

Controle social: a participação da sociedade na gestão pública sob a ótica da Controladoria-Geral da União

Social control: the participation of society in public management from the perspective of the Comptroller-General of the Union

Luciano Elpídio Costa¹
Eliabe Roberto de Souza²

RESUMO

O controle social é um mecanismo de participação popular na gestão pública que pode favorecer o controle dos atos dos governantes públicos e assim proporcionar o bem-estar da população brasileira. Esta pesquisa teve por objetivo investigar sobre quais fundamentos a Controladoria-Geral da União enseja a participação cidadã na administração pública. O delineamento da pesquisa foi baseado na pesquisa documental. A análise de dados foi fundamentada na análise temática, por ser um método para identificar, analisar, organizar, descrever e reportar temas encontrados em um conjunto de dados. Concluiu-se que a instrumentalização por parte da Controladoria-Geral da União, no que diz respeito ao controle social, pode promover o envolvimento e a participação da sociedade nas ações dos gestores públicos mediante deliberação, manifestação e formulação de propostas de melhorias para uso devido do tesouro público.

Palavras-Chave: Participação Cidadã. Gestão Pública. Órgãos de Controle. Educação Cidadã.

ABSTRACT

Social control is a mechanism of popular participation in public management that can favor the control of public governments acts and thus provide for the well-being of the Brazilian population. This study sought to investigate how the Comptroller-

1 Graduando em Administração Pública, na Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia (UAEADTec), da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: lucelp@hotmail.com

2 Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural; especialista em Educação; engenheiro-agrônomo; bacharel em Administração Pública e licenciado em Ciências Agrícolas. Professor pesquisador no curso de Administração Pública da UAEADTec/UFRPE. E-mail: elroso2009@gmail.com

-General of the Union fosters citizen participation in public administration. The study design was documentary research. Data analysis was based on thematic analysis as it is a method for identifying, analyzing, organizing, describing and reporting themes found in a data set. The instrumentalization by the Comptroller-General of the Union with regard to “Social Control” was shown to promote the involvement and participation of society in the actions of public administrators through deliberation, manifestation, and formulation of proposals to improve the proper use of the public treasury.

Keywords: Citizen Participation. Public Management. Control Bodies. Citizen Education.

Recebido: 19-11-2019

Aprovado: 20-01-2020

1 INTRODUÇÃO

O vocábulo “controle” pode levar a várias conotações, dentre as quais: o controle de situação, controle da natalidade, controle remoto, controle de frota, controle de pessoal, controle de acesso, controle de pragas urbanas, controle de constitucionalidade, controle governamental e tantos outros.

De acordo com Ferreira (1988, p. 176), a palavra controle é o “ato ou poder de controlar; domínio, governo”. E, ainda, é a “fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas”.

É interessante ressaltar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), também faz menção à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, da administração direta e indireta (BRASIL, 1988).

O art. 70 da CF faz referência a dois tipos de controles, são eles: o controle interno e o controle externo. O controle interno é o praticado no âmbito da própria instituição ou órgão sobre seus próprios atos ou agentes. Por outro lado, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

A partir do ano de 2001, o Congresso Nacional brasileiro aprova a Lei n. 10.180/2001, que “organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 2001).

A Lei n. 10.180/2001 surge em meio à concepção de administração estatal no modelo gerencial, e seu art. 19 revela que o “Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (BRASIL, 2001).

No ano de 2003, com a organização da Presidência da República e dos ministérios, surge a Controladoria-Geral da União (CGU) como integrante da Presidência da República (BRASIL, 2003).

A partir de 2006, com o Decreto n. 5.683, a CGU passa a ter como competência a assistência direta e imediata ao Poder Executivo quanto “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” (BRASIL, 2006).

Salienta-se, pois, que o tipo de controle exercido pela CGU é um controle institucional, pois está direcionado ao controle dos atos da administração pública. Porém, o ente público, também, pode ter a iniciativa de proporcionar a participação ativa da sociedade através do controle social.

De acordo com a CGU (2012, p. 9), “o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”.

Pesquisadores como Alvarez (2004), Silva et al. (2008), Silva (2010), Bravo e Correia (2012), Silva (2014), Pereira et al. (2016) e Costa, Arraes e Alcântara (2018) têm se debruçado sobre o estudo do controle social em diversos segmentos da sociedade, porém há uma lacuna sobre o entendimento da temática em questão sob a iniciativa do ente público.

