

# Governança pública e democracia

## O papel da Controladoria Geral da União na promoção da Accountability Social

Graziela Dias Teixeira\*

<https://orcid.org/0000-0002-6070-2165>

Lucas Sena\*\*

<https://orcid.org/0000-0002-1444-1347>

Suylan de Almeida Midlej e Silva\*

<https://orcid.org/0000-0002-9395-3657>

### Introdução

No Brasil, a democracia participativa vem passando por avanços e recuos. A experiência do governo passado não foi nada animadora, haja vista que logo no seu início o ex-presidente Bolsonaro aprovou o decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 (Brasil, 2019), também conhecido como “Revogação”, o qual extinguiu instituições participativas (IPs) existentes desde a década de 1990. No entanto, o governo Lula, assim que assume o poder, indica uma abertura com o decreto n. 11.407 de 31 de janeiro de 2023, que institui o Sistema de Participação Social no âmbito da Administração Pública Federal Direta. Esta variação revela como a democracia está intimamente relacionada com os governos e como estes influenciam a governança pública.

Países em desenvolvimento, como o Brasil, têm enfrentado problemas devido às deficiências da governança. Pensar na governança não é considerar apenas a atuação do governo, mas também o comprometimento dos cidadãos. Nesse sentido, a *accountability* social pode propiciar uma forma de estimular os cidadãos a participarem dentro e fora do governo para um melhor padrão de governança.

Isto significa que o desenvolvimento democrático exige formas de governança capazes de garantir a participação de diversos atores no processo político. A ampliação dessa participação requer que o poder público seja mais aberto e responsivo

\* Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

\*\* Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

para o fomento do exercício participativo. Diante disso, são muitas as demandas por modernização e inovação na forma de governar, a começar por instrumentos que possibilitem transparência, participação e controle social sobre as instituições públicas e seus agentes, de modo a se favorecer a *accountability*, a qual pode contribuir sobremaneira também para o combate à corrupção.

Este artigo pretende fazer uma discussão sobre a importância da coordenação governamental, por meio de instrumentos democráticos que garantam a participação e o controle social sobre as instituições públicas e seus agentes, visando à garantia da *accountability* social. Uma das organizações públicas que vem realizando ações de transparência pública, controle social e prevenção e combate à corrupção é a Controladoria Geral da União (CGU). Assim, busca-se saber como a CGU tem atuado para a promoção da *accountability* social a partir dos seus programas.

A Controladoria-Geral da União (CGU), a qual já passou por mudanças desde sua criação e, hoje, com status de ministério, vinculada à Presidência da República, atua como órgão de controle interno do Governo Federal.

O objetivo deste trabalho é analisar a atuação da CGU desde 2019 no que se refere ao incentivo à *accountability* social, bem como identificar as perspectivas de construção de processos participativos com a sociedade civil a partir da nova estrutura da CGU, que está sendo definida no novo Governo Lula.

Dessa forma, este trabalho pretendeu inicialmente averiguar como a CGU atuou dentro de uma governança em rede, incluindo atores da sociedade civil organizada, de 2019 a 2022, trazendo, ao final, algumas das diretrizes do novo governo.

Na primeira etapa desta pesquisa, foram estudadas três entidades da sociedade civil, o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), o Observatório Social do Brasil (OSB) e a Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo) e a perspectiva dos seus representantes sobre esse processo em rede. Também foram ouvidos alguns servidores da CGU sobre a relação da Controladoria com a sociedade civil. Utilizou-se metodologia qualitativa, com pesquisas bibliográfica e documental, além de entrevistas<sup>1</sup> semiestruturadas com agentes da CGU e com representantes das organizações da sociedade civil estudadas. Foi realizada entrevista coletiva com três agentes do órgão<sup>2</sup>. Com os representantes das organizações da sociedade civil foram feitas entrevistas com cada uma delas.<sup>3</sup> As entrevistas estão sinalizadas no artigo como Entrevista 1

1. As entrevistas foram realizadas em maio de 2021, julho de 2022 e junho de 2023 e transcritas para uma melhor análise.
2. A entrevista coletiva aconteceu de forma *on-line*, com gravação de imagem e áudio, por meio da plataforma *Meet*, do *Google*, tendo a duração de uma hora e trinta minutos.
3. Essas entrevistas sucederam-se individualmente e *on-line*, com gravação de imagem e áudio, via plataforma *Teams*, com duração de cerca de uma hora e trinta minutos cada.

(entrevista coletiva com a CGU), Entrevista 2 (entrevista com o IFC), Entrevista 3 (com a Amarribo) e Entrevista 4 (com o OSB). Além disso, foram analisados documentos, *sites*, artigos científicos referentes à constituição da CGU e das organizações da sociedade civil, bem como de suas atuações e atividades.

Em uma segunda etapa da pesquisa, a fim de complementar as informações da CGU a partir do novo governo Lula, foi realizada entrevista com uma agente da CGU<sup>4</sup>, identificada como Entrevista 5. Além disso, levantaram-se dados durante participação *on-line* na reunião promovida pela CGU com diversas organizações da sociedade civil, em 13 de junho de 2023, sobre propostas de objetivos e entregas do Programa da CGU no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

Para a compreensão dos dados, empregou-se análise de conteúdo, a partir das comunicações dos documentos e dos entrevistados, de modo a se considerar a frequência temática com base nos objetivos da pesquisa e do referencial teórico. Por fim, fez-se a triangulação dos dados para a percepção dos resultados.

Este artigo está estruturado em sete seções, incluindo esta introdução. Na segunda e terceira seções, discute-se o referencial teórico, englobando o conceito de Governança Pública, com ênfase na importância da pluralidade de atores para a promoção de políticas públicas, e a definição de *accountability*. A quarta e quinta seções trazem os resultados da pesquisa. Na quarta, apresentam-se algumas ações da CGU no que se refere ao controle social e ao combate à corrupção, sob a perspectiva dos agentes públicos. Na quinta, são mostradas as ações da sociedade civil na governança em rede com a CGU, descrevendo as principais ações das respectivas organizações pesquisadas e explorando a percepção dos seus representantes. A sexta seção apresenta a percepção da representante da CGU sobre as perspectivas do novo governo Lula, assim como as informações coletadas na reunião promovida pela CGU com organizações da sociedade civil para discutir propostas do Programa da CGU no PPA. Finalmente, a sétima seção traz as considerações finais.

## Governança pública

A discussão sobre governança surgiu a partir da necessidade de reformas no setor público nas sociedades ocidentais, devido às várias críticas ao modelo burocrático dominante. O ideal neoliberal se tornou atrativo; assim, o Estado se transformou e voltou-se para o mercado, influenciado pelas ideias da administração pública gerencial, denominada *New Public Management*.

4. Entrevista realizada de forma *on-line*, com gravação de imagem e áudio, por meio da plataforma *Teams*, tendo a duração de uma hora e 45 minutos.

No entanto, esse novo arranjo administrativo apresentou fragilidades, que receberam críticas de cientistas sociais embasados nas teorias sociológicas da racionalidade, propondo um modelo alternativo para a governança pública (Bevir, 2011).

Na visão de Filgueiras (2019, p. 1, tradução livre) governança é “um processo institucional de construção de autoridade política e administrativa, com definição de quem governa, em que condições e com o dever de prestar contas à sociedade”. Dessa forma, a governança pública exige um arranjo institucional que possibilite a melhoria da qualidade dos serviços públicos, com mecanismos de conformidade e responsabilidade. Também é vista como uma estratégia que alinha ações dos órgãos públicos com participação da sociedade para a formulação e implementação de políticas e serviços públicos.

Essa nova forma de governar implica uma mudança na gestão pública, com a inclusão da comunicação e da confiança, além dos modelos de governança baseados na hierarquia (burocracia) e no mercado. “Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes.” (Kissler e Heidemann, 2006). Em resumo, a nova governança apoia-se na interação em rede entre governo, mercado e sociedade civil, na definição e construção das políticas públicas.

A abordagem de redes pode definir uma forma de governança, especialmente quando se trata de redes de políticas públicas, as quais aproximam o governo da sociedade, propiciando a relação entre os setores público e privado, incluindo a sociedade civil. Os atores que fazem parte da estrutura das redes de políticas públicas são interdependentes, pois dependem uns dos outros para alcançarem os resultados produzidos pelas políticas públicas. “Os recursos financeiros, políticos e organizacionais necessários para produzir os produtos e resultados, além da informação essencial para implementar as ações preconizadas, estão distribuídos por uma ampla gama de atores e organizações dentro e fora do governo” (Calmon e Costa, 2013, p. 13)

O novo desenho de governança pública propicia mais participação da sociedade civil que se auto-organiza, gerando “um deslocamento de legitimidade, de um poder constituído para canais institucionalizados de participação popular” (Mezzaroba, Bernieri e Bier, 2014, p. 27).

O papel do Estado nesse novo contexto, que passa de um Estado tradicional, hierárquico, rumo a um Estado cooperativo, define-se como agente de governança. E, para cada formato de Estado, considera-se um modelo de Governança. Assim, “em um Estado participativo, democrático/deliberativo, a Governança vai realçar uma pluralidade de atores que atuam na promoção das políticas públicas, descentralização política e flexibilidade” (Mezzaroba, Bernieri e Bier, 2014, p. 24).

