a burocracia. Isso transmite maior confiança, com a variedade de agentes que estão envolvidos no desenvolvimento das políticas e serviços públicos, viabilizando a negociação, a cooperação e a cogestão de serviços e políticas públicas. O governo, por sua vez, é colocado como um agente fundamental na resolução dos problemas sociais, mas não o único responsável (MATOS; DIAS, 2013).

Para Patapas, Raipa e Smalskys (2014), a governança pública está relacionada à implementação de políticas públicas, voltando-se para a interação organizacional e interssetorial. Isso envolve a necessidade de parcerias entre as organizações, abarcando a necessidade de novas formas desses departamentos se relacionarem. A boa governança do setor público necessita de conexão de todos os potenciais e recursos administrativos, para que, assim, todos busquem a resolução dos problemas da sociedade.

Marini e Martins (2010) pontuam que a governança pública é formada de tal maneira a se centrar na questão administrativa do Estado, em que sua capacidade de ação busca o alcance de resultados de desenvolvimento, partindo da capacidade das organizações de desempenharem de maneira eficaz e eficiente suas tarefas. Sendo assim, a governança pública busca, de maneira integrada, tratar do desenvolvimento econômico, social e da sustentabilidade ambiental.

Na visão mais contextualizada com este trabalho, é uma faceta da governança, no processo colaborativo, a apontada por Humberto Martins (2014), como um processo de geração de valor público a partir de conexões entre instituições e a sociedade em rede.

A governança, quando aplicada às estruturas e processos em que os atores públicos efetuam práticas de intercâmbio, envolvem algumas características principais, como: superação da exclusividade das instituições estatais na gestão de assuntos públicos; reconhecer a variedades de atores sociais com possibilidade de intervir nessa gestão; contribuir para a interdependência entre esses atores, para que cooperem entre si nos processos de tomada de decisão, assumindo responsabilidades de caráter coletivo e interesse geral (MATOS; DIAS, 2013).

Freeman (2000) dispõe que a governança deve envolver o conjunto de relações negociadas entre os autores públicos e privados, tal concepção compreende que os atores públicos e privados devem negociar a formulação de políticas, desde sua implementação até a aplicação. A imagem de tomada de decisão é evocada, nesse viés, de maneira que se pensa em um centro de controle. Para o autor, a responsabilidade dos atores públicos deve ser repensada, indicando a participação dos atores privados nos aspectos da governança.

Assim a boa governança seria um amparo no controle da sociedade, proporcionando a administração pública obter melhores soluções e respostas as políticas públicas.

A abordagem pretendida aponta para a participação popular como forma de melhorar a governança, como meio de dar acesso ao cidadão não somente das políticas públicas, mas também as suas construções, execuções e resultados. Tornar a governança um conceito não somente arraigado a seara interna da administração pública, mas a ampliar esse conceito para além, trazendo o cidadão para o centro da discussão, para dentro do estado-administração.

2.2.1 A busca da governança do Estado em prol da efetividade

A busca por uma gestão efetiva tem impulsionados estudiosos a declinarem-se na busca por respostas e modelos que possam proporcionar uma gestão efetiva a administração pública (CARNEIRO; MATIAS, 2015).

Este capítulo, elenca em seu escopo a sistematização de estudos que dissertam sobre a busca da reforma do Estado em prol a efetividade, bem como,

elucida com bastante clareza o porquê do princípio da efetividade ser tão importante na atual conjuntura mundial.

A eficiência representa inovações que merecem atenção e tratamento especiais por representar importante ferramenta para fazer exigir a melhora na qualidade dos serviços e produtos ofertados pelo Estado (PASCARELLI FILHO, 2011).

Meirelles (2010) referiu-se à eficiência como o dever imposto a todo agente público de realizar suas funções com presteza, perfeição, e rendimento funcional. Nesse contexto, seria o princípio mais moderno da administração pública, pois além do desempenho pelo caminho da legalidade, exigir também resultados positivos para os serviços prestados aos membros da comunidade. A eficiência funcional, em sentido amplo, abrange a produtividade do funcionário e a perfeição e sua adequação técnica aos fins esperados pela Administração, para o qual se analisam os resultados, confrontam-se os desempenhos e aprimoram-se as pessoas através da seleção e treinamento.

A qualidade das obras e serviços prestados pelo governo brasileiro tem sido alvo de grandes debates e intensas críticas, principalmente por parte dos próprios cidadãos. Criou-se um senso geral na sociedade que deseja uma harmonia entre os serviços públicos e as necessidades demandadas pelos atores sociais, de forma que estes contribuam de forma passiva e efetiva para a geração das receitas que a administração pública necessita (PASCARELLI FILHO, 2011).

A pressão da sociedade por mais eficiência resultou na introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal da República de 1988, através da Emenda Constitucional nº 19 (EC 19), o que representa um marco para a administração pública brasileira. Segundo Castro (2006), a Constituição de 1998 representou um grande retrocesso ao modelo burocrático, o que torna a EC 19, uma verdadeira mudança de paradigma, além de uma ferramenta para importantes avanços no campo das políticas públicas.

A EC 19 permitiu a adoção legal das reformas gerenciais no Brasil. Por meio dos seus numerosos artigos, que contavam com significativas inovações, expressamente trouxe o Princípio da Eficiência, conforme o trecho a seguir do artigo 37 da Constituição Federal:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A análise da eficiência engloba os aspectos quantitativos e qualitativos do serviço, para avaliar o seu rendimento efetivo, o custo operacional, e a sua real utilidade para os administradores e para a Administração. Esse controle desenvolveu-se na tríplice linha administrativa, econômica e técnica. Convém sinalizar que atualmente a técnica constitui parte inseparável da Administração, se impondo como fator vinculante em todos os serviços públicos especializados, não deixando espaço para o discricionarismo ou para a burocracia em áreas em que a segurança, a funcionalidade e o rendimento dependam de normas e métodos científicos de comprovada eficiência (MEIRELLES, 2010).

A eficiência deveria ser sempre um fator indispensável na atuação do administrador público, porém, na maioria dos casos acaba ficando muito aquém do necessário. A eficiência está estreitamente ligada à economicidade, o princípio de atingir objetivos por meio de uma boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e econômico, buscando a maximização da relação custo/benefício (PASCARELLI FILHO, 2011).

Sobre a íntima ligação entre a eficiência e a economicidade, Pereira (2008) conceitua que a economicidade significa o dever da eficiência. No ato administrativo não basta honestidade e boas intenções, é preciso a adoção da solução mais conveniente e eficiente do ponto de vista da gestão dos recursos públicos, pois toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável ao enfoque do custo-benefício. A economicidade consiste em visualizar a atividade administrativa sob o prisma econômico. Como os recursos públicos são extremamente escassos é essencial que a sua utilização produza os melhores resultados econômicos possíveis, tanto qualitativamente quanto quantitativamente.

Em uma atividade nem sempre se é eficiente e eficaz ao mesmo tempo, sendo que uma organização pode muito bem ser eficaz na prestação dos seus serviços, mas ser completamente ineficiente nos processos, como Castro (2006), pensando que a eficiência não está voltada para os fins, mas, sim, os meios. Ela estaria inserida nas operações, direcionada para os aspectos internos da organização. Sendo assim, aquele que se preocupa com os fins, para atingir os

objetivos, é a eficácia, cujo foco é voltado para os aspectos externos da organização.

Slomski (2005) define a eficiência e a eficácia como os pilares da utilização dos recursos públicos. A eficiência é um conceito relacionado à forma pela qual algo é consumido ou pelo custo de produção, evidencia-se quando o consumo do produto fica dentro do planejado inicialmente. A eficácia é direcionada ao atingimento dos objetivos e das metas, significa atingir o resultado esperado. Desta forma, conclui-se que não basta consumir menos recursos na elaboração de serviços ou produtos para a sociedade, é necessário que o real propósito seja alcançado, o resultado esperado pelas demandas da sociedade sob os mais variados aspectos, como a tempestividade, a oportunidade e a qualidade.

Em relação a efetividade, esta está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população alvo de um programa social. Avaliar a efetividade através do impacto social é não se preocupar apenas com os processos e se o resultado imediato foi atingindo, mas sim mensurar o real valor de um investimento social, o verdadeiro objetivo por trás das ações do Poder Público (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

Para facilitar a compreensão do conceito de efetividade, conforme Alverga (2013) exemplifica com o seguinte caso: suponha que o índice de mortalidade infantil em um distrito A tenha sido reduzido em 10%, enquanto em um distrito B o percentual de redução da mortalidade infantil foi de 20%. Nesse exemplo, o gestor público do distrito B foi mais efetivo do que o gestor público do distrito A, pois o impacto social das suas medidas de redução da mortalidade infantil foi mais benéfico para o seu público específico.

Em um órgão público é necessário que todas as partes funcionem de maneira convergente, buscando o objetivo em comum de maximizar o resultado global da entidade. Mais precisamente, é preciso que o ente público tenha autoconhecimento interno, conheça seus próprios servidores, saiba quais são suas capacidades, suas virtudes e suas fraquezas. Os recursos públicos derivam de uma tríade, composta de recursos humanos, recursos físicos e recursos financeiros. Não se deve, de modo algum, fazer uma dissociação desses três elementos ao se fazer uma análise da gestão pública. As pessoas (recursos humanos) são os recursos mais importantes, pois são a base de todos os tipos de trabalhos e sem eles não seria possível a prestação de serviços para o bem comum. Os recursos financeiros

também são vitais, pois sem eles não há possibilidade de realização dos outros recursos. Os recursos físicos são considerados na prestação de serviços, mensurando o registro da depreciação dos bens como custos dos serviços prestados à sociedade (SLOMSKI, 2005).

A partir das diferenciações conceituais expostas pelos diversos autores que refletiram sobre os conceitos de eficiência, eficácia, e efetividade é possível concluir que os termos dependem dos objetivos pretendidos. Como Gomes (2009) explora em um exemplo, caso a análise pretendida seja “construir uma escola”, a eficiência será avaliada pela observação do produto físico da ação: a escola. A eficiência, pela análise racional da relação entre os recursos gastos e o produto executado. Enquanto a efetividade, será avaliada como o efeito que a escola trouxe para a educação da população alvo ou para o desempenho em provas de avaliação de proficiência.

A complexidade da administração pública acaba gerando limites potenciais para o aumento da eficiência, que podem decorrer de diversos fatores políticos, organizacionais, culturais, psicológicos, dentre outros. O aumento da eficiência nas organizações públicas é uma questão de adequar racionalmente o emprego de recursos aos objetivos estabelecidos, que precisa lidar com os seguintes problemas: como se estabelecer os objetivos e os processos de tomada de decisão envolvidos; qual é a disponibilidade e demais características dos diversos tipos de recursos necessários; qual o nível de racionalidade disponível para processar tal adequação entre meios e fins, entre recursos e objetivos (GOMES, 2009).

Uma característica extremamente relevante que pode influenciar o processo de tomada de decisão, em relação aos objetivos visados e à racionalidade econômica no uso dos recursos públicos, refere-se às dificuldades culturais para o fortalecimento da meritocracia na alocação dos recursos humanos necessários para a realização das políticas públicas, um dos objetivos principais da chamada “nova gestão pública”. Além das questões de âmbito político, outro componente fundamental da equação da eficiência é a adequação racional entre os recursos disponíveis e os fins desejados (GOMES, 2009; SLOMSKI, 2005).

Assim o alcance da governança deve estar notadamente associado ao alcance da eficiência como lastro de alcance dos resultados pretendidos pelas políticas governamentais, para tanto precisa ter como alicerce uma atitude política

que incentiva a gestão participativa, que proporcione transparentes meios de controle e controle social.

O controle social promovido pela *accountability* vertical impulsiona o governo a promover ações mais transparentes e esse ciclo possibilita melhores resultados e produtos por parte dos governos. O controle interno pode auxiliar nesse papel disponibilizando informações e estimulando a participação do cidadão como fiscal desse processo

2.3 Controle Interno na administração pública brasileira

A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público por sua administração, à premissa que está na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Esse direito de colocar o controle na condição de princípio da gestão e obriga o ente público e seus governantes a prestarem contas de seus atos na aplicação dos recursos.

O vocábulo controle tem origem no latim *rotulum*, que designava a relação dos contribuintes. Era a partir dessa lista que se contratava a operação do cobrador de impostos. Incorporado em definitivo pelos diversos idiomas, o vocábulo controle tem sentido amplo, podendo significar dominação (hierarquia/subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame), registro (identificação).

Para melhor entendimento deste trabalho, procurou-se separar os conceitos controle na Administração pública em três abordagens.

Na abordagem jurídica, tem-se por controle na Administração pública “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meios dos quais se exerce o poder de fiscalização da atividade administrativa em quaisquer esferas de poder” (CARVALHO FILHO, 2012).

Sobre controle DI PIETRO (2010) explica que se pode definir o controle da Administração pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo

de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Estas definições acima colocam o controle na Administração pública, numa abordagem oriunda da ciência do direito e caracterizada por sua visão institucional-legal, conhecidos como *checks and balances*, que eram temas importantes da ciência política clássica, conforme SANTANA (apud Speck 2011).

Numa segunda abordagem, teríamos a visão instrumental do conceito de controle na Administração pública, tem-se definido por controle os instrumentos burocráticos, conforme Paiva (2004), destinados a fiscalizar a atividade desenvolvida pelos próprios gestores e entidades responsáveis pelos atos administrativos; além dos órgãos específicos de controle, no sistema de controle interno de cada poder e pelo órgão de controle externo.

Por fim, historicamente, a palavra controle sempre esteve ligada às finanças (CASTRO, 2010), numa terceira abordagem do controle na administração pública, volta-se para a visão do controle finalístico, ou seja, o controle foi criado com a finalidade de evitar desvios, conceituando-o na administração pública, conforme expressa a lei n.º 4.320/1964 em seu artigo 75, em atividades de fiscalização da legalidade dos atos, da realização das despesas, da fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços;

Como um conceito que envolve as três abordagens, Carvalho Filho (2012) denomina de controle na administração pública o conjunto de mecanismos jurídicos (legal) e administrativos (instrumental) por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa (finalístico) em qualquer das esferas de Poder.

No Brasil o controle na administração pública, passou por transformações ao longo da história da república, ficando sempre a mercê das circunstâncias e instabilidades políticas ao longo do século XX.

Quadro 1 - Fases do controle na administração pública no Brasil

Data	Momento Político	Modelo de administração pública	Órgão de controle
1890	Instalação da República	Patrimonialista e clientelista	Tribunal de Contas da União, sem autonomia.
1893	Constituição de 1891,	Patrimonialista e clientelista	Corte de Contas, sem

FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO

	inspirada no positivismo de Augusto Comte		autonomia.
1922	República velha, estado-policial, momento pré-crise de 1929.	Patrimonialista, clientelista e nepotista.	Estado Absoluto sem controle de contas
1930	Início da Era Vargas, com ruptura das velhas oligarquias e distinções entre Mercado e Estado.	Burocrático-formalista	Tribunal de Contas na Constituição de 1934, sem autonomia.
1936	Criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)	Baseada nos princípios do tipo ideal de burocracia de Max Weber: a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização e a hierarquia funcional, controle a priori e posterior	Tribunal de Contas, sem autonomia.
1937	Marco do Estado-Novo e Constituição com amplos poderes ao presidente	Burocrática, com controle a <i>posteriori</i> .	Tribunal de Contas, sem autonomia.
1946	Fim do Estado-novo e Constituição com maior abertura política	Burocrática, com controle a posteriori e concomitante	Tribunal de Contas com autonomia e com representação em todos os Estados da Federação.
1964	Golpe de 1964, instituição do Regime Militar. Constituição de 1967	Burocrática	Tribunal de Contas, sem autonomia. Controle interno disperso
1988	Constituição Cidadã	Gerencial, com controles prévio, concomitantes e posteriores.	Tribunal de Contas com autonomia. Controle interno concentrado

Fonte: elaborado pelo autor

Notadamente, conforme se aponta no Quadro 1 acima, as fases que a administração pública brasileira atravessou ao longo da República. Observar-se que nessas fases, o momento do controle quase que na sua totalidade era feito a *posteriori*, não havia a distinção entre os diversos momentos, com um sistema de controle externo e interno sem qualquer autonomia.

