

Controladoria Governamental como instrumento de governança e Efetividade das Políticas Públicas: uma análise da atuação da controladoria geral da união

Beatriz Jackiu Pisa¹

Antônio Gonçalves de Oliveira²

Antônio Barbosa Lemes Júnior³

Resumo

A Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão responsável pelo controle interno na Administração Pública Federal brasileira. No entanto, especialmente a partir da promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, tem recebido outras atribuições, que vão além do controle da legalidade e a realização de auditorias, entre as novas atribuições estão: o monitoramento das políticas públicas, a criação e manutenção de ferramentas de transparência, o combate à corrupção e, ainda, a de atuar de forma sistemática junto à sociedade incentivando o exercício do controle sobre as ações do governo e sobre as políticas públicas. Assim, este estudo tem por objetivo apontar quais as principais relações entre as atribuições da CGU, em especial aquelas que objetivam promover maior transparência e o acesso à informação, que possibilitem à sociedade o exercício efetivo do controle social. As evidências levantadas consoante pesquisa documental e bibliográfica de caráter exploratório e descritivo demonstram que não obstante as dificuldades observadas, o desempenho da CGU tem se mostrado fundamental na busca por uma gestão pública mais eficiente e alinhada aos princípios da governança pública, como ética, transparência, prestação de contas e efetividade.

Palavras-chave: Controle interno. Transparência. Controle social.

THE GOVERNMENT CONTROLLERSHIP AS AN INSTRUMENT OF GOVERNANCE AND EFFECTIVENESS OF the PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS OF THE ROLE OF THE “CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO”

Abstract

The Controladoria Geral da União-CGU (Brazilian Internal Audit Agency) is the State organ responsible for internal control in the Brazilian Federal Public Administration. However, especially since the promulgation the Information Access Law, in 2011, has received other assignments, beyond the control of legality and conducting audits, among the new assignments are: monitoring of public policies, the creation and maintenance of tools of transparency, fighting corruption and also the acting systematically in society by encouraging

¹ Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR.
Email: bia_pisa@yahoo.com.br

² Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Professor Adjunto da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

³ Doutor em Finanças e Marketing pela Universidade de São Paulo - USP. Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

the exercise of control over government actions and public policy. Thus, this study aims to point out the main relationships between the missions of the CGU, especially those that aim to promote greater transparency and access to information, enabling the society to exercise effective social control. The evidence raised, according to exploratory research of theoretical and empirical character, developed through literature consultation and document analysis of legal texts demonstrate that despite the difficulties encountered, the performance of the CGU was be crucial in the search for a more efficient public management and aligned with the principles of public governance, such as ethics, transparency, accountability and effectiveness.

Keywords: Auditing. Transparency. Social control.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública, função executiva aplicável a todos os poderes políticos do Estado, para Oliveira (2012), tem seus alicerces fixados no princípio da legalidade, que é imperativo em relação às ações dos gestores públicos, determinando que somente se possa fazer aquilo que está determinado em lei e não aquilo que a lei não veda como aplicável às ações dos gestores privados.

Com o intuito de verificar a legalidade, entre outras atribuições, foi criada em 28 de maio de 2003 a Controladoria Geral da União (GCU). Em seus recém completados dez anos de existência, representa a implantação de um processo inovador no setor público brasileiro, no sentido de que centralizou o controle interno, antes disperso pelos diversos ministérios, em uma entidade única com status de ministério.

Com esse escopo, a Controladoria Governamental tem atuado com forte imbricamento junto à Contabilidade aplicada ao setor público, trabalhando para captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações patrimoniais, financeiras e econômicas dos entes que compõem a Administração Pública (União, Estados, Municípios, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista) e inclusive outras entidades que recebam, a qualquer título, recursos públicos.

No entanto, esse campo de atuação tem-se ampliado para muito além do controle da legalidade, sendo-lhe atribuída também a missão de combater a corrupção, proporcionar maior transparência na prestação de contas à sociedade e estimular o controle social sobre a administração pública.

Da necessidade de compreender o papel atribuído a um órgão do próprio Estado, ao qual se confere a missão de promover a transparência e o controle social, originou-se o problema de pesquisa do presente estudo: “que ações a Controladoria Geral da União (CGU)

tem adotado para promover maior transparência e controle social sobre as ações governamentais”?

Assim definido o problema, o objetivo principal da pesquisa é apontar as principais relações entre as atribuições da CGU e a promoção da transparência e acesso à informação que possibilitem à sociedade o exercício mais efetivo do controle social.

Derivados do objetivo principal são também destacados alguns objetivos secundários (porém não menos importantes) para a compreensão e solução do questionamento levantado, quais sejam: (i) entender a estrutura e funcionamento da CGU; (ii) evidenciar diferenças eventualmente constatadas entre a Controladoria aplicada ao setor público e ao privado; (iii) entender os conceitos de governança pública, transparência, controle social, entre outros, e sua relação com a efetividade das políticas públicas.

A relevância desta contribuição ao entendimento do papel da CGU na consolidação do processo democrático justifica-se por somar-se às fontes de informações para o conhecimento nessa área de referência (Gestão Pública, Controle e Governança Pública), haja vista a importância da aplicação na gestão pública de princípios relacionados à transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade social.

O artigo divide-se em cinco partes ou seções, além desta introdução e das referências ao final. A primeira parte expõe o marco teórico referencial à luz das definições sobre os termos apresentados, visando fixar os conceitos sob o qual o estudo está fundamentado.

A segunda seção sustenta uma análise da atuação da Controladoria Geral da União (CGU) e de suas atribuições de fiscalização dos órgãos e entidades governamentais e seu papel na promoção da transparência e *accountability* como instrumento de incentivo ao controle social.

A metodologia empregada na pesquisa é apresentada na terceira parte.

A parte quatro apresenta as conclusões e considerações finais, delineadas em função dos fundamentos apresentados e dos resultados observados.

A quinta seção faz referência à sugestão para o desenvolvimento de novos estudos, visto tratar-se de tema relevante para entender o atual cenário de reivindicações da sociedade brasileira e o papel do Estado na consolidação da democracia

Finalmente seguem-se as referências, onde se apresenta o rol dos documentos e bibliografia consultados.

1 Marco Teórico

Na administração pública, o controle interno tem a função de garantir que os objetivos previstos sejam cumpridos, ao mesmo tempo em que busca proporcionar maior transparência na aplicação dos recursos e atuar preventivamente na identificação e correção em caso de desvios e irregularidades.

Valdir Agapito Teixeira (2012), Secretário Federal de Controle Interno, entende que “o controle enquanto função integra o chamado Ciclo de Gestão e visa identificar e corrigir falhas para garantir e atingir os objetivos da gestão. É, portanto, uma função essencial”.

Já a Instrução Normativa nº 63/2010 do Tribunal de Contas da União (TCU) considera controle interno como “conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados” (TCU, 2010, p.2).