Kissler e Heidemann (2006) caracterizam o Estado como ativador nesse formato de governança democrática ou em redes, no sentido de ser capaz de mobilizar os recursos e estimular a participação da sociedade civil. Além de garantir os serviços públicos, a governança democrática pode despertar na sociedade o exercício do controle social (Buta e Teixeira, 2020).

Esse espaço de participação popular possibilita o controle social sobre as ações dos agentes públicos, com acesso às informações, ou seja, com transparência pública. Isto quer dizer que a transparência é de suma importância para a *accountability* social.

Ao se tratar de controle, especialmente o social, apresenta-se neste ponto a *accountability*, nas suas várias conceituações, como um dos mecanismos de governança pública. A *accountability* exercida pela sociedade civil, pela mídia e por grupos voluntários baseia-se no controle e no monitoramento das “instituições e [d]as decisões para assegurar que elas sejam justas e inclusivas e, assim, para conferir ou recusar às organizações a credibilidade requerida para participar efetivamente dos processos de tomada de decisões” (Bevir, 2011, p. 111).

### *Accountability*

Embora Anna Maria Campos (1990) tenha postulado que não existe uma tradução literal em português para a palavra “*accountability*”, trabalhos posteriores identificaram a existência de muitas traduções baseadas em diferentes fontes lexicais do inglês para o português. Assim, o conceito de *accountability* está associado a vários significados, relacionados ao contexto de desenvolvimento e fortalecimento da sociedade e do Estado democráticos. Assim, pode-se pensar *accountability* como transparência, publicidade, prestação de contas, controle, responsabilidade, punição e premiação (Pinho e Sacramento, 2009). Do mesmo modo, Pinho e Sacramento (2009) afirmam que o sentido de *accountability* tem um caráter progressivo e inesgotável e sugere que o poder deva ser utilizado no interesse público.

A noção de *accountability* democrática deve ser necessariamente percebida dentro de uma perspectiva pública. Assim, surgem três aspectos importantes a serem discutidos. O primeiro refere-se à noção de “Quem deve ser controlado?”. Na visão de Schedler (1999), o controle deve incidir sobre qualquer agente público. O segundo aspecto diz respeito a “Quais devem ser os critérios de controle?”, ou seja, como qualificar a conduta de um agente. E finalmente a questão de “Quem controla?”, isto é, quem são os agentes que devem exercer a *accountability*. Pode-se destacar a *accountability* política, na qual o controle deve ser feito pelos cidadãos, associações civis, mídia e partidos de oposição; ainda como as *accountabilities* administrativa e financeira, realizadas pelas ouvidorias e agências do Estado.

Com esses aspectos relacionados a uma percepção política e pública de *accountability*, pode-se buscar a sua definição. O'Donnell (1998) faz de forma pioneira uma tipificação de *accountability*, identificando o conceito a partir da posição espacial ocupada pelos atores no contexto político. Assim apresenta a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. A primeira relaciona-se à participação dos cidadãos nas eleições e à atuação da sociedade civil e da mídia por meio de reivindicações e de exposição diante das ações ilícitas por parte dos agentes públicos. A segunda refere-se ao controle baseado no poder legal feito entre os agentes ou agências estatais que fazem a supervisão e até mesmo aplicam sanções a outros agentes públicos que agem de forma ilícita, caracterizando assim uma relação entre iguais (O'Donnell, 1998).

Atualmente, existe uma ênfase na faceta eleitoral da *accountability*, ou seja, na relação entre representantes e representados dentro de um contexto democrático. Nesse caso, por meio da representação política, os cidadãos votam nos políticos que estiverem agindo em função do interesse dos primeiros, mas, se isso não ocorrer, esses mesmos políticos poderão ser penalizados, não conseguindo, portanto, ser reeleitos. Essa relação identificada como desigual<sup>5</sup>, e baseada em eleições, pode ser caracterizada como *accountability* vertical ou mesmo eleitoral.

Quanto à *accountability* horizontal, pode-se relacioná-la ao sistema de *checks and balances*, que tratam do controle entre os três poderes, podendo incluir ainda as instituições de supervisão, fiscalização e sanção. Contudo, nem todos *checks and balances* envolvem *accountability*. Para que isso ocorra, deve estar presente pelo menos um elemento de *answerability* ou de sanção (Mainwaring, 2003, pp. 16-17).

Um importante autor que também apresenta conceito bidimensional de *accountability*, mas que difere de O'Donnell (1998), é o cientista político já mencionado Schedler (1999), o qual apresenta *accountability* como um processo, com níveis distintos, mas que podem ou não se complementar – *answerability* e *enforcement*. A primeira dimensão pode ser dividida em informação ou monitoramento das ações dos agentes públicos e em justificativa ou explicação dessas ações. A segunda refere-se à possibilidade de impor sanções aos agentes que atuarem de forma indevida.

Na perspectiva de controle, especialmente entre as instituições públicas, Taylor e Buranelli (2007) percebem *accountability* como uma garantia de que as ações dos governos e dos agentes públicos respeitem o interesse público.

Os autores identificam a *accountability* como um processo dinâmico e não estático. Desse modo, *accountability* pode ser dividida em três estágios de composição – apesar de poder haver outros estágios: Supervisão (monitoramento): supervisão dos agentes

5. A noção de poder desigual é entendida no sentido de que essa relação ocorre entre agentes estatais e agentes não estatais.

públicos, com ênfase *ex ante*, ou seja, perceber falhas na atuação antes de ocorrerem problemas mais sérios; Investigação: investigação de alegações contra agentes públicos, com ênfase *ex post*, a fim de descobrir a profundidade e a extensão das condutas ilegais cometidas; e Poder de Sanção (punição). Cada um desses estágios do processo de *accountability* envolve diferentes metas e dimensões de *accountability* e, como resultado, cada estágio determina diferentes padrões de interação: entre instituições e a sociedade; entre instituições eleitorais e não eleitorais; e entre as instituições envolvidas em cada estágio específico (Taylor e Buranelli, 2007, p. 62).

Taylor e Buranelli (2007) enfatizam a importância de cooperação e de uma coordenação das agências estatais, para que se possa, por exemplo, evitar uma sobreposição de funções. No entanto, em estudo realizado com algumas instituições que exercem *accountability* no Brasil, os autores constataram uma falta de cooperação e uma sobreposição de responsabilidades, especialmente no estágio da investigação. Dos três estágios, o que fica mais enfatizado, apesar dos problemas apontados, é o da investigação. O estágio de supervisão, o qual faz o monitoramento das ações dos agentes públicos, como uma medida preventiva, por assim dizer, tem pouca expressão. Quanto ao último estágio, existe uma percepção de que, apesar da pressão por punição existir diante das evidências de corrupção, a sanção não ocorre de fato na maior parte das vezes.

Contudo, a constatação de que existem delitos gera uma expectativa de uma punição adequada ao caso e, se isso não ocorre, pode implicar uma fragilidade de *accountability*. Um dos problemas que podem prejudicar tanto a *accountability* eleitoral, como o controle da sociedade sobre as ações dos agentes estatais não eleitos, refere-se à assimetria informacional nessas relações. Dessa forma, surge a necessidade de se ter transparência, no sentido de diminuir essas discrepâncias de informação e de possibilitar o controle sobre as ações dos agentes estatais. Associa-se aqui transparência ao conceito de *accountability*.

No entanto, é limitador pensar em *accountability* como apenas uma política de transparência. Destacam-se algumas razões nesse sentido, tais como: restringir o cidadão a um mero consumidor de produtos políticos; prejudicar a noção de privacidade, podendo passar por cima de direitos fundamentais; desconsiderar por vezes a necessidade do segredo em questões de proteção do interesse público; preocupar-se mais com a moralização do que com a responsabilização dos agentes políticos (Filgueiras, 2011).

Como um dos pilares da governança democrática, a política de transparência deve, então, estar vinculada a uma política de publicidade, a qual estabelece uma perspectiva mais democrática, no sentido de estar baseada na participação e atuação da sociedade e em uma maior responsabilidade por parte dos que governam. Pode-se

falar ainda de uma tendência cidadã, a qual torna os indivíduos mais conscientes em termos cívicos.

Desse modo, ocorre uma ampliação do conceito de *accountability*, incluindo a política de publicidade, estabelecendo uma relação entre Estado e sociedade mais próxima, interativa e dinâmica. Nesse caso, a sociedade mais organizada e ativa teria um importante papel na possibilidade de influir de certa forma nas decisões públicas e políticas, bem como no acompanhamento das ações do governo.

Em relação à possibilidade de uma participação mais efetiva da sociedade no controle sobre as ações governamentais, vale destacar o conceito de *accountability* social como uma forma complementar aos tipos horizontal e vertical-eleitoral. Os mecanismos horizontais e verticais não são suficientes para se ter um controle efetivo sobre as ações dos atores políticos e públicos. Nas democracias da América Latina, caracterizadas como delegativas, existe uma precariedade nos mecanismos eleitorais e no sistema de *checks and balances* (Peruzzotti e Smulovitz, 2002).

A *accountability* social é identificada como um mecanismo de controle vertical não eleitoral que se baseia na ação de atores sociais, incluindo cidadãos, associações e os meios de comunicação, no sentido de controlar o governo. Tal forma de controle social pode ser realizada sempre, a qualquer momento, diferente da *accountability* eleitoral.

Nessa discussão sobre *accountability* envolvendo controle social, sobressai uma pesquisa empírica realizada no Brasil entre 2009 e 2014, com base em vinte observatórios sociais<sup>6</sup>, que abordou a questão da coprodução<sup>7</sup> e *accountability*, observando a relação entre os observatórios e as estruturas da administração pública em alguns municípios brasileiros (Schommer *et al.*, 2015). O objetivo foi identificar características da coprodução de informações e do controle sociopolítico sobre a administração pública no Brasil.