A distinção entre controle interno e externo somente foi feita no Brasil com o advento da Lei 4320/64, que previu a atribuição do controle interno do Poder Executivo, sem prejuízo da atribuição do Tribunal de Contas da União (art. 76) a prática de verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária como prévia, concomitante e subsequente (art. 77). A verificação prévia ou a adoção do controle a priori significou, em termos práticos, uma transformação da tradicional sistemática do registro prévio, anteriormente executada pelo Tribunal de Contas (BRITO, 2009).

O regime autoritário que marcou o período de 1964 a 1984, ainda assim deu azo a criação do sistema de controle interno, nesse tempo ocorreram diversos movimentos favoráveis a instituição do controle interno na administração pública brasileira.

FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO

Quadro 2 - Escopo legal do sistema de controle na administração pública no Brasil

Ano	Dispositivo legal	Órgão – atribuição
1967	Decretos-Lei nº 199 e 200	Instituição do Sistema de Controle Interno, no Ministério da Fazenda. O Controle era mais ligado ao aspecto do direito financeiro e contabilidade.
1967	Decreto nº 61.386	Instituição das Inspetorias-Gerais de Finanças no âmbito dos Ministérios Cíveis, dos órgãos da Presidência da República e Ministérios Militares, com a atribuição de desempenhar as funções de auditoria e controle em geral.
1968	Decreto nº 63.659	Criação da secretaria da Receita Federal. A atividade de controle é ligada a arrecadação tributária.
1974	Decreto nº 74.439	Criação das Inspetorias-Seccionais de Finanças. No âmbito dos Ministérios. Desconcentração do processo de controle, as Inspetorias fiscalizavam os recursos federais nas políticas públicas executadas nos Estados.
1979	Decreto nº 84.362	Criação da Secretaria de Controle Interno - SECIN, vinculada a Secretaria de Planejamento, com atividades de administração financeira, contabilidade e auditoria.
1985	Decreto nº 91.150	A SECIN voltou a ser vinculada ao Ministério da Fazenda.
1986	Decreto nº 92.425	Extintu a SECIN e criou a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, criando o quadro específico de pessoal e atribuições de controle interno.
2002	Decreto nº 4.177	Transfere para a Corregedoria Geral da União todas as atribuições de controle interno dispersas entre os ministérios.
2006	Decreto nº 5.683	Deu maior organização a CGU, criando uma secretaria de transferência e prevenção da corrupção, surge assim uma prática mais preventiva da corrupção.
2013	Decreto nº 8.109	Estrutura o acesso a informação e conflitos de interesse e combate da corrupção.

Fonte: elaborado pelo Autor

No Quadro 2 acima, podemos verificar que o sistema de controle interno, esteve inicialmente bastante disperso. Essa dispersão produzia um controle interno como um órgão de consulta e de ação pouco cogente e de resultados inexpressivos do ponto de vista da fiscalização efetiva da gestão.

Os regimes de governos autoritários que provocavam essa dispersão podem ter dado ensejo ao agravamento da corrupção, motivada pelo estado burocrático não aberto, pelo processo de fiscalização ser dado, quase que *a posteriori*, quando em muitos casos não existia.

A constitucionalização do sistema de controle interno autônomo e integrado veio a ocorrer com ênfase na Constituição de 1988, com o estabelecimento nos artigos 70 e 74.

No artigo 70 da Constituição foram estabelecidos o sistema de controle brasileiro baseados na "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". Neste artigo foram instituídas as bases

do controle interno em cada poder, diferentemente da Constituição de 1967, que vinculava o controle interno apenas ao Poder Executivo (BRITO, 2009).

O artigo 74 da Constituição também reforça a integração entre os poderes na finalidade de instituir o sistema de controle interno, com finalidades bem definidas, no entanto introduz os princípios da eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Assim foram instituídos no âmbito constitucional e administrativo brasileiro dois sistemas de controle: controle externo e controle interno.

O sistema de controle externo é um processo de verificação realizado pelo poder legislativo em relação aos demais poderes: executivo e judiciário, para controle dos atos de gestão desses poderes. Essa forma de controle é um instituto relacionado aos freios e contrapesos, decorrentes do princípio de separação e autonomia entre os poderes.

O controle externo na administração pública brasileira é exercido pelos Tribunais de Contas. Na dimensão interna o controle interno é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU).

Assim no controle externo os Tribunais de Contas dos Estados e da União. Na esfera dos Estados existem as controladorias estaduais e na União a Controladoria Geral da União.

Os dois órgãos possuem competências concorrentes relativas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. O principal diferencial é o fato de que a CGU é o controle interno do Poder Executivo Federal, fiscalizando a gestão de recursos públicos federais, sobre Estados e Municípios,

com atribuição de fiscalizar a gestão. O TCU é o órgão auxiliar de controle externo ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e possui competência para julgamento das contas dos administradores públicos responsáveis pela gestão nos três poderes.

A CGU, enquanto órgão do executivo federal tem como orientação a integração com os gestores federais e visando as ações para melhoria da gestão do Poder Executivo Federal representando a instância máxima criada, com a finalidade e rotinas voltadas para a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos orçamentários, vez que a maior parte desses recursos são arrecadados e executados pelo Poder Executivo Federal.

2.4 A Controladoria Geral da União

A instituição do controle interno no Brasil se confunde com os diversos momentos de instabilidade política, ética e econômica que proporcionaram o desenvolvimento de uma cultura de clientelismo e paternalismo na administração pública (BRITO, 2009) .

A criação da Controladoria Geral da União, foi resultante, pode-se afirmar, de um desses momentos de instabilidade política e ética, procedentes do regime do chamado presidencialismo de coalizão, onde a administração pública é loteada pelos partidos políticos da base de apoio da eleição, compondo-se o que os políticos adesistas costumam chamar de governabilidade, onde cada partido contribui com sua atuação no Congresso Nacional em prol do Poder Executivo e em troca recebe uma “fatia” do poder executivo por intermédios de ministérios, órgãos de fomento, empresas públicas, bancos e empresas privadas onde o Governo Federal detém controle acionário.

Em um dos fatos de corrupção noticiado pela imprensa nacional no ano de 2001, denunciou-se uma série de casos de corrupção envolvendo dirigentes da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

O Caso SUDAM como ficou conhecido levou a intervenção federal no órgão, posteriormente a sua extinção, mas *paripassu*, para atenuar os efeitos políticos junto a opinião pública, o presidente da República na ocasião, Fernando Henrique

Cardoso, por meio de uma medida provisória 2.143-31, de 2 de abril de 2001, criou a Corregedoria Geral da União.

Posteriormente, no Governo seguinte do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que alterou a denominação do órgão central do sistema de controle interno para Controladoria-Geral da União³.

2.4.1 A Controladoria Geral da União e sua missão institucional

A CGU como instância máxima do controle interno tem atribuições de fiscalizar no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

No entanto a transformação da CGU no controle interno foi decorrente da modernização do processo de gestão na administração pública. Em um primeiro momento, a CGU assumiu as funções de auditoria e fiscalização, atividade disciplinar; ouvidoria e prevenção da corrupção. Hodiernamente, com a ampliação das suas atividades e a dinâmica de informações compartilhadas entre os diversos órgãos e com o advento da Internet, foram agregadas outras atuações do órgão como articulação internacional, transparência pública; responsabilização de empresas; ética e integridade; orientação aos gestores e controle social.

No quadro 3 abaixo são visualizados as funções principais da CGU e suas atuações

Quadro 3 - Competências legais do controle interno no Brasil

Funções	Atividades
Auditoria e fiscalização	Avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo. É o lócus da CGU.
Atividade disciplinar	Consiste nas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades; apuração das operações

³ No endereço da internet da CGU consta que o órgão foi criado em 2003. No entanto a discussão é meramente política sobre a “paternidade” do órgão, pois a Corregedoria Geral da União criada em 2003, tinha a mesma finalidade da CGU criada em 2001.

FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO

	suspeitas ou atípicas, comunicadas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), comunicação de indícios de ilícitos à Advocacia Geral da União (AGU), TCU, Ministério Público, Polícia Federal e Receita Federal.
Ouvidoria	Responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; atua no diálogo entre o cidadão e a administração pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestado.
Prevenção e combate da corrupção	Atividades de relatórios de avaliação, de auditorias e de fiscalização propriamente ditas; Ações investigativas: auditorias especiais e demandas externas, todos com objetivos de esclarecer o investigar o uso dos recursos e patrimônio públicos.
Articulação Internacional	O estabelecimento de convenções internacionais de prevenção e combate à corrupção foi de fundamental importância para a criação de padrões internacionais na luta contra corrupção. A grande maioria desses acordos define princípios e programas ambiciosos para reforma institucional e legal nos Países signatários, de forma a estabelecer requisitos mínimos necessários à criação de um sistema de integridade.
Transparência Pública	A gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam; A transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade.
Responsabilização de Empresas	A responsabilização de empresas é mais uma arma no combate à corrupção, permitindo a punição, em outras esferas além da judicial, de pessoas jurídicas que corrompam agentes públicos, fraudem licitações e contratos ou dificultem atividade de investigação ou fiscalização de órgãos públicos, entre outras irregularidades.
Ética e Integridade	A busca de adoção medidas que aumentem os padrões de ética e de integridade de seus agentes no desempenho de suas funções, bem como das instituições privadas que se relacionam com o setor governamental.
Orientação aos Gestores	A melhoria de processos e procedimentos da administração pública é um objetivo e, ao mesmo tempo, uma forte aliada do controle interno, a CGU promove capacitações, normas, documentos e publicações de caráter preventivo, com o objetivo de orientar os agentes públicos sobre a correta gestão e aplicação dos recursos federais.
Controle Social	Cada cidadão possui fundamental importância na tarefa de participar de gestão e de exercer o controle social do gasto público. Com a ajuda da sociedade, será mais fácil controlar os gastos do Governo Federal em todo Brasil e garantir, assim, a correta aplicação dos recursos públicos.

Fonte: elaborado pelo autor

Assim verifica-se que uma ampla gama de atividades de controle interno, conforme se analisa o Quadro 3 acima. O controle da atuação da CGU não está limitado somente à forma como são executados os dinheiros públicos numa atuação de controle repressivo posterior, com vistas reprimir os casos de corrupção, mas sobretudo nos dias atuais, atua na prevenção, apontando soluções que evitem o desperdício causado pela ineficiência da máquina pública e os casos de corrupção.

O objeto desta pesquisa, certamente perpassa em quase todas as áreas apontadas no Quadro 3, mas manter-se-á o foco do nosso estudo nas questões das atividades de auditoria e fiscalização; prevenção e combate da corrupção e controle social.

2.4.2 As atividades de auditoria e fiscalização - As demandas externas

O controle interno viceja sem dúvidas as atividades precípuas de auditoria e fiscalização⁴. Certamente o ponto principal de qualquer atividade de controle interno pode ser circunscrito, em sentido amplo por estas ditas palavras.

As atividades de auditoria, são procedimentos que visam analisar a gestão pública, emitindo um parecer e podendo apresentar a atuação de contramedidas preventivas, corretivas e repressivas.

Auditoria pode ser conceituada como um conjunto de técnicas que visam avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante confrontação entre uma situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle em busca de melhor alocação de recursos, não só atuando para corrigir desperdícios, como inibir a impropriedade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos e contribuir para agregar valor ao corpo gerencial (CASTRO, 2010, p. 164).

Assim, as atividades ligadas às auditorias quase sempre são iniciadas por processos de ofício do controle interno, suas atividades cotidianas incluem as auditorias como gestão e atuação legal ou ações investigativas realizadas por intermédio de denúncias.

A fiscalização é o conceito amplo muito ligado a todos os instrumentos disponíveis na atuação do controle interno, em todas as fases dos recursos e do patrimônio públicos, inclusive na avaliação.

Na esteira desses conceitos está a atividade desenvolvida pela CGU, que é a de controle interno, a CGU desenvolve atividades de ações investigativas de fiscalização e auditorias por intermédio das denominadas: demandas externas.

As demandas externas estão sendo processadas na forma de controle prévio ou concomitante. Esse procedimento, por certo, promove melhor informação a respeito da utilização das verbas orçamentárias, pois na maioria dos casos denunciados são apontados os operadores e responsáveis pelos desvios. As

⁴ O Artigo 239 do regimento interno do TCU define auditoria como um instrumento de fiscalização. Conclui-se que auditoria é espécie e fiscalização é gênero.

operações realizadas pela CGU promovem o controle à priori (prévio e concomitante), consumados nesse momento, encontram muito maior aceitação da sociedade, não que o controle à *posteriori* seja de menor importância, mas como informa Filho Ribeiro et al. (2006).

As ações ocorrem quando a execução orçamentária e a consequente aplicação dos recursos já ocorreram, às vezes, há pelo menos dois, três ou quatro anos. A recuperação dos recursos financeiros, assim indevidamente aplicados, têm baixíssima probabilidade de recuperação, seja porque efetivamente aplicados em obras públicas, seja pela inexistência de elementos patrimoniais tangíveis que suportem liquidação efetiva.

Desse modo a atividade de fiscalização focada no processo de denúncias do cidadão como processo da *accountability* vertical, tem melhor resultado de apuração e responsabilização, quando concentrada nos momentos prévio e concomitantes da execução dos orçamentos, promovendo-se a suspensão do desembolso dos recursos, podendo avançar para a recuperação ou ressarcimento dos valores objetos de atos de corrupção. Na ação investigativa a CGU atua cumprindo não apenas seu papel de controle interno, mas, sobretudo incentiva a participação de outras esferas institucionais e do cidadão, aumentando o efetivo propósito do controle social.

2.4.3 Instrumentalização das demandas externas

O Brasil possui 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5.570 Municípios⁵, que recebem transferências obrigatórias e voluntárias do governo federal.

São obrigatórias as transferências determinadas pela Constituição Federal ou pela Lei, nesses casos em que não há qualquer obstáculo do governo federal sobre o repasse aos municípios, pois se tratam da repartição do orçamento provenientes das receitas constitucionais, frutos do pagamento dos impostos. Notadamente este tipo de transferência fica circunscrito ao crivo, no caso dos municípios, dos poderes locais: assembleias legislativas, câmara de vereadores, controles internos estaduais

⁵ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabiliza 5.570 municípios. O site da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) contabiliza 5.568.

e municipais e Tribunais de Contas estaduais e municipais em alguns casos, não se afastando do controle interno da CGU a fiscalização dessas transferências.

Existem também repasses feitas aos Estados e Municípios decorrentes de programas e políticas públicas federais (transferências voluntárias) que podem ser feitas por meio de contratos, convênios ou acordos para alcançar um objetivo em comum, uma política de interesses mútuos entre União e Estados ou União e Municípios.

Na operacionalização e instrumentalização desses repasses a CGU processa as demandas externas mediante duas modalidades de ofertar denúncias: o sistema de sorteios públicos e as ações investigativas.

Na primeira modalidade a CGU criou um sistema transparente de elegibilidade do ente federativo a ser fiscalizado, visando sempre verificar a eficiência na gestão, a finalidade da execução e inibir a corrupção dos gestores desses entes.

A CGU instituiu formalmente o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, que se constitui em um programa transparente que usa a mesma sistemática da Caixa Econômica Federal nos sorteios de suas loterias, com divulgação e realização de forma isonômica, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais.