Para o TCU, o controle interno tem a função de avaliar riscos e oferecer segurança no cumprimento da missão, dos objetivos e das metas institucionais. Para que isso se concretize, alguns itens referentes ao controle devem ser atendidos:

- i. Eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- ii. Integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de accountability;
- iii. Conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;
- iv. Adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida. (TCU, 2010).

As ações de controle realizadas pela CGU são essencialmente: (i) fiscalização sistemática das ações de governo; (ii) realização de auditorias anuais de contas; (iii) realização de auditorias nos acordos/contratos de empréstimo; (iv) realização de auditorias nos termos de cooperação técnica internacional; (v) realização de fiscalizações mediante sorteio público de municípios; (vi) realização de ações de controle para atendimento de demandas externas como denúncias e representações (CGU, 2012).

O controle interno pode ser de dois tipos: (i) sistemático, que é planejado e com periodicidade anual; (ii) assistemático, realizado para apuração de denúncias, especialmente do Ministério Público e da Polícia Federal, entre outros.

1.1 As Diferentes funções do controle e da controladoria no setor privado e no setor público

Borinelli define controladoria como “um conjunto de conhecimentos que se constituem em bases teóricas e conceituais de ordens operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao controle do processo de gestão organizacional” (BORINELLI, 2006, p.116).

Essa definição de controladoria, aplicada no âmbito da empresa privada, molda-se adequadamente ao uso pelo setor público e remete ao objetivo da controladoria, que, na visão de Farias (1998, p.40), corroborada por Borinelli (2006, p.117), busca a eficiência na gestão econômica – “de modo que é responsável pelos sistemas de informações gerenciais e pela disponibilização de modelos de mensuração e de informação que possibilitem as melhores decisões, tendo em vista a otimização dos resultados da empresa”.

Oliveira (2005) reconhece a importância dos sistemas de informação e sugere sua partição em dois segmentos, o contábil fiscal e o de planejamento e controle, conforme segue:

[...] pode-se visualizar a Controladoria estruturada em dois grandes segmentos: (i) contábil e fiscal: nesse segmento são exercidas as funções e atividades da contabilidade tradicional, como escrituração contábil e fiscal com geração de relatórios para fins societários, fiscais, publicações, auditorias; (ii) planejamento e controle: inscrevem-se neste segmento as atribuições concernentes à gestão de negócios, como questões orçamentárias, projeções, simulações, aspectos estratégicos de apuração e análise de custos, contabilidade e análise de desempenho por centros de responsabilidade, planejamento tributário, entre outros. (OLIVEIRA, 2005, p.15).

Então, a controladoria no setor privado pode ser entendida sob dois aspectos: primeiro, como um órgão facilitador que fornece informações às demais áreas da empresa para que possam implementar suas estratégias específicas e, segundo, como a área que procura integrar o processo de decisões estratégicas de cada área com o objetivo global da organização, ou seja, com a diretriz estratégica da empresa como um todo. (SILVA et al., 2007)

Obviamente que o setor público não busca o lucro empresarial e sim o social, mas para o bem de sua própria finalidade pode e deve dispor de modelos e sistemas que venham a proporcionar melhorias nos seus resultados.

Nesse contexto, a função de controle apresenta maior relevância, uma vez que pressupõe examinar se a atividade governamental atende à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público e se cumpre a obrigação constitucional de prestar contas (*accountability*) em aderência com o princípio da legalidade.

Quanto aos princípios impostos à Administração Pública, Di Pietro (2007) assevera que a finalidade do controle é justamente assegurar que a mesma atue em consonância com esses princípios, que, para além do princípio da legalidade, compõem-se pelos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e efetividade.

A trajetória do controle interno no Brasil tem como principais referências legais: a Lei Federal nº 4.320, de 1964, que inovou ao consagrar os princípios de planejamento, do orçamento e do controle, estabelecendo novas técnicas orçamentárias para a eficácia dos gastos públicos.

A Constituição Federal de 1988, que consolida e estrutura o novo sistema de controle da administração pública, atribuindo à mesma o poder e o dever de fiscalizar sua própria gestão, que decorre da capacidade de autotutela da Administração Pública (que lhe permite rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes).

A Constituição também prevê o controle exercido pelas esferas de cada poder, especialmente o controle exercido pelo Poder Legislativo com o apoio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário, pelo Poder Executivo por meio da CGU e pela sociedade via controle social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) estabelece normas de finanças públicas que orientam e supervisionam os gestores públicos e institui instrumentos de controle e de fiscalização, voltados para a responsabilidade na gestão fiscal, cuja abrangência alcança todos os entes do Estado e quaisquer organismos que recebam recursos oriundos do Tesouro Nacional.

Partindo desse pressuposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal regula os limites da atuação pública, tendo como objetivo fortalecer os principais eixos da administração que, segundo SLOMSKI (2008), são: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

A Lei nº 12.527/2011 (LAI), editada para consolidar o processo de transparência no Brasil, é considerada um avanço no conceito de transparência, não apenas para inibir a prática de condutas inadequadas e prevenir a corrupção como também por constituir-se em uma ferramenta para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados pelo Estado (GCU, 2013).

Ainda revisitando a Constituição Federal, em seu artigo 70, definem-se as competências dos controles externo e interno na Administração Pública Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

Para fins deste trabalho, a ênfase será relacionada ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que é regulado pelo Decreto nº 3.591/2000 (BRASIL, 2000), o qual prioriza a avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais.

A partir da Constituição de 1988, estabeleceu-se que a fiscalização e o controle não estão restritos apenas às áreas financeiras e orçamentárias, mas incumbem inclusive as demais áreas governamentais, por meio de seus controles internos e ao controle de toda sociedade, definindo-se então um espectro mais amplo do que a positivação do princípio da legalidade, somando-se a este, além dos princípios já aludidos, também os princípios da eficiência, da legitimidade e da economicidade.

1.2 A Controladoria Geral da União (GCU)

A Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e é vinculado à Presidência da República, incumbindo-lhe a orientação normativa e a supervisão técnica dos órgãos que legalmente lhe são subordinados. É responsável também pela função correcional, pela coordenação do sistema de ouvidorias e pela prevenção e combate à corrupção.

No que tange ao controle interno sobre o Poder Executivo, a CGU tem suas competências descritas nos Artigos 17 e 18 da Lei nº 10.683/2003, destacadas a seguir:

Art. 17. [...] assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, 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.

Art. 18. [...] no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde. (BRASIL, 2003).

Quanto à estrutura, a CGU é composta de quatro unidades que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si, a saber: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI); Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); Corregedoria-Geral da União (CRG); e Ouvidora-geral da União (OGU) (CGU, 2012).

Também integram a estrutura da CGU os seguintes colegiados: Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC); Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCI); Comissão de Coordenação de Correição (CCC) (CGU, 2012).