Sendo assim, esta pesquisa se justifica pelo entendimento de que para que o controle social seja efetivado, há necessidade de esclarecer quais mecanismos de participação popular, na gestão pública, podem favorecer o controle dos atos dos governantes públicos e, assim, proporcionar o bem-estar da população brasileira.

Ora, o controle exercido pela Controladoria-Geral da União é um controle institucional. Portanto, questiona-se: de que forma o controle social, através da iniciativa de ente público, pode oportunizar a participação ativa da sociedade?

Esta pesquisa teve por objetivo geral investigar sobre quais fundamentos a Controladoria-Geral da União enseja a participação cidadã na administração pública.

Do objetivo geral, decorrem os seguintes objetivos específicos: elencar mecanismos de exercício de controle sob a ótica da CGU; relatar as formas de exercício de controle social de participação popular na gestão pública e identificar possibilidades de interação entre a CGU e a sociedade.

Este texto está dividido em cinco partes. A primeira trata da introdução, que aborda a concepção inicial da temática em estudo, a justificativa, o problema de pesquisa e os objetivos. A parte seguinte faz menção ao referencial teórico como balizador da compreensão do tema pesquisado. Os procedimentos metodológicos que nortearam os processos que conformaram os achados da pesquisa são apresentados na terceira parte. Os resultados e discussões compreendem a quarta parte, que traz os achados da pesquisa. Por fim, as considerações finais aduzem o olhar pessoal sobre o controle social sob a perspectiva de um ente público como forma de promoção da participação social na gestão pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A noção sobre controle social tem sido utilizada por diversos autores e contextos teórico-metodológicos de forma heterogênea, sendo, então, empregada “[...] em debates públicos acerca de temas como da violência, do funcionamento da justiça criminal, das políticas de segurança etc.” (ALVAREZ, 2004, p. 168).

Para Alvarez (2004, p. 169-170) a expressão “controle social” passa a ter um significado específico a partir da Segunda Guerra Mundial, envolto por questões macrossociológicas, como a relação do Estado com os mecanismos de controle social. A garantia para uma sociedade melhor ou coesão social deixa de ser vista como resultado da solidariedade e da integração social, passando a ser concebida como o “[...] resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas ‘classes dominantes’”.

No entender de Silva (2010), o controle social existe onde há cidadania e sociedade civil organizada com capacidade de reconhecer embaraços que devem

ser superados, além do reconhecimento das ações que devem ser realizadas pelo Estado e pela sociedade, com vistas à superação de dificuldades, seja no esvaziamento das ideias pelos governantes ou pelos grupos políticos dominantes.

O processo de construção da cidadania no Brasil é resultante das demandas sociais, em que as pessoas pleiteiam “[...] condições dignas de existência e, a partir disso, começam a ter consciência de que parte da miséria em que vivem é decorrência direta de ações indevidas dos governantes e demais agentes que compõem a máquina estatal, sendo a corrupção o grande exemplo disso” (SILVA, 2010, p. 100).

A forma de controle social praticada no Brasil até os anos 1980, período que antecedeu a redemocratização estatal, era estritamente ditatorial, em que o Estado autoritário exercia o controle social com o uso da força física, da política e do aparato militar, ou ainda através de políticas compensatórias atreladas à prática paternalista para obter o consenso da população (SILVA et al., 2008).

É importante salientar que a partir dos anos 1990, com a redemocratização do Estado brasileiro, a necessidade da participação da sociedade brasileira, através do Movimento da Reforma Sanitária (MRS), movimento de participação social, era de oposição à privatização da medicina previdenciária e à regulação da saúde pelo mercado, levando à discussão o fornecimento da prestação de assistência médica baseada no lucro (BRAVO; CORREIA, 2012).

Segundo Bravo e Correia (2012), no mesmo período surgiram outros movimentos na área da saúde que passaram a compor o MRS, entre eles o Movimento Popular de Saúde (Mops). No Mops, havia uma polêmica interna, pois alguns defendiam uma relação direta com o Estado e outros defendiam um regime de atuação de forma independente das políticas governamentais.