O mecanismo sorteia os 60 municípios até 500 mil habitantes onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais ali aplicados, por via dos órgãos da administração federal, diretamente ou por meio de repasse, sob qualquer forma, para órgãos das administrações municipais e quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados (CGU, 2014).

Pelas regras a CGU utiliza a base de dados atualizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desse conjunto, são excluídos os municípios acima de 500 mil habitantes e as capitais estaduais. Cabe esclarecer, que esses municípios e as capitais estaduais são fiscalizados pela CGU por meio de outras linhas de atuação. Desse modo, a base de municípios passíveis de sorteio atinge aproximadamente 99% dos municípios brasileiros (CGU, 2014).

As auditorias assim se processam nos locais sorteados onde os auditores da CGU examinam as contas e documentos de processamento das despesas e do patrimônio, além de inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização.

Durante os trabalhos, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, estimula os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados (CGU, 2014).

Assim durante esses trabalhos, *in locu*, a população pode demandar diretamente aos auditores da CGU, apontando irregularidades e desvios nas aplicações de recursos públicos, notadamente casos de corrupção.

Na segunda modalidade as ações investigativas, são fruto da disponibilização da CGU de vários canais de comunicação para o cidadão poder apresentar denúncias e manifestações:

- a) Site da Internet: sistema de manifestação: e-OUV
- b) Ligação telefônica gratuita: Serviço Tridígito 162.

No primeiro serviço, no site da internet, por intermédio no sistema de manifestação e-OUV, o cidadão pode manifestar ou apresentar declaração sobre seus anseios, denúncias, reclamação, solicitação, dúvidas, opiniões e elogios. Assim, pode auxiliar o Poder Público a aprimorar a gestão de políticas e serviços, ou a combater a prática de atos ilícitos (CGU, 2014).

O serviço possibilita ao cidadão um rol de manifestações, qualificadas em 5 tipos (CGU, 2014):

- ✓ Sugestão: proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela administração pública federal;
- ✓ Elogio: demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido;
- ✓ Solicitação: requerimento de adoção de providência por parte da administração;
- ✓ Reclamação: demonstração de insatisfação relativa a serviço público;
- ✓ Denúncia: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

Neste último caso, as denúncias requerem o cadastramento e identificação do autor. A identificação em si, não pelo processo de localização do cidadão que faz a

denúncia, mas pela possibilidade de retornar ao denunciante, o resultado de sua manifestação.

Recentemente no sistema e-OUV, a Instrução Normativa Conjunta nº 1 CRG/OGU/2014, admitiu denúncias anônimas sem necessidade de cadastro, apresentadas pelo cidadão junto aos órgãos públicos, estas recebem o mesmo tratamento dado às manifestações identificadas. A regra estabelece critérios para o recebimento e tratamento de denúncias anônimas e institui diretrizes para a preservação da identidade do denunciante, com o objetivo de padronizar o atendimento dessas demandas em todos os órgãos e entidades do governo federal.

As ouvidorias dos órgãos públicos descentralizados da CGU, também têm por obrigação de acolher qualquer denúncia e dar andamento, uma vez constatada a existência de elementos suficientes à verificação dos fatos, encaminhá-la aos setores responsáveis pela instauração de processo investigatório preliminar.

No segundo serviço prestado como meio de denúncia o sistema de ligação gratuita, denominado Tridígito 162. Este foi um serviço criado em 2012 pela Ouvidoria Geral da União (OGU), possuindo o sistema de três números conforme outros similares, como o Disque-190 das polícias militares, o Disque-193 dos corpos de bombeiros e a outros instituídos para prestação de serviços pelo poder público. A natureza do serviço serve para recebimento de manifestações decorrentes do exercício da cidadania, tais como reclamações, sugestões, elogios, denúncias e pedidos de informação (CGU, 2014).

O Tridígito 162 oferece aos cidadãos um código único, de fácil memorização, que permite amplo e irrestrito acesso da população aos serviços de ouvidoria pública em âmbito estadual e municipal. Como regra geral é que seja cobrada do usuário uma tarifa de chamada local – caso tenha sido originada de telefone fixo. No caso de ligação proveniente de telefone móvel, é cobrado o menor valor de comunicação, acrescido de taxas de deslocamento.

Na qualidade de serviço de utilidade pública, o Tridígito 162 pode contribuir de forma decisiva para a institucionalização de um sistema de ouvidorias públicas, em especial das Ouvidoras-gerais dos Estados e das Ouvidorias de Municípios.

A institucionalização desse sistema constitui o eixo estratégico que vem norteando ações das Ouvidora-geral da União, na busca de garantir atendimento às manifestações dos cidadãos e aprimoramento constante de políticas e de serviços públicos, tendo em vista o fortalecimento da participação social como meta.

Conclui-se que o cidadão tem a sua disposição uma grande disponibilidade de meios de ofertar denúncias que ensejem ações de fiscalização por meio das demandas externas.

Contudo, deve ficar esclarecido que estes instrumentos ainda são novidades para a população brasileira, que no decorrer da histórica republicana, experimenta-se o maior período de democracia.

A lei de acesso à Informação, os portais das transparências, os mecanismos de controles e até os sites e blogs da internet com atuação da livre imprensa, são novidades da ação cotidiana dos cidadãos.

A implantação de instrumentos de denúncias e de fiscalização, guardam proximidade com a missão de obrigar a prestação de contas dos gastos, pelos gestores públicos e de tornar menos sombrio o conhecimento das ações e da aplicação dos recursos públicos por parte da população, as ações por si só para terem êxito, necessitam da contribuição da sociedade, essa contribuição se configura no controle social.

2.5 Controle Social - O cidadão na administração

Em qualquer parte onde o respeito pela opinião pública é o primeiro princípio de governo (WILSON, 1887).

No Brasil pelo fato da ação econômica ser voltada na razão instrumental e mais orientada para os fins, desse modo as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional relegaram as questões de humanidade e de integração social. Neste quadro, a integração funcional, típica dos sistemas político e do mercado, prevaleceu como matriz do desenvolvimento regional brasileiro (CARNEIRO, 2010).

Na filosofia linguística defendida por Habermas (2003), a razão instrumental é substituída pela razão comunicativa, a ação orientada para o êxito pela ação social, orientada para o entendimento mútuo, o mundo sistêmico e seus símbolos – o poder e o dinheiro – pelo mundo vivido e seus símbolos: a linguagem ou os atos de fala. Os atos de fala são expressões humanas como ordens, confissões, constatações, assim como todo tipo de proferimentos linguísticos que possam auxiliar, em uma

situação de agir comunicativo, duas ou mais pessoas a chegarem a um entendimento sobre algo CARNEIRO (apud Habermas, 1990).

Assim na produção jurídica, econômica e social prevaleceu a cultura instrumental, não dialógica, onde o povo brasileiro não participava das decisões.

As políticas públicas no Brasil foram formatadas de modo geral sem levar em conta os aspectos das necessidades locais, por vezes eram “importadas”, não traduzindo as reais necessidades da população, essa falta de diálogo entre governo e sociedade, dificultou a participação espontânea do cidadão, classificando-se muitas vezes o ato de exigir direitos fundamentais como um ato de intromissão na seara do Estado.

O controle social no Brasil é uma cultura em expansão. Sua criação pode-se dizer, teve um recente marco jurídico com a Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”. Conforme Andion (2012), há uma proliferação de estudos que passam a se preocupar com a participação dos atores sociais na definição das agendas políticas e na ampliação do controle social.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º consagrou a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, fundada em muitos princípios e valores, a cidadania, colocada no inciso II foi um desses fundamentos.

Esse fundamento da cidadania foi dada uma amplitude ao sentido da palavra está aqui num aspecto mais amplo do que o de ser titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexiona-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático, (SILVA, 2004, p.104)

Pode-se apontar cidadania como a participação dos cidadãos nas decisões políticas da sociedade. Porém, ela não se restringe ao voto, exaurindo-se de forma imediata – o voto é apenas uma etapa do processo de cidadania. Todas as vezes que um cidadão se posiciona frente à atuação estatal, criticando ou apoiando determinada medida, está realizando um exercício de cidadania (AGRA, 2002, p.123).

De acordo com o entendimento de Assis e Villa (2003, p.377), o controle social é um espaço de representação, onde se articulam sujeitos diferentes e com diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, dentre outros e uma população com necessidade e interesses que envolvem o indivíduo, a família e os grupos da comunidade. O controle social, neste ponto de vista, não se confunde com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado, pois a sua real consistência está nos canais institucionais de participação na gestão governamental.

O controle social consiste em um campo das relações sociais, no qual os sujeitos participam por meio de distintas articulações, que são processadas interna e externamente nos espaços institucionais, na busca da identificação de necessidades dos trabalhadores e grupos da comunidade em responsabilidade mútua com as instâncias governamentais.

A participação social não pode ser entendida como uma extensão burocrática do governo, mas sim como um processo contínuo de democratização no âmbito local, o que implica o estabelecimento de uma nova sociabilidade política e um novo espaço para cidadania. Com outras palavras, a participação social é uma área em fase de construção com múltiplas possibilidades de organização da sociedade, através de organizações independentes do Estado, como associações de moradores, conselhos de saúde ou grupos de mulheres (ASSIS; VILLA, 2003, p.377).

Bravo e Correia (2012, p.132) consideram que após a Constituição de 1988, a participação social passa de um *status* de prioridade, para um *status* de obrigatoriedade. A mudança ocorre em um contexto diferente, da conjuntura de mobilização e efervescência política e do progressismo crescentes da década de 1980, para as décadas seguintes em que há um progressismo refluxo dos movimentos sociais, uma reestruturação capitalista, medidas neoliberais e contrarreformas do Estado.

Com efeito, adotaremos o conceito de controle social como a participação, individual ou coletiva, de cidadãos na composição e no provocar dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal CONCEIÇÃO (apud LOCK, 2010).

Na atual quadra do tempo passamos por mudanças significativas na sociedade, às noções de acesso à informação, transparência, governança por resultados, orçamento participativo, audiências públicas etc, todos estes conceitos, antes restritos aos órgãos da administração pública e de controle interno e externo, (diariamente) vão integrando o cotidiano das pessoas.

O controle social agora é peça chave na fiscalização da gestão e na execução das políticas públicas. Conforme a visão de Arruda (2012), o cidadão é o executor do controle social, podendo verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais.

Por pertinente, a CGU (2009) trabalha a participação da sociedade, em cinco eixos que estruturam o conceito de controle social das políticas públicas:

- ✓ Direito de participar na elaboração;
- ✓ Direito de participar na deliberação;
- ✓ Direito de participar na implantação;
- ✓ Direito de participar no monitoramento;
- ✓ Direito de participar na avaliação das políticas públicas.

No Direito de participar na elaboração o cidadão é chamado a falar diretamente nas políticas públicas. Emerge seu poder direto de interferir e ser protagonista, dialogando com segmentos sociais. A participação na elaboração principalmente na questão orçamentária permite que o cidadão atue ajudando a definir as prioridades e metas para os gastos do governo. A participação da sociedade também a obriga na fiscalização da aplicação desse orçamento, zelando pela proba e correta utilização do dinheiro e patrimônio públicos.

Na participação na deliberação, seria uma etapa posterior onde depois de definidas as políticas a sociedade reunida estrategicamente na forma de conselhos que são instâncias de exercício da cidadania, definidas em lei que proporcionam a abertura para a participação popular na gestão pública, atuando estrategicamente e conjuntamente com o governo deliberando a destinação dos recursos.

No terceiro caso que é o direito de participar na implantação relaciona-se ao processo de execução propriamente dita política pública. Nessa fase torna-se importante também que a sociedade fiscalize e atue no controle das metas e na aplicação dos recursos, cobrando inclusive dos órgãos de controle interno, gestões

no sentido de corrigir e punir comportamentos inadequados que possam afetar o comprometimento dos alvos da política.

No direito de participar no monitoramento é uma fase que pode acontecer em diversas etapas da política, controlando previamente a implantação e a destinação e ao final de cada fase analisar os resultados e levantar possível falhas e propor soluções adequadas às questões enfrentadas.

Por fim, no direito de participar na avaliação das políticas públicas, coloca-se em questão que não é uma cultura nacional, a avaliação de políticas, ocorrendo por vezes muitos anos após a sua execução, e não objetiva tão somente a aplicação correta dos recursos, mas, sobretudo saber se a política é mesmo efetiva.

Emerge a necessidade de subsídio através de instrumentos de gestão capazes de gerar informações para o fomento do controle social e para o monitoramento da conformidade dos procedimentos e da atuação do gestor público.

Torna-se claro, que as políticas públicas são desenvolvidas a partir que a sociedade tem a sua disposição para investimentos e a forma como se desenvolvem esses gastos é o ponto central das demandas externas, que são iniciadas a partir de denúncias e pedidos de informação que partem de diversos setores governamentais e da sociedade civil e do cidadão, ao que parece nesses casos a CGU (LOUREIRO et al 2012) passou a atuar como órgão indutor e fortalecedor do controle social.

Esta nova filosofia de atuação passou a dar novo contorno à administração pública. Conforme Loureiro (2012) explica, o ineditismo está exatamente neste último aspecto: um órgão burocrático (CGU) estimulando o controle da sociedade sobre o próprio Estado.

Nesse sentido as demandas externas estão disponíveis para consulta pública na internet, o fato se mostra fortalecedor da participação popular, na medida em que passa a ser um instrumento de observação contínua.

Possibilitar uma contínua fiscalização do cidadão e estimular a participação popular quer na forma de conselhos, quer individualmente é um dever dos governos.

A inovação sem dúvida proporciona um dinamismo no controle social e que não se esgota com o processo eleitoral (ABRUCIO et al, 2005), que se apresenta de forma estática no controle social, configurando uma forma de accountability vertical.

2.6 A accountability vertical

A *accountability* no mundo está conceituada no processo de responsabilização, no dever de prestar contas à sociedade, através de mecanismos e agentes de controle. Aprofundando o conceito, Mainwaring (2003), destaca que os mecanismos e agentes podem ser diferenciados com base na capacidade institucionalizada de impor sanções direta ou indiretamente. Louzada (2010) afirma que a *accountability* não pode se limitar à exigência de justificação ou de prestação de contas, mas deve envolver alguma forma de sanção, mesmo que de maneira indireta.

Conforme Ceneviva (2006) a classificação, considerada até hoje uma das principais referências na literatura de ciência política, foi feita por Guillermo O'Donnell, que estabelece uma diferenciação espacial entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

A *accountability* horizontal segundo O'Donnell (1998) dá-se por meio dos mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua, na forma de freios e contrapesos, entre os poderes.

Na *accountability* vertical, O'Donnell (apud Louzada, 2010) define o exercício que conta com maior participação da população na cobrança da coisa pública, seja mediante participação em fórum populares, em reuniões de acionistas e, mais recentemente, por meio da internet.

Em sentido oposto, Mainwaring (2003) afirma que a terminologia de O'Donnell possui uma confusão entre hierarquia, independência e qualidade do agente da *accountability*.

A forma mais clássica de participação popular na formação da *accountability* vertical no processo de controle social se dá por intermédio do processo eleitoral, sendo o instrumento desse processo: o voto. Contudo a condição para a mudança social não pode depender de um instrumento de controle para promover a *accountability*. O processo eleitoral avalia o governo *a posteriori*, sendo preciso a anotação de outros instrumentos capazes de fiscalizar e controlar os governos de forma mais dinâmica.

A distinção da *accountability* vertical também inclui as ações da sociedade civil e dos meios de comunicação visando prevenir e combater os maus feitos

contrários ao que chamamos de interesse público, praticados pelos agentes públicos eleitos e seus projetos de governo.

Surge assim, o propósito do estabelecimento de prerrogativas, não somente consolidadas pelo voto e pela cidadania, aprofundando liberdade com outras garantias, como de acesso à informação públicas e transparentes, que permitam a formulação de demandas e de denúncias dos malogros praticados por autoridades públicas no exercício da representação popular.