O resultado desta pesquisa identificou que existem fases nos processos de *accountability* e, embora não tenha ocorrido de forma homogênea, de modo geral, a sociedade civil se mobilizou para interagir com o governo nos níveis local e nacional, contribuindo para ativar o sistema de *accountability* e alcançar resultados melhores em termos de informação, justificativa, recompensa e punição. Outra constatação interessante foi que, mesmo quando há recursos institucionais e metodológicos semelhantes, a *accountability* é influenciada pelo grau de engajamento, pelo perfil dos envolvidos e pela qualidade das relações entre os agentes em cada contexto.

6. Os observatórios sociais são redes formadas especialmente pela sociedade civil para monitorar a administração pública, a produção de bens e serviços públicos e a qualidade de vida nas cidades.

7. É definido como um bem público essencial à *accountability* democrática, pois envolve a ação conjunta entre os agentes públicos e a sociedade na coprodução de informação e no controle sobre a administração pública.

Peruzzotti e Smulovitz (2002) abordam que esse tipo de *accountability* utiliza tanto ferramentas institucionais – ações legais direcionadas às agências de monitoramento e de supervisão – quanto não institucionais – mobilização social e denúncias noticiadas pela mídia. Além de sanções formais promovidas pelos controles horizontais, os agentes burocráticos e os agentes políticos podem sofrer sanções simbólicas de caráter reputacional, as quais constituem a forma de sancionar da *accountability* social, impactando no processo eleitoral dos representantes políticos ou na vida profissional dos burocratas denunciados.

A participação dos cidadãos possibilita o controle social. Nesse sentido, a *accountability* social pode ser compreendida como controles democráticos não eleitorais – CDNE (Vera e Lavalle, 2018), que se baseiam na ação dos cidadãos no controle dos agentes públicos, por meio da mobilização e denúncia, acionando os órgãos de controle oficiais, ou seja, os que exercem *accountability* horizontal, ou ainda na atuação direta da sociedade civil. Nesse sentido, a *accountability* social caracteriza-se como um complemento fundamental para os controles formais. Por meio da *accountability* social pode-se contribuir para a gestão pública, inclusive servindo como mecanismo para prevenir a corrupção.

A capacitação dos gestores públicos e da sociedade, no sentido de estimular a participação e o controle, é uma importante forma de aprimorar a gestão pública, especialmente quando é promovida no âmbito local, onde as relações entre os agentes públicos e a sociedade são mais próximas. A participação em âmbito local pode estimular os indivíduos a vivenciar, aprender a fazer a democracia, conforme a visão de John Stuart Mill (1981). A democracia promove uma pedagogia política dos cidadãos, uma educação pública voltada ao bem comum.

ACGU e o controle social para prevenção e combate à corrupção

#### Breve histórico da CGU

Assim como a necessidade de controle social, o combate à corrupção é um tema relevante na política brasileira. Para combatê-la, tanto a sociedade civil como o Estado têm atuado de maneira a criar ferramentas capazes de mitigar condutas que gerem prejuízo ao erário e, por consequência, à própria sociedade. Nesse sentido, criada em 2003, por meio da lei n. 10.683, como uma agência anticorrupção, a Controladoria Geral da União (CGU) consolidou-se como uma das principais instituições que incrementam a fiscalização, a transparência e o controle social no Brasil.

Porém, antes de ter suas atribuições estabelecidas pela lei federal, o órgão já havia surgido, em 2001, por meio de Medida Provisória editada pelo então presidente

Fernando Henrique Cardoso, e se chamava Corregedoria-Geral da União. Em 2002, a Corregedoria Geral da União, além de atuar como órgão de assessoramento da Presidência da República, teve sua estrutura ampliada e passou a abranger as atividades da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e da Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Em 2003, com suas atribuições formalizadas, a função essencial do órgão ficou focada em desempenhar atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. A junção desses eixos de atuação na CGU representou uma inovação institucional, a qual se preocupou em concentrar atividades correlatas, antes divididas em órgãos diferentes, em um órgão de controle específico (Bataglia, 2019).

Em 2006, a CGU teve sua estrutura modificada pelo decreto n. 5.683, o qual visava a proporcionar maior organicidade e eficácia às suas atividades. Desse modo, criou-se a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), setor responsável por elaborar mecanismos de prevenção, detecção e antecipação à corrupção. Também em 2006, a partir dessa secretaria, surgiu a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que foi a responsável por criar o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, o qual objetivava a promoção do controle social por meio da educação, capacitação e mobilização dos cidadãos. O programa foi desenhado para ser aplicado no âmbito dos municípios. Como indicam os burocratas da CGU, o desenvolvimento de programas de controle social, como é o caso do Programa Olho Vivo, se viabilizou por meio do diálogo e parceria com as organizações da sociedade civil:

No primeiro momento não tínhamos nenhuma estratégia. Então, contratamos uma ONG<sup>8</sup> chamada Avante, que reside no estado da Bahia, que estruturou a estratégia do Olho Vivo. A estratégia foi capacitar cidadãos para exercer o controle social; dessa forma, o Olho Vivo passava uma semana em cada município, habilitando conselheiros, principalmente de políticas públicas, professores, a gestão etc. (Entrevista 1, 2021).

Além de estimular um mecanismo de constante fiscalização e de promoção da educação cidadã, a ideia por trás do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público era ainda aproximar a CGU dos municípios e da sociedade civil. Nesse sentido, o Programa era composto por conselheiros municipais, lideranças locais, membros das organizações locais, agentes públicos municipais e professores, estudantes e demais cidadãos interessados em fiscalizar o dinheiro público.

8. Organização Não Governamental (ONG).

Em paralelo à aplicação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, em 2008, a CGU criou um programa de fortalecimento da gestão, que tinha como objetivo sortear em média sessenta municípios para serem fiscalizados em todo o Brasil. Além da fiscalização, as ações do órgão visavam também à capacitação e ao fortalecimento da gestão.

Essa ação foi coloquialmente conhecida entre os prefeitos como “sorteio do bem e sorteio do mal”. Quando um município era sorteado no âmbito do fortalecimento da gestão, chegávamos ao local e falávamos: “A gente pode convidar os municípios do entorno?”. O Olho Vivo não era por sorteio, mas o fortalecimento, sim! O prefeito falava: “Sim, pode convidar!”. Chamávamos todos e fazíamos aquela semana de capacitação. Aproveitamos para levar o Olho Vivo junto (Entrevista 1, 2021).

Apesar do avanço em relação a se reduzir a assimetria informacional da sociedade civil a respeito do que era feito com o dinheiro público, o Programa Olho Vivo esbarrou em dificuldades práticas. Segundo relatam os entrevistados, alguns representantes da sociedade civil trabalhavam em locais que não os liberavam para completarem a formação:

[...] o Olho Vivo chegava para diminuir a assimetria informacional, mas acabava por aumentar essa simetria porque instruíamos quase todo o público de representantes do poder público, porém os representantes da sociedade não eram capacitados, pois não eram liberados durante o dia para passar um dia todo tendo qualificação da CGU (Entrevista 1, 2021).

A solução para essa dificuldade foi a oferta de capacitação em horários que não coincidisse com o horário de trabalho e aos finais de semana. A partir do Programa Olho Vivo, a sociedade civil era sensibilizada e informada sobre as ações de fiscalização e controle social, o que também impulsionava os cidadãos a se mobilizarem e se organizarem por conta própria. Nesse sentido, os servidores da CGU relataram também que o Programa estimulou a formação de observatórios sociais, como a criação do Observatório Social de Maringá, que se tornou Observatório Social do Brasil, como se verá na próxima subseção. O formato original do Olho Vivo continuou a ser aplicado até 2014, quando houve a necessidade de se pensarem reformulações e readequações ao programa.

Em 2013 e 2014, no governo da então presidente Dilma Rousseff, a CGU passou por alterações institucionais. Desta vez, o objetivo era atualizar a atuação do órgão, algo que se deu por meio da transformação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) em Secretaria de Transparência e Prevenção da

Corrupção (STPC). Essa transformação sucedeu a criação da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) e, portanto, fez com que a instituição se atualizasse ao que dispunha a nova lei. Apesar desse avanço, o ajuste fiscal do governo Dilma promoveu reformas na atuação da CGU, e sua estrutura quase se tornou uma secretaria da Casa Civil ou do Ministério da Justiça<sup>9</sup>.

Com o *impeachment* da presidente Dilma, em 2016, o presidente interino, Michel Temer, ao assumir o cargo, editou a Medida Provisória n. 726, que extinguiu a Controladoria-Geral da União e modificou seu nome para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Com a entrada definitiva no poder, Michel Temer sancionou a lei n. 13.341/2016 e confirmou a mudança de nomenclatura. Sob muitas críticas de opositores, a CGU desvinculou-se da Presidência da República e se tornou um ministério próprio.

A principal crítica a essa desvinculação era o receio de que, ao se tornar ministério, o órgão perderia o *status* de agência de controle e não teria condições de fiscalizar o Poder Executivo. Apesar dessas ressalvas, Bataglia (2019) explica que não houve diferença de atuação entre a CGU enquanto órgão vinculado ao Poder Executivo e depois enquanto ministério submetido ao Poder Executivo. Segundo afere, “o respeito que já havia adquirido, bem como a presença, na legislação, da autoridade e competência da instituição perante os demais órgãos” continuaram após a mudança (Bataglia, 2019, p. 80).