Entre as atribuições da CGU está assegurar e regular a gestão de recursos públicos, com ênfase na avaliação de resultados, utilizando instrumentos de controle e assessoramento especialmente quanto ao disposto no Art.74 da Constituição Federal, bem como às disposições da Lei nº 10.180/2001, que lhe atribuem a função de avaliar a execução dos programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão dos administradores públicos federais, de exercer o controle das operações de crédito e, também, de executar atividades de apoio ao controle externo (CF, 1988; CGU, 2012).

Porém novas atribuições foram determinadas à CGU, pois a partir do início da vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 16 de maio de 2012, sua Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) passou a também exercer funções relacionadas ao monitoramento dos pedidos de acesso à informação no Poder Executivo Federal, orientando inclusive aos demais órgãos e entidades quanto aos ajustes nos fluxos internos dos serviços, objetivando o atendimento tempestivo dos pedidos de acesso à informação que seriam demandados.

1.3 Conceitos de interesse na área do controle público

Inúmeros princípios e ferramentas avaliativas relacionam-se com o objetivo de salvaguardar o erário e assegurar um controle mais contundente sobre o uso dos recursos públicos, ao passo que buscam proporcionar maior transparência e subsídio ao controle social.

Matias Pereira entende do controle social como “a participação do cidadão na gestão pública” e mais “que é um importante ‘mecanismo de prevenção à corrupção e de fortalecimento da cidadania’” (MATIAS PEREIRA, 2010, p.194).

Porém, ressalte-se que o controle social por si só não tem como sustentar uma participação efetiva se não houver comunicação com os controles oficiais, dos quais devem emanar as informações necessárias ao seu exercício efetivo.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE também ressalta a importância da criação de mecanismo de controle por parte da sociedade:

O controle social pode estimular, ainda, a responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e a adoção de medidas corretivas. Somadas, a transparência e o controle social contribuem para: garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos. (OCDE, 2011, p.20).

Uma das conclusões da análise do relatório de avaliação da OCDE sobre o sistema e integridade da Administração Pública Federal Brasileira (OCDE, 2011) evidencia que a criação da Controladoria-Geral da União e da Comissão de Ética Pública foram elementos decisivos da estratégia do Governo Federal para fortalecer a integridade na gestão e a prevenção da corrupção.

Também considerada elemento chave na prevenção da corrupção, a transparência é definida como “uma das principais diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública para a construção de um ambiente de integridade, na medida em que oferece meios para que a sociedade contribua na condução da gestão pública” (CGU, 2010, p.41).

Consoante a esse parecer, a transparência é fundamental para consolidar as práticas do controle social, da responsabilização (*accountability*) e do controle externo nos órgãos públicos (OCDE 2011). A transparência fornece aos cidadãos as informações necessárias para fiscalizar e avaliar o processo de tomada de decisões e as políticas públicas.

Como mecanismo resultante da evolução da transparência, a LAI trouxe um novo desafio à Administração Pública ao regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º; inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal, determinando que o “acesso é a regra e o sigilo é a exceção” (GCU, 2013).

Ao tratar-se neste artigo de leis e princípios, é necessário reforçar que no setor público há também o dever de obediência ao princípio da eficiência. Destaque-se o entendimento de Teixeira (2012) de que “o princípio da eficiência é tão importante quanto o da legalidade”.

Meirelles (2002) refere-se ao princípio da eficiência como um dever da “boa administração”, com o que concorda também Di Pietro (2007):

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros [...] e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração”. (MEIRELLES, 2002; DI PIETRO, 2007).

Consoante ao exposto na citação acima, Di Pietro (2007) comenta ainda que “a eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não sobrepondo-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito”.

A autora também assevera que “é da responsabilidade de cada agente público rever sistematicamente sua forma de atuação, no sentido de permitir o melhor resultado possível com os recursos postos à sua disposição” (DI PIETRO, 2007).

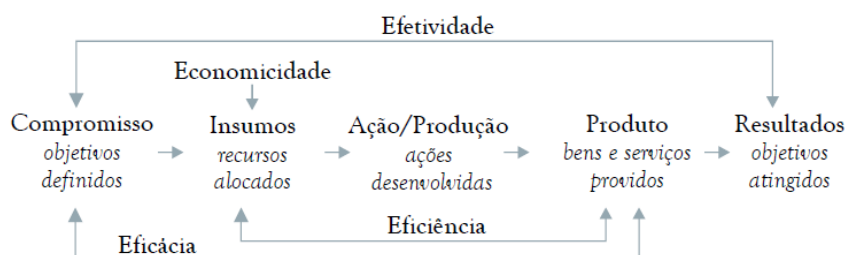
Cabe aqui a ressalva de que o princípio da eficiência na área pública possui dimensões que vão além da avaliação do custo econômico em função do benefício proposto e alcançado. Há também que se avaliar a eficiência política uma vez que os governos são submetidos permanentemente a demandas sociais e pressões políticas. Esse fato torna a avaliação da eficiência muito mais complexa da que ocorre no setor privado. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.8).

Devido a esse fenômeno, o uso de critérios de eficiência para a aferição do sucesso ou fracasso, por exemplo, de políticas sociais não pode restringir-se à mera avaliação de sua dimensão instrumental ou econômica. Há necessidade de se avaliar outros critérios, como o nível de satisfação da população-alvo desse programa. Ou seja, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), “não basta que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes”.

A Figura 1, extraída do Manual de Auditoria Operacional do TCU, ilustra a noção eficiência aliada a outros princípios da boa administração, como a efetividade, eficácia, e economicidade.

Observe-se que em todas essas dimensões é possível desenvolver ações de controle. Seja sobre os insumos, sobre o grau de eficiência da transformação desses insumos em produto final e mais, se os resultados alcançados correspondem ao compromisso firmado pela medição da efetividade.

Figura 1 – Interrelações da Efetividade



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004.

Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010).

É necessário um breve relato sobre os demais conceitos referenciados na Figura 1. O conceito de efetividade, segundo apresentado no manual do TCU (2010, p.12), remete à existência de uma relação direta entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados) e os objetivos pretendidos (impactos esperados).

Então a efetividade trata de “relacionar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado” (COHEN; FRANCO, 1993).

Consoante essa afirmação, a análise da efetividade de uma intervenção governamental vai além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos das metas de produção (exame da eficácia da gestão). A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto (ISSAI 3000/1.7, 2004).

O conceito de eficácia, segundo consta no Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010, p.12), relaciona-se à “capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, à capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações”.

Já o conceito de economicidade diz respeito “à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição” (TCU, 2010, p.11).

O referencial apresentado nos parágrafos anteriores, que atribuem princípios a serem seguidos pelos gestores públicos, remete a outro dever atribuído àqueles que tratam com recursos públicos – o dever de prestar contas, conhecido também por *accountability*.

Antunes e Freitas (2007) definem o termo *accountability* como:

[...] um termo utilizado, apesar de não ter uma tradução específica na língua portuguesa e seu significado entendido [...] como a prestação de contas, consciência popular, participação social, qualidade e responsabilidade com a coisa pública”. (ANTUNES e FREITAS, 2007).