Para esta pesquisa qualificamos como duas questões fundamentais para o processo de accountability vertical: a transparência pública e o acesso à informação.

2.6.1 A transparência como forma de accountability vertical

As mudanças sociais e a provocaram o movimento mundial pela transparência. O corolário desse movimento está na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), coloca no seu artigo 19, expressando que “todos tem direito à liberdade de expressão e opinião; este direito inclui a liberdade de, receber e transmitir, informações e ideias por quaisquer meios, independente de fronteiras”

Assim nasce o marco inicial moderno para a questão da transparência no mundo, onde o dever de prestar contas tem sido cada vez mais cobrado por parte nas empresas e organizações, sobretudo nos governos.

Na administração pública brasileira a questão sempre foi um incômodo aos governos, principalmente, pelas dificuldades encontradas na história republicana brasileira na consolidação de um estado democrático de direito.

Assim pode-se afirmar que sua consolidação somente foi amplamente estruturada na Constituição Federal de 1988. Quando a transparência passou a ser um princípio descrito no artigo 37, que trata da administração pública

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da publicidade, descrito no artigo, contempla o sentido de transparência, na interpretação histórica da edição da norma fundamental brasileira. Assim gradativamente foram sendo implementadas novas legislações, fruto de esforços de vários setores sociais, para a consolidação da transparência, sobretudo da *accountability* vertical por parte da administração pública.

Na Constituição de 1988 consolidou o processo democrático de direitos à cidadania, mas o Estado brasileiro passava por dificuldades econômicas na gestão fiscal e orçamentária, sobretudo pela crise mundial do sistema liberal. A chamada “crise do Estado” provocou um movimento por mais transparência por parte dos governos, que apresentavam dificuldades de orçamento e até insolvência, necessitando a sociedade estar ciente das situação financeira dos entes federativos, assim na esteira da crise econômica, foi forjada a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu em seu Artigo 48, que a administração pública deveria ser dotada de instrumentos de transparência da gestão fiscal, como planos, orçamentos, lei de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, da execução orçamentária e de gestão fiscal, e determina ampla divulgação de dados, inclusive por meios eletrônicos de acesso público.

Assim os entes federativos passaram a divulgar obrigatoriamente a situação contábil que se encontravam e caso estivessem com dificuldades fiscais, deveriam promover ações responsáveis para se ajustarem.

Com ampliação dos acessos efetivos da população aos meios eletrônicos virtuais, houve a consolidação da responsabilidade fiscal, com a sociedade dando um passo adiante no processo de transparência da gestão fiscal, houve a publicização da chamada lei da transparência.

A Lei complementar 131/2009, chamada de Lei da Transparência, foi um aperfeiçoamento da LRF. A edição da lei da transparência trouxe um novo cabedal de determinações, proclamando que sejam disponibilizadas informações sobre a execução financeira e orçamentária, assegurando o incentivo à participação popular, audiências públicas e informações, em tempo real, sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal dos governos.

Desse modo houve uma multiplicação de sítios governamentais na internet, denominados de portais da transparência, onde os entes federativos: União, Estados e municípios, ficaram obrigados a prestar informações, sobre os processos de

gestão quase que imediatamente sobre todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados.

Não foi duvidoso aceitar que a transparência é uma forma de combate à corrupção. Sendo um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade (GCU, 2014).

2.6.2 O acesso à informação como forma de accountability vertical

Em um segundo momento após a fase de transparência pública, o cidadão e setores da sociedade, passaram a necessitar de obter informações mais pormenorizadas dos dados disponibilizados nos portais das transparências.

Assevere-se que o acesso aos meios eletrônicos, que foram se ampliando constituindo em outro cabedal de direitos da cidadania, em especial o cidadão ou conselhos de cidadãos, para que verificassem e pedissem informações sobre o processo de gestão pública, sobretudo pela Internet.

Assim a noção de transparência foi ampliada para o dever de informar surgindo a partir desse movimento da sociedade a Lei de acesso à informação.

A lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011- chamada de lei de acesso à informação, surge como um exercício maior nas prerrogativas dos cidadãos em tomar conhecimento e exigir do Estado o esclarecimento pleno da gestão e seus resultados, podendo contribuir para a melhoria da aplicação dos recursos públicos.

No seu artigo 3ª a lei estabeleceu as diretrizes do acesso à informação no Brasil:

I - A observância do princípio da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção -- A lei buscou combater a cultura do segredo reinante na seara da administração pública brasileira, estabelecendo uma nova dinâmica a cultura do acesso.

Segundo a CGU (2011) em uma cultura de segredo, a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos. Isto favorece a criação de obstáculos para que as informações sejam disponibilizadas, devido a percepções do tipo:

- ✓ O cidadão só pode solicitar informações que lhe digam respeito direto;
- ✓ Os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse;
- ✓ A demanda do cidadão é um problema: sobrecarrega os servidores e compromete outras atividades;
- ✓ Cabe sempre à chefia decidir pela liberação ou não da informação;
- ✓ Os cidadãos não estão preparados para exercer o direito de acesso à informação.

Na cultura de segredo a informação é retida e, muitas vezes, perdida. A gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever (CGU, 2011). Muitas vezes a cultura do segredo se presta a cobrir caso de corrupção.

Em sentido oposto, na cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade (CGU, 2011), surge outra visão:

- ✓ A demanda do cidadão é vista como legítima;
- ✓ O cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa;
- ✓ São criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade
- ✓ São estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão das Informações;
- ✓ Os servidores são permanentemente capacitados para atuarem na implementação da política de acesso à informação.

Na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão (CGU, 2011).

II – Divulgação de interesse público independente de informações – referem-se a dados disponíveis, que podem ser acessados facilmente pela sociedade, sem a necessidade de exercer o direito de petição, são informações mais frequentes, que proporcionem livre acesso;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação – Ao referir-se aos meios de comunicação de acesso ao público a lei simplesmente enfatiza a necessidade de incorporar a divulgação das informações na Internet, a maior tendência atual, refletida no aumento cada vez maior de pessoas acessando a rede mundial de computadores, popularizando, dessa forma, as informações sobre o desempenho das administrações públicas;

Desse modo, fica claro que, a fiscalização por meio de *web sites* reforça a *accountability* vertical, aumentando a transparência e o acesso às informações constantes nos relatórios das demandas externas, conforme expressa Andrade (2011) a fim de garantir a conduta ilibada e a *accountability* exigida pela população no exercício do seu direito de cobrar dos dirigentes das organizações públicas uma gestão responsável, comprometida com a necessidade do cidadão.

IV – Fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública – Há um incremento nos conceitos de transparência, colocando-se como processos ativos, quando a administração pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação. E o processo de transparência passiva quando se divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade (CGU, 2011).

V – desenvolvimento do controle social da administração pública – dessa diretriz emerge o poder popular de fiscalizar diretamente os órgãos da administração.

Conclui-se que a *accountability* vertical é um poder do cidadão e um dever do Estado em disponibilizar informações necessárias a todos os setores e atores sociais, quer isoladamente, por meio do cidadão comum, quer em grupos ou por intermédios da mídia e até de outros segmentos públicos interessados.

A CGU como controle interno tem proporcionado à fiscalização por meio das demandas externas quando proporciona a divulgação dos sorteios, disponibiliza meios de denúncia, promove a fiscalização e divulga seus resultados por meio da internet, nas ações de investigação consolidadas nas demandas externas.

A verticalidade proporcionada pela ferramenta de demandas externas da CGU coloca o cidadão como uma importante vertente de promoção da fiscalização e do controle.

2.7 A corrupção na administração pública brasileira

2.7.1 Conceito de corrupção

A corrupção é comum à democracia. Se se fazem presentes os modelos de sociedade que visam à fragilidade dos bens como um valor primordial a sua própria constituição, é de se esperar a existência de pessoas pautadas por seus interesses.

O imbróglio é quando se coloca na balança a distinção entre a *polis* e o *oikos* (a primeira o espaço da aparência onde as decisões da comunidade seriam tomadas; e a segunda, o espaço das necessidades, da privação e da opacidade) de modo a diferenciar a ação do Estado como essencial à vida pública e o mercado como o espaço da vida privada. No contexto liberal do pensamento político, a corrupção representa os vícios dos agentes públicos, praticados no âmbito do Estado (TOCQUEVILLE, 1998).

Apesar de os antecedentes históricos apontarem que a divisão entre espaço público privado estivesse em gestação desde a Antiguidade, é apenas posteriormente ao Iluminismo político, no século XVIII, que ela se estabelece, seja no plano das ideias, com as obras escritas por pensadores iluministas ou no plano político, com as Revoluções Americana e Francesa (PAGOTTO, 2010).

A expressão ‘corrupção’ engloba uma enorme variedade de atos: falsificação, espólio, fraude, velhacaria, trapaça, concussão, ilegalidade, logro, extorsão, nepotismo, peculato, suborno etc. O fenômeno pode ser observado num índice quase infinito, indo de pequenos desvios de caráter à total impunidade do crime organizado, por parte dos diversos níveis e áreas governamentais. Pode ocorrer suborno para a aquisição de um benefício legalmente previsto como pode haver compra de um benefício ilegal. A natureza de ação, suas consequências e punição prevista serão distintas (BREI, 1996).

O tema corrupção origina-se etimologicamente da palavra *corruptio* em latim, que significa estrago, deterioração ou apodrecimento da matéria. Partindo-se da raiz

etimológica, é notável que a corrupção estivesse mais vinculada às ciências naturais do que às ciências sociais. Entretanto, com o decorrer dos anos, por analogia, a Sociologia, a Religião, o Direito, a Economia, a Ciência Política, assim como áreas do conhecimento passaram a utilizá-la em seus estudos (RANQUETAT, 2011).

Para Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (1995), a corrupção, no sentido etimológico, a palavra remete a decomposição, putrefação, depravação, suborno, sedução e desmoralização.

Já no ponto de vista normativo, Silva afirma que envolve sempre um ato ilegal e que necessita de no mínimo dois agentes; um corrupto e um corruptor. Para o autor, no senso comum, a corrupção seria identificada como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas. Entretanto, considera igualmente a corrupção algo corriqueiro entre servidores públicos (como fiscais e policiais) que utilizam o poder que possuem nas mãos com a finalidade de extorquir renda daqueles que, na teoria, corromperam a lei (SILVA, 1995).

Segundo Luis Moreno Ocampo (1993), corrupção é a filha do relacionamento clandestino entre o poder do poder da autoridade e do dinheiro, sendo entendida como a relação estabelecida entre um cidadão com poder de decisão e outros estados operando fora deste determinado poder, ao abrigo do qual os benefícios são desarranjados, obtendo, de maneira simultânea, um aumento de capital decorrente de uma ação (ou omissão) da esfera de autoridade. No caso das instituições políticas e as oportunidades econômicas estiverem concentradas ao mesmo tempo num único espaço, os cargos públicos podem ser utilizados a fim de benefícios pessoais, reforçando o conceito que corrupção é um exercício de influência.

Fundamentalmente, o conceito de corrupção apresenta uma dependência normativa, em que seu significado é dependente de concepções de valores e normas consensuais, que se originam de um processo deliberativo no ambiente da esfera pública. Só é possível entender o que é ou o que não é corrupção quando existem valores e normas pressupostos, que resultam de concepções morais da política, que espelham os processos de deliberação pública. Dessa maneira, o significado da corrupção expressa acordos normativos quem tem origem nos processos de comunicação da política. Assim sendo, o significado de corrupção depende de um processo discursivo que estimula a moralidade e a expressa no corpo de juízos acerca da ordem política e da ação de seus agentes (FILGUEIRAS, 2008).

O conceito mais popular de corrupção, adotado por Sandholtz e Koetzle, é o de uso indevido da posição pública com o objetivo de ganhos privados. Mais especificamente, é um ponto de vista de corrupção pública, diferenciado, portanto, de outras maneiras de corrupção na esfera privada. Um exemplo se dá quando os presidentes de uma empresa de apoderam de recursos que seriam *a priori* dos acionistas, tal como de toda a série de condutas de apropriação criminosa de bens. Ainda que a corrupção pública esteja englobada nesta família de comportamentos indevidos, sua delimitação proporciona concentrar a atenção em pautas mais especificamente políticas como o funcionamento dos governos, legitimidade, coesão social, democracia, relações entre estado e sociedade e uso de autoridade pública (SANDHOLTZ e KOETZLE, 2000).

As maiores inconsonâncias entre os autores que já se dedicaram ao estudo da corrupção surgem da ausência de consenso relacionado à conceituação do que seja efetivamente uma ação corrupta. Tal fato é justificável, uma vez que, leva-se em conta o estágio pré-paradigmático em que se encontra a pesquisa em ciências sociais, que denuncia o atraso da exploração do termo.

No âmbito de ciências sociais, está ligada a duas grandes agendas de pesquisas no século XX. Em primeiro lugar, datando da década de 1950, a corrupção é tratada no conjunto de uma concepção estrutural-funcionalista, relacionando-a ao problema da modernização. Entre meados da década de 1970 a 1980, o tema da corrupção é deixado em segundo plano, retornando com relevância no início da década de 1990, em vista do problema da liberalização econômica e política, com as reformas de caráter liberal.

A pauta da liberalização alterou a abordagem teórica e metodológica da corrupção, desviando o problema para um ângulo essencialmente econômico. Enquanto os componentes da agenda estrutural-funcionalista estavam priorizando o relacionamento da corrupção com os macroprocessos sociais da modernização. Na década de 1990, surgem pesquisas que enxergam o tema da corrupção por uma abordagem essencialmente econômica, focada com os custos e externalidades geradas em contextos de corrupção alargada (FILGUEIRAS, 2006).

A corrupção é explicada por uma teoria de ação formada pelo cálculo que agentes racionais fazem dos custos e dos benefícios de burlar um princípio institucional do sistema político, visando uma consequente busca de vantagens. Grosso modo, a configuração institucional define sistemas de incentivos que

permitem aos atores acumularem utilidade. Uma conduta *rent-seeking* (caça à renda, em uma tradução literal) que é esperada quando as instituições concedem que um agente aflija as normas do sistema, ocorre quando o mesmo maximiza sua renda privada em agravo dos recursos públicos. Dessa maneira, situações de monopólio de poder e de recursos beneficiam situações em que agentes optam por cometer a corrupção do que seguir as regras do sistema (FILGUEIRAS, 2009)

O ato corrupto na administração pública é composto por três itens; o primeiro é o pagamento a um funcionário público além de seu salário; o segundo é a circunstância de a ação ligada a esse pagamento violar leis explícitas ou normas sociais implícitas; já o terceiro é que a ação tem que resultar em perdas financeiras para a sociedade, causadas pelo ato corrupto ou decorrentes de um emaranhado de pequenos atos ilícitos que tornam o sistema corrupto (PRACA, 2011).

Partindo desse pressuposto de interesses, a corrupção é analisada a partir de três enfoques distintos:

- ✓ A corrupção efetuada pelos políticos profissionais, na dimensão da representação, englobando, especificamente, governantes e parlamentares;
- ✓ A corrupção de colaboradores públicos, que utilizam seu poder e prestígio a fim de auferir vantagens indevidas, ou seja, a corrupção da burocracia e do aparato administrativo do Estado;
- ✓ A corrupção de componentes de instituições centrais do Estado, como a polícia e o Judiciário.

O ponto de partida destes três ângulos distintos de análise da corrupção é o questionamento da eficiência do Estado como produtor de bens públicos (FILGUEIRAS, 2010).