Em 2017, reforçando a ideia de reestruturação do Programa Olho Vivo, a CGU deu início aos “Diálogos em Controles Sociais”, que surgiu dentro do Programa Olho Vivo para se tornar uma espécie de evento que reunia organizações da sociedade civil e conselhos sociais para pensarem o tema do controle social no Brasil. Na primeira edição do evento, ainda em 2017, reuniram-se vinte organizações de forma presencial.

### Governo Bolsonaro

Com a entrada de Jair Bolsonaro na Presidência da República, em 2019, o órgão voltou a chamar-se Controladoria-Geral da União. A Medida Provisória que extinguiu o Ministério e recriou a CGU converteu-se na lei n. 13.844/2019. Com os reordenamentos, a CGU criou a Secretaria de Combate à Corrupção, a qual passou a ser responsável por realizar negociações e acordos de leniências, operações especiais e dispor de informações estratégicas.

Almada *et al.* (2022) argumentam que a gestão de Bolsonaro tentou frear ou limitar o alcance das políticas de controle. Conforme argumentam, desde o início

9. BBC Brasil, 2016.

de seu mandato, Jair Bolsonaro alterou a Lei de Acesso à Informação (LAI) a fim de aumentar o sigilo sobre os documentos públicos e, além disso, ampliar o rol de agentes públicos capazes de classificar dados e documentos em categorias sigilosas, o que restringe o acesso à informação pública e impõe uma quantidade em anos de sigilo sobre determinado documento (Almada *et al.*, 2022, pp. 176-177).

Em 2019, foi criado o Programa Time Brasil, com o propósito de apoiar os estados e municípios no combate à corrupção e na gestão pública.

Em 2022, o Programa incorporou aspectos do Governo Aberto, passando a ser chamado de “O Time Brasil: Transparência, Integridade e Participação Social”, princípios do Governo Aberto. Segundo a CGU (Entrevista 1, 2021), o Programa Time Brasil, apesar de estar voltado para a gestão pública, considera a importância da participação social, ainda como a temática do controle social que está presente nas várias ações da CGU.

No entanto, com a pandemia de Covid-19, em 2020, a CGU teve várias de suas ações relacionadas à participação e ao controle sociais alteradas para o formato remoto.

Nesse sentido, durante a pandemia, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o Diálogos em Controles Sociais tiveram as suas atividades realizadas por meio de *lives* e gravações de vídeos pelas mídias digitais, conforme relatado a seguir:

[...] estabelecemos a dinâmica de fazer *live* todo mês relacionado à transparência, controle social e outras temáticas que a CGU também aborda, mas sempre trazendo outros temas não apenas para entender o controle e a participação por dentro das políticas públicas. Trabalhamos enfrentamento a covid e participação social, que foi a primeira *live* do ano, depois trabalhamos instrumentos de controle social e agora foi LGPD<sup>10</sup>, de proteção de dados pessoais. Estamos aqui trazendo temáticas, mas sempre fazendo essa interface com a temática do controle social (Entrevista 1, 2021).

O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público desde 2019 vem passando por um redesenho no seu formato, com o intuito de aprimorar a parceria da CGU com as organizações da sociedade civil visando a ampliar o controle social. Diferentemente do desenho original do programa, que se voltava mais à capacitação individual do cidadão, o redesenho passou a considerar com mais veemência as ações em rede, nas quais houvesse a articulação e o fortalecimento de organizações sociais.

10. Lei n. 13.709, de 14 de agosto, 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

É um desenho no qual vamos trabalhar forte as organizações sociais e trazer experiências como a que tivemos no Diálogos em Controles Sociais de 2017, onde trouxemos vinte entidades do Brasil todo, para que houvesse trocas de experiências e mostrássemos quais ferramentas o governo tem para que eles exerçam essas atividades (Entrevista 1, 2021).

No entanto, segundo os entrevistados, com a pandemia, esse redesenho foi interrompido, não sendo colocado em prática.

De alguma forma, é perceptível que a participação e o controle social ficaram comprometidos no governo Bolsonaro devido ao decreto n. 7.959, de abril de 2019, que extinguiu e limitou os órgãos colegiados da administração pública federal, como os conselhos, que buscam aprimorar a gestão de políticas públicas.

A seção 5 traz a percepção dos atores sociais estudados sobre as ações da CGU durante o governo Bolsonaro.

#### **Novo Governo Lula**

No início do seu mandato, em 2023, o governo Luiz Inácio Lula da Silva fez alterações na estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU), destacando a Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), que foi transformada na Secretaria de Integridade Privada e na Secretaria de Integridade Pública. Essa mudança, segundo a CGU (CGU, 2023), busca fortalecer a prevenção, ficando o combate à corrupção relacionado a todas as áreas da CGU, sem a necessidade de uma área exclusiva.

Em termos legais, o governo federal aprovou três decretos em 16 de maio de 2023, data de aniversário da Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo a CGU a responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI na Administração Pública Federal.

O decreto n. 11.527 (Brasil, 2023a) alterou alguns pontos da LAI, como, por exemplo, o estabelecimento da obrigatoriedade de utilização de Sistema eletrônico específico; a alteração de procedimentos para classificação e desclassificação de documentos; e o reforço quanto ao tratamento de informações pessoais que pode e deve ser realizado pelos órgãos e entidades para a prestação de informações públicas.

O decreto n. 11.529 (Brasil, 2023c) instituiu a Política de Transparência e Acesso à Informação do Governo Federal, além do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), alterando as regras relativas à coordenação das atividades da transparência e do acesso à informação, considerando a CGU o órgão central na composição desse sistema.

Relacionado diretamente ao objetivo deste trabalho, destaca-se o decreto n. 11.528 (Brasil, 2023b), que reinstalou o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC), um órgão consultivo vinculado à CGU, com a

participação de representantes da sociedade civil, além de outros membros. Dentre suas atribuições, considera-se a de “debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento e fomento de políticas e estratégias, no âmbito da administração pública federal”, com foco no combate à corrupção; nas integridades privada e pública; no governo aberto, transparência e acesso à informação pública; e no controle social no sentido de acompanhar e fiscalizar como estão sendo aplicados os recursos públicos (Brasil, 2023b).

As perspectivas da CGU, a partir da sua nova estrutura definida com o governo Lula, serão apresentadas na seção 6 deste trabalho.

## Estado e sociedade: Interação entre a CGU e a sociedade civil

Esta seção apresenta a percepção da sociedade civil organizada sobre sua relação com a CGU no que se refere ao controle social a partir das três organizações estudadas: o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), o Observatório Social do Brasil (OSB) e a Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo Brasil).

### **Instituto de Fiscalização e Controle – IFC**

O Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), conforme a própria organização se autodetermina, é um instituto de fiscalização que cria inovações sociais e redes cívicas que facilitam o controle social e melhoram a gestão dos recursos públicos. Apesar de a organização estar sediada em Brasília, no Distrito Federal, ela tem atuado em outras cidades.

Desde 2012, o IFC visitou 58 cidades em oito estados brasileiros e mobilizou os cidadãos locais a se tornarem “auditores cívicos”. Os auditores cívicos são formados por meio da ação “Auditoria Cívica na Saúde”, que é uma de suas principais ações.

A intenção dessa ação é estimular o cidadão a ter uma experiência pedagógica de controle social, a qual se fará possível por meio da avaliação pelos próprios cidadãos dos serviços de saúde básica oferecidos. Para que o cidadão se torne um “auditor cívico”, o IFC cria ferramentas para que o voluntário aplique uma metodologia de avaliação desenvolvida pela organização, que parece contribuir para a capacitação dos cidadãos.

Além dessa, o IFC possui outros projetos, como o “Adote um Distrital”, por meio do qual se realizam ações de controle social na Câmara Legislativa do Distrito Federal. O objetivo desse projeto é acompanhar como um deputado específico, que será escolhido por cada voluntário, tem agido em relação à transparência, ao gasto de verba, e sobretudo se este comete ou não desvios de conduta. Para viabilizar o “Adote um Distrital”, o IFC utiliza o Índice de Transparência Parlamentar, no qual

se avalia a atuação dos deputados por meio do fornecimento e disponibilização de informações públicas. Desse modo, são levados em conta a atuação parlamentar direta e indireta, a governança do mandato, o controle social, a acessibilidade do *site*, a atuação do parlamentar nas mídias sociais, o processo eleitoral e o imposto de renda.

Sobre a relação do IFC com a CGU, a entrevistada 2 comenta que o IFC participou, em 2012, da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), que tinha como tema “A sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública”. O evento reuniu organizações da sociedade civil e o Estado para debater e propor ações que aumentassem a participação da sociedade no controle e fiscalização da gestão pública. Naquela ocasião, conjuntamente com outras organizações, foram aprovadas oitenta propostas advindas das conferências estaduais e municipais para a melhoria do tema em discussão, no entanto, muito do que se discutiu não teve andamento.

Na Consocial, nós fizemos um acordo com a CGU, na verdade com o governo, que nós iríamos restringir em oitenta propostas somente, em quatro eixos e que as dez primeiras propostas de cada eixo o governo teria um compromisso de tirar do papel. Teve muita coisa que saiu do papel, mas muita coisa caiu no esquecimento (Entrevista 2, 2022).