Porém, a noção de *accountability* não deve limitar-se apenas à obrigação de transparência e prestação de contas, devendo designar também a possibilidade de sanção àqueles que exercem o poder público.

Nesse entendimento e segundo a visão de Paul (1992), o termo *accountability* diz respeito à noção de responsabilização, seja das organizações públicas ou se seus agentes, ao afirmar categoricamente que:

Accountability significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. *Accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos. (PAUL, 1992 p.1047).

Procedendo a uma retrospectiva dos conceitos elencados e suas aplicações nas práticas de gestão dos entes e organismos públicos, infere-se uma relação muito próxima com os princípios da Governança Pública, que a todos agrega em prol do direito a uma Administração Pública mais efetiva.

Assim, cabe também um breve relato sobre a governança pública, que, na visão de Matias-Pereira (2010, p.30), “relaciona-se com o pluralismo, visto que distintos atores tem o direito de influenciar a definição das políticas públicas”. Cabendo ao Estado a responsabilidade por reforçar mecanismos participativos com o objetivo de atender às demandas públicas.

O Relatório da OCDE (2011. p.3) expressa que no exercício da governança “o Estado deve ser transparente o suficiente na apresentação dos dados, para que se possa avaliar se os investimentos estão sendo realizados de maneira eficaz, eficiente e efetiva, com a lisura que se espera do gestor público”.

2 Análise da atuação da controladoria geral da união (cgu)

O Relatório de Gestão (2012, p.20) da CGU informa o seu modo de atuação por meio de quatro macroprocessos que se vinculam diretamente às suas competências institucionais: controle interno, correição, prevenção e combate à corrupção, e sistema de ouvidorias.

Cada macroprocesso é composto por atividades próprias que visam proporcionar melhorias na prestação do serviço público. No Quadro 1, ilustram-se as principais atividades inerentes a cada macroprocesso:

Quadro 3 – CGU macroprocessos e atividades

Macroprocesso	Processo
I. Controle Interno	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da execução de programas de governo. • Avaliação da gestão dos administradores. • Ações investigativas. • Orientação preventiva aos gestores federais.
II. Correição	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilização administrativa de agentes públicos. • Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas. • Coordenação do sistema de correição do Poder Executivo Federal.
III. Prevenção e Combate à Corrupção	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da transparência pública. • Fomento à participação e ao controle social. • Fortalecimento da gestão pública. • Aperfeiçoamento do marco legal para prevenção e combate à corrupção. • Promoção da integridade no setor privado. • Acompanhamento das convenções e articulação internacional para prevenção e combate à corrupção. • Monitoramento de gastos governamentais. • Produção e disseminação de informações estratégicas para prevenção e combate à corrupção. • Articulação e cooperação governamental para prevenção e combate à corrupção.
IV. Sistema de Ouvidorias	<ul style="list-style-type: none"> • Integração sistêmica das ouvidorias do Poder Executivo Federal. • Atenção às manifestações do cidadão e da sociedade. • Gestão da transparência passiva (recursos da LAI). • Mediação de conflitos, demandas individuais e coletivas.

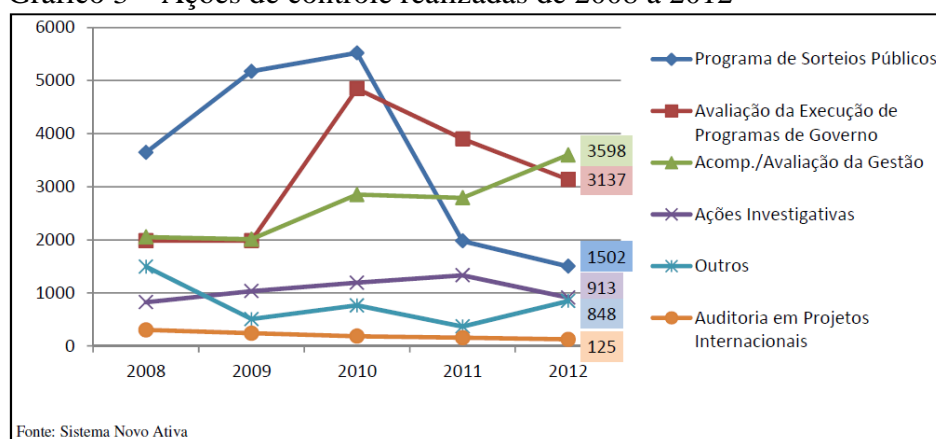
Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do Relatório de Gestão 2012 (CGU. p. 20-31).

A CGU em sua estrutura atual e com a multiplicidade de processos e atividades descritas no Quadro 1 reflete uma ampliação de atribuições para além do controle interno. Esse fato resultou de uma evolução que reuniu em 2003 diversos órgãos de controle dispersos

pelos ministérios em uma única entidade de controle, responsável também pela promoção da transparência e combate à corrupção.

Para oferecer uma visão geral da atuação da CGU, observe-se que no ano 2012 foram realizados um montante de 10.123 ações de controle com o objetivo de aprimorar a gestão e a execução das políticas públicas. A evolução das ações de controle no período de 2008-2012, distribuídas nas principais linhas de atuação da SFC, são retratadas no Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 3 – Ações de controle realizadas de 2008 a 2012



Fonte: CGU Relatório de Gestão Exercício 2012 (GCU, 2013, p.45).

O Gráfico 1 refere à atuação da CGU quanto ao Macroprocesso de Controle Interno, que é executado pela Secretaria Federal de Controle (SFC) e, segundo consta no Relatório de Gestão Exercício 2012, compõem-se de:

1. A avaliação da execução dos programas de governo ocorre nas diversas áreas (social, infraestrutura, etc.), que ficam sob a responsabilidade dos Ministérios executores e visam apontar o nível de alcance dos objetivos dos programas em andamento e possibilidades de melhorias na gestão de sua execução.

2. A auditoria ocorre com a utilização de dois padrões: por meio de roteiros de fiscalização ou por sorteio, a partir de 2003, no caso da fiscalização dos municípios em uso do sorteio utiliza o mesmo sistema das loterias da Caixa Econômica Federal. Essa modalidade de seleção cria a expectativa em todos os municípios de serem sorteados e fiscalizados, estimulando a preocupação com a probidade da gestão. A partir de 2004, os Estados também foram incluídos nos sorteios e, em 2007, também as capitais e os municípios com mais de 500 mil habitantes que estavam fora dos sorteios devido à falta de funcionários da CGU.

3. A avaliação da gestão dos administradores visa certificar, por meio de auditorias, a qualidade da gestão dos órgãos da administração federal bem como aos dados do processo de prestação de contas anuais dos mesmos.

4. As Ações Investigativas referem-se à parceria entre a CGU, Polícia Federal e o Ministério Público, na qual a CGU serve de apoio técnico às investigações postas em prática por esses órgãos e visam à identificação de crimes de corrupção e desvio de dinheiro bem como de pessoas envolvidas (autoridades, agentes e servidores).