A corrupção como mazela política ocorre justamente no campo de mistura dos interesses público e privados, pois a zona cinza entre esses campos torna a corrupção um elemento atrativo para sua ocorrência. Os trâmites de corrupção dependem da maneira como a organização institucional permite o uso dos recursos a fim da satisfação de interesses privados, visando o modo como arranjo produz ação irrestrita por parte das autoridades políticas. Tal irretratabilidade ocasionada pelo arranjo institucional estimula o uso do pagamento de propinas e de suborno,

reforçando, dessa maneira, a corrupção no âmbito do setor público e do setor privado (ROSE-ACKERMAN, 1999).

2.7.2 Corrupção no Brasil

A corrupção é um fenômeno que acompanha o ser humano desde os primórdios da humanidade. Em território brasileiro, ela é retratada desde o descobrimento, e atualmente o noticiário, dia após dia, traz ao público denúncias de corrupção, não deixando isenta nenhum dos poderes (legislativo, judiciário e executivo) e nenhuma das esferas federativas.

Segundo o Jornal do Brasil (3 nov. 91, 19 cad, p. 4 (apud SILVA, 1992, P. 12), a corrupção em si não é mortal, não é incurável e se faz presente em diversos Países. Só é letal quando proliferada sem punição, minando assim as resistências. Assim como a Aids, ela nada mais é do que a destruição do sistema imunológico, que num corpo social é o poder de revoltar-se, de escandalizar-se. Nenhuma das duas (Aids e corrupção) por si sós, matam. Mas devastam de tal modo as células sadias que o corpo fica fraco, sem defesas. Debilitado, o organismo (individual ou social) não consegue resistir ao mais fraco ataque das consideradas doenças oportunistas; podendo ser aniquilado até por um golpe de ar.

Os crimes por excelência, aqueles que despertam mais a atenção, a indignação e a repulsa da população são aqueles mais populares, como homicídios, latrocínios e estupros. Indicando uma perplexa retomada das discussões travadas no final do século XIX, foi observado, no final do século XX, o retorno dos debates sobre a natureza dos criminosos: ogros, malucos, monstros? Entretanto, no contexto atual, tais crimes disputam as manchetes dos jornais e a atenção dos noticiários como outro tipo de crime reconhecido como tal: a corrupção. O debate acerca desta pauta, considerado como tão antigo quanto a espécie humana, atinge com força e vitalidade relevantes nas discussões mundiais e também de forma específica em território brasileiro, a partir da década de 1970, marcando presença no cenário político dos anos 80 e 90. Durante este período, a corrupção é colocada no debate nacional como um problema, podendo ocasionar numa mudança na tolerância,

resignação ou aceitação, que até a época cercavam uma série de práticas assim qualificadas (SCHILLING, 1999)

O processo histórico de colonização do território brasileiro facilitou a cultura da corrupção, propiciada, sobretudo no estabelecimento de clientelismo, no entanto, conforme CGU (2011, p. 21) a corrupção, como forma organizada, parece surgir durante o governo de Juscelino Kubitschek, com o Plano de Metas, no qual a execução de uma série de obras de construção civil eivadas de diversos vícios e superfaturadas, aliada à falta de transparência, continuou durante o regime militar, com a falta de transparência e censura somente vindo a ganhar novo contorno com a constituição de 1988.

No Brasil, tornou-se cultural o comportamento de querer tirar vantagem de tudo em detrimento de todos. A origem desse comportamento é muito mais pelo clientelismo original da sociedade brasileira, do que pela atitude aética intrínseca ao fato. Acaba se enraizando na cultura e pressupondo que os sujeitos querem de uma maneira ampla, todos os tipos de benefícios, olhando somente seu próprio benefício não prosperando o conceito de coletividade ou de capital social.

Esse tipo de comportamento acaba se adaptando perfeitamente em um espírito instrumental próprio do sistema capitalista no qual se vive o Brasil.

Não existe, no âmbito de pensamentos sociais e de políticas brasileiras, uma teoria sobre a forma que se dá na corrupção do Brasil. Se pode enfatizar que esse tema acabou sendo deixado de lado em reflexões acadêmicas e teóricas que ocorrem sobre o Brasil, não tendo, nesse sentido, uma abordagem que acabe dando conta dos problemas da corrupção no âmbito da política, da economia, da sociedade e da cultura de uma forma mais abrangente. Os estudos que são feitos sobre a corrupção no Brasil são muito recentes, e são realizados a partir de uma abordagem comparativa e institucionalista, sem se pretender uma teoria geral. Apesar disso, quando a população se depara com o tema da corrupção, há sempre uma vertente interpretativa de pensamentos políticos e da sociedade brasileira, que acaba sendo mobilizada para dar explicações sobre os casos de malversação dos recursos públicos, e uma imoralidade que existe em alguns brasileiros (FILGUEIRAS, 2009).

O senso comum acaba ligando a corrupção apenas ao poder, as elites econômicas e aos políticos, mas a sua definição tem uma maior amplitude, visto que qualquer omissão ou ação que caba resultando de um ato ilícito que gere um tipo de vantagem indevida é corrupção. A corrupção é um tipo padronizado de

comportamento que acaba se desviando de normas predominantes ou em que se acredita predominar em um contexto determinado, é um comportamento deformado, que é associado a uma motivação particular, e de ganho privado à custa da população e do ganho público. Deste modo, pode se entender que a corrupção é um ato onde se desvia os interesses públicos para o individual (JANZANTTI, 2015)

A mazela da corrupção drena o avanço do País. Entender o processo e corrupção e seus custos parecem ser muito importantes. Conforme a ONU (2010, p.1) o desvio de fundos afeta a habilidade do governo de prover serviços básicos e de promover desenvolvimento sustentável: econômico, social e político.

A Organização das Nações Unidas (ONU) acabou promulgando a Convenção Internacional Contra a Corrupção, que visava prevenir a corrupção ou lutar contra ela. No Brasil, a Convenção da ONU contra Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Compete à CGU, por meio da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, acompanhar a implementação das convenções e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, que tenham como objeto a prevenção e o combate à corrupção.

Essa convenção acaba ressaltando a importância de se prevenir, deste modo, é necessário ter transparência nas decisões. Como pena para os que atuam no crime da corrupção, é determinada a recuperação de todos os ativos, que é possível no meio da ação policial e jurídica, para que se possa ser rastreados desvios de recursos públicos.

Quando se abre o jornal no Brasil, é difícil não se reparar com polêmicas e escândalos no universo político. Casos de desvio de recursos públicos, uso ilegal da máquina administrativa, redes de clientelas e várias outras vertentes configuram uma sensação de mal-estar coletivo, aonde os rumos que a política no Brasil vem trilhando são observados de maneira cética. Dessa maneira, fica criado um clamor moral e uma atmosfera de caça às bruxas que propiciam insegurança, instabilidade e um muro de lamentações e barreiras a projetos de políticas públicas. Ainda assim, apesar dessa sucessão de escândalos em território brasileiro, há uma sensação de impotência por parte da sociedade, a corrupção é aceita e os brasileiros, restam omissos, permanecem esperando qual será o próximo escândalo que a imprensa divulgará. Tal sensação de mal-estar coletivo com a corrupção gera concepções de

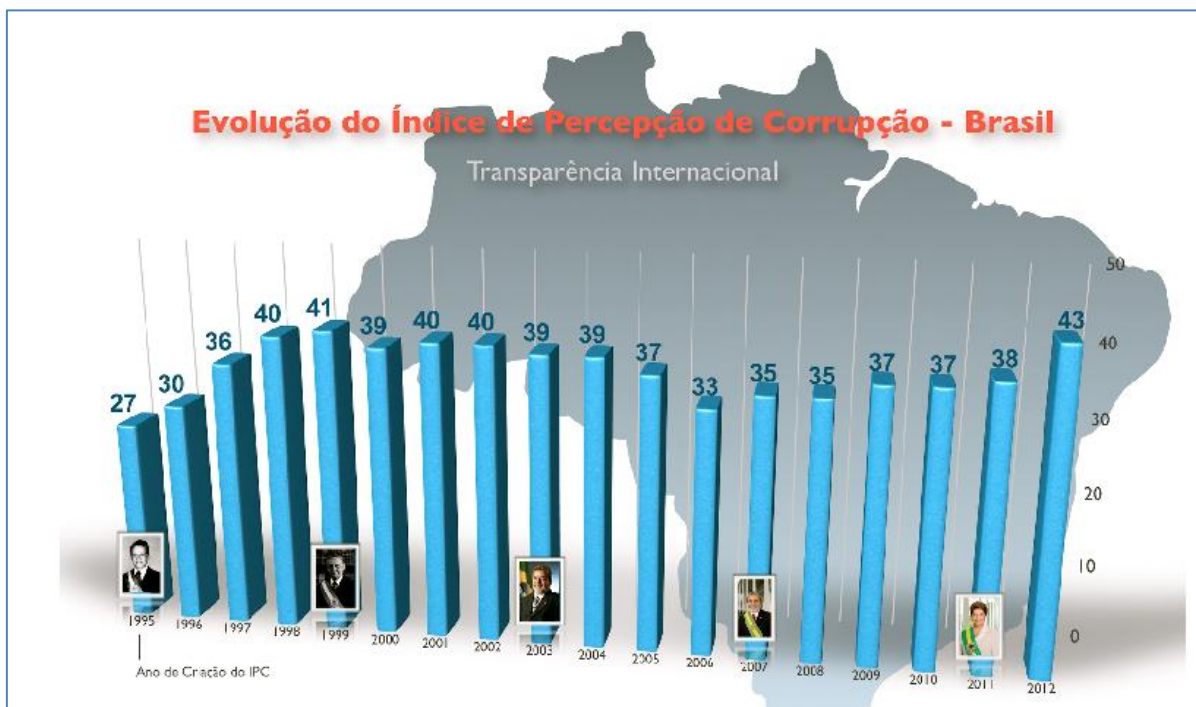
senso comum acerca de uma natural desonestidade do cidadão brasileiro. Um dos principais traços do senso comum no Brasil é que a brasileiro típico apresenta um caráter duvidoso e que, num primeiro instante, não se nega a levar algum tipo de vantagem na esfera das relações sociais ordinárias. Em razão disso, diversos indicadores de confiança indicam o Brasil como um País onde a desconfiança predomina (FILGUEIRAS, 2009).

Sobre a percepção da corrupção, medida pela Transparência Internacional, que é uma organização não governamental fundada em 1993, com atuação internacional no combate à corrupção em cooperação técnica com vários governos, o Brasil em 2012 ocupava o 69º lugar, caindo em 2013 para o 72º lugar com nota 42.

No contexto regional, o País ocupa a terceira posição na América Latina, porém muito atrás do Uruguai no 19º lugar com nota 72 e do Chile no 22º lugar com nota 71.

Dentre os Países emergentes que compõem os chamados BRICs, o Brasil e está mais bem colocado, empatado com a África do Sul e a frente da China no 80º lugar com 40 pontos, da Índia na 94ª colocação com 36 pontos e da Rússia 127ª posição com 28 pontos.

Gráfico 2– Percepção da corrupção de 1995 a 2012



Fonte: Transparência Internacional

Conforme o gráfico 2 acima, percebe-se que a percepção corrupção no País tem aumentado, muito mais pelas ações de divulgação do que mesmo pelos aumentos dos casos, já que o processo de transparência foi aumentando gradativamente ao longo do tempo.

No ano de 2013, 81% dos brasileiros consideram os partidos políticos do Brasil corruptos. Ou seja, quatro em cada cinco cidadãos colocam em xeque a base da representação política no País. Se comparado a outros Países, o resultado do levantamento no Brasil deixa claro o grau de descontentamento da população. Na média dos 107 Países que participaram da pesquisa, 65% dos cidadãos afirmam que os partidos são corruptos. A mesma pesquisa, realizada em 2010 pela Transparência Internacional, aponta que no Brasil, a situação se agravou; três anos antes o índice de descontentamento sobre a pauta era de 74%.

São múltiplas as causas da corrupção, seja pública ou privada, tornando consenso sua origem silenciosa, obscura e algumas vezes até imperceptível. Entre as causas mais comuns na esfera pública, destacam-se a falta de transparência nos serviços e a concentração excessiva do poder, assim como, mesmo que em menor escala, o financiamento de campanhas e competição sem regras dos agentes econômicos no mercado (OLIVEIRA, 2008).

A ética e a integridade devem ser atitudes que estimulem aos agentes públicos, estes estão mais suscetíveis à corrupção. Um corpo burocrático melhor preparado e com maior preocupação ética torna a convivência entre os setores públicos e privados muito mais salutar. A integridade por sua vez aperfeiçoa a atitude sem desvios, conforme as normas e valores do interesse público.

Não existe uma solução aparente para a corrupção na administração pública, a GCU como órgão do controle interno busca nas ações de demandas externas, buscar o aumento da cidadania, quanto maior for a cidadania melhor será o controle social e o combate da corrupção.

3 METODOLOGIA

Este capítulo tem por finalidade detalhar o caminho metodológico a ser seguido na pesquisa, o universo e a amostra a serem estudados, coleta de dados, tratamento de dados, método a ser utilizado e suas limitações.

3.1 Tipo de Pesquisa

Utiliza-se a classificação do tipo de pesquisa, realizada com base na taxonomia definida segundo dois critérios básicos (VERGARA, 2013), quais sejam, quanto aos fins e quanto aos meios. A seguir, estão relacionadas aquelas pesquisas que se pretende aplicar neste estudo.

A pesquisa tem uma apresentação exploratória, tendo em vista que este estudo tem como objetivo analisar os conteúdos dos relatórios de auditorias das ações investigativas de controle interno do governo federal brasileiro, realizadas pela CGU, por intermédio das demandas externas. Suas análises podem esclarecer o comportamento da *accountability* vertical configurada na participação popular.

Nos meios de investigação, foi realizada a pesquisa nas diversas fontes bibliográficas contidas em livros, revistas, páginas da internet dos órgãos de controle, em especial da CGU e outros meios virtuais, para verificação e atualização dos conceitos basilares do referencial teórico.

A investigação documental traduziu o principal conteúdo de obtenção e estudo dos dados da pesquisa, pois os dados estão disponíveis na página da internet da CGU, sendo acessíveis.

Os relatórios das ações investigativas do tipo demandas externas foram as fontes primárias das informações. Assim estes foram analisados para a verificação dos resultados e sendo verificados do emprego do controle social como instrumento da *accountability* vertical, sua eficácia como ferramenta de desenvolvimento do controle social fundado na participação popular e como meios capazes de subsidiar e garantir a fiscalização da gestão pública responsável, conforme foram detalhados nos objetivos desse trabalho.

3.2 Universo e amostra

A CGU no rol de suas missões institucionais promovem inúmeras ações de controle interno, os principais processos de verificação da execução de programas de governo, para comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto a aplicação correta dos recursos federais, destinados nas políticas públicas a União, estados e Municípios.

Dentre os diversos tipos de controle estão às ações investigativas, em geral são destinadas a fiscalizar casos de corrupção, constituindo em trabalhos especiais com procedimentos e instrumentalização específica. Nessas ações de controle interno estão três modalidades de ações investigativas:

- 1) Auditorias especiais – são de iniciativa da própria CGU, portanto não apresentam a *accountability* vertical como iniciativa;
- 2) Operações especiais - são ações de grande impacto e repercussão realizadas em conjunto com a polícia federal e ministério público federal;
- 3) Demandas externas – são as mais corriqueiras e comumente utilizadas pela CGU, para atendimento de denúncias, pedidos de informação, requisições de ações de controle efetuadas pela população e por grupos sociais, mídia e outras esferas de governos, a *accountability* vertical é maior neste tipo de fiscalização.

As amostras escolhida será a disponível nos relatório de demandas externas do ano de 2013 constantes no endereço eletrônico da CGU, sendo verificados os principais motivos geradores, de onde foram iniciados os pedidos e quais principais fatos encontrados, os valores e os programas governamentais.

A escolha de 2013 recaiu sobre a acessibilidade completa dos dados, os quais podiam ser totalmente analisados e constituíram um período recente de verificação, principalmente que alguns mecanismos como o Tridígito 162, somente havia sido implantado em 2012.