Em 2022, a Consocial completou dez anos, porém, pelo relato da entrevistada do IFC, quase nenhuma proposta foi levada adiante. Segundo contou, com a proximidade do décimo aniversário do evento, ela enviou um e-mail à CGU para cobrar respostas. No entanto, a resposta enviada pelo órgão foi um convite para que ela participasse do evento virtual “Diálogos e Controle Social”, cujo tema seria “Consocial: os dez anos”. No evento *on-line*, participaram outras organizações e conselhos.

Outro ponto a se destacar é que a entrevistada comentou que a relação com a CGU se resumiu, em muitos momentos, a reuniões no âmbito da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP).

*Com a CGU, oficialmente, só tínhamos os planos de ação da OGP [...] “Eram reuniões, geralmente mensais. Eles escolhiam um tema [...] o tema do (nono) compromisso tratava sobre a dívida pública. Neste caso, movia muito mais a ação dos órgãos federais que trabalhavam com a transparência [...] a disponibilização dos dados, do que propriamente com a sociedade. [...] (Entrevista 2, 2022, grifos nossos).*

Como as ações da sociedade civil realizam-se em rede, o IFC já atuou conjuntamente com a Amarribo Brasil, a segunda organização observada neste artigo. A Amarribo precede o IFC e, juntos, formaram, em 2003, a Rede Amarribo Brasil-IFC.

Em rede, ambas as organizações promoveram as ações “Adote um Município” e o “Todos Contra a Corrupção”. As duas ações aconteciam em nível local, mas o “Todos Contra a Corrupção” por meio da realização de uma caravana por cidades brasileiras e tentava expandir a importância do controle social.

No início do IFC a gente tinha um projeto chamado “Adote um Município”, nós fazíamos uma parceria com a Amarribo. A Amarribo formava as organizações para o controle social, e o IFC, como veio dos servidores da área de controle, ficávamos com a parte técnica. Fazíamos uma caravana “Todos Contra a Corrupção”, isso em 2005, 2006, 2007. A gente viajava pelo Brasil, realizava seminários, falava da importância do controle social (Entrevista 2, 2022).

#### **Amigos Associados de Ribeirão Bonito – Amarribo**

A Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo) é uma organização social que surgiu, em 1999, em Ribeirão Bonito, no estado de São Paulo. A iniciativa ganhou força com o apoio de cidadãos locais, residentes na cidade ou não, que se interessavam por empreender projetos de combate à corrupção e controle social.

Desde seu surgimento, um dos objetivos principais da Amarribo tem sido o de fiscalizar a administração pública e o uso dos recursos públicos, sobretudo em nível municipal. Exemplo disso é o fato de coletar provas de desvios de recursos públicos e as apresentar em forma de denúncias à Câmara Municipal, à Promotoria de Justiça da cidade e ao Tribunal de Contas do Estado.

Além do nível local, a Amarribo possui iniciativas em nível nacional. Em 2003, a organização lançou o livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*, que tentava mapear e disseminar suas experiências no combate à corrupção.

Entre 2014 e 2016, com atenção à Copa do Mundo do Brasil de 2014 e à Olimpíada e Paraolimpíada de 2016, a organização fez parte do Comitê Nacional de Coordenação e Mobilização do Projeto Jogos Limpos, a qual tinha o intuito de combater a corrupção e fiscalizar a aplicação do dinheiro público, especialmente nas áreas da educação, esporte, meio ambiente, trabalho e sustentabilidade.

A entrevistada do IFC comentou que a Amarribo também participou da 1ª Con-social e, em rede com o IFC, integrou, desde 2007, a estruturação e organização do evento. Ainda em 2007, Amarribo e IFC coordenaram um seminário no Ministério da Saúde que abordava o tema da transparência pública.

Em 2009, a rede Amarribo-IFC realizou, em parceria com a CGU, um seminário para tratar do tema do controle social. Na ocasião, relata a entrevistada do IFC, época em que se discutia a aplicação do governo aberto e da transparência, essas organizações tinham mais facilidade para atuarem.

Enquanto isso, cobrei da CGU, porque trabalhei muito para conseguir realizar a Consocial, 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Essa Consocial nasceu em 2007, eu coordenei um seminário no Ministério da Saúde com essas entidades que formavam a rede IFC/Amarribo. Nós tínhamos muita liberdade para trabalhar nessa época do governo aberto e da transparência. Em 2007 fizemos esse seminário no Ministério da Saúde e convidamos a CGU para fazer palestra, pois na época o Olho Vivo no Dinheiro Público estava bem forte, a Vânia foi e solicitamos que a CGU realizasse um seminário envolvendo todo o controle social de todas as políticas públicas para a gente discutir. Em 2009 a CGU realizou! Inclusive eu participei de uma mesa. Lá fizemos um abaixo-assinado pedindo a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Entrevista 2, 2022).

Conforme relata a entrevistada da Amarribo, de 2006 a 2014, a organização possuía uma atuação mais intensa. Nesse período, mais de 3 mil cidades entraram em contato com seus conselheiros para pedirem orientação de como deveriam se organizar para combater a corrupção.

Até 2018, então, as ações da organização concentraram-se em fortalecer sua atuação em nível nacional, o que se demonstra por meio das mais de trezentas palestras realizadas em diferentes cidades do Brasil e pelos eventos organizados, como é o caso da 15ª Conferência Internacional Anticorrupção<sup>11</sup> (IACC), que aconteceu em 2012. No evento, a Transparência Internacional, responsável pela IACC, organizou-se com a Controladoria-Geral da União e com entidades da sociedade civil, entre elas a Amarribo, que ganhou destaque, para a realização da conferência. A participação na IACC consolidou a parceria da Amarribo com a CGU, a qual, após sua realização, se estabilizou por meio do apoio da CGU para que a entidade promovesse palestras pelo Brasil.

A CGU foi parceira incondicional, tínhamos muito apoio de empresas, tínhamos patrocínio de algumas empresas, e a CGU, quando percebeu que a atuação da Amarribo poderia intensificar o combate à corrupção pelo controle social, chegamos a fazer a 15ª IACC em Brasília, que foram 1900 participantes, onde 1500 eram estrangeiros e 400 eram brasileiros, isso foi o auge da Amarribo. *Esse foi o grande projeto que tivemos com a CGU, foi um projeto de 9,5 milhões de reais, se não me engano, dos quais a gente prestou contas até do café que cada um tomava e nisso [...].* Depois disso, tivemos outro projeto com a CGU que foi um de palestras, tínhamos um mapa onde a região Sudeste tinha o dobro de ONGs, se comparado ao país inteiro. Então, a

11. A 15ª IACC foi um evento organizado pela Transparência Internacional. Em 2012, o Brasil sediou a conferência. Como se tratava de um evento de magnitude internacional e o tema do combate à corrupção estava em voga, o evento reuniu, para além de centenas de organizações da sociedade civil, a então presidente da República, Dilma Rousseff, a CGU e ministros de Estado.

CGU fez um convênio conosco para que a gente continuasse a fazer as palestras, que a gente já fazia com patrocínio de empresas, só que ela colocou como condição, não deveríamos fazer no Sudeste, apenas nas outras regiões do Brasil. A nossa meta era de oitenta palestras, além de cumprir essa meta, nós passamos dela e devolvemos dinheiro para a CGU do valor orçado. Grandes projetos que a gente teve com a CGU duraram uns quatro anos, por aí, de 2010 a 2014 (Entrevista 3, 2022, grifos nossos).

Com a CGU, a parceria durou de 2010 a 2014, tempo no qual o projeto de palestras existiu. Após 2014, as ações da Amarribo começaram a se enfraquecer, pois já não havia patrocínio governamental e, nas palavras da entrevistada, “por causa da nossa capacidade”. Tal capacidade refere-se à organização interna e a limitações à atuação da organização.

Depois da IACC e dessas outras palestras foi quando a Amarribo acabou se desmanchando, então, não tínhamos mais braços para sair e continuar as palestras. Não adiantava a gente fazer projetos que não conseguimos tocar. Então acho que a gente não incentivou a continuidade dos projetos por causa da nossa capacidade mesmo. Cada conselheiro fica em uma cidade, então, fisicamente, a gente não estava ali, e quem atuava mais fisicamente era eu, e a gente tinha que fazer as agendas dos conselheiros para ir até a palestra, dependia das atividades privadas deles, competia muito com isso (Entrevista 3, 2022).

A partir de 2019, por conta das ações voltadas ao evento “Diálogos em Controles Sociais”, que passou a ser *on-line* na pandemia, a CGU tentou reaproximar-se da Amarribo, mas sem sucesso. A entidade, que chegou a reunir centenas de organizações em rede, enfrenta problemas para se reformular e se mobilizar diante da falta de patrocínio e da ausência de voluntários.

Acontece uma espécie de exaustão, entende? Você fica enxugando gelo, então [...]. Acho que isso aconteceu conosco da Amarribo e com a nossa rede, porque infelizmente a Amarribo exercia um fascínio e uma influência muito grande na rede. Se a Amarribo estava desanimada, a rede toda desanima, mas se a Amarribo falava “Vamos lá!”, o pessoal falava “Opa! Vamos lá!”. A gente recebe muitas cobranças, “Gente, cadê a Amarribo? Vamos lá!”. Mas a gente *tava* sem reação e capacidade. Deixamos escapar isso por incapacidade nossa de continuar respondendo, porque a rede era muito nervosa. Você respondia, aquilo crescia. Era necessário ficar ligada o tempo todo nas orientações e nas respostas e nada mais (Entrevista 3, 2022).