No entender de Silva et al. (2008, p. 252), embora o Estado seja defensor da classe dominante, também está permeado por interesses da classe dominada e poderá favorecer determinadas conquistas. Sendo assim,

a política social é uma das formas que o Estado usa para incorporar interesses da classe dominada. Portanto, o uso eficaz do controle social por parte da sociedade civil organizada pode ser tanto uma mediação para a incorporação de alguns destes interesses quanto para a vigilância e fiscalização dos meios utilizados no seu atendimento.

Vale salientar que o controle social no período pós-redemocratização contribuiu para a criação de dispositivos que tornassem abrangente a luta dos interesses da sociedade, merecendo a atenção permanente, já que dentro da política de assistência social criam-se armadilhas que favorecem a ocultação dos interesses classistas (SILVA et al., 2008).

Ferreira (2012), em seu trabalho intitulado *O controle social no subsistema de atenção à saúde indígena: uma reflexão bioética*, relata que nos anos que antecederam a Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais ligados à área da saúde buscavam novas alternativas dentro das políticas de saúde, exercidas com o máximo de participação da sociedade e do governo. Dessa forma,

a ideia de conselhos plurais, articulados nas três esferas de governo e com um alcance capilar em todo o território nacional parecia o melhor modelo para uma organização da estrutura de gestão da saúde que garantisse, simultaneamente, a representatividade política dos usuários na tomada de decisões e a capacidade de compreensão e adequação das ações de saúde às diferentes realidades e necessidades que compunham o cenário da saúde no país (FERREIRA, 2012, p. 21).

Segundo Stotz (2006 apud FERREIRA, 2012), a institucionalização do controle social tornou obrigatória a criação e o funcionamento de conselhos de saúde como forma legal para transferência de recursos públicos. Sendo assim, a criação de novos conselhos de saúde garantiu o repasse de recursos públicos e a fiscalização de gestores do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ferreira (2012) relata que devido à grande deficiência de cobertura do SUS, em 1999 foi iniciado o processo de implantação de uma nova política de saúde, com o objetivo de implementar uma rede de saúde para os indígenas, e dentro deste processo incluía-se a tentativa de convencer o povo indígena para esta nova forma de cuidar da saúde. A partir de então, foi criado o Distrito Sanitário Especial Indígena.

O Distrito Sanitário Especial Indígena, como modelo de organização de serviços, configura, portanto, um espaço de atenção à saúde sob responsabilidade do gestor federal (com ação complementar por estados, municípios e ONGs) com uma delimitação geográfica que contempla aspectos demográficos, etno-

culturais e o acesso dos usuários indígenas aos serviços, além do controle social exercido pelos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FERREIRA, 2012, p. 50).

No ano de 2002, o Ministério da Saúde publicou a Portaria n. 254, de 31 de janeiro de 2002, que estabelece a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (Pnasp). Para a efetivação desta política, foram estabelecidas diretrizes conforme Quadro 1.

Quadro 1: Diretrizes da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas

Diretrizes da Pnasp	
- Organização dos serviços de atenção à saúde dos povos indígenas na forma de Distritos Sanitários Especiais e Polos-Base, no nível local, onde a atenção primária e os serviços de referência se situam;	- Promoção do uso adequado e racional de medicamentos;
- Preparação de recursos humanos para atuação em contexto intercultural;	- Promoção de ações específicas em situações especiais;
- Monitoramento das ações de saúde dirigidas aos povos indígenas;	- Promoção da ética na pesquisa e nas ações de atenção à saúde envolvendo comunidades indígenas;
- Articulação dos sistemas tradicionais indígenas de saúde;	- Promoção de ambientes saudáveis e proteção da saúde indígena;
	- Controle social.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Brasil (2002).

Percebe-se, na Portaria n. 254/2002, que a participação indígena no controle social será realizada por intermédio da

[...] constituição de Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígena; por Reuniões Macrorregionais; pelas Conferências Nacionais de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas e Fórum Nacional sobre a Política de Saúde Indígena e pela presença de representantes indígenas nos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde (BRASIL, 2002).

Outra forma de controle social é descrita por Silva (2014, p. 25), ao tratar das ações de desenvolvimento local direcionadas para a realidade de um território

ou localidade, com vistas à promoção de “[...] dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população, de maneira sustentável [...]”. Salienta-se que esse desenvolvimento, permeado pela representação popular e pelas contribuições dos atores sociais, reforça a afirmação da cidadania com vistas à integração econômica regional e nacional.