3.3 Coleta de dados

Na obtenção das respostas do problema proposto, promoveu-se a etapa de coleta de dados propriamente dita, visando verificar os objetivos do trabalho no sentido de analisar o emprego do controle social como instrumento da *accountability* vertical, contabilizar os relatórios das demandas externas e Investigar se esses instrumentos integrantes do sistema de controle interno são meios capazes de subsidiar e garantir a fiscalização da gestão pública responsável e atuam como ferramenta de desenvolvimento do controle social fundado na participação popular.

No intuito de buscar a resolução do problema proposto, durante as etapas da pesquisa serão buscadas informações pelos meios a seguir relacionados.

Por intermédio da pesquisa bibliográfica nessa primeira etapa serão objeto de consulta publicações, legislação, fontes bibliográficas contidas em livros, revistas, páginas da internet dos órgãos de controle, em especial da CGU e outros meios virtuais, sobre temas relacionados ao objeto deste trabalho, principalmente, sobre os conceitos e constructos do referencial teórico para apresentação do controle interno no Brasil a natureza técnica da CGU e sua relação com a administração pública, a *accountability* vertical e a controle social como forma de combate da corrupção.

Em um segundo passo efetuou-se a análise documental, propriamente dita dos relatórios de demandas externas no site da CGU do ano de 2013 e foram verificadas as variáveis componentes das denúncias formuladas, assuntos, região, demandante, recursos públicos afetados ou desviados, esta escolha deriva-se do controle social e *accountability* vertical, próprio das situações analisadas.

A pesquisa de campo também foi embasada em questionários abertos com perguntas dirigidas aos principais componentes do controle interno brasileiro da CGU. As perguntas foram elaboradas ao Ministro-Chefe da controladoria Geral da União (05 perguntas), a Secretária de transparência e prevenção da corrupção (05 perguntas) e a diretora de transparência e controle social (06 perguntas). A opção do questionário foi pela dificuldade em conseguir a entrevista com as autoridades mencionadas dada as dificuldades de agenda e redução do custo da pesquisa.

Nesse caso, o mecanismo de coleta de dados foi aplicado por meio do correio eletrônico (*e-mail*), disponível no site da CGU.

Foram utilizadas questões sobre as atividades de cada setor e voltadas para obtenção de informações sobre a atuação do órgão nos valores e cultura organizacional, destinadas a promover o controle social, incentivar a participação, popular e recuperação de ativos, momentos de controle e combate à corrupção para verificação das atividades da CGU nesses sentidos.

3.4 Tratamento dos dados

Após o processo de coleta de dados, efetuou-se a etapa de tratamento dos dados com a tabulação dos resultados e interpretação.

Em virtude da natureza da pesquisa em ciências sociais, os dados serão processados na sua concepção teórica pela análise bibliográfica e documental provenientes dos relatórios de investigação analisados, bem como dos questionários formulados, concebendo-se um trabalho da natureza teórico-empírica. Elaborando-se informações empíricas e estatísticas que foram utilizados para a obtenção dos objetivos, que deram suporte ao estudo, a análise dos dados coletados e a conclusão.

Portanto, os dados coletados tanto na pesquisa bibliográfica quanto na investigação documental, como nos questionários submetidos a CGU, foram profundamente analisados, observando-se procedimentos que teriam como objetivo atribuir “validade, confiabilidade e aplicação” aos resultados da pesquisa (VIEIRA; ZOUAIN, 2006, p. 18).

3.5 Limitações do método

Na pesquisa documental constatou-se que os relatórios constantes na página eletrônica da CGU não estavam padronizados, ocorrendo assim dificuldades na qualificação dos dados e quantificação das variáveis a serem analisadas. Alguns relatórios não apresentam os montantes envolvidos, onde foi iniciada a demanda e em outros casos faz somente apresentação dos problemas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A fonte primária na análise das informações foram os relatórios de investigação da Controladoria-Geral da União (CGU) das demandas externas do ano de 2013.

As demandas auditam recursos repassados aos municípios para financiamento de atividades de interesse mútuo entre a União e os Municípios envolvidos nas políticas públicas e programas federais.

Analisaram-se no site da CGU denúncias que são relativas a lesões ou ameaças de lesões aos patrimônios públicos no ano de 2013, pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). As Demandas Externas são denúncias, pedido de informações e requisições de recursos públicos e sua aplicação. Elas são encaminhadas a CGU por meio de administradores públicos, cidadãos, representantes de entidades e outros. Os trabalhos da CGU acabam se consolidando em Relatórios de Demandas Externas, o qual é imediatamente encaminhado ao gestor, para que ele se manifeste sobre as impropriedades e irregularidades que foram apontadas. Os resultados acabam constando também em relatórios anuais de auditoria, sobre a prestação de contas dos que são responsáveis pelos órgãos ou entidades, os quais acabam sendo enviados ao Tribunal de Contas da União e, se for o caso, à Polícia Federal e ao Ministério Público⁶.

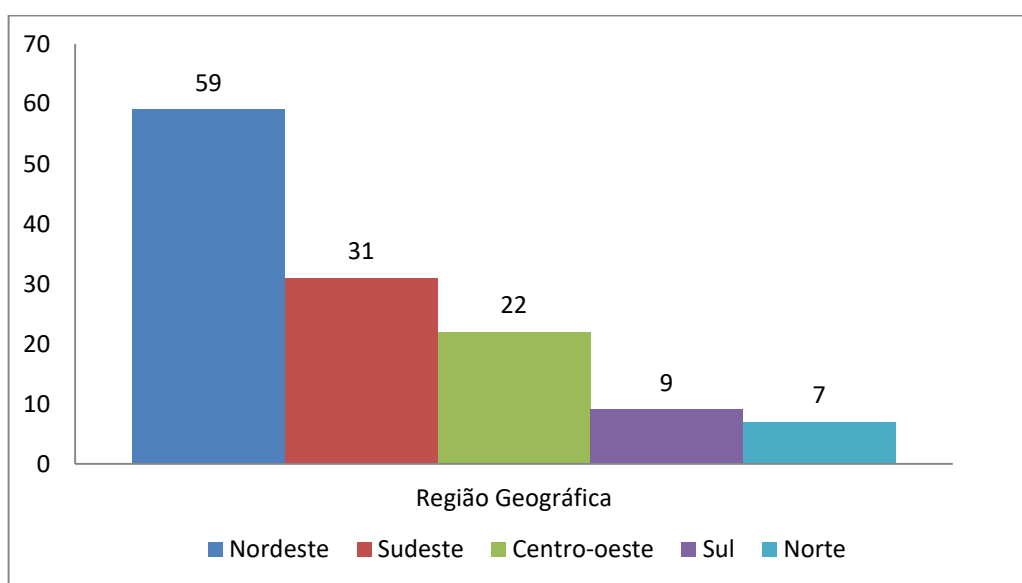
No Brasil, devido às suas dimensões e à complexidade político-social dos mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos assumam o controle dos gastos públicos e a condição de coautores da gestão pública.

⁶ CGU. Demandas Externas: Denúncias, Requisições de Ações de Controle e Pedidos de Informação Encaminhados à CGU por Órgãos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/demandas-externas>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

Analisando os relatórios de fiscalização, auditoria e avaliação de 128 demandas externas, constantes no endereço eletrônico da CGU no ano de 2013.

Em relação às regiões geográficas brasileiras, houve maior concentração de ações de controle no Nordeste, com 59 municípios ou 46% dos municípios, a região Sudeste apresentou um total de 31 municípios na pesquisa, representando um percentual de 24% do total fiscalizados e a região Centro-Oeste com 22 ou 17% dos municípios fiscalizados pela CGU no período de controle.

Gráfico 3 – Localização geográfica dos municípios fiscalizados



Fonte: Relatórios CGU.

Na contabilização das fiscalizações verificadas no gráfico 3, alguns municípios eram fiscalizados mais de uma vez, no entanto, foram contabilizados por região de demandas, uma vez que se tratava na região geográfica a ser coletada.

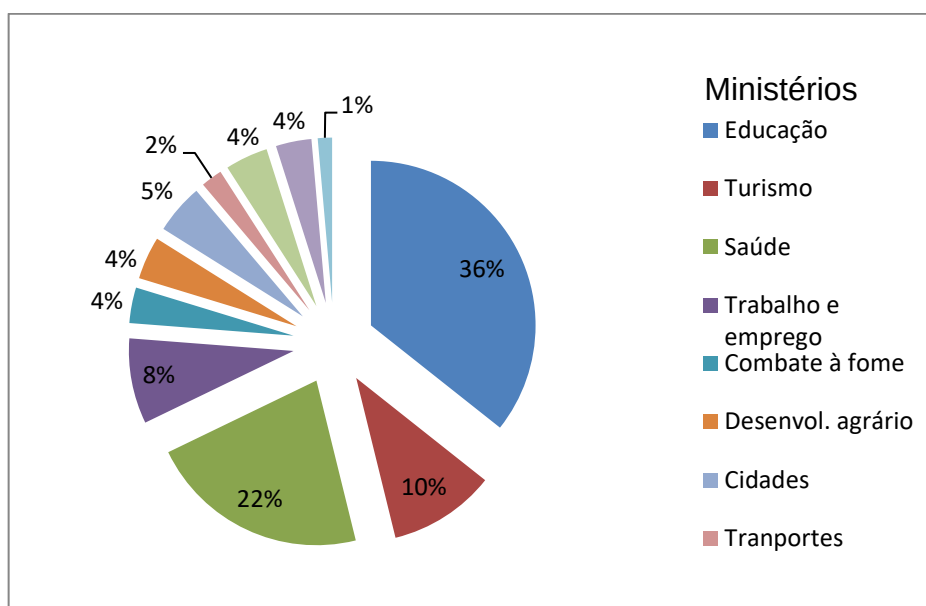
No universo das 128 demandas ocorriam análises por partes das equipes de auditorias nos municípios auditados em várias áreas temáticas nos diversos ministérios onde eram originados os repasses de recursos. As auditorias não correspondem necessariamente a um programa específico, podendo em cada auditoria, serem analisadas mais de um programa.

No gráfico 4 abaixo, percebe-se que as áreas de educação (36% com 51 auditorias), saúde (22% com 31 auditorias) turismo (10% com 15 auditorias) e

trabalho e emprego (8% com 12 auditorias), correspondem a um universo de 76% ou 109 do total das 143 auditorias realizadas.

Estes quatro temas foram alvo de verificação de seus programas de governo para verificação das políticas públicas que os denominam.

Gráfico 4 – Áreas temáticas auditadas nos municípios



Fonte: Relatórios CGU.

No que concerne as principais políticas destinadas aos municípios verificam que na sua maioria expressam às necessidades das cidades, principalmente as políticas de educação, onde são 66,66% (34) das auditorias estão destinadas a verificação de como são geridos recursos do Programa Brasil Escolarizado, que é um programa do Ministério da Educação, cuja ação programática proporciona a universalização da educação básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência de alunos, nos municípios onde se apresentam área geográfica rural típica, com maior necessidade de apoio do governo federal.

No que concerne ao Programa de atenção Básica à Saúde, cerca de 25% (8 auditorias) esse programa do Ministério da Saúde destina-se à política preventiva e de manutenção de uma estrutura de saúde pública elementar.

No terceiro caso de maior incidência em auditorias apresenta-se o turismo com 10% das auditorias. Os recursos foram destinados a municípios com pouca ou nenhuma vocação turística mediante repasses ao Programa Brasil Social: uma viagem de inclusão. Trata-se de típico programa sem finalidade definida e sua

aplicabilidade dependeu apenas da aprovação do ministério da demanda proposta pelo município.

Por fim, no caso dos 8% das auditorias estão relacionadas aos programas de trabalho e emprego são referidas aos Programas de Qualificação Profissional que apresentaram problemas na sua execução, pois, não qualificam ou formaram trabalhadores.

Na verificação dos principais motivos geradores que motivaram as denúncias que fomentaram as fiscalizações e quais principais fatos encontrados, através da pesquisa documental⁷ foi verificado que dentre os principais motivos geradores de denúncias estão falhas ou irregularidades em licitações com 73,04% dos casos, com os mais diversos tipos de falhas: inobservância da legislação, restrição à competição, publicidade restrita etc. As irregularidades mais apresentadas foram: preços superfaturados despesas sem licitação, indícios de fraudes em processos licitatórios: licitações montadas, combinação de preços entre os concorrentes, fracionamento de compras para que as aquisições de menor valor possam ser feitas sem a devida licitação. Isso denota uma gravidade no processo de gestão, pois as licitações são o meio mais comum de contratação nos órgãos públicos, constituindo a porta de entrada das empresas e saída de recursos públicos.

Também se pode destacar que as falhas ou fraudes na execução de programas e convênios atingiram 34,78% o que em alguns casos estava também associadas as fraudes em licitação. Neste item de demanda, observamos a falhas na prestação de contas, na destinação de recursos e na execução da despesa.

Por fim a ser destacado falhas no pagamento de servidores com 9,56% das denúncias, nesse item foi verificado a existência de “funcionários fantasmas”, pagamento sem o devido trabalho e pagamento irregular de diárias.

Quadro 4- principais irregularidades das demandas externas

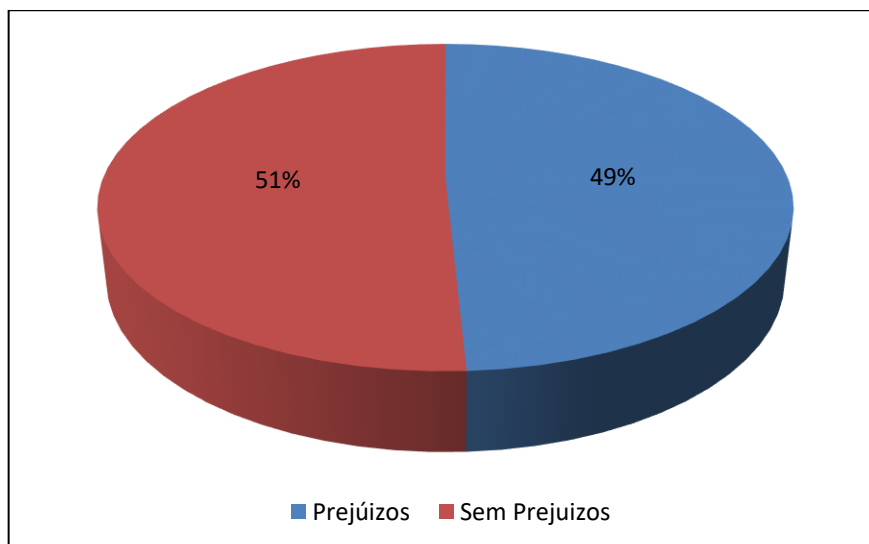
Natureza	Quantidade	% de ocorrências
Falhas ou fraudes à licitação e contratos	84	73,04%
Fraudes na execução de programas e convênios	40	34,78%
Falhas no pagamento de servidores	11	9,56%

Fonte: Elaborado pelo autor

⁷ Na análise das amostras foram encontradas mais de uma ocorrência por relatório de demanda externa.