5. A orientação preventiva se concretiza por meio da promoção de ações de capacitação dos gestores federais que atuam em todo território nacional, buscando a prevenção de erros e fraudes, possibilitando o gerenciamento de riscos e a adoção de melhores formas de controle.

A ilustração das ações empreendidas pela CGU resulta do fato de que foi a consolidação do processo democrático no Brasil que possibilitou a criação desses meios de controle sobre a Administração Pública.

Nessa toada, a LAI tem a finalidade de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e destina-se a assegurar este direito fundamental, que, além do mais, deve ser obedecido em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 - II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
 - III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 - IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
 - V - desenvolvimento do controle social da administração pública.
- (BRASIL, 2011).

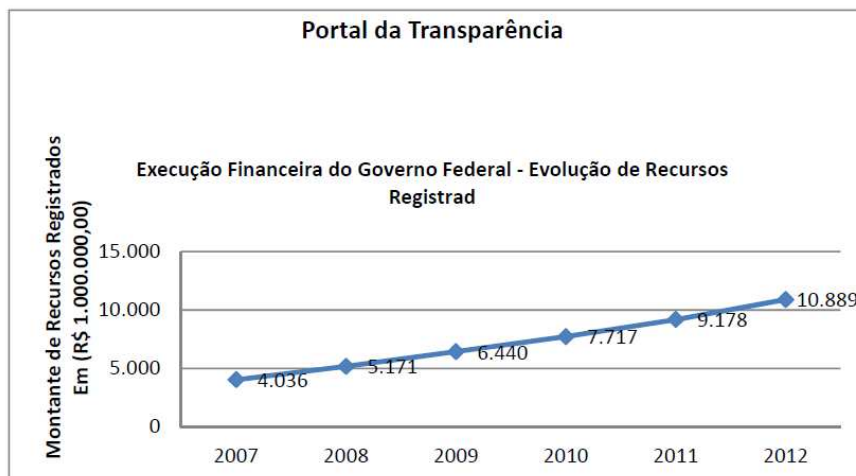
Por oportuno cabe observar que em seu art. 4º, inciso I, a LAI define informação como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

Então o acesso à informação estabelece as bases para a transparência, que se materializa sob duas formas:

1. A transparência ativa ou espontânea quando o Estado disponibiliza as informações espontaneamente a todos, independentemente de solicitação, exceto aquelas previstas na própria Lei como confidenciais ou sigilosas. Essas informações deverão ser disponibilizadas por todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet.

Como exemplo, é apresentado o Gráfico 2, que demonstra a evolução anual da execução financeira do Governo Federal registrada no Portal da Transparência no período de 2007 a 2012.

Gráfico 4 – Evolução da execução financeira do Governo Federal registrada no Portal da Transparência



Fonte: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Uma análise dessa informação revela que o montante de recursos registrado no Portal passou de R\$ 4,0 trilhões em 2007 para R\$ 10,9 trilhões em 2012, o que denota maior preocupação (e obrigatoriedade a partir da promulgação da LAI) em prestar contas, disponibilizando informações à sociedade e permitindo avanços ao exercício do controle social sobre os gastos públicos.

2. A transparência passiva que resulta do atendimento às demandas individuais e específicas de acesso. Então quaisquer interessados têm o direito de pedir informações aos órgãos e entidades públicos. O prazo para disponibilização da informação solicitada é de 20 dias, prorrogável por mais 10, devendo justificar-se o motivo do atraso (CGU, 2013).

No âmbito do Poder Executivo Federal, com base nas competências atribuídas pelo Decreto nº 7.724/2012, a CGU desenvolveu um sistema denominado: Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), para controle e registro dos pedidos de acesso aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Através desse sistema é possível, além de formalizar pedidos, acompanhar prazos, receber resposta de pedido por e-mail, interpor recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas.

A LAI também previu a possibilidade de recursos quando houver negativa dos órgãos no atendimento ao pedido. Na abrangência do Poder Executivo Federal, a rotina de

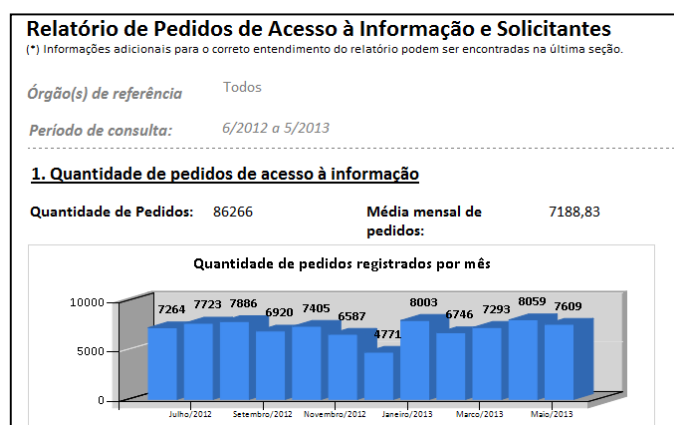
interposição de recurso oferece quatro instâncias: 1ª Instância: A autoridade imediatamente superior à que proferiu a decisão negativa; 2ª Instância: A autoridade máxima do órgão ou entidade que negou a informação; 3ª Instância: A Controladoria Geral da União CGU; 4ª Instância: A Comissão Mista de Reavaliação da Informação.

A título de exemplo, a CGU divulgou as estatísticas do primeiro ano de vigência da LAI na página de acesso à informação e-SIC. A seguir, são apresentados a Tabela 1 e o Gráfico 3, ilustrando a evolução do número de pedidos de acesso à informação a todos os órgãos e entidades do governo federal nos últimos 12 meses:

Tabela 7 - Evolução Mensal Pedidos de Acesso à Informação de Jun/2012 à Mai/2013

Evolução mensal do número de pedidos de acesso à informação		
Mês	Número de pedidos	Evolução mensal
Junho/2012	7264	-
Julho/2012	7723	5.94%
Agosto/2012	7886	2.07%
Setembro/2012	6920	-12.25%
Outubro/2012	7405	6.55%
Novembro/2012	6587	-11.05%
Dezembro/2012	4771	-27.57%
Janeiro/2013	8003	40.38%
Fevereiro/2013	6746	-15.71%
Março/2013	7293	7.5%
Abril/2013	8059	9.5%
Mai/2013	7609	-5.58%
TOTAL:	86266	
MÉDIA:	7188,83	

Gráfico 5 – Quantidade de pedidos de acesso



Informação Período Jun/2012 à Mai/2013

Fonte: e-SIC (2013).

Os dados evidenciam uma média mensal de 7.188,83 pedidos de informação, o que não é pouco ao se levar em conta que o prazo de resposta é de 20 dias. A CGU divulgou que o prazo médio de resposta dos órgãos foi de 11,64 dias e que 66.926 pedidos foram respondidos dentro do prazo e 15,34% necessitaram prorrogação pelos mais diversos motivos.