### Observatório Social do Brasil – OSB

O Observatório Social do Brasil (OSB) é uma organização que surgiu, em 2004, em Maringá, no Paraná, primeiramente como Instituto de Cidadania Fiscal. O surgimento do Instituto de Cidadania Fiscal inspirou-se no *Open Data*, instituto de controle social britânico que acompanha e cria indicadores sobre os gastos públicos na Grã-Bretanha. Outra fonte de inspiração para seu surgimento foi o Movimento pela Cidadania Fiscal, que se consolidou no início dos anos 2000 como um movimento que aspirava a acompanhar gastos e despesas advindos de verba pública. Como conta o entrevistado do OSB, em 2005, o Observatório Social de Maringá criou sua primeira unidade e, nos anos seguintes, passou a ganhar maior proporção e começou a abarcar outras cidades.

Em 2005 para 2006 se criou a primeira unidade, a primeira experiência de controle social colaborativa em Maringá, que foi a primeira unidade. Essa ideia começou a se proliferar e em 2006, 2007 e 2008 a gente começou a reunir cidades e criar em outras cidades o Observatório Social, esses grupos se reuniam a cada dois meses para trocar as boas práticas, porque nem a LAI existia ainda, o que existia era a 8.666 e para você conseguir a cópia de um processo era um parto! Não tinha como se obter (Entrevista 4, 2022).

Em 2008, o Observatório Social já estava presente em seis cidades. Naquela ocasião, e baseando-se na ideia de cooperativismo e associativismo, criou-se o Observatório Social do Brasil, que expande em nível nacional as atividades do anterior Instituto de Controle Fiscal.

Em 2022, o OSB está presente em 150 cidades e dezessete estados do Brasil. Nesse sentido, o Observatório Social do Brasil consolidou-se como uma associação que reúne uma rede de Observatórios Sociais (OS) que agem em nível local e atuam de modo preventivo no controle social dos gastos públicos. Essa rede é formada por voluntários da sociedade civil, os quais são empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos que não integram a esfera de atuação do observatório e demais cidadãos engajados com a temática.

O OSB atua em questões técnicas e de promoção para a educação financeira. Conforme relatado pelo entrevistado da OSB, os Observatórios Sociais não são locais para que o cidadão apresente denúncias, mas cumprem o papel de observar os gastos públicos, exercer controle social e incentivar a educação cidadã.

[...] a gente deixe claro para a sociedade que o Observatório tem o papel de observar, já temos órgãos de controle social, controle interno e externo que são pagos para fazer isso, inclusive

os conselhos municipais de políticas públicas, ninguém melhor do que eles com legitimidade para cumprir esse papel (Entrevista 4, 2022).

Com base nisso, o OSB atua em quatro eixos: gestão pública; educação para a cidadania; conscientização sobre a utilização dos recursos públicos; e transparência pública.

No primeiro eixo, a organização se aproxima da gestão pública para exercer ações preventivas, que são de verificação, acompanhamento e monitoramento das despesas do município, de editais lançados pelo poder executivo local. No eixo educação para a cidadania, realizam-se ações educativas em creches e escolas. Tais ações vão no sentido de incentivar a educação fiscal, a qual, nas palavras do entrevistado, diz respeito à “importância do imposto e o papel do vereador, do prefeito e dos gestores e a competência de cada um” (Entrevista 4, 2022). No terceiro eixo, a intenção é “oxigenar as contas públicas” e “estimular as empresas, especialmente as pequenas e as médias, as empresas regionais para que os recursos das aquisições permaneçam no município” (Entrevista 4, 2022). Por fim, o eixo transparência pública advém de um descontentamento da organização para com os portais de transparência.

No quarto eixo atuamos em três frentes básicas, sendo o primeiro: promover a transparência efetiva, nós não queremos brincar mais de aparência! Pois os portais de transparência não cumprem o que determina a lei! É um faz de conta! Só tem coisas para cumprir porque aparentemente a lei determina (Entrevista 4, 2022).

O descontentamento em relação aos portais de transparência ganha ênfase por meio do apelido com que eles são chamados, de “portais de aparência”.

[...] Eu não tenho o menor constrangimento em falar a vocês que é por isso que nós chamamos de portais de aparência! Porque os documentos ou não estão lá disponíveis para o cidadão ou eles estão escondidos e o que nós queremos ver é o documento que gerou a informação. Não adianta eu tratar dados e informações se o documento que originou isso foi manipulado, e esses documentos precisam ser documentos válidos, assinados! Porque em caso de irregularidade, a pessoa que assinou esse documento tem que ser responsabilizada! [...] (Entrevista 4, 2022).

Nesse ponto, é importante lembrar a ideia de que o Estado deve trabalhar com e para a sociedade, tendo assim os indivíduos o direito de saber sobre a atuação estatal e tomar decisões conjuntamente. Destaca-se a importância do acesso à informação, como um direito fundamental do cidadão, assegurado no artigo 5º da Constituição Federal. Ainda nesse artigo, apresenta-se no inciso XXXIII que “todos

têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

No caso apresentado sobre os portais de transparência, e conforme a percepção do entrevistado, compromete-se consideravelmente o controle social quando o acesso à informação não é devidamente respeitado.

Para juntar os quatro eixos de atuação, a principal ação promovida pelo Observatório Social do Brasil é a “Força Tarefa Cidadã”, programa presente em dois mil e quinhentos municípios, cujo objetivo é avaliar, de doze em doze meses, como os municípios utilizam seus recursos públicos. Com essas informações, a organização escreve um relatório e o apresenta ao Tribunal de Contas da União ou do Estado para que, se for necessário, este possa tomar as providências cabíveis.

Acerca da relação com a CGU, o Observatório Social relatou que, desde 2019, enfrenta dificuldades para estabelecer contato com a instituição. A explicação para isso decorre do sentimento de distanciamento que a organização vem sentindo em relação às mudanças internas na Controladoria-Geral da União. Para o entrevistado, a consequência disso é a pouca ou quase nenhuma escuta do órgão sobre as propostas realizadas pelo Observatório.

Eu poderia enumerar, mas para isso eu não quero ser leviano [...] nós fizemos muitas sugestões, e não só nós, importante dizer, através do Conselho de Transparência, mas as propostas sequer foram analisadas. Justamente por termos essas portas fechadas que paramos de fazer sugestões porque para fazer uma sugestão propositiva você tem que alocar recursos, pessoas, inteligência. Como você vai fazer uma coisa que você sabe que vai parar? (Entrevista 4, 2022).

Apesar desse sentimento, o OSB e a CGU possuem parceria em ações desenvolvidas sobretudo em nível local. Geralmente, as ações em conjunto visam à capacitação de membros da sociedade civil.

Neste ponto, pode-se enfatizar a questão da importância da participação na localidade, próxima à realidade das pessoas. Segundo a entrevista realizada com a CGU:

É importante que a população consiga entender que o controle social se faz também no cotidiano da política pública, saber se a agenda do posto está sendo cumprida, se as listas de vacinação estão saindo, se existe um conselho escolar funcionando... (Entrevista 1, 2021).

Além da insatisfação decorrente do sentimento de distanciamento, o entrevistado do Observatório Social relatou ainda descontentamento quanto à atuação da

CGU. Segundo conta, as competências de atuação da CGU, do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), em muitos momentos, se confundem. Então, a partir de tal dificuldade, que confunde também a sociedade civil, o OBS criou a Força Tarefa.

Por fim, a despeito das críticas, o entrevistado reconhece a importância de ações conjuntas com a CGU e afirma que um dos objetivos da organização é “fazer com que a CGU seja protagonista nas redes de controle nos estados e não uma mera participante onde ela designa uma pessoa para ser representante” (Entrevista 4).

Em síntese, foi possível compreender como se deram as ações das organizações estudadas visando ao controle social; a atuação em rede entre as próprias organizações, fato que corrobora a importância da governança em rede; e, especialmente, a atuação em rede das organizações estudadas com a CGU, mesmo que as experiências durante o governo Bolsonaro não tenham sido as mais férteis em termos de resultados práticos, como colocam os entrevistados.

Foram observados alguns aspectos relevantes que de alguma forma podem impactar na construção de possibilidades reais para a promoção do controle social, no exercício da *accountability* social. A começar pela importância da participação em nível local que aproxima os cidadãos das questões públicas cotidianas, estimulando o envolvimento e engajamento. A capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social se apresenta como essencial para que haja empoderamento dos indivíduos, fortalecendo a interação com a CGU. Também o acesso à informação, com transparência efetiva, é um dos elementos essenciais para a governança pública. Os portais não podem ser de aparência, como colocam o entrevistado. Por fim, o constante acompanhamento/fiscalização da gestão pública e da aplicação dos recursos públicos torna-se uma forma de materializar o controle social, com possibilidade de transformar realidades.

### Perspectivas do novo governo Lula

Em março de 2023, a CGU, almejando uma reaproximação, agendou um encontro com organizações e representantes da sociedade civil para tratar especialmente dos temas sobre integridade, transparência e participação social. Segundo o ministro da CGU, Vinícius Marques de Carvalho, “é necessário o esforço conjunto da sociedade e do Estado para deixar claro que o enfrentamento à corrupção tem que ser uma prioridade de qualquer governo democrático” (CGU, 2023a). E a transparência é o meio necessário para que a sociedade civil possa realizar o controle social.