Dessas Demandas Externas foi possível constatar algumas irregularidades e prejuízos, como é mostrado no gráfico 5 abaixo

Gráfico 5 - Prejuízos nas auditorias examinadas pela CGU em 2013



Fonte: elaborado pelo autor

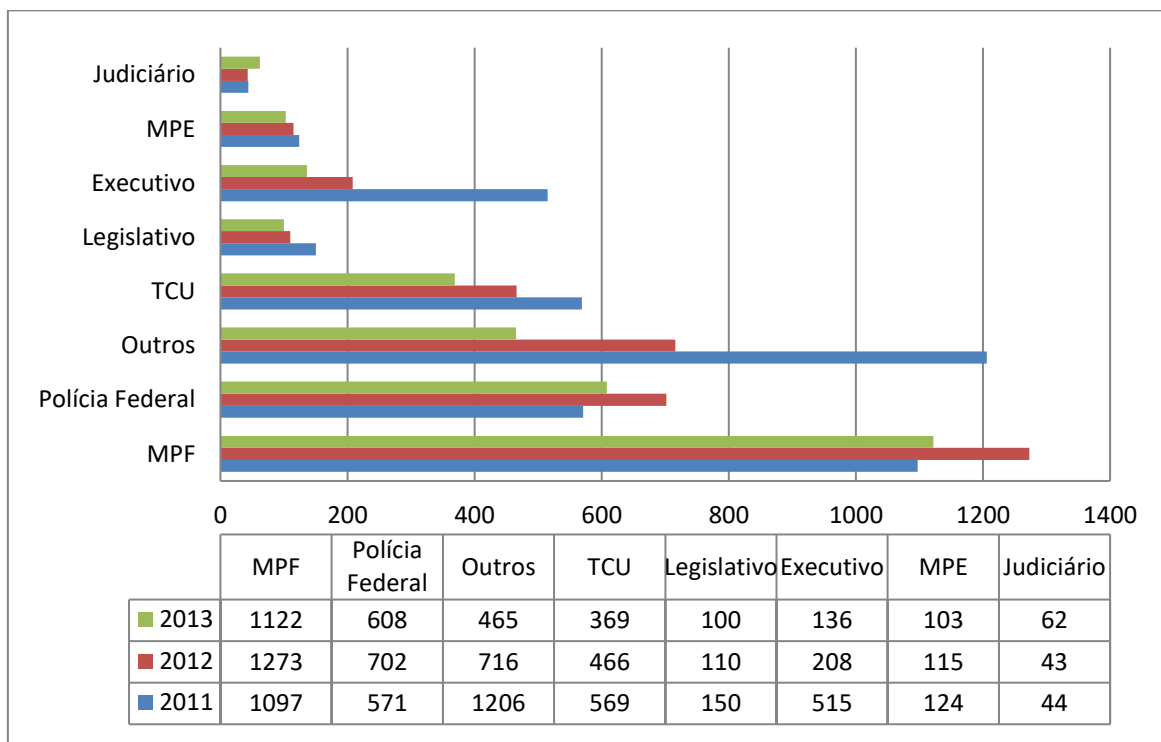
Dos casos apurados pela CGU em 2013 foi constatado um índice de prejuízo (61 casos, 49%), a maioria dos casos apurados não tiveram prejuízos aos programas (63 casos, 51%).

O total de prejuízos constatado em 2013 ficou em R\$ 110.995.888,40 de um montante total de 979.881.316,16 correspondendo a 11,33% dos recursos auditados, sendo apurado que 12 das Demandas Externas investigadas, não disponibilizaram o valor do montante fiscalizado.

A questão importante, Conforme se observa no gráfico 6, efetuou-se uma análise dos anos de 2011 a 2013, para verificação da atuação da participação do cidadão, qualificado como “outros”, no controle social na formulação de demandas externas.

Em 2011 foram totalizadas 4.236 demandas, em 2012, 2.633 e em 2013 2965, anotando-se uma diminuição de 30,66% no processo de denúncia. Essa diminuição pode ensejar que esse instrumento não possui uma eficácia na apuração de denúncias e na verificação da correta aplicação dos recursos.

Gráfico 6- Procedência das demandas



Fonte: CGU

Na análise dos dados, conforme o gráfico 6 acima, percebe-se que a participação popular na iniciativa das demandas tem diminuído ao longo do período analisado. Sendo corrente que o quantitativo das demandas tem diminuído ao longo do corte estabelecido, havendo uma diminuição no processo de formulação de denúncias de 61,44% comparando-se 2011 e 2013.

As demandas quando estão prestes a serem iniciadas, são comunicadas formalmente aos gestores públicos afetados pelas auditorias. A alegação desse aviso serve para que os investigados possam promover saneamentos dos processos e verificação de possíveis falhas. Este procedimento pode dar ensejo a o acobertamento de possíveis crimes, desvios e destruição de provas, mas prevalecendo o princípio da boa fé, não há por que o fato deixar de ser comunicado, prevalecendo à prévia ampla defesa dos auditados.

Por fim a pesquisa de campo fomentada por intermédio dos questionários abertos que foram aplicados aos membros da CGU.

Houve inicialmente a predisposição de deslocamento a Capital Federal para entrevistas diretas aos membros indicados nos questionários, no entanto dadas dificuldades encontradas, propôs-se a pesquisa mediante os questionários com

perguntas foram elaboradas ao Ministro-Chefe da controladoria Geral da União (05 perguntas) , a Secretária de transparência e prevenção da corrupção (05 perguntas) e a diretora de transparência e controle social (06 perguntas).

Nesse caso, o mecanismo de coleta de dados foi aplicado por meio do correio eletrônico (*e-mail*), disponível no site da CGU, no entanto em 31 de julho de 2015, após diversas tentativas de obter respostas, recebeu-se correio eletrônico, com o conteúdo abaixo:

Comunicamos o recebimento da sua mensagem enviada ao Canal Fale Conosco da Controladoria-Geral da União, na qual Vossa Senhoria relata que enviou mensagem ao correio eletrônico cgugabin@cgu.gov.br, contendo questionamentos para autoridades dessa Controladoria e solicita que seja verificada a resposta. Sobre o assunto em questão informamos que entramos em contato com o setor que recebe e analisa as mensagens enviadas para a referida caixa de correio eletrônico. Este setor nos informou que a sua mensagem foi adequadamente recebida, sendo composta de quatro anexos. Os anexos foram distribuídos para as Secretarias e autoridades responsáveis por responder a cada uma das suas perguntas. Neste sentido, a análise dos seus questionamentos ficará a cargo de cada uma das Secretarias que não nos informaram um prazo para envio de resposta.

Assim a parte da pesquisa relativa aos questionários aplicados aos membros da CGU, ficou sem a devida informação relativa a coleta dos dados pretendidos com as respostas, havendo um prejuízo aos resultados pretendidos, em especial nas questões relativas ao controle social e combate da corrupção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do estudo teve como motivação analisar o processamento dos instrumentos ações investigativas de fiscalização da gestão dos recursos federais, denominados de demandas externas, a cargo do órgão do controle interno brasileiro (CGU). Seu objetivo foi verificar se essas ferramentas que permitem realizar adequadamente o controle social por toda sociedade, fomentando em especial o estímulo a participação popular (*accountability* vertical), e verificação da efficientização do controle prévio e concomitante como instrumento de salvaguarda de recurso públicos e combate à corrupção.

Os processos de governança na administração pública brasileira, ainda caminham no modelo burocrático de controle, muitas vezes a *posteriori*, muitas vezes apenas formalista, sem haver preocupação com os resultados e com a aplicação eficiente e eficaz dos recursos públicos, e na promoção da efetividade de mudanças sociais.

A governança no setor público precisa de um modelo de administração que traga maior diálogo entre a sociedade civil, o setor privado e os governos, para enfrentamentos dos problemas contidos na sociedade, sobretudo da corrupção.

O controle social como uma forma de *accountability* vertical é um instrumento que deve ser estimulado para que o cidadão comum tenha ciência do processo de políticas públicas e promova a fiscalização da gestão e consequentemente dos recursos orçamentários.

Na formulação do problema de pesquisa buscou-se inicialmente precisar se as demandas externas da CGU são ferramentas de controle interno que permitem realizar adequadamente o controle social.

Na caracterização do processo as demandas externas não se mostram eficientes quanto ao controle social, pois nenhuma das fiscalizações é comunicada a sociedade civil local afetada.

Veja-se que muitas questões estão relacionadas com as áreas temáticas de educação e saúde. Estas áreas estão formalmente constituídas em Conselhos representativos de cidadão nessas finalidades, estes conselhos podem prestar

relevantes serviços nas coletas de informações e dados, no entanto não são cientificados pelos servidores que atuam de forma aparentemente formalista, analisando apenas processos.

A promoção de audiências públicas em outros núcleos de cidadãos, tais como câmara de vereadores, rádios comunitárias, conselhos de moradores poderia produzir melhores efeitos as auditorias, podendo os auditores explicarem a população diretamente, o que foi denunciado e provocar mobilizações sociais permanentes para proteção de futuras destinações semelhantes.

Em outra questão do problema de pesquisa onde apontamos se as demandas externas eram eficazes no momento do controle exercido (prévio e concomitante) relativo ao exercício financeiro analisado e a política pública em andamento.

Verificou-se que as demandas externas não se destinam a servir como meios eficazes de apontar tal tipo de momento de controle (prévio e concomitante) uma vez que muitas são decorrentes de exercícios financeiros passados (controle à posteriori), não havendo um intervalo de tempo definido. Há casos de relatórios de análises de recursos repassados em exercícios anteriores a 2009 e em alguns casos já com arquivamento da prestação de contas pelo ministério fiscalizador, ficando observado que, somente no ano de 2013, foram iniciadas auditorias sobre as noticiadas denúncias.

Os relatórios são elaborados seguindo uma rotina própria de cada servidor encarregado, não havendo portanto uma padronização por parte da CGU no processo que fiscaliza os recursos.

A falta da padronização do tipo de ocorrência de auditoria provoca erros nos dados e resultados. Os achados de auditoria não estão devidamente padronizados, sendo possível no mesmo relatório encontrar expressões como: “dano ao erário”, “dano potencial ao erário”, “montante desviado”, “recursos desviados”. Esse fato impede precisar o montante a ser estabelecido pela CGU e outras instâncias administrativas e judiciais, dos valores a serem recuperados e das multas a serem aplicadas. A ocorrência maior sem dúvidas recaem sobre os processos de contratação de obras, bens e serviços (licitações públicas). Estas são com certeza o meio do ente público manter relações com o setor privados que podem dar azo a processo de corrupção.

Assim a dificuldade em nomear corretamente os achados de auditoria considerados irregulares seria atenuada, caso tivessem uma classificação

padronizada, provocando uma melhoria a prestação dos serviços pela CGU e do tipo de fiscalização exercida.

Na terceira problemática de pesquisa para verificação se o controle além de feito por outros órgãos da estrutura do Estado estimulam a participação popular.

Verificou-se inicialmente a questão da origem das demandas, quanto à procedência. A principal vertente analisada para esta pesquisa foi a origem das demandas sendo feita a partir do cidadão e suas entidades representativas, bem como de advogados, empresas privadas, sindicatos, partidos políticos, servidores públicos. Na classificação da CGU a denúncia proveniente desses extratos sociais é classificada como “outros”, dificultando sua quantificação e possibilidade de estímulo ao processo de fiscalização dos segmentos populares mais ativos.

As demandas externas como instrumento de denúncia e apuração pela CGU, tanto por parte de outros órgãos da esfera pública, como por parte do cidadão, não estão proporcionando a eficientização da aplicação dos recursos públicos.

A realização de auditorias nos municípios ainda necessita de uma maior transparência por parte da CGU e melhor eficiência no processo por meio da elaboração de relatórios padronizados.

A possibilidade de que os cidadãos obtenham acesso à informação no momento das auditorias promoveria um efeito positivo sobre como os funcionários públicos fazem seu trabalho e fiscalizam a utilização do dinheiro público.

O cidadão ou conselhos de cidadãos como protagonistas do controle social promoveriam o cumprimento dos objetivos das políticas públicas. Nessa atividade pode haver casos em que se depare com irregularidades, ineficiências e desvios na gestão dos recursos em que seja necessário encaminhar denúncias aos órgãos responsáveis, conforme a situação apontar, como a Controladoria-Geral da União (CGU), os Ministérios Públicos Federal e Estadual, os Tribunais de Contas, Câmara e Assembléias de deputados, Câmaras de vereadores e imprensa livre.

A medida promoveria uma aproximação da administração com a população e a integração com os demais órgãos responsáveis pelo controle interno e externo. A CGU e o Ministério Público Federal podem impulsionar a atitude dos Conselhos de Cidadãos, principalmente nas áreas de educação e saúde, onde já há previsão legal desta atividade participativa.

A transformação da cultural local permitiria que o cidadão alvo das políticas, estivesse inserido no processo de gestão, torna mais acessível e transparente a

aplicação dos recursos e tem como consequência, melhores resultados nessas políticas públicas.

A efetividade dos mecanismos de controle social depende sobremaneira do inventivo governamental, capacidade de manifestação e mobilização do cidadão e do seu desejo de contribuir com a gestão pública participativa e dialógica.

A transparência e o acesso à informação dos atos da administração pública vem sendo aumentada e garantida pela recente legislação vigente, constituindo-se uma ampliação da cidadania e são essenciais nessa nova dinâmica de fiscalização e controle social da administração pública.

A inclusão digital é mais um aspecto da cidadania, configurada no acesso a internet, como garantia no acesso e na proliferação de informações da gestão pública. A disponibilidade de dados e acessibilidade 24 horas por dia melhora quantitativa e qualitativamente, e nunca estiveram tão acessíveis, possibilitando a diminuição das distancias entre o cidadão e o estado, garantindo que os momentos do controle possam mais efetivos e possam prevenir desvios de finalidades e interesse públicos.

No entanto, não é bastante que entes federados divulguem as informações sobre suas receitas, despesas e políticas públicas. O resultado exitoso somente vai ser colhido quando os dados sejam de fácil acesso por parte do cidadão para que este efetue o controle social.

A CGU adquiriu um formato de agência de prevenção e combate da corrupção, pois nos últimos anos foram acentuados os processos de controle interno. Esse processo deveu-se muito mais pela pressão social e da mídia por transparência e acesso à informação do que pela ação do governo em promover legislações que ampliassem estes direitos da cidadania.

A atividade da CGU começa a fazer parte da vida cotidiana das pessoas, mas é preciso haver um reforço institucional, uma política pública, baseada em um processo de gestão que promova e torne mais acessível à transparência e publicização de suas ações. Não há uma divulgação institucional dos serviços prestados pela CGU. O processo de denúncia precisam ser divulgados em sites dos governos federais e ouvidorias estaduais.

O Tridígito 162 colocado como um disque-denúncia da CGU em nível nacional, pouco aparece nas pesquisas no serviço em buscas realizadas na internet, há também um limitador no custo, pois a chamada ainda é cobrada ao cidadão,

quando deveria ser gratuita, a exemplo do disque 190 e outros números nacionalmente conhecidos.

Conclui-se então que as demandas externas como instrumento de denúncia e apuração pela CGU, não estão proporcionando melhorias no processo de controle, apresentando os seguintes aspectos negativos:

- ✓ O controle exercido (prévio e concomitante) não está sendo efetivo.
- ✓ As demandas externas como instrumento de denúncia e apuração pela CGU, tanto por parte de outros órgãos da esfera pública, como por parte do cidadão, não estão proporcionando a efficientização da aplicação dos recursos públicos.
- ✓ O tipo controle não estimula a participação popular
- ✓ A realização de auditorias nos municípios ainda necessita de uma maior transparência por parte da CGU e melhor eficiência no processo por meio da elaboração de relatórios padronizados.
- ✓ A CGU não estimula a participação, nem divulga abertamente sua atividade.
- ✓ O Tridígito 162 é cobrado a população e não é divulgado em sites do governo federal.

A percepção da corrupção tem aumentado no atual momento social, econômico e político do País, o combate à corrupção deve ser uma premissa maior da sociedade, quanto maior, mais acessíveis e transparentes forem os instrumentos de ação, melhores serão os resultados alcançados.

Assim, apontam-se aspectos positivos na análise da pesquisa:

- ✓ A possibilidade de que os cidadãos obtenham acesso à informação no momento das auditorias promoveria um efeito positivo sobre como os funcionários públicos fazem seu trabalho e fiscalizam a utilização do dinheiro público.
- ✓ A transformação da cultura local, permitiria que o cidadão alvo das políticas, estivesse inserido no processo de gestão, tornando mais acessível e transparente a aplicação dos recursos e tem como consequência melhores resultados nessas políticas públicas.