Uma análise do perfil cadastral dos interessados revela o nível de escolaridade dos que demandam por informação, conforme se apresenta na Tabela 2, a seguir:

Tabela 8 – Demandantes por grau de escolaridade

Escolaridade	Nº de pessoas demandantes	Percentual
Sem instrução formal	206	1%
Ensino Fundamental	1.126	4%
Ensino Médio	6.444	25%
Ensino Superior	15.696	61%
Mestrado/Doutorado	2.229	9%

Fonte: Lei de Acesso à Informação Brasileira: 1º Balanço.

Entende-se, pela análise da Tabela 2, que a maioria – 61%, dentre os que demandaram informações no primeiro ano de vigência da LAI, tem no mínimo curso superior completo, o que leva a crer que o grau de educação formal influencia a conscientização e o exercício desse direito.

Consta também no 1º balanço da LAI que pessoas de qualquer lugar do mundo podem solicitar informações aos órgãos da Administração Pública Federal. Neste primeiro ano de vigência da Lei, ao se consultar os endereços informados pelos solicitantes, verifica-se que 99,25% dos pedidos se originaram do próprio Brasil. Os Estados que apresentaram maior número de pedidos foram: São Paulo (11.736), Rio de Janeiro (8.014), Distrito Federal (7.774), Minas Gerais (4.938), Rio Grande do Sul (3.462) e Paraná (2.485).

Estes dados permitem inferir que pessoas residentes no Distrito Federal e nos Estados do Sudeste e Sul do Brasil demandaram maior número de informações que os residentes nas demais regiões. Esse fato sugere que as demandas por informação são influenciadas pelos níveis de recurso, distribuição de renda e acesso à cultura.

Quanto à transparência, acrescente-se que os benefícios dela decorrentes, entre eles o favorecimento ao controle social, o desestímulo à corrupção e maior efetividade da aplicação dos recursos públicos não depende somente da disponibilização de dados, mas em disponibilizá-los de forma adequada para que sejam compreendidos e bem utilizados pela sociedade (CGU, 2013).

Atuação da CGU na Parceria para Governo Aberto (OGP)

A Parceria para Governo Aberto (OGP-Open Government Partnership) é uma iniciativa internacional com a participação de 58 países que busca promover a existência de governos mais abertos, efetivos e responsáveis, firmando compromissos concretos para garantir maior transparência quanto aos atos governamentais, maior prevenção e combate à corrupção e incentivo ao uso de novas tecnologias que facilitem o acesso à informação (OGP 1º Plano, 2011).

No Brasil, foi criado o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), via Decreto Presidencial em 15 de setembro de 2011, que vem atuando na implantação e atualização dos Planos de Ação Brasileiros. Esse comitê é composto por 18 ministérios do Governo Federal e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. O Grupo Executivo do CIGA é formado por sete ministérios, sob a coordenação da Controladoria Geral da União.

O Brasil apresentou o 1º Plano de Ação com 32 compromissos concretos que passaram a ser executados a partir de outubro de 2011 por cinco órgãos do Governo Federal, dos quais 25 foram cumpridos integralmente; cinco foram implementados parcialmente e apenas dois não foram cumpridos.

Durante a 1ª Reunião Anual da Parceria para o Governo Aberto, em abril de 2012, criou-se o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, composto por 10 organizações da sociedade civil, com a finalidade de apoiar o Grupo Executivo na elaboração e aprimoramento de mecanismos de participação da sociedade na construção e execução dos planos de ação propostos.

O 2º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto foi aprovado em sete de maio de 2013 e prevê a execução de 45 compromissos assumidos pelo Brasil (incluindo os dois não cumpridos do 1º Plano) que serão implementados por 17 órgãos do Governo Federal (OGP 2º Plano, 2013).

As propostas do 2º Plano relacionam-se a cinco desafios: aumento da integridade pública; gestão mais efetiva dos recursos públicos; melhoria dos serviços públicos; criação de comunidades mais seguras; e aumento da responsabilidade corporativa.

Consoante esse posicionamento, um dos compromissos do 2º Plano é o fortalecimento institucional da CGU. Uma rápida análise no plano atual permite identificar que 12 entre os 45 compromissos firmados ficarão sob a responsabilidade da CGU, e são apresentados no Quadro 2:

Quadro 4 – Compromissos Parceria para Governo Aberto (OGP) – 2º Plano de Ação Brasileiro

Compromissos sob responsabilidade da CGU no 2º Plano de Ação Brasileiro - OGP	Prazo para Implementação
1. Implantação do ODP.nano: Difundir para os Estados o modelo de atuação do Observatório da Despesa Pública (ODP) do Governo federal, de maneira a disseminar, em nível subnacional, a forma de atuação do ODP. Espera-se que isso possa contribuir para o aprimoramento do controle interno e para o apoio à gestão pública nos estados.	Dezembro/2014
2. Fortalecimento da CGU: proporcionar maior efetividade na atuação da CGU pela adoção de medidas de caráter organizacional, de gestão de pessoas e de infraestrutura, além de promover a qualificação dos servidores, a construção e a reforma de sedes próprias do órgão e a adesão a iniciativas como o Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira.	Dezembro/2014
3. Implementação da “Biblioteca do Acesso Transparente à Informação”: desenvolver ações com vistas à publicação de enunciados referentes às	Agosto/2014

decisões adotadas pela Controladoria-Geral da União, no exercício da competência de instância recursal da Lei de Acesso à Informação, a fim de dar transparência a esses processos decisórios.	
4. Banco de Preço da Administração Pública Federal: criar um banco de dados que contenha um preço de referência dos produtos mais comprados pelo Governo Federal, a partir dos dados publicados no portal da transparência.	Outubro/2014
5. Criação de um sítio brasileiro da Parceria para Governo Aberto (OGP): visa ofertar à sociedade informações sobre a OGP e possibilitar aos cidadãos acompanhar a execução dos compromissos assumidos e difundir conhecimentos acerca do conceito de governo aberto e a promoção da participação social, no âmbito da OGP.	Agosto/2013
6. Relatórios de monitoramento do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC): serão criados relatórios e painéis de indicadores, a partir de informações obtidas no Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).	Março/2014
7. Fomento à participação social: fomentar o controle social, por meio de uma ampla estratégia de comunicação para difundir conhecimentos sobre o tema do controle social e da prevenção e combate à corrupção, a fim de esclarecer acerca da importância da participação cidadão como instrumento da promoção da ética pública e da probidade administrativa.	Dezembro/2014
8. Reestruturação do Portal da Transparência do Governo Federal brasileiro: aperfeiçoar o Portal da Transparência, adequando-o aos princípios de dados abertos e tornando-o mais interativo e acessível, de modo a facilitar a navegação para seus diferentes públicos.	Dezembro/2013
9. Construção participativa do Sistema Federal de Ouvidorias: promover a elaboração participativa de minuta de normativo que estabelecerá princípios básicos e mecanismos de funcionamento de um Sistema Federal de Ouvidorias.	Setembro/2014
10. Programa Brasil Transparente: empreender esforços para incentivar a transparência pública e a adoção de medidas de governo aberto nos Estados e Municípios. Informar sobre a LAI e instruir a respeito do desenvolvimento de Portais da Transparência e de sistemas de informação ao cidadão (e-SICs) em nível subnacional.	Dezembro/2014
11. Aperfeiçoamento e valorização do Cadastro Empresa Pró-Ética: aperfeiçoar o sistema do Cadastro Empresa Pró-Ética, de forma a aumentar o número de empresas que constam do cadastro e que implementam programas efetivos e impactantes de <i>compliance</i> .	Março/2015
12. Ampliar a base de dados do Cadastro Unificado de impedimentos para licitar e contratar com a Administração Pública (CEIS): promover a ampliação do CEIS - banco de informações que tem como objetivo consolidar a relação das empresas e pessoas físicas que têm restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.	Dezembro/2014

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do 2º Plano de Ação Brasileiro (OGP 2013, p. 11 a 22).