Junqueira (2018) revela que no contexto da garantia do direito, o controle social não se limitou apenas à aplicação de penas, mas abrangeu outras modalidades punitivas, que tiveram um enorme crescimento em sua aplicabilidade. Essas alternativas fortaleceram não apenas o Estado penal, mas também foram determinantes na criação de outras funções dentro de um contexto do controle social, como a penalidade neoliberal.

Pereira et al. (2016, p. 33) ressaltam que com a criação dos conselhos de gestores nos anos 1990, permitiu-se que a decisão tomada entre a sociedade civil e a administração das esferas menores (municipal e estadual) que são responsáveis diretas pela destinação dos recursos alcançasse a esfera maior, que é a federal. Por esse motivo, “[...] no âmbito de uma administração pública participativa mais eficiente, considera-se como fundamental o reconhecimento dos conselhos gestores municipais nesse processo [...]”.

Rizzo Junior (2009, p. 141) afirma que dentro do controle das políticas públicas é inútil acreditar na inexistência de condutas menos éticas. Ele diz que “[...] o posicionamento ideal deve ser o de construção de um sistema incansavelmente criativo [...]”, uma vez que as políticas públicas são alteradas com muita frequência, devido a diversos fatores, como políticas econômicas, sociais e políticas de intensidades variadas que interrompem a continuidade das políticas públicas.

Na esfera pública federal, em decorrência do Decreto n. 9.681, de 3 de janeiro de 2019, anexo I, art. 1º, a CGU passa a ser qualificada como órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (BRASIL, 2019).

O anexo I do Decreto n. 9.681/2019, art. 1º, inciso I, aponta como competências da CGU a “adoção das providências necessárias 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 e da integridade da gestão no âmbito do Poder Executivo federal” (BRASIL, 2019).

Vale destacar que a Portaria n. 677, de 10 de março de 2017, que estabelece o Regulamento Interno da CGU, no anexo I, art. 1º, inciso XIV, define ser

competência da CGU “incentivar a participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos” (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, Borba (2019) chama a atenção para a prática de educação para cidadania que a CGU desenvolve através de programas e projetos como forma de prevenção da corrupção dentro da administração pública.

Borba (2019, p. 31) ressalta que “o programa Olho Vivo no Dinheiro Público alcança o cidadão adulto, visando seu engajamento e atuação proativa no controle social”.

Embora a CGU seja um órgão público federal de controle interno e institucional, também desenvolve ações de desenvolvimento de capacidades do cidadão para o controle social das políticas públicas e das práticas administrativas dos gestores públicos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O controle social é uma prática social que pode ser de iniciativa do ente público ou da sociedade.

Como objeto desta pesquisa, o controle social é configurado como sendo proposto por ente público. Desta forma, o ente público tem seus atos respaldados em leis, decretos, normas, regulamentos e manuais, para que possa desenvolver suas ações com vistas à satisfação das necessidades da sociedade, assim como tornar pública a transparência de seus atos administrativos. Sendo assim, o delineamento da pesquisa encontra bases na pesquisa documental.

Para Bowen (2009, p. 27, tradução nossa), “os documentos podem ser utilizados para uma avaliação sistemática como parte de um estudo por possuir uma variedade de formas”.

Segundo Cechinel et al. (2016), “a pesquisa documental se caracteriza pelo estudo de documentos que ainda não receberam um tratamento analítico em relação a um determinado objeto de estudo, mesmo que ele já tenha sido analisado outras vezes sob o olhar de outro objeto de estudo”.

De acordo com Bowen (2009, p. 27, tradução nossa), “a análise de documentos é um procedimento sistemático para revisar ou avaliar documentos, material impresso e eletrônico (transmitido por computador e transmitido pela internet)”.

3.1 Descrição do universo da pesquisa

No âmbito da administração pública, o controle institucional se efetiva através dos poderes executivo, legislativo, judiciário, dos tribunais de contas, ministérios públicos e das controladorias.

Como parte do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União tem a função de prestar a “orientação normativa que julgar necessária” (BRASIL, 2006).

Consoante com isso, a CGU desenvolve ações e programas para capacitar a sociedade sobre questões a respeito do controle social.