- ✓ A inclusão digital é mais um aspecto da cidadania, como garantia no acesso e na proliferação de informações da gestão pública.

Como recomendação aponta-se para que futuras pesquisas promovam um aperfeiçoamento do mecanismo de demandas externas, prejudicado, sobretudo, pela falta da padronização das ocorrências de auditorias e da pouca divulgação do processo de investigação das demandas externas realizadas nos municípios.

A padronização provocaria uma maior fiscalização das maiores práticas ilícitas, possibilitando outros pacotes legais de contramedidas, principalmente nas áreas de gestão e compras públicas.

Outra recomendação refere-se a divulgação do Tridígito 162 que deve estar informado nas placas obrigatórias de obras públicas e panfletos de programas federais, não somente nos sites e portais da internet.

Recomenda-se também o treinamento de servidores pela CGU, principalmente nos municípios menores, na capacitação e na montagem de rotinas administrativas, controle de material, administração de recursos em conta bancária e principalmente no processo de compras públicas, que beneficiaria a aplicação dos recursos, coibindo cenários de riscos de corrupção.

O importante é assegurar a oferta de oportunidade para o exercício do controle social e da participação popular, pois o objetivo final é o estabelecimento de um diálogo entre administrado e administração, e não um instrumento absoluto de subordinação de um dos agentes ao outro (VALLE, 2002).

A indisponibilidade da participação da sociedade, manterá um controle efetivo dos recursos públicos, permitindo a utilização mais adequada e eficiente dos valores financeiros disponíveis. O Estado passa a ser agora instado a prestar contas à sociedade. É um ente fiscalizado, não somente fiscaliza.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

AGRA, Walter de Moura. Manual de direito constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Jus Navigandi**, 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25399/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em: 08 de junho de 2015.

ANDION, C. **Por uma nova interpretação das mudanças de paradigmas na administração pública**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, mar. 2012.

ANDRADE, Maria Elisa Marcelino de. **o controle interno como instrumento de accountability**. obtido em: <http://www.apoioaocontroleinterno.com.br/noticia-218-o-controle-interno-como-instrumento-de-accountability-maria-elisa-marcelino-de-andrade.html>. Acesso em: 26 maio de 2015.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. **Collaborative Governance in Theory and Practice**. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, n. 4, 2007.

ARRUDA Ângela Maria Furtado e TELES José Sinval. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos**. Disponível em: http://www.fate.edu.br/revistacontabeis/images/stories/documentos/A_Importancia_do_Controle_Social_na_Fiscalizacao_dos_Gastos_Pblicos.pdf. Acesso em 30 mai 2014.

BOURGON, Jocelyne. **Em busca de uma nova síntese para a administração pública: textos para discussão**. ENAP Caderno NS6, Brasília, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[HYP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2015.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU)**. v. 1, n. 1 (1982) – . – Brasília : TCU, 1982- Republicado em 2015.

_____. **Homepage da Controladoria Geral da União**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/>. Acesso em: 01 nov. 2014.

_____. Lei Complementar Federal n.101, de 05/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília. Senado Federal, Centro Gráfico, 2000.

BREI, Zani Andrade. **Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso**. Revista de Administração Pública; Rio de Janeiro 30 (I) 64-77. Jan./fev. 1996

CARNEIRO, Carla Cabral Gomes; MARTINS, Maria Inês Carsalade. Novos modelos de gestão do trabalho no setor público de saúde e o trabalho do agente comunitário de saúde. *Trab. educ. saúde*, vol.13, n.1, pp. 45-66. Epub Dec 16, 2015.

CARNEIRO, Rosalvo Nobre. o papel das políticas públicas e o desenvolvimento regional no Brasil: do paradigma mentalista ao linguístico Boletim Goiano de Geografia, vol. 30, núm. 2, julio-diciembre, 2010, pp. 113-123 Universidade Federal de Goiás Goiás, Brasil.

CASTRO, Domingos Poubel de, Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público, 3.ed.-São Paulo : Atlas, 2010.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração pública. **30º Encontro da ANPAD**, 2006.

CGU. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento . Brasília, DF : ANDI ; Artigo 19, 2009.

_____. Acesso à Informação Pública: **Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de .2011**. Brasília. 2011.

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle Social da Administração pública: Informação & Conhecimento** – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. 2010.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antônio Ferraz. **Governança Pública: Ensaio Uma Concepção**. Revista de Contabilidade, Gestão e Governança. Vol 17, Nº3, P.89-108. Brasília. Set/dez. 2014.

FILGUEIRAS, Fernando . **A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas**. Boletim CEDES, v. 5, p. 1-29, 2006.

_____, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Publica**, Campinas , v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 julho 2015.

_____, Fernando. **Comunicação política e corrupção**. Rev. Estud. Comun., Curitiba, v. 9, n. 19, p. 77-87, maio/ago. 2008

_____, Fernando. et al. **Corrupção, cultura política e reformas no Brasil**. Revista de C. Humanas, Vol. 10, Nº 2, p. 318-334, jul./dez. 2010

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 14ª. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

FILHO RIBEIRO, José Franciso et al. **Marcos Regulatórios do Controle Interno: Uma Análise Focada na Ambientação com o controle Externo e o Controle Social no Contexto da Administração pública Federal, Estadual e Municipal.** Trabalho apresentado no 30º Encontro ANPAD, Salvador/BA, 23 a 27.09.2006.

FREEMAN, Jody. **The Private Role In Public Governance.** New York University Law Review, vol. 75, n. 101, 2000.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na Administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** Tese (Doutorado em Administração pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

JANZANTTI, Pedro Henrique Freire. **Jeitinho Brasileiro: Corrupção.** Disponível em: <http://www.econoteen.fea.usp.br/sites/default/files/ensaios/5_pedro_henrique_freire_janzantii.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2015.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança Pública: Novo Modelo Regulatório Para As Relações Entre Estado, Mercado e Sociedade?** RAP – Revista de Administração pública. Vol 40, Nº 3, P. 479-499, Mai/jun. 2006.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. **Governança Aplicada À Administração pública – A Contribuição da Auditoria Interna Para Sua Efetivação: Um Estudo Em Universidades Públicas Federais.** 181f. Dissertação (Mestrado). UTPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. 2012.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação Popular no Controle da Administração pública: um estudo exploratório.** Revista Eletrônica de Contabilidade: Curso de Ciências Contábeis UFSM, Santa Maria - RS, v. 1, n. , p.122-133, 01 set. 2004. Trimestral. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revista/contabeis/anterior/artigos/vln01/a07_vln01.pdf>. Acesso em: 30 out 2014.

LORENZI, Antônio Guilherme de Arruda; PROCOPIUCK, Mario; QUANDT, Carlos. **Governança corporativa: a situação das empresas brasileiras em relação às melhores práticas.** Revista Brasileira de Estratégia, vol. 2, n. 2, pp. 105-119, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco, AC. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Vol. 17, N.º 60 2012.

LOUZADA, Sérgio Vinicius, **accountability vertical das empresas estatais federais brasileiras.** Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: [http://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7795/Sergio % 20 Louzada.pdf?sequence=1](http://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7795/Sergio%20Louzada.pdf?sequence=1) Acesso em: 30 out. 2014.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America.** Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Brasília: Publix Editora, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão; Políticas públicas e a gestão das estratégias. Brasília. 2011. Disponível em:

http://www.trt7.jus.br/pe/files/noticias_publicacoes/arquivos/Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20e%20Gest%C3%A3o%20das%20Estrat%C3%A9gias%20Humberto%20Martins.pdf

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo, Editora Atlas S.A, 2010.

MATOS, Fernanda; DIAS, Renato. **Governança pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Editora Alínea, 2013.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 5ªed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo; Malheiros. 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público brasileiro**. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

OCAMPO, L. M. **En defensa propia: cómo salir de la corrupción**. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1993.

OLIVEIRA, Manoel Berclis de. **O fenômeno da corrupção na esfera pública brasileira**. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão e Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

OSBORNE, Stephen P. **The (new) public governance: a suitable case for treatment?** In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon: Routledge, 2010.

PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. 2010. 413 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O controle social na administração pública: propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento**. Monografia (Especialização Controladoria Aplicada ao Setor Público) - Escola de Contas Otacílio da Silveira, Paraíba, 2004.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PATAPAS, Aleksandras; RAIPA, Alvydas; SMALSKYS, Vainius. New Public Governance: The Tracks of Changes. International Journal of Business and Social Research (IJBSR), vol. 4, n. 5, 2014.

PEREIRA, Vanusa Batista. **O princípio da economicidade no âmbito das licitações públicas**. Contabilidade e Amazônia, v.1, nº1, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PRACA, Sérgio. **Corrupção e reforma institucional no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, v. 17, n. 1, p. 137-162, jun. 2011.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RANQUETAT, Patter Fischer. **Impunidade: um estímulo à corrupção**. 2011. 47 f. Monografia (Especialização) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=XB A1cZIB5AoC&printsec>. Acesso em 23 mai 2015.

SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcus Vinicius. **Administração pública Contemporânea: Política, Democracia e Gestão**. Editora UFJF. Juiz de Fora, 2013.

SANDHOLTZ, Wayne; KOETZLE, William. **Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade**. International Studies Quarterly, v.44, n.1, Mar., p.31-50. 2000.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, ano 11, nº22, 2013.

SANTANA, Aldomir Rodrigues de. **A proteção dos recursos públicos fundada nos mecanismos de controle e nos instrumentos de fiscalização pública**. 2000. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2435917.PDF>. Acesso em 26 out.2014.

SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 13, n. 3, p. 47-55, set. 1999 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839199000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em:22 de abr. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Daniela Bezerra da. **Transparência na esfera pública interconectada**. Dissertação de mestrado em Comunicação. Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2010.

SILVA, Maria Terezinha da. Acontecimento: evocando sentidos, provocando ações: uma análise do “Mensalão”. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, v.00, n.30, p. 72-92, jul. 2014.

SILVA, M.F.G. da. **A economia política da corrupção**: o escândalo do orçamento. São Paulo, Núcleo de Pesquisa e Publicação (NPP) da FGV-SP, 1995
Transparency International. Corruption perceptions index 2012. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2012/results>> Acesso em: 28 jul. 2015.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo. Editora Atlas S.A, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: sentimentos e opiniões**. São Paulo: Martins Fontes, (vol II).1998.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília. 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. -14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. Organizadores. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WILSON, Woodrow. **The study of administration**. Political Science Quaterly, v. 2, n. 2, June 1887.

ANEXO – QUESTIONÁRIOS DE PESQUISA ENVIADOS A CGU



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Mestrado Profissional em Administração Pública

Mestrando: LAURINALDO FELIX NASCIMENTO

Matricula: 135182017

Título: FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO, DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO.

Entrevistado: Exmo Sr. Ministro-Chefe da Controladoria Geral da União **ou** Exmo Sr. Carlos Higino - Secretário Executivo da CGU, no caso do impedimento do Ministro-chefe

Perguntas

- 1) A Controladoria Geral da União (CGU) tem aumentado gradativamente o monitoramento dos atos de gestão de recursos públicos do orçamento federal, onde tem encontrado maiores dificuldades na União, nos Estados ou nos Municípios?
- 2) Como a GCU incentiva a participação do cidadão, como destinatário de políticas públicas, na fiscalização de obras e bens e serviços adquiridos com recursos públicos federais, em nível local?
- 3) O cidadão possui fundamental importância na tarefa de participar de gestão e de exercer o controle social do gasto público. Como a CGU divulga suas ações de modo as informações necessárias a atuação do cidadão chegaram ao mesmo?
- 4) Os principais objetivos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção são: a prevenção, a criminalização dos atos de corrupção, a cooperação internacional e a recuperação de ativos. Em relação a criminalização da corrupção e recuperação de ativos, como tem sido a atuação da CGU?
- 5) O momento do controle hoje é mais focado na etapa posterior a execução da despesa. Como a CGU está se preparando para a exercer um controle mais prévio e concomitante?



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Mestrado Profissional em Administração Pública

Mestrando: LAURINALDO FELIX NASCIMENTO

Matricula: 135182017

Título: FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO, DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO.

Entrevistada: Ilma Sr^a Cláudia Taya - Diretora de Transparência e Controle Social

Perguntas

- 1) A transparência pode constituir em um grande instrumento de percepção por parte do cidadão, que como os recursos públicos são gastos pelos gestores em todos os níveis. Como a Secretaria de Transparência e Controle social atua nesse sentido?
- 2) A lei de Acesso à Informação (LAI) é uma instrumento recente de transparência pública, como a Secretaria desenvolve políticas públicas, em nível dos municípios que promovam o empoderamento da população nesses instrumentos de acesso ao gasto público?
- 3) Como a Diretoria de Transparência e Controle Social, por meio das Demandas Externas, promove o controle social e o *accountability* vertical?
- 4) Os resultados dos sorteios públicos tem sido objeto de discussão da sociedade onde serão realizadas as ações de controle ou servem propriamente de instrumento de notificação dos gestores sorteados, como a CGU informa a população que o seu município ou órgão de interesse será fiscalizado pela CGU?
- 5) A participação do popular é fomentada pela CGU, em nível local no território brasileiro, no direito de participar nas fases de políticas públicas ou essa ação ainda está adstrita a CGU atuando em âmbito nacional?
- 6) Outras questões pertinentes a atuação da Diretoria de Transparência e Controle Social



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Mestrado Profissional em Administração Pública

Mestrando: LAURINALDO FELIX NASCIMENTO

Matricula: 135182017

Título: FERRAMENTAS DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO, DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO.

Entrevistada: Ilma Sr^a Patrícia Audi - Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Peruntas

- 1) A transparência pode constituir em um grande instrumento de percepção por parte do cidadão, que como os recursos públicos são gastos pelos gestores em todos os níveis. Como a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção atua nesse sentido?
- 2) A lei de Acesso à Informação (LAI) é uma instrumento recente de transparência pública, como a Secretaria desenvolve políticas públicas, em nível dos municípios que promovam o empoderamento da população nesses instrumentos de acesso ao gasto público?
- 3) O cidadão possui fundamental importância na tarefa de participar de gestão e de exercer o controle social do gasto público. Como a Secretaria divulga as ações da CGU, de modo as informações necessárias a atuação do cidadão chegaram ao mesmo?
- 4) O combate a corrupção tem sido um dos maiores desafios da sociedade brasileira, como a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, se utiliza das Demandas Externas para criar instrumentos que atuem na prevenção e no combate à corrupção?
- 5) A percepção da corrupção tem aumentados nos últimos anos. Esse sentimento decorre de uma maior transparência ou de um aumento no desvio de recursos públicos, provocados por políticas públicas, cuja fiscalização é de difícil acompanhamento?
- 6) Outras questões pertinentes a atuação da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

O autor



Laurinaldo Félix Nascimento, é um recifense de 52 anos, sendo casado desde 1998 com Diana Valesca e possui uma filha Maria Laura.

Da escola pública se iniciou a carreira de oficial da Polícia Militar de Pernambuco (PMPE) em 1992 na Academia de Polícia Militar do Paudalho (APMP), chegando ao posto de Coronel da Polícia Militar, havendo ido para reserva após 30 anos de serviços prestados à sociedade pernambucana e ao país.

Cursou de 2013 a 2015 o Mestrado em Administração Pública e Governo na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) no Rio de Janeiro. Atuou em várias funções no setor administrativo-financeiro na carreira na polícia militar e na Diretoria de Direitos Humanos da PMPE, foi Secretário Municipal de Meio Ambiente e Agricultura de Gravatá/PE em 2016.

Atualmente é Advogado e Doutorando em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA) no Rio de Janeiro.

ISBN 978-658459961-1



9

786584

599611



Editora

UNIESMERO