Nessa relação Estado e sociedade, ressalta-se a recriação do Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC), que teve um aumento significa-

tivo do número de representantes da sociedade civil em relação ao Conselho anterior.

Ainda nesse entrosamento com a sociedade civil, a CGU, com o intuito de discutir e apresentar propostas para o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, vem organizando reuniões com organizações da sociedade civil, buscando uma construção coletiva.

O programa da CGU no PPA aborda os temas da transparência, integridade e enfrentamento à corrupção. Nessas reuniões estão sendo apresentadas propostas relacionadas ao objetivo geral e aos objetivos específicos a fim de serem discutidos com a sociedade.

O objetivo geral proposto pelo órgão para atuar no período de 2024-2027 é “Promover o aperfeiçoamento da gestão e da governança públicas e fortalecer a transparência, a integridade, a participação social e o enfrentamento à corrupção, contribuindo para a entrega de bens e serviços públicos de qualidade e para o aumento da confiança da sociedade no Estado” (CGU, 2023b).

Os objetivos específicos apresentados para apreciação são os seguintes: “1) Implementar mecanismos que permitam a qualquer cidadão interagir com a administração pública federal, contribuindo para a melhoria das políticas e serviços públicos; 2) Apoiar os gestores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, contribuindo para o combate à desigualdade social e o desenvolvimento econômico sustentável do País” (CGU, 2023b).

Além dos objetivos propostos, foram apresentadas algumas sugestões de entregas, ou seja, de o que deve ser entregue à sociedade em termos de serviços prestados pela CGU, tais como cartilhas, relatórios, sistema informatizado, cursos de capacitação, campanhas de sensibilização sobre certo tema importante, medidas de simplificação de algum procedimento (CGU, 2023b). Nesse contexto de discussão do PPA, segundo a entrevistada da CGU (Entrevista 5, 2023), todas as 26 regionais da CGU, ou seja, as Controladorias Regionais da União nos Estados por meio dos NAOPS (Núcleos de Ações de Ouvidorias e Prevenção à Corrupção) vêm participando juntamente com a sociedade civil das plenárias voltadas para o debate das propostas da CGU no PPA.

Essas unidades regionais da CGU de cada estado do Brasil, localizadas nas suas respectivas capitais, conforme a entrevista 5, possuem um contato próximo com a população local, por meio dos NAOPS, que dialogam com a sociedade civil, atentos às demandas e problemas locais. Como afirma a entrevistada, isso enfatiza a importância da participação dos indivíduos nas suas localidades, onde a vida se manifesta, pois “ninguém vive no Federal”. Essa experiência sinaliza o alcance da CGU e indica a capilaridade da Instituição pelo país.

Ainda que em fase de reformulação de sua organização interna, de suas ações e projetos, a relevância do tema *participação* na CGU parece perpassar todas as secretarias do órgão, de forma direta ou indireta.

Algumas áreas tratam a participação social de uma forma mais específica. São áreas da CGU que podem realizar e executar projetos, em que os temas da participação e do controle social podem ser pautados e construídos, como é o caso das duas Diretorias da Secretaria de Integridade Pública, a Diretoria de Estudos e Desenvolvimento da Integridade Pública, e especialmente a Diretoria de Governo Aberto e Transparência. A entrevistada destaca ainda a Ouvidoria-Geral da União, como uma instância que pode contribuir com essas temáticas.

Outro setor também citado pela entrevistada é a Assessoria de Participação Social e Diversidade da CGU, que vem, desde o início do governo Lula, coordenando as relações com a sociedade civil, fomentando a participação social e estabelecendo diretrizes para a participação social.

Em 2023, a criação do cargo de Assessoria de Participação Social e Diversidade em cada ministério, vinculada diretamente a cada ministro, atua como um órgão setorial do sistema de participação social da Secretaria-Geral da Presidência da República, seguindo, portanto, as diretrizes dessa Secretaria em um alinhamento estratégico diretamente vinculado à Presidência da República. Tanto a Assessoria quanto a Secretaria estão compreendidas no Sistema de Participação Social instituído no decreto n. 11.407, de 31 de janeiro de 2023.

A Assessoria busca transversalizar a participação social e a diversidade como método e finalidade do governo, no sentido de desenvolver políticas públicas pautadas nessas questões. Na CGU, essa assessoria já está atuando, apesar de ainda em processo de formalização do cargo (Entrevista 5, 2023).

Em junho, a Assessoria de Participação Social e Diversidade da CGU organizou uma oficina voltada aos movimentos sociais e a outras organizações sobre PPA, LDO e LOA, ou seja, sobre o ciclo de planejamento orçamentário, mas com uma linguagem mais acessível, em uma perspectiva da educação popular, propiciando a capacitação da sociedade. A proposta é fazer outras oficinas com a sociedade civil (Entrevista 5, 2023).

A entrevistada coloca, ainda, que há a proposta de a CGU organizar um encontro de conselheiros, de organizações da sociedade civil, de movimentos sociais, com uma perspectiva da educação popular, a fim de empoderar a sociedade na construção de políticas públicas e no controle social sobre as ações e gastos do governo.

Nesse sentido, pode-se enfatizar o processo de reedição do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. A entrevistada da CGU disse que a proposta é o programa ser mais horizontal, buscando saber o que pensa a sociedade, podendo ser definida como um momento de escuta, de como a sociedade pensa, de como se organiza e como dialoga. Além disso, como um momento preparatório para a proposta inovadora no Brasil, de um orçamento participativo no nível federal, previsto para 2024. Cons-

trução dessa capacitação mais dialógica, propiciando o envolvimento da sociedade na definição do orçamento público (Entrevista 5, 2023).

Esse movimento positivo de engajamento e consequente empoderamento da sociedade civil pode estabelecer uma relação mais concreta e profícua entre o Estado e a sociedade.

### Considerações finais

Este estudo buscou analisar como a Controladoria Geral da União (CGU) durante o governo Bolsonaro atuou no sentido de promover a *accountability* social, e tentou também identificar o processo de construção da relação entre a CGU e sociedade civil a partir do novo governo Lula.

Nesse sentido, percebeu-se que um dos principais elementos representados pelas ações da sociedade civil é a tendência a uma atuação em rede. A governança em rede ocorre a partir de uma interação entre governo, mercado e sociedade civil que ganha vida no *policy process*, especialmente na formulação e na implementação de uma política pública.

Diante disso, a governança pública democrática propicia um cenário de maior incentivo à *accountability* social, pois torna importante a participação dos cidadãos não apenas nos momentos eleitorais, mas, de fato, gera uma relação de participação contínua da sociedade civil nas ações governamentais. Desse modo, a participação efetiva dos cidadãos estabelece outros contornos ao controle social (Peruzzotti e Smulovitz, 2002; Vera e Lavallo, 2018), considerando que a vigilância e a consciência dos cidadãos organizados podem contribuir para o fortalecimento da *accountability* no Brasil (Campos, 1990).

O engajamento e a participação dos cidadãos fazem parte do processo da construção democrática, de uma cidadania proativa. Quando se trata da boa governança, considera-se a participação social como essencial. No entanto, é preciso pensar na efetividade dessa participação, que por vezes se apresenta com limitações e dificuldades.

No Brasil, com as significativas mudanças institucionais, sociais, políticas e legais ocorridas desde 1988, apesar das práticas e valores tradicionais/arcaicos, o país parece estar mais próximo de reconhecer a importância da *accountability* (Pinho e Sacramento, 2009).

Nesse processo de construção democrática, o engajamento dos indivíduos é fundamental, mas para isso é preciso o despertar do espírito cívico, como um abrir de portas para além do individualismo, rumo a um mundo que é público, buscando o que existe de comum entre os indivíduos. Neste ponto, a participação e o controle

social no nível local, portanto mais próximo da realidade dos cidadãos, podem contribuir para incentivar o envolvimento da sociedade nas questões públicas.

A possibilidade de uma *accountability* social real deve considerar a transparência e o acesso à informação, principalmente por meio de portais que não sejam apenas para a simples publicização, mas que apresentem a informação de forma inteligível e correta. Além disso, é preciso capacitar tanto o cidadão comum e os membros da sociedade civil organizada, quanto os gestores públicos, para que possam colaborar efetivamente para a governança pública.

A governança democrática, portanto, tem sido uma preocupação compartilhada por instituições públicas e organizações sociais. No âmbito público, a CGU consolidou-se como a instituição criada não apenas para exercer o controle interno; para além disso, o órgão passou a incentivar a governança democrática, a qual se realiza por meio das ações de controle social, combate à corrupção e incentivo à participação da sociedade civil. Apesar dos avanços, a atuação do órgão e da sociedade civil tem enfrentado desafios.

Na sociedade civil, as três organizações observadas relataram limitações que se assemelham: distanciamento da CGU, problemas de estruturação e dificuldades em angariar patrocínios para a realização de suas ações. Acerca do distanciamento da CGU, as entrevistas com os agentes da instituição e os líderes das organizações sociais apontaram indícios de que a relação entre ambos tem se dificultado, especialmente nos últimos anos.

A partir da entrevista com os agentes da CGU, percebeu-se que, apesar do redesenho pelo qual têm passado as ações de controle social, o órgão continua interessado em mapear as organizações sociais e fortalecer a participação da sociedade civil. Por outro lado, as organizações sociais relatam que as parcerias com a CGU possuem tempo determinado e que já foram mais frequentes, e que o acesso à instituição tem sido limitado, especialmente a partir de 2019.