3.2. Coleta de dados

A coleta de dados foi baseada em dados qualitativos secundários. Esses dados foram obtidos a partir da *Coleção Olho Vivo no Dinheiro Público*, de autoria da CGU. Essa coleção visa fornecer subsídios à sociedade para o exercício do controle social como forma de acompanhar a utilização dos recursos públicos pela gestão pública, sendo constituída por temas sobre controle social, educação básica (Fundeb), bolsa família e desenvolvimento agrário.

A temática escolhida foi a publicação que trata do controle social, por elencar ações de participação da sociedade na fiscalização, monitoramento e controle das ações dos gestores públicos, contidos na cartilha *Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*, elaborada pela CGU (2012).

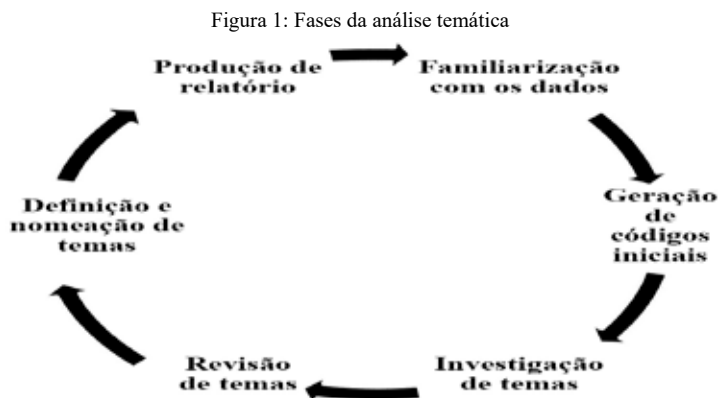
3.3 Análise dos dados

De acordo com Noble e Smith (2014, p. 2, tradução nossa), a análise de dados “é um processo interativo, onde os dados são sistematicamente pesquisados e analisados, a fim de fornecer uma descrição esclarecedora dos fenômenos [...], esclarecendo o significado e a reformulação de conceitos como novos insights que ‘emergem’ ou são identificados nos dados”.

A análise de dados foi baseada na análise temática, pois Nowell et al. (2017, p. 2, tradução nossa) revelam que “a análise temática é um método de pesquisa qualitativa que pode ser amplamente utilizado em uma variedade de epistemologias e questões de pesquisa”.

No entender de Braun e Clarke (2006 apud NOWELL et al., 2017, p. 2, tradução nossa), a análise temática “é um método para identificar, analisar, organizar, descrever e reportar temas encontrados em um conjunto de dados”.

Nowell et al. (2017) elencam seis etapas, passo a passo, para a realização de uma análise temática confiável. São elas: familiarização com os dados para armazenamento de dados brutos, registro de anotações, transcrições e diários reflexivos; geração de códigos iniciais com vistas ao uso de uma estrutura de codificação; investigação de temas para detalhar desenvolvimento de hierarquias de conceitos e temas; revisão de temas para adequação referencial; definição e nomeação de temas para fins de documentação; produção de relatório com análise detalhada, concisa, coerente e lógica (Figura 1).



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de Nowell et al. (2017).

A análise temática foi baseada em três categorias temáticas referentes ao controle social contidas na cartilha *Controle social...* (CGU, 2012), no que diz respeito aos mecanismos de exercício de controle social, às formas de exercício de controle social e à interação entre a CGU e a sociedade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O programa Olho Vivo no Dinheiro Público é uma iniciativa da CGU, de

caráter educativo e de estímulo à participação popular no controle social quanto ao cumprimento dos dispositivos legais.

No que diz respeito aos mecanismos de exercício de controle social sob a ótica da CGU, encontrados na cartilha *Controle social...*, os achados estão dispostos no Quadro 2.

Quadro 2: Mecanismos de exercício de controle social

Tipo de controle	Instrumentos	Ações
Controle social do planejamento orçamentário	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Plurianual - Lei de Diretrizes Orçamentárias - Lei Orçamentária Anual 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta os critérios de ação e decisão na gestão pública; - Metas e prioridades para a administração pública; - Definir as fontes de arrecadação, estimar as receitas e prever as despesas.
Controle social da execução das despesas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Lei das Finanças Públicas (Lei n. 4.320/1964) - Lei das Licitações (Lei n. 8.666/1993) - Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) 	<ul style="list-style-type: none"> Três estágios: empenho, liquidação e pagamento; - Proposta mais vantajosa para a administração pública conjugando os critérios de preço e técnica; - Normas de finanças públicas.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da CGU (2012).