Para reforçar um processo contínuo de *accountability*, o governo criará um grupo de trabalho permanente com a sociedade civil, visando garantir o engajamento da população no acompanhamento e execução do Plano de Ação proposto.

A CGU na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL)

A realização em maio de 2012 da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) caracterizou-se pelo fato de que a sociedade, pela primeira vez, foi convidada a dialogar com o Estado sobre assuntos específicos relacionados ao controle social, combate à corrupção e transparência pública (CGU, 2012).

A conferência teve como tema “A sociedade no Acompanhamento da Gestão Pública” e os debates foram organizados em quatro eixos temáticos: (1) a promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; (2) os mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; (3) a atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; (4) as diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

A Conferência ocorreu em etapas denominadas: municipais, regionais, estaduais, livres, virtuais e uma etapa nacional. Os Delegados eleitos, vindos de todo país, discutiram e aprovaram propostas para o incremento da transparência, do acesso à informação, prevenção e combate à corrupção e do estímulo à prática do controle social.

A coordenação 1ª CONSOCIAL ficou a cargo da CGU e teve a participação de 2.750 municípios e do Distrito Federal, envolvendo quase um milhão de brasileiros, sendo que nos debates houve a participação direta de mais de 153 mil pessoas.

Ao final do processo foram aprovadas 80 propostas que pretendem promover a transparência e a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública (CGU, 2012).

3 METODOLOGIA

Com o objetivo de cumprir o propósito principal deste estudo, que é “apontar as principais relações entre as atribuições da CGU e a promoção da transparência e o acesso à informação que possibilitem à sociedade o exercício mais efetivo do controle social”, adotou-

se como procedimentos metodológicos a pesquisa documental e bibliográfica, de caráter exploratório e descritivo.

Trata-se de pesquisa documental e bibliográfica, devido ao acesso a inúmeras Leis e relatórios disponibilizados pela Controladoria Geral da União (CGU) e por outras entidades governamentais para coleta dos dados, além de consultas à literatura disponível em livros, artigos e trabalhos acadêmicos, ressaltando que estes últimos serviram apenas de subsídio ao conteúdo conceitual.

Segundo Vergara (2005, p.48), a pesquisa documental “é realizada em documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza ou com pessoas”. Neste tópico, ressalta-se a utilização dos sítios da GCU, do Portal da Transparência, do e-SIC e do TCU, entre outros, disponíveis na rede mundial.

A pesquisa é também caracterizada como exploratória e descritiva. Exploratória porque conforme assevera Vergara (2005) “é realizada em área cuja geração do conhecimento é dinâmica face às modificações da sociedade”. É também descritiva porque na visão de Gil (1996) e Vergara (2005) “evidenciam características de determinado fenômeno”.

Assim a pesquisa sobre fenômenos, objeto desta pesquisa, concentrara-se nos relatórios da CGU disponíveis a qualquer interessado nos portais da transparência e de acesso à informação, por representarem a divulgação oficial de dados. Também foram pesquisados outros relatórios resultantes de estudos encomendados, como no caso do relatório da OCDE (2012) ou decorrentes de parcerias com entidades internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura UNESCO (2011).

As consultas sobre a atuação da CGU no estímulo ao controle social foram realizadas no portal da CGU sob a denominação de: Atuação da CGU na Parceria para Governo Aberto (OGP) planos: 2011 e 2013; e de 1ª CONSOCIAL (2012).

As interpretações e conclusões aqui registradas partiram todas das observações desses relatórios oficiais, pautadas nas informações ali constantes.

CONCLUSÕES

Retornando ao propósito de verificar que ações a Controladoria Geral da União (CGU) tem adotado para promover mais transparência e controle social sobre as políticas públicas, observam-se claramente os esforços da entidade para proporcionar essa transparência e instituir mecanismos de participação e controle social.

Os resultados dos esforços caracterizam-se pelos programas desenvolvidos pela CGU e parceiros nacionais e internacionais, desde 2003, com o objetivo de subsidiar o cidadão com informações relevantes e tempestivas sobre as ações e gastos do governo, como exemplos citam-se: o Portal da Transparência; o programa Olho Vivo no Dinheiro Público; o Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos; o Mapa da Transparência; a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL); os relatórios solicitados a OCDE e a parceria com a UNESCO.

No entanto, observa-se que a CGU tem dificuldades para colocar em prática algumas das ideias defendidas nas ações participativas promovidas com a sociedade, como exemplo as que resultaram da 1ª CONSOCIAL, quando inúmeras sugestões foram apresentadas e discutidas, oitenta foram selecionadas, porém torná-las realidade parece ser uma tarefa bem mais difícil.

Isso leva a crer que existe, sim, a necessidade de fortalecimento institucional e orçamentário da CGU, para que seja possível ao órgão adotar e executar as ações pactuadas com a sociedade e resultantes de tais debates.

Mesmo nas ações típicas e tradicionais de fiscalização e auditoria, falta à CGU uma estrutura mais robusta de funcionários, ao se verificar os acréscimos de atribuições, especialmente após a aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011, que vem exigindo esforços da entidade, responsável por criar portais e mantê-los, e mais, de gerenciar os pedidos de informação de todos os órgãos e entidades, inclusive servindo como instância recursal.

Conforme consta no Relatório de Gestão 2012, a CGU contava com um quadro efetivo de 2.600 servidores em 31/12/2012, para atender às demandas crescentes, tanto para realizar o número de auditorias sorteadas entre os quase 5.600 municípios brasileiros como para atender ao também crescente volume de pedidos de informação por parte da sociedade.

Merece referência o fato de que a CGU vem sofrendo redução no orçamento conforme consta no já referenciado Relatório de Gestão 2012, onde se constata a redução no aporte de recursos de 2012 em relação a 2011, tanto em despesas correntes como nos investimentos.

Esta dotação subdimensionada foi complementada com a abertura de créditos suplementares e extraordinários no final de 2012, porém a indisponibilidade dos créditos durante a maior parte do ano causou inúmeros atrasos e complicações na execução orçamentária (CGU – Relatório de Gestão 2012, p.83).