Além disso, observam-se ainda as dificuldades de articulação em rede. Como visto, tanto a Amarribo quanto o Observatório Social do Brasil constituem redes que estimulam o envolvimento da sociedade no sentido de acompanhar e monitorar a gestão pública (Doin, Dahmer, Schommer e Spaniol, 2012). Conforme o relato da entrevistada da Amarribo, no início de sua atuação, a rede formada por meio da atuação da entidade chegou a possuir centenas de organizações que atuavam em conjunto, porém, por razões que envolvem falta de capacidade para lidar com as ações e até mesmo diferenças ideológicas, a rede se enfraqueceu.

A desarticulação das ações em rede entre CGU e organizações sociais talvez seja um reflexo da governança pública que o Brasil viveu, desde meados de 2016, sob uma mudança governamental abrupta, resultado do processo de instabilidade política

do país provocado pelo *impeachment* presidencial. Não se pode também ignorar a pandemia da Covid-19, que levou a uma desarticulação social e a mudanças institucionais marcantes.

O contato com a sociedade civil, de alguma forma, foi perdido no último governo, que não priorizava a participação social. No entanto, com o advento do governo Lula em 2023, um cenário promissor se apresenta, com novas possibilidades de uma relação entre Estado e sociedade mais efetiva. Ainda que incipiente nas suas ações, a CGU, com sua nova estrutura institucional, tem buscado se reconectar com a sociedade civil, discutindo formas e estratégias para estimular a participação e o controle social.

É importante ressaltar que a CGU, mesmo que em fase de reformulação de sua organização interna, de suas ações e projetos, está comprometida com a participação social.

O resultado da pesquisa mostra, tanto por meio da percepção dos agentes públicos, como dos representantes da sociedade civil, a importância de se ter um Estado fomentador do controle social, em que seja possível uma governança em rede dentro de uma relação responsiva, em que as instituições públicas continuem respeitando os resultados da interação entre o Estado e a sociedade.

Para uma agenda futura, talvez seja viável aprofundar pesquisas com mais representantes da sociedade e com base em outras ações e estratégias da CGU, a partir da sua nova estrutura, que visem a ampliar o controle social de forma perene.

## Referências Bibliográficas

- ALMADA, Maria Paula *et al.* (2022), “A transparência do executivo federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro”. *Opinião Pública*, 28 (1): 169-199.
- BATAGLIA, Murilo Borsio. (2019), *Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU*. 211 p. Brasília, dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.
- BBC Brasil. “Após queda de ministro, Temer é pressionado a recriar órgão anticorrupção que extinguiu”. (2016), Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36424080>, consultado em 07/2022.
- BEVIR, Mark. (2011), “Governança democrática: uma genealogia”. *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, 39 (19): 103-114, junho.
- BRASIL. (1988), Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Presidência da República, 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), consultado em 06/2023.

- BRASIL. (2019), Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm).
- BRASIL. (2023a), Decreto nº 11.527, de 16 de maio de 2023. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11527.htm), consultado em 06/2023.
- BRASIL. (2023b), Decreto nº 11.528, de 16 de maio de 2023. Institui o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11528.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11528.htm), consultado em 06/2023.
- BRASIL. (2023c), Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm), consultado em 06/2023.
- BUTA, Bernardo Oliveira & TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. (2020), “Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática”. *Revista Organizações & Sociedade*, 27 (94): 370-395.
- CALMON, Paulo & COSTA, Arthur. (2013), “Redes e governança das políticas públicas”. *RP3: Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1: 1-29.
- CAMPOS, A. M. (1990). “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”. *Revista de Administração Pública*, vol. 24, núm. 2 (30-50).
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. (2023a) Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br>, consultado em 06/2023.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. (2023b), *Reunião para debater os objetivos da CGU no Plano Plurianual da União – PPA*. Realizada em 13 de junho de 2023 (on-line).
- DOIN, G. et al. (2012), “Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da lei da ficha limpa e da rede observatório social do Brasil de controle social”. *Pensamento & Realidade*, 2 (27): 56-79, ano xv.
- FILGUEIRAS, F. (2019), “Governance, Brazil”. In: FARAZMAND, Ali (ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Cham, Switzerland, Springer International Publishing, pp. 1-13.
- FILGUEIRAS, F. (2011), “Além da transparência: Accountability e política da publicidade”. *Lua Nova*, São Paulo, (84): 65-94.
- KISSLER, Leo & Heidemann, Francisco Gabriel. (2006), “Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 40 (3): 479-499, maio/jun.
- MAINWARING, Scott. (2003), “Introduction: Accountability in Latin America”. In: MAINWA-

- RING, Scott & WELNA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. New York, Oxford University Press.
- MEZZAROBA, Orides *et al.* (2014), “Os desafios da governança no novo século, as reformas estatais e a accountability”. In: ROVER, Aires *et al.* (orgs.). *Direito, governança e tecnologia: princípios, políticas e normas do Brasil e da Espanha*. Florianópolis, Conceito editorial.
- MILL, John Stuart. (1981), *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998), “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova*, (44): 27-52.
- PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. (2002), “Accountability social: la otra cara del control”. In: *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Editorial Temas.
- PINHO, José Antonio & SACRAMENTO, Ana Rita Silva. (2009), “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?” *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, 6 (43): 1343-1368, nov./dez.
- SCHEDLER, Andreas. (1999), “Conceptualizing accountability”. In: SCHEDLER, Andreas *et al.* (eds.) *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder e Londres, Lynne Rienner Publishers.
- SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DE SOUSA, A. D. & DAHMER, J. (2015). “Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies”. *Revista de Administração Pública – RAP*, 49 (6): 1375-1400.
- TAYLOR, Matthew & BURANELLI, Vinícius. (2007), “Ending up in pizza: Accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil”. *Latin American Politics & Society*, 1 (49): 59-87, Spring.
- VERA, Ernesto Isunza & LAVALLE, Adrián Gurza. (2018), *Controles democráticos no-electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global*. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Oxford, Peter Lang.

**Resumo**

*Governança pública e democracia: O papel da Controladoria Geral da União na promoção da Accountability Social*

Este artigo busca analisar a atuação da Controladoria Geral da União (CGU) no governo Bolsonaro, no que se refere ao incentivo à *accountability* social, bem como identificar as perspectivas de construção de processos democráticos com a sociedade civil a partir da nova estrutura da CGU, que está sendo alterada desde o início do governo Lula. Diante disso, são estudadas três organizações da sociedade civil que têm atuado em parceria com a CGU: o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), o Observatório Social do Brasil (OSB) e os Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo). Além disso, utiliza-se metodologia qualitativa baseada em análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas semiestruturadas realizadas com burocratas da CGU e com representantes das organizações da sociedade civil. A governança pública tem sido uma preocupação compartilhada na relação entre Estado e sociedade, em especial com a CGU se destacando na promoção do controle social. Apesar dos avanços observados, há desafios gerados por problemas estruturais, dificuldades de financiamento e desarticulação das ações em rede, o que se agravou com a pandemia de Covid-19 e o desmonte de políticas gerado pelo governo anterior. Porém, a partir de 2023, a CGU, com uma nova estrutura institucional, tem atuado no sentido de se reaproximar da sociedade civil, procurando formas e estratégias para estimular a *accountability* social.

Palavras-chave: *Accountability* social; Organizações da sociedade civil; Controladoria Geral da União; Democracia; Governança pública.

**Abstract**

*Public Governance and Democracy: The role of Brazil's Office of The Comptroller General in the promotion of Social Accountability*

This paper aims to analyze the performance of Brazil's Office Comptroller General (CGU) in the Bolsonaro Government concerning encouraging social accountability, as well as identifying the prospects for building democratic processes with civil society based on the new structure of the CGU, which has been changed since the beginning of the new Lula Government. In this sense, we also study three civil society organizations that have been working in partnership with the CGU, such as the Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), the Observatório Social do Brasil (OSB), and the Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo). Furthermore, we use a qualitative methodology based on document analysis, literature review, and interviews with CGU bureaucrats and representatives of civil society organizations. Despite the progress, there are challenges generated by structural problems, funding difficulties, and the disarticulation of network actions, which has been aggravated by the Covid-19 pandemic and the dismantling of policies generated by the previous government. However, since 2023, CGU, with a new institu-

tional structure, has been working to get closer to civil society, looking for ways and strategies to stimulate social accountability.

Keywords: Social accountability; Civil society organizations; Brazil's Office of the Comptroller General; Democracy; Public governance.

Texto recebido em 27/09/2023 e aprovado em 24/06/2024.

DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2024.216403.

GRAZIELA DIAS TEIXEIRA é doutora em Sociologia e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB). Professora associada do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UNB) e Pesquisadora do Grupo Estado e Sociedade no Combate à Corrupção (GESOCC/CNPq). E-mail: [grazy@unb.br](mailto:grazy@unb.br).

LUCAS SENA é mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UNB) e doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (DCP/USP). Pesquisador do Grupo Estado e Sociedade no Combate à Corrupção (GESOCC/CNPq). E-mail: [lucas.sena@usp.br](mailto:lucas.sena@usp.br).

SUYLAN DE ALMEIDA MIDLEJ E SILVA é doutora em sociologia pela Universidade de Brasília. Professora associada do Departamento de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Grupo Estado e Sociedade no Combate à Corrupção (GESOCC/CNPq). E-mail: [suylan@unb.br](mailto:suylan@unb.br).