Percebe-se que tanto o controle social do planejamento orçamentário quanto o controle social da execução das despesas são realizados de forma indireta, isto é, a partir da representação popular delegada aos representantes da sociedade, eleitos através da escolha por votos.

Salienta-se que os instrumentos envolvidos no controle social do planejamento orçamentário e da execução das despesas são balizados em determinações legais para execução de trabalho de governo, assim como o ordenamento para que as despesas públicas não ocorram de forma arbitrária.

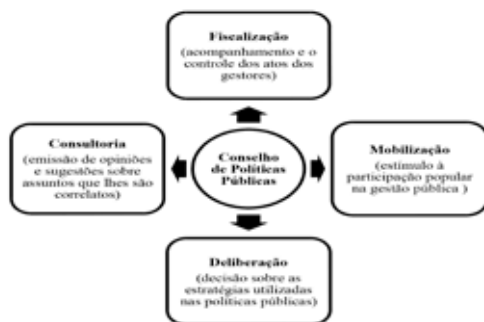
Em se tratando das formas de exercício de controle social de participação popular na gestão pública, a CGU (2012) apresenta, na cartilha *Controle social...*, evidências do exercício de controle dos conselhos de políticas públicas ou realizado diretamente pelos cidadãos, de forma individual ou organizada.

De acordo com a CGU, os conselhos podem atuar nas funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria (Figura 2).

Nota-se que a constituição dos conselhos de políticas públicas é de caráter misto, com representantes da esfera governamental, servidores públicos, representantes do poder legislativo, órgãos de classe, representantes de assistência social e da sociedade civil.

A cartilha *Controle social...* revela ações de interação entre a CGU e a sociedade civil, ao promover atividades educativas, capacitação e sensibilização quanto ao acesso à informação e o incentivo à mobilização social. Desta forma, a “[...] CGU busca sensibilizar e orientar conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, sobre a importância da transparência na administração pública, da responsabilização e da importância do cumprimento dos dispositivos legais” (CGU, 2012, p. 34).

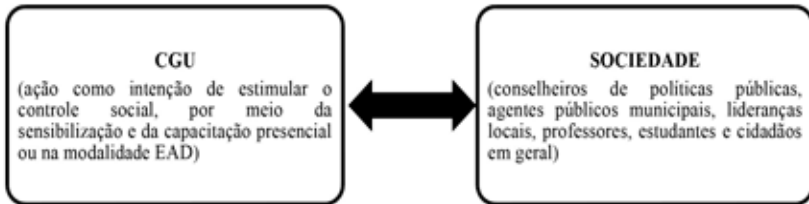
Figura 2: Formas de exercício de controle social por conselho de políticas públicas



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir da CGU (2012).

Destaca-se ainda ações de interação entre a CGU e a sociedade civil, através do programa Olho Vivo no Dinheiro Público, em eventos de educação presencial para capacitação de associações civis, conselheiros, agentes públicos, professores e estudantes. Ainda é possível a realização de ações de interação através da educação a distância, com o objetivo de capacitar os cidadãos com vistas ao exercício do controle social (Figura 3).

Figura 3: Interação entre CGU e a sociedade civil



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir da CGU (2012).

Sendo assim, percebe-se que as temáticas abordadas na cartilha *Controle social...* conduzem a sociedade, em geral, à participação na prevenção e combate à corrupção nas esferas governamentais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar sobre quais fundamentos a Controladoria-Geral da União enseja a participação cidadã na administração pública.

A investigação propiciou o entendimento de que o controle social se efetiva através da iniciativa de ente público em oportunizar a participação ativa da sociedade. Dessa forma, os achados podem ser descritos ao elencar os mecanismos de exercício de controle, as formas de exercício de controle social com participação popular na gestão pública e as possibilidades de interação entre a CGU e a sociedade.

No que diz respeito aos mecanismos de exercício de controle social, a CGU (2012) aponta, por meio da cartilha *Controle social...*, os dispositivos legais através do controle social do planejamento orçamentário realizado pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; e, também, o controle social da execução das despesas públicas, por meio do cumprimento da Lei das Finanças Públicas, Lei das Licitações e Lei da Responsabilidade Fiscal. Salienta-se que estas são formas indiretas de participação popular de controle social na gestão pública.