Apesar das dificuldades expostas, a CGU demonstra uma atuação firme para o cumprimento de sua missão e responsabilidades. A Lei de Acesso à Informação e os eventos

internacionais como a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 exigirão da CGU (e de outros órgãos também) um árduo trabalho de prevenção, fiscalização e correição.

O sucesso nos resultados destes trabalhos decorrerá da adoção de medidas como o respaldo ao cumprimento das determinações da CGU, a correção do *déficit* no quadro de pessoal e reforços nos recursos orçamentários.

Outra constatação observada ao final deste estudo é que a CGU passou a ser reconhecida como o órgão indutor e facilitador do controle social, contribuindo decisivamente para esse processo por meio de várias iniciativas, como a formação de parcerias com organismos internacionais como a OCDE e a UNESCO, o investimento na capacitação de pessoal, inclusive com a formação de conselheiros e a organização de conferências em conjunto com a sociedade.

A conclusão deste estudo aponta para a necessidade de fortalecer a CGU – um órgão indispensável no momento em que a ética e o combate à corrupção são fortalecidos pelas decisões do Supremo Tribunal Federal e pelo não menos surpreendente despertar cívico da sociedade brasileira.

É chegado o momento em que o governo federal é cobrado a responder se realmente está comprometido com a sociedade e suas legítimas aspirações. A Lei de Acesso à Informação colocou em movimento as engrenagens do processo de preparação do cidadão para o exercício do controle social, um direito que lhe é constitucionalmente atribuído.

Nesse contexto, a CGU se apresenta como o instrumento por meio do qual as informações e a prestação de contas chegam à sociedade, para que esta seja a instância que vai atestar se os recursos públicos aplicados trouxeram os benefícios esperados, que em última análise significa a verificação da efetividade das políticas públicas.

5 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

Embora se saiba que a Administração Pública brasileira dispõe de tecnologia e conhecimentos necessários e utilizados no atual modelo de gestão do Estado, é certo que ainda não se consegue evitar a ocorrência de variáveis restritivas à efetividade das políticas públicas.

Em virtude dessa constatação e segundo as conclusões deste estudo, o assunto está aberto ao debate, tanto pela sociedade como pela academia. Temas que merecem ser abordados e como sugestão podem ser aprofundados são: (i) a promoção da independência e

empoderamento da CGU; (ii) *accountability* como princípio do controle governamental e social; (iii) a criação de indicadores consistentes para avaliação sistemática do grau de governança pública nos entes governamentais.

Recebido em agosto de 2013.

Aprovado em agosto de 2014.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Catálogo de dados projeto CGU, MPOG e UNESCO - Relatório Final**. In CGU, 2012. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaoGOV/acesso-informacao-brasil/projeto-cgu-unesco/CatalogoDados_RelatorioFinal.pdf>. Acesso em 26 jun. 2013.

ANTUNES, C. K. S.; FREITAS, N. M. B. Ouvidoria: interrelação entre o controle social e controle interno. In: SEMINÁRIO UFPE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS, I, 2007, Recife. **Anais do I Seminário UFPE de Contabilidade**, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Lex: legislação federal**. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1988.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **Anais do I Seminário Nacional de Controle Social. (2012)**. Disponível em

<http://www.cgu.gov.br/eventos/SPCI_ControlSocial/Arquivos/Anais.pdf>. Acesso em 22 jun. 2013.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **Competências**. Disponível em

<<http://www.cgu.gov.br/CGU/Competencias/index.asp>>. Acesso em 22 jun. 2013.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **Lei de Acesso à Informação Brasileira: 1º Balanço**. 2013. Disponível em <

http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf>. Acesso em 19 jun. 2013.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acessos em 21-26 jun

2013.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **Relatório de Gestão Exercício 2012**.

Brasília: CGU, 2013. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2012.pdf>. Acesso em 24 jun. 2013.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – CONSOCIAL. Relatório Final. CGU 2012.**

Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/consocial/Biblioteca/RelatorioFinal/CONSOCIAL_Relatorio_Executivo_Final_16012013.pdf>. Acesso em 27 jun. 2013.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **The Open Government Partnership (OGP) – Parceria para Governo Aberto.** CGU, 2011. Disponível em:

<

<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/CompromissosInternacionais/GovernoAberto/documentos/arquivos/Balanco-Plano-Acao-Brasil-OGP-maio2013.pdf>>. Acesso em 26-27 jun.2013.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **The Open Government Partnership (OGP) – 2º Plano de Ação Brasil Aberto.** CGU, 2013. Disponível em: <

http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/CompromissosInternacionais/GovernoAberto/documentos/arquivos/ogp-brasil-plano_acao2.pdf> Acesso em 27 jun.2013.

BRASIL. Decreto 3.591, de 06.09.2000. **Lex:** legislação federal. Brasília, DF, 2000.

Disponível em <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em 15 out. 2012.

BRASIL. e-SIC-Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. Disponível em

<<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/>>. Acesso em 26. jun.2013.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lex:** legislação federal. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 29.05.2003. Seção 1, p.2.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação (LAI).

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências. **Lex:** legislação federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em 30/06/2013.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**, 3ª. ed. Brasília/DF: TCU, 2010. Disponível em:

< <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acesso em 29/06/2013.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 63**, de 01.09. 2010.

Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Disponível em:

<<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20130614/INT2010-063.doc>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

BORINELLI, Márcio L. **Estrutura conceitual básica de controladoria**: sistematização à luz da teoria e da prática. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Departamento de Contabilidade Atuária, FEA, USP.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
 FARIAS, Cláudio G. Bezerra. **A controladoria no contexto do sistema de gestão econômica (GECON) – uma abordagem para instituições financeiras**. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, FEA, USP.

FIGUEIREDO, Marcus F; FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set./dez. 1986.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Auditing Standards Basic Principles in Government Auditing. (**ISSAI 100**). Viena, 2001. Disponível em: <[http://www.issai.org/media\(629,1033\)/ISSAI_100_E.pdf](http://www.issai.org/media(629,1033)/ISSAI_100_E.pdf)>.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

OCDE. Avaliação da OCDE Sobre o Sistema e Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. In: **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública**. OECD, Paris. 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF>>. Acesso em 22 jun. 2013.

OLIVEIRA, L. M., PEREZ JUNIOR, J. H., SILVA, C. A. S. **Controladoria estratégica**. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança Pública e Governabilidade: *Accountability e Disclosure* Possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, 2012.

PAUL, S. Accountability in public services: exit, voice and control. In: **World Development**, n. 29, p. 1047 -1060, 2002.

SILVA, H.R. A importância da controladoria no processo de gestão. **Revista Eletrônica de Ciências Empresariais**, n. 01, 2007.

TEIXEIRA, Valdir Agapito. ENTREVISTA Ana Seidl. **Gestão Pública & Desenvolvimento**. Ano XXI -N. 55 -Julho 2012. Disponível em: <<http://revistagestaopublica.com.br/site2/edicoes/ed55.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2013.

SLOMSKI, V. e outros. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.