Quanto às formas de exercício de controle social com participação popular na gestão pública, a CGU aponta para a participação direta da sociedade civil na

gestão governamental, por meio da participação ativa em conselhos de políticas públicas, onde é possível fiscalizar os atos dos gestores públicos, estimular a participação popular, decidir a respeito das estratégias empregadas nas políticas públicas e emitir opiniões sobre assuntos postos em discussão.

A cartilha *Controle social...* também aponta ações de interação entre a CGU e a sociedade em geral, mediante ações de capacitação presencial e na modalidade de educação a distância. A CGU, por meio da sensibilização e capacitação sobre controle social, incentiva a população, de forma geral, para observância do cumprimento dos dispositivos legais da administração pública; e a sociedade, por sua vez, se mobiliza, denuncia e informa para a CGU os possíveis descaminhos da aplicação dos recursos federais, para as devidas providências.

Esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar a temática sobre o controle social, mas fazer uma abordagem inicial sobre a forma como um ente público pode levar a sociedade a participar, fiscalizar, cobrar e denunciar os atos dos gestores públicos para que sejam cumpridos os dispositivos legais, a fim de coibir a utilização irregular dos recursos públicos.

Sugere-se que outras pesquisas sobre controle social sejam realizadas em outras cartilhas que compõem o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, com os articuladores da CGU e das unidades regionais, com os conselhos de políticas públicas e com outras instituições parceiras da sociedade civil, para esclarecer questões não contempladas nesta pesquisa.

Conclui-se que a instrumentalização por parte da CGU no que diz respeito ao controle social pode promover o envolvimento e a participação da sociedade nas ações dos gestores públicos, mediante deliberação, manifestação e formulação de propostas de melhorias para uso devido do tesouro público.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.

BORBA, E. L. V. Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação: um por todos, todos por um! Pela ética e cidadania! **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 11, n. 19, p. 27-37, 2019.

BOWEN, G. A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, Bingley, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/36AH3Kz>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Lei no 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 7 fev. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2U8RkLs>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas**. Brasília, DF: Fundação Nacional de Saúde, 2002.

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, p. 2, 29 maio 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2GuNiVP>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 25 jan. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2uFf4My>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Portaria n. 677, de 10 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 50, p. 55-41, 14 mar. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/312idSC>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Di-**

ário Oficial da União, Brasília, DF, edição extra n. 2-A, p. 1, 3 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/37D7O2p>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, 2012.

CECHINEL, A.; FONTANA, S. A. P.; GIUSTINA, K. P. D.; PEREIRA, A. S.; PRADO, S. S. Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Criar Educação**, Criciúma, v. 5, n. 1, p. 1-7, 2016.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2012.

COSTA, A. J. B.; ARRAES, J. P. S.; ALCÂNTARA, L.T. Controle institucional dos gastos públicos: estudo sobre a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal na fiscalização dos gastos com pessoal. **Controle**, Fortaleza, v. 1, n. 2, p. 101-130, 2018.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário Aurélio básico**. São Paulo: Nova Fronteira, 1988.

FERREIRA, L. B. **O controle social no subsistema de atenção à saúde indígena**: uma reflexão bioética. 2012. Dissertação (Mestrado em Bioética) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

JUNQUEIRA, M. R. **Penas e medidas alternativas e serviço social**: entre a garantia de direitos e o controle social. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

NOBLE, H; SMITH, J. Qualitative data analysis: a practical example. **Evidence-Based Nursing**, London, v. 17, n. 1, p. 2-3, 2014.

NOWELL, L. S.; NORRIS, J. M.; WHITE, D. E.; MOULES, N. J. Thematic analysis: striving to meet the trustworthiness criteria. **International Journal of Qualitative Methods**, Thousand Oaks, v. 16, p. 1-13, 2017.

PEREIRA, R. M.; ROBERTO, R. F.; GAVA, R.; SILVA, E. A. Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 29-40, 2016.

RIZZO JUNIOR, O. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, F. K. S. **Controle social**: participação da sociedade civil na gestão pública com perspectiva para o desenvolvimento local. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2014.

SILVA, J. M. C. **Controle social das políticas públicas no Brasil**: caminho para uma efetiva democracia. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

SILVA, V. R.; MEDEIROS, M. R. A.; FONSECA, F. F.; PESTANO, C. R. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, 2008.